

IL NUOVO CODICE DELLA GIUSTIZIA CONTABILE: OBIETTIVI E POSSIBILI IMPATTI*

ANGELO BUSCEMA**

L'attuale emergenza economica e finanziaria che inevitabilmente rende necessario ostacolare ripetuti, e talora intollerabili, sprechi delle risorse pubbliche genera una legittima domanda di giustizia da parte della collettività. L'imparzialità e l'equidistanza, elementi indispensabili per la tutela della finanza pubblica allargata, specie in un periodo di penuria delle risorse, sono una garanzia, difficilmente riproducibile, in soggetti istituzionali diversi dalla Corte dei conti.

Nella produzione normativa degli ultimi anni è emerso con chiarezza, anche se non in un quadro organico unitario, l'orientamento a interventi legislativi diretti a enfatizzare il ruolo della Corte dei conti sia sul versante del controllo sia su quello della giurisdizione, funzioni indissolubilmente connesse tra di loro e poste a presidio della corretta utilizzazione e conservazione delle risorse finanziarie pubbliche.

Per quel che riguarda la funzione giurisdizionale della Corte gli interventi legislativi si sono concretati, nell'ambito di misure per il contenimento della spesa pubblica, nell'introduzione di forme di responsabilità tipizzate e nella previsione di specifiche limitazioni gestorie la cui violazione viene configurata come illecita, con espressa previsione di conseguente responsabilità patrimoniale in forma risarcitoria ovvero sanzionatoria.

I nuovi fenomeni di interazione della finanza pubblica allargata trovano in un organo nazionale, neutrale e dotato di autonomia costituzionalmente garantita, un punto di riferimento sicuro ed obiettivo, a garanzia e tutela delle pubbliche risorse gestite ad ogni livello di governo; tutela che viene esplicata dalla Corte dei conti nell'esercizio dei compiti di controllo e di giurisdizione, intesa quest'ultima quale momento di chiusura del sistema delle garanzie obiettive.

Scopo dell'azione del giudice contabile deve essere non solo quello di reintegrare il patrimonio leso o di sanzionare il responsabile del danno, ma anche quello di guidare per il futuro l'operato del pubblico dipendente, o comunque del sog-

* Relazione presentata al Seminario nazionale avvocati Inail tenutosi a Palermo il 24 novembre 2016.

** Presidente di coordinamento delle Sezioni riunite di controllo della Corte dei conti.

getto incaricato dell'attuazione dell'attività amministrativa, indirizzandolo al corretto perseguimento di quegli interessi pubblici stabiliti dalle leggi e rispetto ai quali vi è stata la destinazione di pubbliche risorse.

Il carattere indefettibile della giurisdizione contabile è stato riaffermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 378 del 1996) e il cui significato deve essere inteso nel senso della ragionevole certezza che gli illeciti compiuti nella gestione non vadano esenti da responsabilità.

Il giudizio di responsabilità davanti alla Corte dei conti trova fondamento nell'obbligatorietà dell'azione di responsabilità da parte d'amministratori e dipendenti pubblici conseguente all'indisponibilità del diritto soggettivo in capo a tutti gli enti pubblici per il ristoro dei danni arrecati alle pubbliche risorse in conseguenza della titolarità della collettività, in tutte le sue articolazioni, con le connesse garanzie della giurisdizione contabile.

Per quanto concerne la soggettività dell'azione di responsabilità occorre tenere presente che l'amministrazione agente per il risarcimento davanti al giudice civile e, mediante costituzione di parte civile, in sede penale, esprime un interesse pubblico, ma settoriale, mentre il pubblico ministero contabile si pone come "*tutor*" in ordine al corretto utilizzo delle risorse pubbliche, violate dalla commissione di un illecito.

Quanto alla nozione di "materie di contabilità pubblica", di cui all'articolo 103, secondo comma, della Costituzione, la Corte costituzionale con sentenza n. 68 del 1971 ha affermato che, sotto l'aspetto oggettivo, è ricompresa la nozione tradizionalmente accolta nella legislazione vigente e nella giurisprudenza, sicché essa è comprensiva dei giudizi di conto e di responsabilità e ha chiarito come l'accertamento della responsabilità predetta si estrinsechi in due ordini di giudizi, i quali sebbene distinti per l'oggetto (responsabilità contabile e responsabilità amministrativa in senso stretto), e altresì, entro certi limiti, per i soggetti, hanno tuttavia entrambi lo scopo di tutelare il pubblico danaro mediante la reintegrazione dei danni subiti dall'erario per irregolarità di gestione o per comportamenti imputabili. La Corte ha, ancora, precisato che nell'ambito della tutela del pubblico danaro rientrano:

- la giurisdizione che si esercita sui conti dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti in genere, incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare danaro pubblico o di tenere in custodia valori e materie di pertinenza dello Stato e degli enti pubblici;
- la giurisdizione sulla responsabilità patrimoniale, sia degli impiegati e degli agenti dello Stato, sia di quelli dipendenti da amministrazioni, aziende e gestioni statali ad ordinamento autonomo, nonché dagli enti pubblici in genere, i quali, nell'esercizio delle loro funzioni, per azione od omissione imputabili anche a semplice colpa o negligenza, cagionino danni allo Stato o ad altra amministrazione dalla quale dipendono. Deve in sostanza trattarsi di un'atti-

vità, la quale abbia ad oggetto beni che sono già entrati nella disponibilità del soggetto pubblico, e che dia luogo essenzialmente, a rapporti di servizio fra il soggetto pubblico e i titolari di suoi organi, siano o meno legati da rapporto di pubblico impiego» (sentenza n. 185 del 1982).

Venendo, in particolare, alle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti, nell'anno in corso è stato emanato il d.lgs. 26 agosto 2016 n.174, codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n.124 volto al riordino e alla ridefinizione della disciplina processuale delle diverse tipologie di contenzioso davanti alla Corte dei conti, compresi i giudizi pensionistici, i giudizi di conto e i giudizi a istanza di parte, determinando così l'abrogazione di una parte delle disposizioni normative che sino ad oggi hanno regolato la materia, con la previsione all'art. 20, sesto comma, della legge delega 124/2015 che entro due anni possano essere adottate norme integrative e correttive ritenute necessarie e opportune.

Le novità di maggior rilievo si sono concentrate nella parte dedicata al giudizio di responsabilità amministrativa, mentre gli interventi che hanno riguardato le altre tipologie di giudizi sono stati finalizzati più a una razionalizzazione e semplificazione.

Il d.lgs. 174/2016 non si limita a una raccolta organica e sistematica delle disposizioni già esistenti, inserite in vari provvedimenti normativi frammentati e in gran parte risalenti, come il Regolamento di procedura di cui regio decreto n. 1038 del 1933 o il T.U. del regio decreto n. 124 del 1934, ma introduce elementi nuovi nella disciplina del processo contabile, allo scopo di renderlo più celere, rafforzando le garanzie della difesa sin dalla fase preprocessuale e introducendo i principi del "giusto processo", senza al contempo trascurare la tutela dell'interesse pubblico.

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, emanato in attuazione dell'art. 32 della legge n. 255 del 1933 che aveva delegato il Governo ad emanare le norme per i giudizi dinanzi alla Corte.

In particolare, l'articolo 26 del predetto regolamento di procedura prevedeva un rinvio c.d. dinamico ai termini e alle norme del codice di procedura civile, "*in quanto applicabili*". Il rinvio alle norme del codice di procedura civile ha consentito gli adeguamenti recati dalle riforme che hanno riguardato nel tempo tale comparto, laddove non è stato possibile trovare un riscontro immediato, comportando altresì di demandare alla prassi operativa proprio gli istituti della fase preprocessuale.

Il processo civile è un processo tra parti private, retto dal principio dispositivo, mentre l'istruttoria dei giudizi di responsabilità è affidata alle procure regionali della Corte dei conti che svolgono le funzioni di pubblico ministero e che esercitano pregnanti poteri istruttori, a esse attribuiti da specifiche norme, ne è così scaturito un sistema asimmetrico, nel quale la fase processuale è stata regolata da

norme processualcivilistiche, “*in quanto applicabili*”, mentre quella istruttoria e preprocessuale è stata regolata da norme risalenti, disorganiche e lacunose, per come interpretate e, appunto, “*crystallizzate*”, nelle prassi operative.

Questo contesto ha finito per sacrificare, almeno nella percezione del destinatario dei provvedimenti, le garanzie della difesa proprio nella fase istruttoria e pre-processuale, che essendo ontologicamente destinata alla “*costruzione*” di quella dibattimentale, necessita di maggior tipizzazione e garanzie. Sono apparse evidenti dunque, le ragioni di ordine formale e sostanziale sottese alla necessità di pervenire a una codificazione che avesse l’obiettivo di dettare una disciplina organica per la tutela delle ragioni dell’erario senza tuttavia perdere di vista le fondamentali esigenze difensive del presunto responsabile. La norma di delega non è intervenuta solo a colmare una lacuna dell’ordinamento derivante dal fatto che i giudizi davanti alla Corte dei conti erano stati fino ad allora disciplinati, per il profilo strettamente processuale, dal r.d. 13 agosto 1933 n. 1038 (Regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti), e quindi a disciplinare il processo, ma, come precisato dagli stessi principi e criteri direttivi, è stata diretta a riordinare “*anche mediante disposizioni innovative*” e ridefinire la disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi alla Corte dei conti.

Dobbiamo precisare che anche la stessa struttura del plesso giudiziario della Corte dei conti è la risultante di una serie di provvedimenti normativi intervenuti in maniera frammentaria, che hanno decentrato le funzioni espletate esclusivamente a Roma, con l’unica eccezione della Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, già istituita con d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655.

Alla successiva istituzione della Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna, avvenuta con la l. 8 ottobre 1984 n. 658, aveva poi fatto seguito la l. 12 luglio 1991 n. 203, di conversione del d.l. 13 maggio 1991 n. 152, con cui erano state istituite le Sezioni giurisdizionali nelle Regioni Campania, Puglia e Calabria, nel quadro dei “*Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell’attività amministrativa*”.

Un intervento più rilevante si è poi avuto con le leggi 14 gennaio 1994 n. 19 e n. 20 (intervenute al termine di un *iter* normativo iniziato con il d.l. 8 marzo 1993, n. 54, “*Disposizioni a tutela della legittimità dell’azione amministrativa*”), che, nell’istituire le Sezioni giurisdizionali presso tutte le altre Regioni e presso le Province Autonome di Trento e Bolzano, avevano disegnato in maniera innovativa l’esercizio dell’azione di responsabilità, attribuita ai procuratori regionali, e previsto, altresì, la possibilità dell’appello alle sezioni giurisdizionali centrali contro le sentenze delle sezioni giurisdizionali regionali, venendosi in tal modo ad istituire un generalizzato secondo grado di giudizio ovvero una fase del processo nella quale il giudizio può essere interamente rinnovato, non come semplice revisione della sentenza di primo grado ma come nuovo esame della causa, sia pure nei limiti della domanda di appello, e in vista di una nuova sentenza desti-

nata a sostituirsi a quella di primo grado nel determinare un nuovo regolamento della controversia. Nel complesso si erano introdotte solo poche e scarse disposizioni sull'attività istruttoria e sulle misure cautelari.

Un successivo, rilevante intervento normativo si era avuto con il d.l. 23 ottobre 1996 n. 543, convertito in l. 20 dicembre 1996 n. 639, che aveva introdotto disposizioni di carattere sia sostanziale che processuale.

Un ulteriore intervento è seguito con la l. 21 luglio 2000 n. 205, di riforma della giustizia amministrativa che, all'art. 5, istituì il giudice unico delle pensioni, in sostituzione di quello collegiale, all'art. 9 estese alla Corte dei conti la possibilità di definire il giudizio in forma semplificata e la perenzione dei ricorsi ultradecennali e, all'art. 10, dettò disposizioni sull'esecuzione delle sentenze.

Il dibattito e la discussione sulla revisione del codice dei giudizi innanzi alla Corte dei conti si sono protratti per lunghi anni ed ha formato oggetto di studi, convegni e tavole rotonde con la partecipazione di illustri studiosi e autorevoli esponenti politici, ricorrenti previsioni di deleghe legislative, senza tuttavia portare a risultati concreti.

In questo quadro, la delega al governo (legge 7 agosto 2015, n.124), conferita per l'emanazione del d.lgs.174/2016, diretto al riordino della normativa esistente, era quindi un adempimento ineludibile.

Una pluralità di interventi regolativi scaturita da fonti multilivello e di diversa provenienza ha posto l'esigenza, largamente avvertita, di una "codificazione" di coordinamento ed integrazione delle varie disposizioni vigenti per il riordino della procedura dei giudizi dinanzi alla Corte dei conti in sede giurisdizionale, al fine di evitare difficoltà funzionali nell'attività giudiziaria, attuando inoltre in maniera ottimale i principi di garanzia e tempestività del "giusto processo".

È stato dunque redatto un vero e proprio codice di giustizia contabile, il primo codice organico che racchiude le disposizioni processuali di tutte le tipologie dei giudizi che si svolgono dinanzi alla Corte dei conti; una semplificazione, attraverso la raccolta, in un unico testo, di tutte le disposizioni sinora sparse in fonti varie e risalenti con l'obiettivo di mettere a fattor comune un insieme di principi generali applicabili alle varie tipologie di procedimenti davanti alla Corte dei conti, senza vanificarne e disperderne le peculiarità della disciplina.

L'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n.124 delega il Governo ad adottare un decreto legislativo recante "il riordino e la ridefinizione della disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi alla Corte dei conti, compresi i giudizi pensionistici, i giudizi di conto e i giudizi a istanza di parte", richiamando i principi ed i criteri direttivi contenuti nell'art. 20, terzo comma, della l. 15 marzo 1997 n. 59 e fissando ulteriori specifici principi e criteri direttivi. La finalità è stata individuata nell'esigenza di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, di coordinare tali norme con le norme del codice civile in quanto espressione di principi generali e di assicurare la concentrazione delle tutele.

Va tuttavia rilevato che nella delega manca un espresso richiamo all'adeguamento alla giurisprudenza comunitaria, anche se non si potevano non tenere presente i principi del diritto dell'Unione europea e non si potevano introdurre norme in contrasto con tale diritto. Per ragioni di semplificazione ed economia normativa si tratta di un codice snello, contenente rinvii al codice di procedura civile, che rimane la fonte dei fondamentali principi processuali.

La legge di delega fissa i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) adeguare le norme vigenti, anche tramite disposizioni innovative, alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, coordinandole con le norme del codice di procedura civile espressione di principi generali e assicurando la concentrazione delle tutele spettanti alla cognizione della giurisdizione contabile;
- b) disciplinare lo svolgimento dei giudizi tenendo conto della peculiarità degli interessi pubblici oggetto di tutela e dei diritti soggettivi coinvolti, in base ai principi della concentrazione e della effettività della tutela e nel rispetto della ragionevole durata del processo anche mediante il ricorso a procedure informatiche e telematiche;
- c) disciplinare le azioni del pubblico ministero, nonché le funzioni e le attività del giudice e delle parti, attraverso disposizioni di semplificazione e razionalizzazione dei principi vigenti in materia di giurisdizione contabile e di riparto delle competenze rispetto alle altre giurisdizioni;
- d) prevedere l'interruzione del termine quinquennale di prescrizione delle azioni esperibili dal pubblico ministero per una sola volta e per un periodo massimo di due anni tramite formale atto di costituzione in mora e la sospensione del termine per il periodo di durata del processo;
- e) procedere all'elevazione del limite di somma per il rito monitorio di cui all'articolo 55 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, concernente fatti dannosi di lieve entità patrimonialmente lesiva, prevedendo che esso sia periodicamente aggiornabile in base alle variazioni;
- f) prevedere l'introduzione, in alternativa al rito ordinario, con funzione deflattiva e anche per garantire l'incameramento certo e immediato di somme risarcitorie all'Erario, di un rito abbreviato per la responsabilità amministrativa che, esclusi i casi di doloso arricchimento del danneggiante, su previo e concorde parere del pubblico ministero, consenta la definizione del giudizio di primo grado per somma non superiore al 50 per cento del danno economico imputato, con immediata esecutività della sentenza, non appellabile; prevedere che, in caso di richiesta del rito abbreviato formulata in appello, il giudice emetta sentenza per somma non inferiore al 70 per cento del quantum della pretesa risarcitoria azionata in citazione, restando in ogni caso precluso l'esercizio del potere di riduzione; detta disposizione lascia spazi a mar-

- gini di discrezionalità da parte dell'appellante nella scelta tra le due opzioni, del rito ordinario o del rito abbreviato, anche in relazione all'eventuale condanna da parte dei giudici di primo grado, con esercizio del potere riduttivo, in misura superiore al 30 per cento della pretesa risarcitoria contenuta nell'atto di citazione;
- g) riordinare la fase dell'istruttoria e dell'emissione di eventuale invito a dedurre in conformità ai seguenti principi:
- pieno accesso agli atti e ai documenti messi a base della contestazione dopo l'avvenuta emissione dell'invito a dedurre, nel quale devono essere esplicitati gli elementi essenziali del fatto;
 - obbligatorio svolgimento, a pena di inammissibilità dell'azione, dell'audizione personale eventualmente richiesta dal presunto responsabile, con facoltà di assistenza difensiva;
 - specificazione delle modalità di esercizio dei poteri istruttori del pubblico ministero, anche attraverso l'impiego delle forze di polizia, anche locali;
 - formalizzazione del provvedimento di archiviazione;
 - 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.
- h) unificare le disposizioni di legge vigenti in materia di obbligo di denuncia del danno erariale e di tutela del dipendente pubblico denunciante, anche al fine di favorire l'adozione di misure cautelari;
- i) disciplinare le procedure per l'affidamento di consulenze tecniche prevedendo l'istituzione di specifici albi regionali, con indicazione delle modalità di liquidazione dei compensi, ovvero l'utilizzo di albi già in uso presso le altre giurisdizioni o l'avvalimento di strutture e organismi tecnici di amministrazioni pubbliche;
- l) riordinare le disposizioni processuali vigenti integrandole e coordinandole con le norme e i principi del codice di procedura civile relativamente ai seguenti aspetti:
- 1) i termini processuali, il regime delle notificazioni, delle domande ed eccezioni, delle preclusioni e decadenze, dell'ammissione ed esperimento di prove, dell'integrazione del contraddittorio e dell'intervento di terzi, delle riassunzioni anche a seguito di *translatio*, in conformità ai principi della speditezza procedurale, della concentrazione, della ragionevole durata del processo, della salvaguardia del contraddittorio tra le parti, dell'imparzialità e terzietà del giudice;
 - 2) gli istituti processuali in tema di tutela cautelare anche *ante causam* e di tutela delle ragioni del credito erariale tramite le azioni previste dal codice di procedura civile, nonché i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V del codice civile.
- m) ridefinire le disposizioni applicabili alle impugnazioni mediante rinvio, ove

possibile, a quelle del processo di primo grado, nonché riordinare e ridefinire le norme concernenti le decisioni impugnabili, l'effetto devolutivo dell'appello, la sospensione dell'esecuzione della sentenza di primo grado ove impugnata, il regime delle eccezioni e delle prove esperibili in appello, la disciplina dei termini per la revocazione in conformità a quella prevista dal codice di procedura civile in ossequio ai principi del giusto processo e della durata ragionevole dello stesso;

- n) ridefinire e riordinare le norme concernenti il deferimento di questioni di massima e di particolare importanza, i conflitti di competenza territoriale e il regolamento di competenza avverso ordinanze che dispongano la sospensione necessaria del processo, proponibili alle sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale, in conformità alle disposizioni dell'art. 374 del codice di procedura civile, in quanto compatibili, e in ossequio ai principi della nomofilachia e della certezza del diritto;
- o) ridefinire e riordinare le disposizioni concernenti l'esecuzione delle decisioni definitive di condanna al risarcimento del danno, attribuendo al pubblico ministero contabile la titolarità di agire e resistere innanzi al giudice civile dell'esecuzione mobiliare o immobiliare, nonché prevedere l'inclusione del credito erariale tra i crediti assistiti da privilegio ai sensi del libro VI, titolo III, capo II del codice civile;
- p) disciplinare esplicitamente le connessioni tra risultanze ed esiti accertativi raggiunti in sede di controllo e documentazione ed elementi probatori producibili in giudizio, assicurando altresì il rispetto del principio secondo cui i pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi, siano idoneamente considerati nell'ambito di un eventuale procedimento per responsabilità amministrativa, anche in sede istruttoria, ai fini della valutazione dell'effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità.

Ai sensi del citato art. 20, terzo comma, il decreto legislativo provvede altresì a:

- a) confermare e ridefinire, quale norma di chiusura, il rinvio alla disciplina del processo civile, con l'individuazione esplicita delle norme e degli istituti del rito processuale civile compatibili e applicabili al rito contabile;
- b) abrogare espressamente le disposizioni normative oggetto del riordino e quelle con esso incompatibili, fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile;
- c) dettare le opportune disposizioni di coordinamento in relazione alle norme non abrogate;
- d) fissare una disciplina transitoria applicabile ai giudizi già in corso alla data di entrata in vigore della nuova disciplina processuale.

Per quanto riguarda le norme transitorie occorre tenere presente che per quanto riguarda i giudizi di responsabilità trovano applicazione ai giudizi in corso fatti salvi gli effetti degli atti già compiuti secondo il regime previgente, oltre che degli atti istruttori del pubblico ministero, delle disposizioni relative alle azioni a tutela delle ragioni del credito, al rito ordinario, ai giudizi innanzi alle Sezioni riunite e ai riti speciali.

Per i giudizi di conto l'applicazione del nuovo codice riguarda solo le rendicontazioni ancora da presentare alle rispettive amministrazioni alla data del 7 ottobre 2016; anche per i giudizi pensionistici l'applicazione delle nuove regole procedurali riguarda i ricorsi presentati successivamente a tale data.

La struttura del Codice

Adottato per ragioni di semplificazione ed economia normativa si tratta di un codice che contiene rinvii al codice di procedura civile, che rimane la fonte dei fondamentali principi processuali; per il riordino dell'intera materia, si compone di:

- un articolato (articoli 1 e 2, che approvano le disposizioni contenute negli allegati e ne prevedono l'entrata in vigore trascorsi 30 giorni dalla pubblicazione in Gazzetta ufficiale);
- l'allegato 1, che contiene il codice della giustizia contabile;
- l'allegato 2, che contiene le norme di attuazione del codice;
- l'allegato 3, che contiene le norme transitorie e le abrogazioni.

L'Allegato I è composto di 219 articoli, è articolato in otto parti, la prima e l'ultima delle quali recanti, rispettivamente, le disposizioni generali (artt. 1-50) e quelle finali (art. 219); la seconda parte riferita ai giudizi di responsabilità (artt. 51-136); la terza al giudizio sui conti (artt. 137-150); la quarta ai giudizi pensionistici (artt. 151-171) ed infine la parte quinta agli altri giudizi ad istanza di parte (artt. 172-175).

Alle impugnazioni viene dedicata la parte VI (artt. 177-210) mentre la successiva si occupa dell'interpretazione del titolo giudiziale e dell'esecuzione (artt. 211-218). L'Allegato II, contenente le norme di attuazione del codice, consta di 25 articoli. L'Allegato III, contenente norme transitorie e abrogazioni, consta di 4 articoli; chiarisce per quali norme si è ritenuto necessario, in deroga alla norma generale, dettare un diverso regime transitorio e contiene un elenco di disposizioni da abrogare.

Alla base dell'intervento legislativo, del tutto coerente con la delega, vi è un disegno concepito per semplificare, per dettare regole certe sull'attività istruttoria, per valorizzare le garanzie difensive sin dalla fase preprocessuale, per far venir meno i presunti profili "inquisitori" del giudizio di responsabilità (incidendo sul

c.d. potere sindacatorio del giudice). Per di più lo stesso disciplina le competenze intestate alla Corte riaffermando la peculiarità e le caratteristiche della funzione giurisdizionale che la Corte esercita.

Gli obiettivi indicati nel testo normativo tendono alla ricerca di un giusto bilanciamento tra l'esigenza di tutela dell'erario e un processo equilibrato, dalla durata ragionevole che rispetti le garanzie difensive in ogni momento del procedimento, assicurate da una partecipazione piena dei presunti responsabili, anche nella fase istruttoria e preprozessuale. Gran parte delle disposizioni hanno inteso ampliare la possibilità di difesa del presunto responsabile garantendo allo stesso la disponibilità degli strumenti funzionali alla difesa e la possibilità di conoscere il contenuto degli atti istruttori e preprozessuali, in questa direzione va anche l'obbligo previsto che tutti gli atti del pubblico ministero siano motivati e che la violazione di tale obbligo comporti la nullità dei medesimi. Sono fissati termini certi per la prescrizione delle azioni esperibili dal pubblico ministero prevedendo che il termine quinquennale di prescrizione può essere interrotto una sola volta con l'invito a dedurre ovvero con formale atto di costituzione in mora e che a seguito dell'interruzione suddetta, al tempo residuo per raggiungere l'ordinario termine di prescrizione quinquennale si aggiunge un periodo massimo di due anni, così il termine complessivo di prescrizione non può comunque eccedere i sette anni dall'esordio dello stesso ed è prevista, inoltre la sospensione del termine di prescrizione per il periodo di durata del processo.

Sono, anche, assicurate garanzie di trasparenza e tempestività nella procedura di archiviazione. I primi articoli del Codice sono dedicati ai "principi generali" che devono permeare la giurisdizione contabile. Tutte le norme che appaiono come tautologiche affermazioni di principi generali, assurgono doverosamente al rango di cornice garantistica dello svolgimento della successiva attività preprozessuale e processuale. Il Codice disciplina lo svolgimento dei giudizi tenendo conto della peculiarità degli interessi pubblici oggetto di tutela e dei diritti soggettivi coinvolti, è improntato ai principi di effettività e concentrazione della tutela giurisdizionale, e quelli del giusto processo previsti all'articolo 111 della Costituzione: la parità delle parti, il contraddittorio, la cooperazione tra il giudice contabile e le parti per la realizzazione della ragionevole durata del processo. Disciplina l'acquisizione, anche d'ufficio, della notizia specifica di danno; i nuovi e più ampi poteri d'indagine, nonché le funzioni e le attività del giudice e delle parti, attraverso disposizioni di semplificazione e razionalizzazione dei principi vigenti in materia di giurisdizione del giudice contabile e il riparto delle competenze rispetto alle altre giurisdizioni.

È stato regolato l'accesso agli atti dell'invitato e sono state rafforzate le garanzie in fase istruttoria dei possibili invitati. È stata disciplinata la questione dell'esecuzione delle sentenze di condanna mediante disposizioni innovative, che intestano al Pubblico Ministero il potere di esercitare la vigilanza sulle attività poste in essere per il recupero del credito erariale, anche indirizzando all'amministra-

zione istruzioni circa l'azione di recupero in sede amministrativa o giurisdizionale. Riordina le disposizioni processuali vigenti integrandole e coordinandole anche con le norme e i principi del Codice di procedura civile relativamente ai seguenti aspetti: i termini processuali, il regime delle notificazioni, delle domande ed eccezioni, delle preclusioni e decadenze, dell'ammissione ed esperimento di prove, dell'integrazione del contraddittorio e dell'intervento di terzi, delle riasunzioni, in conformità ai principi della speditezza procedurale, della concentrazione, della ragionevole durata del processo, della salvaguardia del contraddittorio tra le parti, dell'imparzialità e terzietà del giudice.

Considerato che le soluzioni trovate potranno essere perfezionate, e che non è certo stato raggiunto l'*optimum* occorre riconoscere, in sintonia con quanto espresso dal Presidente della Corte dei conti in occasione della cerimonia di insediamento il 27 ottobre scorso, "che dopo un numero considerevole di anni dal primo Regolamento di procedura contabile promulgato nel 1933, il codice della giustizia contabile, oggi, rappresenta un importante risultato da considerare non come punto di arrivo, ma come inizio di un percorso evolutivo in cui la giurisprudenza possa offrire il suo contributo, al fine rafforzare l'affidabilità della Corte dei conti, che resta nel giudizio della collettività il presidio garante della gestione delle finanze pubbliche".

Un'attenta analisi e valutazione delle disposizioni può evidenziare la necessità di successive precisazioni ed integrazioni.

Va difatti meglio articolata la previsione del ricorso a difensori e consulenti di parte nella fase preprocessuale che dovrebbe contemperare oltre alle esigenze di garanzia anche la delimitazione delle spese a carico della P.A.

I termini di prescrizione, i rapporti tra la funzione giurisdizionale e quella consultiva e l'intestazione al Pubblico Ministero del giudizio di esecuzione dinanzi al giudice ordinario sono soluzioni condivisibili anche se dovranno essere adeguatamente perfezionate.

Rispetto al dovere di motivazione emerge in modo evidente la previsione opposta tra la norma propria del giudice penale, i decreti del quale sono motivati solo se espressamente previsto dalla legge e quella che si è introdotta all'art. 5, primo comma, per il p.m. contabile che prevede un obbligo di motivazione di tutti gli atti istruttori con previsione di nullità dei medesimi anche quando (art. 65) si evidenziasse una motivazione apparente.

Diversamente, e in possibile disarmonia, si prevede all'art. 41 che il decreto del giudice contabile non è motivato se non espressamente previsto dalla legge.

L'obbligo di motivazione di tutti gli atti istruttori con previsione di nullità dei medesimi, appare conseguenza del tutto sproporzionata rispetto a eventuali esigenze di garanzia, che non emergono in alcune attività istruttorie, quali l'acquisizione di atti; ciò comporta un inutile appesantimento dell'attività del p.m. con il rischio di paralizzarla, senza essere giustificata tale previsione da concrete ragioni di garanzia.

In realtà l'esasperato obbligo di motivazione di ogni atto istruttorio sembra voler porre riparo, a valle dell'esperita attività istruttorie, all'assenza di verifiche da parte di un Giudice appositamente designato per la fase preprocessuale; questi ben potrebbe esprimersi, eventualmente anche indicando la necessità di estendere il contraddittorio preprocessuale ad altri soggetti non attinti dall'invito a dedurre.

Per quanto riguarda il rapporto tra invito a dedurre e atto di citazione l'art. 87 prevede una specifica ipotesi di nullità per mancata corrispondenza tra l'esposizione dei fatti e degli elementi di diritto a sostegno della causa previsti nella citazione e gli elementi essenziali del fatto che compaiono nell'invito a dedurre.

Occorre considerare la natura e il ruolo che la riforma degli anni novanta ha assegnato all'invito a dedurre mutuandolo all'avviso di garanzia proprio del processo penale. Con la legge del 14 gennaio 1994 n. 19, ha trovato ingresso, nel procedimento istruttorio del Pubblico Ministero presso la Corte dei Conti, l'istituto, oggi, noto come "invito a dedurre". Il Procuratore regionale, prima di emettere l'atto di citazione, deve invitare il presunto responsabile del danno a depositare le proprie deduzioni ed eventuali documenti, l'invito a dedurre rappresenta un presupposto dell'azione di responsabilità con la conseguenza che la violazione dell'obbligo di invitare il presunto responsabile a fornire le deduzioni, rende inammissibile l'azione di responsabilità proposta. L'invito a dedurre soddisfa: il completamento della prima fase degli accertamenti svolti dal procuratore regionale sulla base della *notitia damni* e in secondo luogo consente al presunto responsabile di evitare di essere convenuto in giudizio dimostrando l'infondatezza degli elementi di responsabilità avanzati a suo carico. La Corte costituzionale ha affermato che l'invito a dedurre "attiene ad una fase precedente all'accertamento delle responsabilità e tende all'acquisizione di ulteriori e nuovi elementi, nella quale il presunto responsabile presenta elementi a propria discolpa, in vista delle determinazioni conclusive che potrebbero anche comportare che non sia avviata l'azione di responsabilità. Una parte della dottrina ha sostenuto come l'invito a dedurre costituisca la prima manifestazione del diritto di difesa dell'indagato nel processo di responsabilità e sia mutuato all'*avviso di garanzia* proprio del processo penale".

Vi è un necessario collegamento tra l'invito a dedurre, nel quale si formula una ipotesi di danno erariale nei confronti del presunto responsabile e quello che, si traduce nell'atto introduttivo, l'atto di citazione, che muta la posizione soggettiva del presunto responsabile in quella del convenuto in giudizio. L'invito circo-scrive ed individua, l'ambito della contestazione al fine di consentire nel migliore dei modi la dialettica tra presunto responsabile e parte pubblica, l'atto di citazione risentirà necessariamente della fase successiva in cui il presunto responsabile fornirà elementi a sua discolpa, anche attraverso l'audizione personale, per cui i due atti possono non avere contenuto sostanzialmente identico, l'unica corrispondenza sufficiente sembrerebbe debba essere quella che attiene a tratti

essenziali della causa petendi e del petitum tipizzanti la fattispecie dannosa ipotizzata.

Si evidenzia, anche l'interesse del legislatore rivolto ad approntare, alla luce dei principi del giusto processo, un sistema di garanzie nei confronti del presunto responsabile, indubitabilmente espresso nell'art. 55, primo comma, dove si sancisce il dovere del p.m. di appurare anche elementi a discolta del possibile responsabile, tuttavia bisogna considerare che ciò diviene ipotizzabile solo quando un siffatto sospetto sia comunque configurabile.

Nel processo contabile, il soggetto presunto responsabile viene individuato molto spesso soltanto al termine di vari atti istruttori: lo stesso art. 44 del codice rubricato "Contenuto della denuncia di danno" prevede, che la "*notitia damni*" contenga "...ove possibile, l'individuazione dei presunti responsabili, l'indicazione delle loro generalità e del loro domicilio" quindi spesso i fascicoli istruttori sono classificati (o classificabili) "contro ignoti", in quanto non è individuato ancora un soggetto da garantire in ossequio alla *ratio* della nuova disposizione. Spesso nel funzionamento concreto degli uffici di Procura è aperto un fascicolo in cui non è neppure contemplato un soggetto contro cui sono indirizzate le indagini, quindi si può comprendere come rimane difficile espletare indagini a discolta di un soggetto ancora da individuare.

È di rilevante novità la disposizione, introdotta dall'art. 57 specifica sulla riservatezza della fase istruttoria, quindi fino alla notificazione dell'invito a dedurre, la normativa mira ad evitare sia che la conoscenza di notizie all'esterno possa compromettere l'esito delle indagini o che si rechi nocumento alle parallele attività accertative svolte dall'Autorità giudiziaria ordinaria delle quali il pubblico ministero contabile abbia avuto contezza, sia a scongiurare che ricada sulle persone oggetto di accertamenti il disdoro derivante da fatti dannosi ancora da dimostrare.

A garanzia dell'invitato viene previsto che, successivamente all'invito a dedurre, il pubblico ministero non può svolgere attività istruttorie, salva la necessità di compiere accertamenti sugli ulteriori elementi di fatto emersi a seguito delle controdeduzioni (art. 67, settimo comma).

Altra novità è il riconoscimento del diritto del presunto responsabile, dopo l'invito a dedurre, di visionare ed estrarre copia di tutti i documenti inseriti nel fascicolo istruttorio depositato presso la segreteria della Procura regionale (art. 71, primo comma); nell'ambito del c.d. accesso difensivo, inoltre è riconosciuto il diritto di accedere ai documenti ritenuti rilevanti per la difesa e detenuti dalle pubbliche amministrazioni, dagli enti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti e dai terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie (terzo comma) e, in caso di diniego o ritardo, il presunto responsabile può chiedere al pubblico ministero di acquisirli direttamente per renderli disponibili presso la segreteria della procura regionale (quinto comma).

Ulteriore garanzia per il presunto responsabile è la comunicazione del decreto di archiviazione, vistato dal Procuratore regionale, debitamente motivato (art. 69,

terzo comma), che preclude la riapertura delle indagini se non per fatti nuovi e diversi (art. 70).

Il codice introduce all'art. 95 (quarto comma) come motivo di archiviazione, per assenza di colpa grave, il fatto che l'azione amministrativa, ritenuta dannosa, del presunto responsabile si sia conformata al parere reso dalla Corte dei conti. Qualora infatti l'azione amministrativa degli amministratori, dei dirigenti e dei funzionari degli enti locali, sia conforme a previo parere reso dalla stessa Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo, è possibile che tale azione non sia in grado di rivestire i caratteri: di assoluta mancanza di diligenza, propri della colpa grave, e necessari all'affermazione della responsabilità amministrativa, e di fattore causale di eventuali danni erariali, comunque verificatisi in conseguenza della medesima azione.

Dopo questa illustrazione di massima degli obiettivi perseguiti dal nuovo codice e di alcuni elementi suscettibili di perplessità, si può passare ad un esame dei più significativi più significativi principi generali introdotti.

Principi generali

L'art. 1 definisce il perimetro della giurisdizione contabile della Corte dei conti esercitata nei:

- giudizi di conto;
- giudizi di responsabilità amministrativa per danno all'erario;
- gli altri giudizi in materia di contabilità pubblica;
- giudizi in materia pensionistica;
- giudizi aventi per oggetto l'irrogazione di sanzioni pecuniarie;
- gli altri giudizi nelle materie specificate dalla legge.

In questo contesto è opportuno ricordare che il giudizio di conto ha per oggetto la verifica della regolarità del conto giudiziale cui sono tenuti i titolari di gestione di tesoreria e gli agenti contabili.

Il giudizio di conto si connette al dovere pubblico per i soggetti ai quali è demandata una funzione pubblica o che esplicano un'attività rilevante per l'ordine pubblico, non essendo sufficiente il controllo amministrativo per una garanzia obiettiva dell'interesse pubblico.

La necessità di accertare, a mezzo di apposito organo giurisdizionale, il comportamento dei gestori di denaro o di beni pubblici prescinde dall'appartenenza dei gestori a un ente piuttosto che ad un altro e anche dalla qualificazione pubblicitica o privatistica del soggetto gestore (soggetto fisico, persona giuridica, società), e ciò in quanto il denaro proveniente, mediante coazione, dagli stessi contribuenti, deve essere circondato da eguali garanzie.

L'accertamento del diritto patrimoniale dell'Amministrazione alla corretta gestione e restituzione del denaro o dei beni deve avvenire in sede giurisdizionale e ciò in conseguenza dell'indisponibilità dell'azione di recupero da parte dell'Amministrazione pubblica. Tale accertamento avviene dinanzi alla Corte dei conti, giudice esclusivo in ragione della sua particolare posizione costituzionale ed ha carattere di giurisdizione sostanziale ed obiettiva; oggetto dell'accertamento è la correttezza e la regolarità della gestione di denaro o di beni pubblici da parte di ciascun agente contabile.

Il giudizio di responsabilità amministrativa per danno all'erario si esercita innanzi a una condotta, attiva od omissiva, dolosa o gravemente colposa, collegata a un rapporto di servizio, anche non di impiego, con la pubblica amministrazione, costitutiva di un danno pubblico valutabile economicamente pertanto risarcibile. L'impiegato che per azione od omissione, anche solo colposa, nell'esercizio delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato, è tenuto a risarcirlo. Quando l'azione od omissione è dovuta al fatto di più impiegati, ciascuno risponde per la parte che vi ha presa, tenuto conto delle attribuzioni e dei doveri del suo ufficio. Sottoponibili al giudizio della Corte dei Conti per responsabilità amministrativa, possono essere non soltanto i dipendenti o gli amministratori pubblici, ma anche soggetti che siano legati da un rapporto di servizio "in senso lato" con la Pubblica Amministrazione; rapporto che si configura tutte le volte che una persona fisica o giuridica venga inserita, a qualsiasi titolo, nell'apparato organizzativo pubblico e venga investita, sia autoritativamente sia convenzionalmente, dello svolgimento di attività rette da regole proprie dell'azione amministrativa, e divenga, in questo modo, partecipe dell'attività della Pubblica Amministrazione. Per il riguardo soggettivo, l'appartenenza all'apparato organizzativo pubblico è sufficiente sia funzionale, dunque può esserne titolo anche una concessione pubblica, un contratto di diritto privato, la percezione di fondi pubblici rientranti in un programma che l'amministrazione si proponga di realizzare. In tema di società partecipate pubbliche, il giudizio si applica:

- in caso di danni diretti al patrimonio dell'ente pubblico titolare della partecipazione;
- in caso di peculiari 'società legali';
- in caso di società *in house* secondo statuto.

Il giudizio si estende, anche a danni erariali derivanti da illecita gestione dei fondi pubblici assegnati ai gruppi consiliari dei partiti politici nell'ambito dei Consigli regionali.

Gli "altri giudizi in materia di contabilità pubblica", secondo la dicitura presente già nelle norme del 1933 - ossia il regolamento di procedura, tuttora vigente, recato dal regio decreto n. 1038 del 1933 - e del 1934 - il Testo unico, si intendono giudizi stabiliti dalla legge o di elaborazione giurisprudenziale, quali i giu-

dizi riguardanti le quote inesigibili, i giudizi contro i provvedimenti di ritenuta cautelare su stipendi e altri emolumenti; gli altri giudizi ad iniziativa di parte, come i giudizi per l'accertamento negativo della responsabilità, i giudizi sull'accertamento di poste controverse del conto giudiziale, i giudizi di aggio, i giudizi per contestazioni tra contabili.

I giudizi in materia pensionistica concernono sia l'esistenza del diritto alla pensione sia la sua entità, per pensioni a totale carico dello Stato o a carico degli enti previdenziali statali.

I "giudizi aventi per oggetto l'erogazione di sanzioni pecuniarie" possono dirsi giudizi di responsabilità amministrativa in assenza di danno erariale. Un esempio di tale fattispecie è dato dalla previsione che qualora gli enti territoriali ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, i relativi atti e contratti siano nulli e la Corte dei conti possa irrogare agli amministratori, che abbiano assunto la relativa delibera, la condanna ad una sanzione pecuniaria, pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione della violazione.

Più recentemente la legge n. 208 del 2015 ha previsto (articolo 1, comma 727) che la Corte dei conti possa irrogare sanzioni pecuniarie agli amministratori in caso di elusivo artificioso conseguimento degli obiettivi posti per la finanza degli enti territoriali.

Art. 2 (Principio di effettività) - Art. 3 (Principio di concentrazione)

Gli artt. 2 e 3 affermano i principi di effettività della tutela assicurata dalla giurisdizione contabile e di concentrazione davanti al giudice contabile di ogni forma di tutela degli interessi pubblici e dei diritti soggettivi coinvolti. Secondo il principio di effettività, il giudice deve assicurare "una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo". Una tutela piena ed effettiva, in modo che, per dirla in termini chiovendiani, il soggetto che ha ragione possa ottenere "praticamente tutto quello e proprio quello che egli ha diritto di conseguire".

Art. 4 (Giusto processo)

"La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge" è quanto sancisce l'art.111 Cost., modificato dalla legge cost. n. 2 del 1999, nel quale si dà una base costituzionale al principio del giusto processo, disponendo, al primo comma, che "la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge", al secondo comma dispone, inoltre, che ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti ad un giudice terzo e imparziale, oltre che nel rispetto del principio della ragionevole durata. La norma assume, pertanto, il principio del giusto processo come modalità attuativa esclusiva della funzione giurisdizionale, pur nel rispetto della riserva di legge ivi prevista e in armonia con il disposto dell'art. 101, Cost. che sancisce la

soggezione dei giudici soltanto alla legge. Il giusto processo, in quanto modo di essere della funzione giurisdizionale, non incontra limiti in relazione ai diversi ambiti in cui essa viene esercitata con la conseguenza che i principi di cui all'art. 111, Cost., si rendono applicabili e operanti per qualunque tipo di processo, Tale principio nel processo contabile è ribadito all'art. 4.

Nella disciplina del precedente codice era previsto (art. 47) un ampio "potere sindacatorio" del giudice, in base al quale la Corte poteva disporre assunzione di testimoni, produzione di atti, accertamenti diretti a cura del p.m., ammettere altri mezzi istruttori ed ordinare l'intervento in giudizio di soggetti non chiamati in causa, d'ufficio o su richiesta delle parti.

Nell'ambito del "potere sindacatorio", il punto di maggior contrasto giurisprudenziale riguardava l'integrazione del contraddittorio disposto dal giudice, alla luce dei principi affermati nella nuova versione (art. 1 legge cost. n. 2/99) dell'art. 111 della Costituzione, il cui primo comma recita che "la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge".

Nel nuovo codice non solo è stato disposto il divieto di chiamata in giudizio su ordine del giudice (art. 83) ma è stato previsto anche che in ipotesi di litisconsorzio necessario sostanziale, qualora non tutte le parti siano state convenute, il giudice tiene conto di tale circostanza ai fini della determinazione della minor somma da porre a carico dei condebitori nei confronti dei quali pronuncia sentenza.

Sempre in termini di giusto processo il nuovo codice ha rivisitato la procedura di concessione della proroga dei termini di emissione della citazione prevedendo (art.68) che il giudice, quando accoglie l'istanza di proroga, fissa il termine finale della proroga e quello di comunicazione dell'ordinanza ai destinatari di invito a dedurre.

Sotto il profilo della giusta azione, per quanto riguarda le caratteristiche dell'azione pubblica di danno è venuta meno la sua obbligatorietà e irretrattabilità. Il Codice introduce due novità.

Anzitutto, prevede le ipotesi in cui il pubblico ministero ha il dovere di non iniziare l'azione, allorquando (art. 69), anche a seguito di invito a dedurre, la notizia di danno risulta infondata o non vi siano elementi sufficienti a sostenere in giudizio la contestazione di responsabilità; in detti casi il pubblico ministero dispone l'archiviazione del fascicolo istruttorio.

L'archiviazione è altresì disposta, per assenza di colpa grave, quando l'azione amministrativa si è conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi; viene quindi introdotto una regola prudenziale di previa valutazione della fondatezza della pretesa e di ponderazione del risarcimento perseguibile rispetto ai prevedibili costi.

È poi previsto che il pubblico ministero possa, anche mediante dichiarazione in udienza, rinunciare motivatamente agli atti del processo (art. 110, secondo comma), con accettazione delle parti; il giudice, se la rinuncia e l'accettazione

sono regolari, dichiara l'estinzione del processo (sesto comma); la declaratoria di estinzione del processo non dà luogo a pronuncia sulle spese.

Il nuovo codice prevede inoltre il diritto del presunto responsabile, dopo l'invito a dedurre, di visionare ed estrarre copia di tutti i documenti inseriti nel fascicolo istruttorio depositato presso la segreteria della Procura regionale (art. 71, primo comma).

Art. 5 (Dovere di motivazione e sinteticità degli atti)

Con riferimento all'articolo 5, primo comma, che prevede l'obbligo di motivazione dei provvedimenti decisori del giudice e di "ogni atto del pubblico ministero", si osserva che anche altre specifiche disposizioni del Codice prevedono l'obbligo di motivazione per numerose e determinate categorie di atti del pubblico ministero: l'art. 56 sulle deleghe istruttorie, l'art. 58 sulle richieste di documenti e informazioni, l'art. 59 sull'esibizione di documenti, l'art. 60 sulle audizioni personali, l'art. 61 sulle ispezioni e sugli accertamenti, l'art. 62 sul sequestro documentale, l'art. 68 sull'istanza di proroga per la conclusione delle indagini, l'art. 69 sul decreto di archiviazione, l'art. 70 sulla riapertura del fascicolo istruttorio archiviato, l'art. 72 sulla decisione sull'istanza di proroga del termine per le deduzioni, ancora l'art. 65 enuncia che l' "*omessa o apparente motivazione dei provvedimenti istruttori del pubblico ministero*" e altresì l'audizione assunta in violazione del diritto di difesa costituiscono causa di nullità dell'atto istruttorio e delle operazioni conseguenti".

Una notazione critica va espressa rispetto alle varie innovazioni suindicate introdotte dal codice, accentuatamente "garantiste", indubbiamente, che però non agevolano il difficile lavoro del pubblico ministero.

Il secondo comma introduce il principio di sinteticità degli atti, tale principio è valido sia per gli atti di parte sia per gli atti del giudice. Una siffatta previsione è di enorme importanza nel processo contabile anche alla luce della recente introduzione del processo telematico, per la cui funzionalità si impone necessariamente una tecnica redazionale chiara e sintetica ed una lunghezza contenuta in poche cartelle al fine di evitare inutili prolissità.

Non va dimenticato però che un atto o un provvedimento sintetico deve comunque contenere tutte le informazioni necessarie, non una di più non una di meno. La sintesi esige, inoltre, una tecnica linguistica e ampia padronanza degli strumenti giuridici, quindi non si può pensare che un testo sintetico assicuri un risparmio di tempo, né un testo sintetico può essere confuso con una scrittura veloce e superficiale.

Art. 6 (Digitalizzazione degli atti e informatizzazione delle attività)

L'articolo 6 riferisce al primo comma che i giudizi dinanzi alla Corte dei conti sono svolti mediante le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Il secondo comma prevede che gli atti processuali, i registri, i provvedimenti del

giudice, dei suoi ausiliari, del personale degli uffici giudiziari, dei difensori, delle parti e dei terzi sono previsti quali documenti informatici e sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge, purché sia garantita la riferibilità soggettiva e l'integrità dei contenuti, in conformità ai principi stabiliti nel d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82. Al terzo comma si rinvia alle specifiche disposizioni del 2012 che stabiliscono indicazioni tecniche, operative e temporali, disciplinano, in particolare, le modalità per la tenuta informatica dei registri, per l'effettuazione delle comunicazioni e notificazioni mediante posta elettronica certificata o altri strumenti di comunicazione telematica, le modalità di autenticazione degli utenti e di accesso al fascicolo processuale informatico, nonché le specifiche per la formazione, il deposito, lo scambio e l'estrazione di copia di atti processuali digitali, con garanzia di riferibilità soggettiva, integrità dei contenuti e riservatezza dei dati personali. Il quarto comma prevede che il pubblico ministero contabile può effettuare, in conformità ai decreti di cui al terzo comma, le notificazioni degli atti direttamente agli indirizzi di posta elettronica certificata contenuti in pubblici elenchi o registri. Il quinto comma sancisce che si applicano, ove non previsto diversamente, le disposizioni di legge e le regole tecniche relative al processo civile telematico.

Come è noto, l'informatizzazione e la digitalizzazione dei giudizi presso la Corte dei conti è stata prevista dall'articolo 20-*bis* del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, dal 2 dicembre 2015, secondo le previsioni del decreto Corte dei conti del 21 ottobre 2015, pubblicato su Gazzetta Ufficiale n. 256 del 3 novembre 2015.

L'informatizzazione dei sistemi giudiziari, peraltro, costituisce, un generalizzato obiettivo di modernizzazione ed efficientamento, per il quale la Corte dei conti già eccelle.

Attualmente, infatti, le Sezioni giurisdizionali e le Procure della Corte dei conti si avvalgono della posta elettronica certificata anche per l'invio e per la ricezione di atti processuali, pre-processuali o istruttori, purché sottoscritti o dichiarati conformi all'originale, e della firma digitale o della firma elettronica qualificata, nonché in generale per la trasmissione di documenti (anche non firmati) e per ogni altra comunicazione che richieda una ricevuta. Le ulteriori attività pianificate mirano a un potenziamento delle funzioni di dematerializzazione degli atti e dei documenti sul sistema per rendere operative tutte le Sezioni e gli Uffici di Procura e l'acquisizione e sviluppo dei conti giudiziari online.

Art. 8 (Organi della giurisdizione contabile)

La giurisdizione contabile è esercitata dalle sezioni giurisdizionali regionali, dalle sezioni di appello, dalle sezioni riunite in sede giurisdizionale e dalle sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti.

Art. 9 (Sezioni giurisdizionali regionali)

Le Sezioni giurisdizionali regionali sono organi di primo grado della giurisdi-

zione contabile con sede nel capoluogo di provincia e con competenza riferita al territorio regionale, nelle Province autonome di Trento e di Bolzano hanno sede le correlative sezioni giurisdizionali con competenza nel rispettivo territorio provinciale. Le decisioni sono collegiali, con l'intervento di tre magistrati, salvo che in materia di ricorsi pensionistici per la quale si ha composizione monocratica.

Art. 10 (Sezioni giurisdizionali di appello)

Le Sezioni giurisdizionali di appello hanno sede a Roma, con competenza estesa al territorio nazionale ad eccezione di quella con sede a Palermo che ha competenza per la Regione Sicilia. Esse decidono con l'intervento di cinque magistrati (di cui un presidente di sezione). I criteri di distribuzione delle cause tra le tre sezioni centrali di appello sono stabiliti dal presidente della Corte dei conti all'inizio di ciascun anno giudiziario, secondo il criterio della rotazione.

Art. 11 (Sezioni riunite)

L'articolo disciplina tanto le Sezioni Riunite in sede giurisdizionale quanto quelle in speciale composizione. Quelle in sede giurisdizionale costituiscono la giurisdizione superiore all'interno del sistema di giustizia contabile sia per l'uniforme interpretazione sia per i conflitti e regolamenti di competenza. La loro composizione consta del presidente e di sei magistrati in servizio presso le sezioni giurisdizionali di appello, scelti secondo criteri predeterminati con decreto presidenziale all'inizio dell'anno giudiziario.

Quelle in speciale composizione esercitano la propria giurisdizione esclusiva decidendo in unico grado, nei giudizi in materia di:

- i piani di riequilibrio degli enti territoriali e ammissione al fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali;
- ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'Istat;
- certificazione dei costi dell'accordo di lavoro presso le Fondazioni lirico sinfoniche;
- rendiconti dei gruppi consiliari dei Consigli regionali;
- altre materie che siano loro riservate dalla legge.

Esse presentano un collegio composto da sei consiglieri più il presidente. La specificità è data dalla previsione che i sei consiglieri componenti giungano, tre dalle sezioni giurisdizionali in sede giurisdizionale, tre da quelle in sede di controllo; tutti individuati sulla base di criteri predeterminati, sentito il consiglio di presidenza e tenendo conto del principio di rotazione, sono nominati con decreto presidenziale all'inizio di ogni anno. Tutto ciò per meglio assicurare il rispetto del principio costituzionale del giudice precostituito per legge.

Art. 12

L'articolo concerne il pubblico ministero, le cui funzioni sono esercitate dal procuratore regionale se innanzi alle sezioni giurisdizionali regionali; dal procuratore generale innanzi alle sezioni riunite e alle sezioni giurisdizionali d'appello. Il procuratore generale coordina, anche dirimendo eventuali conflitti di competenza, l'attività dei procuratori regionali e questi ultimi quella dei magistrati assegnati ai loro uffici.

Fase preprocessuale (artt. 51-72)

Il titolo I della Parte II (*Fase preprocessuale*) è articolato in quattro Capi:

- I. Denuncia di danno;
- II. Attività istruttoria del p.m. presso la Corte dei conti;
- III. Conclusione della fase istruttoria;
- IV. Attività preprocessuali di parte.

Denuncia di danno e Attività istruttoria del p.m. presso la Corte dei Conti (artt. 51-65)

Gli articoli impongono che la disciplina della fase istruttoria e dell'emissione dell'invito a dedurre sia riordinata prevedendo:

- 1) la specificità e concretezza della notizia di danno;
- 2) dopo l'emissione dell'invito a dedurre il pieno accesso agli atti e ai documenti che il p.m. mette a base della contestazione;
- 3) l'obbligatorio svolgimento a pena di inammissibilità dell'azione dell'audizione personale richiesta dal presunto responsabile, con facoltà di assistenza personale;
- 4) la specificazione delle modalità di esercizio dei poteri istruttori;
- 5) e 6), il riordino della disciplina della archiviazione con previsione della formalizzazione del provvedimento di archiviazione e della preclusione, ad esso collegata, in sede di giudizio alla possibilità per il giudice di disporre la chiamata in causa di soggetto già destinatario di provvedimento di archiviazione, in assenza di nuovi elementi e motivate ragioni.

Denuncia di danno

Art. 51 (Notizia di danno erariale)

Il Pubblico Ministero inizia l'attività istruttoria, ai fini dell'adozione delle determinazioni inerenti l'esercizio dell'azione erariale, sulla base di *specificata e concreta* notizia di danno, comunque acquisita, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge.

La fase di avvio delle attività accertative non può prescindere dalla notizia di

danno. Il codice ribadisce i necessari caratteri della notizia che deve essere “specifica” e “concreta”.

Il termine notizia, comunque non equiparabile a quello di denuncia, è da intendersi, secondo la comune accezione, come dato cognitivo derivante da apposita comunicazione, oppure percepibile da strumenti di informazione di pubblico dominio; l'aggettivo specifica è da intendersi come informazione che abbia una sua *peculiarità e individualità* e che non sia riferibile ad una pluralità indifferenziata di fatti, tale da non apparire generica, bensì ragionevolmente circostanziata; l'aggettivo concreta è da intendersi come *obiettivamente attinente alla realtà* e non a mere ipotesi o supposizioni. L'espressione nel suo complesso deve, pertanto, intendersi riferita non già ad una pluralità indifferenziata di fatti, ma a uno o più fatti, ragionevolmente individuati nei loro tratti essenziali e non meramente ipotetici, con verosimile pregiudizio per gli interessi finanziari pubblici, onde evitare che l'indagine del p.m. contabile sia assolutamente libera nel suo oggetto, assurgendo ad un non consentito controllo generalizzato.

Art. 52 (Obbligo di denuncia di danno e onere di segnalazione)

L'articolo disciplina su chi grava l'obbligo della denuncia di danno, indicando i soggetti obbligati:

- i responsabili delle strutture burocratiche di vertice delle amministrazioni, comunque denominate, ovvero i dirigenti o responsabili di servizi, in relazione al settore cui sono preposti, che nell'esercizio delle loro funzioni vengono a conoscenza, direttamente o a seguito di segnalazione di soggetti dipendenti, di fatti che possono dare luogo a responsabilità erariali, devono presentarne tempestiva denuncia alla Procura della Corte dei conti territorialmente competente. Va sottolineato che le generalità del pubblico dipendente denunciante sono tenute riservate, ciò per conformare il dettato normativo al contenuto delle “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti” (c.d. whistleblower) presenti nella determina dell'Anac n. 6 del 28 aprile 2015;
- sono tenuti a fare immediata denuncia di danno direttamente al procuratore regionale competente, informandone i responsabili delle strutture di vertice delle amministrazioni interessate, anche gli organi di controllo e di revisione delle pubbliche amministrazioni, nonché i dipendenti incaricati di funzioni ispettive;
- i magistrati della Corte dei conti assegnati alle sezioni e agli uffici di controllo segnalano alle competenti procure regionali i fatti, che emergano nell'esercizio delle loro funzioni dai quali possano derivare responsabilità erariali;
- il pubblico ministero informa il procuratore generale presso la Corte dei conti, dando notizia della imputazione quando esercita l'azione penale per un reato che ha cagionato un danno all'erario (art. 129, terzo comma c.p.p.).

La pubblica amministrazione tenuta alla denuncia del danno erariale non esaurisce il suo compito con la semplice segnalazione alla Procura contabile: ha infatti l'obbligo di porre in essere tutte le iniziative per eliminare o ridurre le conseguenze lesive del danno prodotto, così come di attivarsi per l'accertamento, in sede amministrativa, e per la rifusione del danno da parte del responsabile. Questo, ovviamente, perché il soggetto tenuto all'obbligo di denuncia abbia il potere di intervenire ulteriormente per limitare le conseguenze dannose derivanti dal fatto illecito.

Va posta particolare attenzione alla disposizione normativa al quarto comma del presente articolo, in quanto concerne il delicato rapporto tra le due attribuzioni, il controllo e la giurisdizione, che la Costituzione assegna alla Corte dei conti (art. 100, secondo comma, art. 103, secondo comma); disciplina le connessioni tra le risultanze e gli esiti accertativi raggiunti in sede di controllo e la documentazione ed elementi probatori producibili in giudizio.

I magistrati della Corte dei conti assegnati alle sezioni e agli uffici di controllo segnalano alle competenti procure regionali i fatti, che emergano nell'esercizio delle loro funzioni, dai quali possano derivare responsabilità erariali. Questa disposizione che rappresenta una novità, attiene all'importante tematica dei rapporti tra controllo e giurisdizione. Il quarto comma individua una specifica "segnalazione", da parte dei magistrati assegnati alle Sezioni ed agli Uffici di controllo che nell'esercizio delle loro funzioni abbiano rilevato fatti dai quali possano derivare responsabilità erariali.

La Corte Costituzionale con sentenza n. 29 del 1995 si esprimeva "(...) è incontestabile che il titolare dell'azione di responsabilità possa promuovere quest'ultima sulla base di una notizia o di un dato acquisito attraverso l'esercizio dei poteri istruttori inerenti al controllo sulla gestione, poiché, una volta che abbia avuto comunque conoscenza di un'ipotesi di danno, non può esimersi, ove ne ricorrano tutti i presupposti dall'attivare l'azione di responsabilità. I rapporti tra attività giurisdizionale e controllo sulla gestione debbono arrestarsi a questo punto, poiché si vanificherebbero illegittimamente gli inviolabili "diritti della difesa" (...) ove le notizie o i dati acquisiti (...) possano essere utilizzati anche in sede processuale." Nella pronuncia della Corte Costituzionale si statuisce che qualora dal controllo emergessero ipotesi di danno erariale, tali ipotesi potevano essere utilizzate al fine di promuovere l'azione di responsabilità amministrativa. Tuttavia le notizie o i dati inerenti ad ipotesi di danno erariale, acquisiti dalle Sezioni e dagli Uffici di controllo della Corte dei conti, non avrebbero potuto transitare nella fase istruttoria del giudizio di responsabilità come prove già preconstituite in sede di controllo. La prova del danno erariale restava rimessa all'attività del procuratore contabile, presso la competente sezione giurisdizionale e all'interno del singolo giudizio di responsabilità.

Il quarto comma dell'articolo in questione, recependo il predetto principio, codifica ora normativamente quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale. Si

rispetta il principio della inutilizzabilità delle notizie o dei dati acquisiti attraverso la funzione di controllo al fine di non compromettere i diritti della difesa delle parti, ma si impone un contatto tra i due momenti dell'attività quello di controllo e quello della giurisdizione della Corte. Di fronte a fatti circostanziati e non ipotetici o indifferenziati che possono costituire una notizia di danno "specifica e concreta" e dunque idonea a legittimare l'esercizio dell'azione di responsabilità erariale da parte della competente Procura regionale, i magistrati della Corte dei conti assegnati alle sezioni e agli uffici di controllo segnalano alle competenti procure regionali fatti che emergano nell'esercizio delle loro funzioni dai quali possano derivare responsabilità erariali.

Attività istruttoria del pubblico ministero presso la Corte dei conti (artt. 55-65) Il Capo II (artt. 55-65) concerne l'attività del p.m. presso la Corte dei conti, non introduce nuovi o diversi poteri istruttori ma si pone nell'ottica di disciplinare e dettagliare i poteri istruttori del pubblico ministero, prevedendo allo stesso tempo le più opportune garanzie della difesa sin dalla fase istruttoria. L'attribuzione del potere di agire in giudizio a un organo neutrale e indipendente, estraneo all'amministrazione è preordinata a garantire il rispetto dei principi di imparzialità e del buon andamento.

La posizione del p.m. contabile è uguale a quella del pubblico ministero presso il giudice ordinario (penale o civile): si tratta di un organo propulsore dell'attività giurisdizionale che ha la funzione, nell'interesse pubblico, di garantire la corretta applicazione della legge. L'art. 55 disciplina più nel dettaglio gli atti d'istruzione del p.m., prevedendo l'ambito dell'attività del p.m. introducendo come novità: la possibilità di accertare fatti e circostanze favorevoli al presunto responsabile del danno erariale. Il pubblico ministero compie ogni attività utile per l'acquisizione degli elementi necessari all'esercizio dell'azione erariale e svolge, altresì, accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona individuata quale presunto responsabile.

Il pubblico ministero può richiedere documenti e informazioni e, altresì, disporre l'esibizione di documenti; audizioni personali; ispezioni e accertamenti diretti presso le pubbliche amministrazioni e i terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a carico dei bilanci pubblici; il sequestro di documenti; consulenze tecniche. Si prevede anche la possibilità per il p.m. di delegare accertamenti istruttori alla Guardia di finanza, ad altre forze di polizia, anche locale, e agli ufficiali del Governo. Solo in casi eccezionali e motivati può conferire incarichi di accertamento ai dirigenti di qualsiasi PA individuati in base a criteri di professionalità e territorialità e può avvalersi di consulenti tecnici.

L'art. 57 prevede come novità: la riservatezza, salvo motivate e parziali deroghe, delle attività istruttorie fino alla notificazione dell'invito a dedurre al presunto responsabile del danno erariale.

L'art. 58 stabilisce anche la possibilità che il p.m. contabile chieda all'autorità

giudiziaria l'invio di documenti ed atti, anche coperti da segreto istruttorio investigativo. Altro elemento di novità appare la previsione dell'acquisizione di documentazione, con decreto motivato a pubbliche amministrazioni, enti pubblici e altri soggetti destinatari di erogazioni pubbliche; elemento di novità appare la previsione dell'acquisizione di documentazione, ove pubblicata, mediante accesso ai siti Internet delle PPA.A.

L'art. 60 enuncia una specifica disposizione sulle audizioni personali di soggetti informati sui fatti, novità assolute sono costituite dalla previsione della nullità dell'audizione che si svolge senza la richiesta assistenza del difensore di fiducia, nonché della sanzione pecuniaria irrogata dal p.m. a coloro che, senza giustificato motivo, non si presentano all'audizione.

L'art. 61 precisa l'oggetto delle ispezioni e accertamenti diretti, le attività effettuate al fine di reperire documenti, atti ed altri elementi utili all'accertamento dei fatti oggetto d'indagine sono disposte dal p.m. con decreto motivato.

L'art. 62 disciplina il sequestro documentale disposto con decreto motivato, ed eseguito presso le PPA.A. e altri soggetti pubblici per garantire l'immediata e integrale acquisizione dei documenti. Il decreto di sequestro è reclamabile davanti alla sezione giurisdizionale da chiunque abbia interesse, entro dieci giorni dalla consegna del decreto. Entro dieci giorni dal deposito del reclamo la sezione, in camera di consiglio e sentite le parti decide. Qualora si ravvisi l'estraneità dell'atto o documento sequestrato all'oggetto dell'istruttoria, la sezione annulla il decreto di sequestro e dispone l'immediato dissequestro.

Infine l'art. 65 prevede la novità: nullità degli atti istruttori assunti con motivazione omessa o apparente.

Conclusione della fase istruttoria (artt. 66-70)

L'art. 66 disciplina gli atti interruttivi della prescrizione. La prescrizione può essere interrotta dall'invito a dedurre o da altro formale atto di costituzione in mora. Il termine quinquennale di prescrizione può essere interrotto per una sola volta. Ai sensi del secondo comma dell'art. 66, a seguito dell'interruzione, al tempo residuo per raggiungere l'ordinario termine quinquennale di prescrizione si aggiunge un periodo massimo di due anni: ne consegue che la durata massima complessiva del termine di prescrizione non può in ogni caso eccedere i sette anni, decorrenti dall'esordio della prescrizione stessa. In tal modo si avrà una durata massima di sette anni del termine di prescrizione, durante il processo erariale la prescrizione è sospesa. Il termine di prescrizione deve essere computato dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso. In caso di occultamento doloso del danno, la prescrizione decorre dalla data della sua scoperta. Prima di emettere l'atto di citazione in giudizio il p.m. notifica al presunto responsabile un invito a dedurre, in cui devono essere esplicitati tutti gli elementi essenziali di fatto, di ciascuna condotta contestata e del contributo causale dell'invitato. Il presunto responsabile ha 45 giorni, che decorrono dal perfezionamento dell'ultima

notificazione dell'invito, per depositare le sue deduzioni, eventuali documenti nello stesso termine; in calce alle deduzioni o con separato atto, il presunto responsabile può chiedere di essere sentito personalmente dal p.m.. L'omessa audizione richiesta comporta l'inammissibilità dell'atto di citazione. Entro 120 giorni decorrenti dalla scadenza del termine assegnato per la presentazione delle controdeduzioni, il pubblico ministero emette l'atto di citazione, se non ritiene di archiviare il fascicolo anche sulla base degli elementi difensivi prodotti nelle controdeduzioni. Un massimo di due motivate proroghe, del termine di 120 giorni per il deposito dell'atto di citazione, possono essere richieste dal p.m. alla sezione giurisdizionale. Alla mancata concessione della proroga consegue l'obbligo per il p.m. di emettere l'atto di citazione oppure disporre l'archiviazione nei successivi 45 giorni. Elementi di novità sono:

- la specificazione del contenuto necessario dell'invito a dedurre;
- l'elevazione del termine minimo per controdedurre (da 30 a 45 giorni);
- la previsione per la quale successivamente all'invito a dedurre non sono ammesse ulteriori attività istruttorie, salva la necessità di compiere accertamenti sugli ulteriori elementi di fatto emersi a seguito delle controdeduzioni.

La disposizione è coerente con l'assetto dell'attività del pubblico ministero in due fasi aventi diverse caratteristiche (l'art. 71) prevede il passaggio, proprio con l'invito a dedurre, dalla fase dell'istruttoria, coperta da riservatezza, a quella successiva, caratterizzata dall'ampio diritto del soggetto destinatario dell'invito a dedurre di accedere a tutti gli atti del fascicolo istruttorio e con la disciplina dei rapporti tra invito a dedurre e atto di citazione (art. 87). La disciplina è completata con l'introduzione espressa della facoltà del soggetto invitato a dedurre di presentare istanza di proroga del termine assegnato per controdedurre entro cinque giorni dalla notifica dell'invito a dedurre (art. 72.2), e la previsione di uno speciale procedimento di controllo del Presidente della sezione sul decreto di diniego del pubblico ministero (art. 72.4).

Archiviazione e riapertura del fascicolo (artt. 69-70)

Un possibile esito del procedimento è l'archiviazione del fascicolo istruttorio; tale evenienza consegue alla verifica, anche a seguito dell'invito a dedurre, sia dell'infondatezza della notizia di danno erariale che della carenza di elementi sufficienti per sostenere il giudizio di responsabilità. Uno specifico motivo di archiviazione è poi costituito dal fatto che l'azione amministrativa dell'amministratore dell'ente locale risulti conforme a parere reso dalla Corte dei conti in sede di controllo. Va ricordato che l'art. 1 della legge 20/1994 ha disposto che la responsabilità erariale è ravvisabile solo per dolo o colpa grave, ma è esclusa sempre la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi

in considerazione nell'esercizio del controllo. Il decreto di archiviazione, per cui è introdotto il necessario visto del Procuratore generale, va comunicato al destinatario dell'invito a dedurre. Se, invece, il procuratore regionale non concorda con l'archiviazione, comunica al p.m. titolare del fascicolo le proprie osservazioni. In caso di permanenza del dissenso è previsto un ulteriore elemento di novità, la possibile avocazione del fascicolo da parte del procuratore regionale. In presenza di fatti nuovi e diversi successivi all'archiviazione, i fascicoli istruttori archiviati possono essere riaperti (art.70) con decreto motivato del procuratore regionale.

Attività preprocessuali di parte (artt. 71-72)

Gli artt. 71 e 72 riguardano le attività difensive. L'obiettivo che si vuole realizzare è quello di consentire al presunto responsabile, già nella fase processuale, la più ampia difesa, "dopo l'avvenuta emissione dell'invito a dedurre, nel quale devono essere esplicitati gli elementi essenziali del fatto, deve essere garantito pieno accesso agli atti e ai documenti messi a base della contestazione". È stato di conseguenza previsto che il destinatario dell'invito a dedurre ha diritto di visionare ed estrarre copia di tutti i documenti inseriti nel fascicolo istruttorio depositato presso la segreteria della procura regionale. In un quadro di coerenza anche con i principi del giusto processo e per la miglior tutela delle ragioni difensive è stato previsto che per l'invitato a dedurre tutti i termini per l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi e per il diritto di accesso civico siano ridotti della metà.

E ancora, è stato previsto che in caso di diniego all'accesso o decorsi inutilmente i termini per l'adozione del provvedimento espresso, il destinatario dell'invito a dedurre possa chiedere al pubblico ministero (con effetto sospensivo del termine per controdedurre) l'attivazione dei poteri istruttori di cui gli articoli 58 (richieste di atti) e 62 (sequestro di documenti), motivando in ordine alla rilevanza dei documenti specificamente individuati per la sua difesa. Se il pubblico ministero non ritiene di accogliere la richiesta, è comunque tenuto a trasmetterla entro tre giorni, dandone comunicazione al ricorrente, al presidente della sezione giurisdizionale, che decide entro cinque giorni.

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

Era infatti emerso che spesso le attività tese all'acquisizione di elementi difensivi sono ostacolate dall'inerzia o da ingiustificati ritardi delle amministrazioni.

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

Il Capo IV (artt. 71 e 72) è inerente alle attività difensive costituite dalle attività preprocessuali di parte.

Tali disposizioni intendono attuare la delega nella parte in cui prevede (art. 20, secondo comma, lett. g), n. 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”*.

In particolare, è stabilito il diritto del presunto responsabile, previa domanda scritta, ad accedere al fascicolo istruttorio depositato e a visionare ed estrarre copia di tutti gli atti e documenti ivi contenuti. Questi può, inoltre, accedere a tutti i documenti detenuti da pubbliche amministrazioni che ritenga rilevanti per la difesa; i termini di accesso agli atti sono, in tal caso, ridotti della metà (rispetto a quanto stabilito dalla legge 241/1990); in caso di diniego dell’accesso è previsto il possibile ricorso del destinatario dell’invito a dedurre al pubblico ministero per l’attivazione dei suoi poteri istruttori (art. 71).

Come conseguenza dell’invito di cui all’art. 67, è previsto dall’art. 72 che il presunto responsabile possa presentare deduzioni scritte con la relativa documentazione e gli altri elementi di prova su cui si basa la sua difesa entro 45 gg. dall’invito (o nel maggior termine fissato dal p.m.), termine prorogabile su richiesta motivata, su cui il p.m. decide con decreto. In caso di diniego della proroga, il presunto responsabile può proporre reclamo alla sezione giurisdizionale regionale che decide definitivamente con decreto, acquisite le memorie e i documenti del pubblico ministero.

Introduzione del giudizio (artt. 86-90)

Il Capo II del titolo III riguarda le fasi dell’introduzione del giudizio.

L’art. 86 elenca i contenuti dell’atto di citazione, prevede le ipotesi di nullità, la rinnovazione per mancata costituzione del convenuto (e gli effetti estintivi del giudizio per la mancata rinnovazione), le vicende successive derivanti dai vizi della citazione. Tale disciplina riprende quella analoga prevista per la citazione dal codice di procedura civile (artt. 163 e ss.). Scarne indicazioni sul contenuto dell’atto sono indicate dagli artt. 1 e 45 del r.d. 1038/1933.

L’art. 88 prevede la fissazione dell’udienza con decreto del presidente della sezione (diversamente dall’art. 163 c.p.c., l’art. 86 del codice prevede solo l’invito al convenuto a comparire all’udienza) che indica i termini per la costituzione delle parti e il deposito di memorie; le notificazioni al presunto responsabile, ad opera del p.m., può avvenire a mezzo Pec; il relatore della causa è nominato con separato provvedimento del presidente.

L’art. 89 prevede - come l’art. 163-bis c.p.c. - la possibilità di abbreviazione fino alla metà dei termini per la fissazione dell’udienza. Riproponendo una disposizione della legge Pinto (l. 89/2001) anch’essa finalizzata al rispetto del principio della ragionevole durata del processo, l’art. 89 stabilisce che, nel procedimento contabile, il presunto responsabile ha diritto di depositare, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, un’istanza di accelerazione, almeno sei mesi prima che siano trascorsi i

termini di ragionevole durata di cui all'articolo 2, comma 2-bis, della stessa legge 89. L'art. 90 riguarda la costituzione del convenuto e la comparsa di risposta; il contenuto della disposizione coincide pressoché integralmente con quanto previsto sulla stessa materia dagli articoli 166 e 167 del codice processuale civile.

Giudizi innanzi le sezioni riunite (artt. 114-129)

Il titolo IV disciplina i giudizi presso le sezioni riunite con particolare riferimento alle questioni di massima, al regolamento di competenza ed ai giudizi in unico grado. La legge delega alla lettera *n*) dell'art. 20, secondo comma, demanda al Governo di «ridefinire e riordinare le norme concernenti il deferimento di questioni di massima e di particolare importanza, i conflitti di competenza territoriale e il regolamento di competenza avverso ordinanze che dispongano la sospensione necessaria del processo, proponibili alle sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale, in conformità alle disposizioni dell'articolo 374 del codice di procedura civile, in quanto compatibili, e in ossequio ai principi della nomofilachia e della certezza del diritto».

È bene ricordare che l'art. 1, settimo comma, del decreto-legge n. 453 del 1993 (convertito dalla legge n. 19 del 1994) prevede che le sezioni riunite della Corte dei conti decidano sui conflitti di competenza e sulle questioni di massima deferite dalle sezioni giurisdizionali centrali o regionali, ovvero a richiesta del procuratore generale. Esse sono presiedute dal presidente della Corte dei conti o da un presidente di sezione e giudicano con sette magistrati. Il presidente della Corte può disporre che le sezioni riunite si pronuncino sui giudizi che presentano una questione di diritto già decisa in senso difforme dalle sezioni giurisdizionali, centrali o regionali, e su quelli che presentano una questione di massima di particolare importanza. Se la sezione giurisdizionale, centrale o regionale, ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle sezioni riunite, rimette a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione del giudizio.

Questioni di massima (artt. 114-117)

In particolare, il Capo I riguarda le questioni di massima e le questioni di particolare importanza.

L'art. 114 disciplina il deferimento alle sezioni riunite, da parte delle sezioni giurisdizionali d'appello, di c.d. questioni di massima, nonché il deferimento, da parte del Presidente della Corte o del procuratore generale di questioni di diritto, che abbiano dato luogo a indirizzi giurisprudenziali difformi.

In base all'art. 115 i termini per la fissazione dell'udienza sono brevi (entro 10 giorni dalla comunicazione), le parti possono presentare memorie e l'atto di deferimento deve essere comunicato anche al giudice della causa in relazione alla quale la questione è sollevata, che sospenderà il giudizio in attesa della decisione. Il processo segue la disciplina dell'appello, in quanto applicabile (art. 116).

L'art. 117 consente alla sezione giurisdizionale di appello di rimettere la decisio-

ne alle sezioni riunite quando queste abbiano affermato un principio di diritto che esse non condividono e conseguentemente non intendono applicare.

Regolamento di competenza (artt. 118-122)

Il Capo II riguarda il regolamento di competenza, cui attualmente si applica il codice di procedura civile, artt. 42 e seguenti. Il giudice propone con ordinanza il regolamento di competenza e dispone la rimessione del fascicolo di ufficio alla segreteria delle sezioni riunite. In mancanza dell'iniziativa del giudice, spetta alle parti la facoltà di provvedervi. Dal giorno dell'ordinanza il processo è sospeso.

La sentenza è pronunciata in camera di consiglio e detta i provvedimenti essenziali alla prosecuzione del giudizio e la fissazione di un termine per la riassunzione innanzi alla sezione dichiarata competente.

L'art. 118 del Codice disciplina il conflitto di competenza territoriale, disponendo che se il giudice adito pronuncia ordinanza con la quale dichiara la propria incompetenza territoriale e contestualmente indica il giudice competente e fissa un termine per la riassunzione della causa, il giudice dichiarato competente può richiedere d'ufficio il regolamento di competenza dinanzi alle sezioni riunite. In base all'art. 120, il fascicolo dovrà essere trasmesso alla segreteria delle sezioni riunite e una comunicazione dell'ordinanza dovrà essere data alle parti, che avranno 20 giorni per presentare memorie e documenti.

L'art. 119 codifica l'approdo giurisprudenziale che consente di impugnare con regolamento di competenza l'ordinanza di sospensione del processo: l'istanza potrà essere proposta da p.m. e parti costituite e il ricorso dovrà essere notificato, a cura della parte che lo propone, entro 30 giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che ha sospeso il giudizio.

Gli artt. 120 e 121 specificano che a seguito del deposito del ricorso notificato la segreteria della sezione giurisdizionale davanti alla quale pende il processo sospeso trasmette il fascicolo alle sezioni riunite. Con decreto, entro 10 giorni sarà fissata l'udienza. Le sezioni unite si pronunciano con ordinanza emessa in camera di consiglio, che deve essere pubblicata entro 60 giorni (art. 121).

A seguito del regolamento di competenza, la causa dovrà essere riassunta entro 3 mesi, pena l'estinzione del processo (art. 122).

Giudizi in unico grado (artt. 123-129)

Il Codice disciplina qui il rito da applicare a quelle controversie nelle quali le sezioni riunite sono chiamate a pronunciarsi in unico grado, in composizione speciale, per effetto di specifiche normative di settore l'elenco dei giudizi è ora contenuto all'art. 11 del Codice.

Il Codice definisce il rito da applicare a questi giudizi e prevede che l'atto introduttivo assuma la forma del ricorso (art. 123), del quale sono indicati i contenuti necessari.

In base all'art. 124, il ricorso dovrà essere proposto entro 30 giorni dalla delibe-

razione della sezione regionale di controllo e notificato a una serie di soggetti espressamente indicati.

Il ricorso dovrà dunque essere depositato, unitamente alle prove dell'avvenuta notificazione nella segreteria delle sezioni riunite entro 10 giorni dall'ultima notificazione (art. 125).

Il Presidente, nei successivi 5 giorni, fissa con decreto l'udienza di discussione e assegna alle parti un termine per le memorie (art. 126).

L'art. 127 disciplina la costituzione delle parti e qualifica il procuratore generale quale parte necessaria interveniente nel giudizio.

Le sezioni riunite si pronunciano, in camera di consiglio, entro 30 giorni dal deposito del ricorso. L'art. 128, peraltro, disciplina l'eventuale supplemento istruttorio che si renda necessario ai fini della decisione e le modalità di pubblicazione della decisione.

Infine, con disposizione di chiusura, l'art. 129 rinvia, per quanto non espressamente disciplinato, alle disposizioni sulle impugnazioni (parte VI del Codice).

Il Titolo V della Parte II del codice riguarda i riti speciali: il rito abbreviato (art. 130), il rito monitorio (artt. 131-132), il rito relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria (artt. 133-136).

A partire dalla legge finanziaria per il 2006, la definizione agevolata dei giudizi di responsabilità amministrativa è stata consentita, ma solo in appello, con riguardo alle sentenze di condanna in primo grado. Il procedimento poteva essere definito mediante il pagamento di una somma non inferiore al 10 per cento e non superiore al 20 per cento del danno quantificato nella sentenza (25 per cento - in base all'art. 14 del decreto-legge 102/2013 - per i fatti avvenuti anteriormente alla data di entrata in vigore della legge finanziaria per il 2006).

Il nuovo codice introduce il rito abbreviato (art.130), in alternativa al rito ordinario, consentendo la definizione immediata del giudizio di responsabilità amministrativa, esclusi i casi di doloso arricchimento del danneggiante, sia in primo grado che in appello. È istituito con funzione deflattiva della giurisdizione e allo scopo di garantire l'incameramento certo e immediato di somme risarcitorie all'Erario. A tal fine, il convenuto può presentare, a pena di decadenza nella comparsa di risposta, istanza di rito abbreviato per la definizione alternativa del giudizio che, su previo e concorde parere del pubblico ministero consenta la definizione del giudizio di primo grado per somma non superiore al 50 per cento del danno economico imputato, con immediata esecutività della sentenza, non appellabile. Il codice, attuando la delega, precisa anche che la richiesta di rito abbreviato può anche essere presentata per la prima volta in appello, acquisito previo e concorde parere del pubblico ministero, ma contestualmente al gravame principale, incidentale o con la comparsa di costituzione e risposta nel giudizio di appello proposto dal pubblico ministero, in tal caso la somma da pagare non può essere inferiore al 70 per cento del *quantum* della pretesa risarcitoria

azionata in citazione, restando in ogni caso precluso l'esercizio del potere di riduzione.

Spetta al collegio giudicante, sentite le parti, deliberare in merito alla richiesta, motivando circa la congruità della somma proposta, in ragione della condotta del convenuto e della entità del danno. In entrambi i casi, primo grado e appello, la sentenza definisce il giudizio, una volta verificato l'avvenuto versamento, in unica soluzione, della somma stabilita dal collegio giudicante. Inoltre, si prosegue con rito ordinario in caso di non accoglimento della richiesta dell'istanza di rito abbreviato o per il mancato pagamento della somma fissata dal collegio entro 30 giorni. L'introduzione del rito abbreviato, in attuazione della delega, ha come obiettivo quello di assicurare una funzione deflattiva e di garantire maggiore certezza di introiti per l'erario; va osservato però che con questa norma è sufficiente, per concludere la causa in primo grado il pagamento di una somma non superiore al 50 per cento del danno e quindi non essendo statuito un limite minimo, anche una percentuale minima potrebbe essere sufficiente per risarcire il danno. Non si conoscono i prevedibili effetti d'impatto in termini di gettito per l'erario in ragione annua, a fronte di un'accelerazione del recupero delle somme dovute potrebbe verificarsi una cospicua riduzione dei risarcimenti dovuti all'erario.

Disciplinato dagli articoli 131 e 132 del codice, è il rito monitorio, già trattato dall'articolo 55 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti.

Il codice all'articolo 131, nel determinare lo specifico ambito di applicazione del rito monitorio, introduce elementi di novità per i giudizi di responsabilità amministrativa e di conto: si prevede, qualora emergano fatti dannosi di lieve entità patrimoniale lesiva, oppure un addebito non superiore a 10.000 euro (in precedenza 5.000 euro), che il presidente della competente sezione giurisdizionale, o il consigliere da lui delegato, sentito il pubblico ministero, con decreto determina la somma da pagare all'erario; su proposta del Presidente della Corte dei conti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il limite di somma indicato è aggiornato ogni 3 anni in relazione alla variazione dei prezzi al consumo. L'art. 132 disciplina il procedimento stabilendo che il decreto presidenziale deve indicare un termine per l'accettazione e l'udienza di discussione, nel caso di accettazione è cancellata dal ruolo la causa, e la determinazione presidenziale è tradotta in ordinanza con forza di titolo esecutivo; qualora vi sia una dichiarazione di non accettazione o sia decorso il termine fissato, oppure per irreperibilità della parte, il giudizio viene discusso nel rito ordinario all'udienza fissata. Qualora, nel caso di più convenuti e di responsabilità ripartita, nei giudizi di responsabilità amministrativa, se l'accettazione non è data da tutti, il giudizio prosegue solo nei confronti di coloro che non hanno accettato. Nel caso di responsabilità solidale la causa prosegue anche nei confronti di coloro che hanno accettato, quest'ultimi saranno avvertiti, dalla segreteria, della prosecuzione del giudizio.

Rito relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria (artt.133-136)
 Il rito riguarda i casi in cui la legge prevede l'irrogazione da parte della Corte dei conti di sanzioni pecuniarie, stabilite tra un minimo e un massimo, nei confronti dei responsabili della violazione di specifiche disposizioni normative. Esempio di tale fattispecie è quella contenuta nell'art. 30, quindicesimo comma, della legge n. 289 del 2002 secondo cui” *Qualora gli enti territoriali ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'art.119 della Costituzione, i relativi atti e contratti sono nulli. Le Sezioni Giurisdizionali Regionali della Corte dei conti possono irrogare agli amministratori, che hanno assunto la relativa delibera, la condanna ad una sanzione pecuniaria pari a un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento della commissione della violazione*”.

I tratti principali di tale giudizio sono i seguenti:

- il giudizio è promosso dal pubblico ministero; davanti al giudice monocratico designato dal presidente della sezione giurisdizionale regionale;
- la parte può costituirsi in giudizio entro trenta giorni;
- se accoglie il ricorso, il giudice determina la sanzione, avendo riguardo alla gravità della violazione e all'opera dell'agente per eliminare o attenuare le conseguenze della violazione;
- il giudice fissa una sanzione in misura ridotta, pari al trenta per cento, nel caso di pagamento immediato (entro trenta giorni);
- è possibile proporre opposizione davanti al collegio, entro trenta giorni dalla notificazione del decreto di condanna, con effetti sospensivi dell'esecuzione del medesimo decreto;
- il collegio definisce il giudizio con sentenza, sentite le parti e omessa ogni finalità non essenziale al contraddittorio.

Giudizio sui conti (artt.137-150)

Quanto ai giudizi di conto gli elementi di novità, oltre ad una maggiore estensione anche agenti contabili, alla trasmissione telematica dei conti giudiziali e ad una dettagliata disciplina del giudizio per la resa del conto.

Viene anche prevista la determinazione di annuali criteri oggettivi e predeterminati per l'esame dei conti, attribuendo carattere di priorità di esame ai conti depositati da agenti contabili per i quali siano emerse criticità in occasione di giudizi di responsabilità, ovvero ai conti di gestioni ritenute di maggiore interesse per le dimensioni, per gli eventuali risultati o per il loro carattere di novità.

Per quanto attiene ai predetti giudizi di conto il nuovo regolamento adegua, - in termini di chiarezza e certezza applicativa di un corpo normativo di complessità tecnica -le relative procedure alle esigenze della realtà gestionale, aggiornando significativamente le relative disposizioni, tenendo anche conto del sistema

informativo Sireco che consente la trasmissione dei conti giudiziari e relativi atti e documenti, nonché delle regole tecniche adottate dalla Corte.

Art. 138 (Anagrafe degli agenti contabili)

L'articolo innova rispetto all'ordinamento vigente prevedendo l'istituzione di una Anagrafe degli Agenti contabili che si avvale del sistema informativo Sireco che rappresenta la soluzione informatica per l'acquisizione e la gestione dei conti giudiziari in formato digitale. Consente la registrazione dei soggetti tenuti al deposito del conto, la progressiva alimentazione di un'anagrafica degli agenti contabili, l'autenticazione degli enti e dei Servizi finanziari o Ragionerie, la trasmissione in forma digitale dei conti giudiziari e la loro successiva acquisizione nei Sistemi Informativi della Corte.

Rappresenta, inoltre, il primo passo per la costruzione di un vero e proprio supporto di tipo conoscitivo per l'esame dei conti giudiziari.

Ai sensi dell'art. 138 del Codice spetta infatti alle amministrazioni comunicare alla Sezione giurisdizionale territorialmente competente i dati identificativi relativi ai soggetti nominati agenti contabili e tenuti alla resa di conto giudiziale.

Nella istituenda Anagrafe degli agenti contabili, tenuta presso la Corte dei conti, confluiscono i dati comunicati dalle amministrazioni e le variazioni che intervengono con riferimento a ciascun agente e a ciascuna gestione.

Si prevede l'applicazione di modalità telematiche (definite con i decreti di cui all'articolo 6 terzo comma) per il deposito dei conti e dei relativi atti e documenti, nonché per le modalità di accesso all'Anagrafe da parte delle amministrazioni interessate, delle Sezioni giurisdizionali e delle procure territorialmente competenti.

Viene, in ogni caso, specificato che i conti giudiziari e i relativi atti o documenti sono trasmessi tramite la posta elettronica certificata (Pec) alla Corte dei conti. I relativi fascicoli cartacei sono formati a cura delle segreterie delle sezioni senza addebito di spese eccetto il caso di iscrizione del giudizio a ruolo d'udienza.

Giudizi pensionistici (artt. 151-171)

La disciplina appare sufficientemente chiara ed organica e gli elementi di novità attengono al deposito del ricorso, insieme ai documenti posti a supporto, nella segreteria della sezione giurisdizionale territorialmente competente, ferma restando la possibilità di presentazione a mezzo raccomandata per i ricorsi nelle materie delle pensioni di guerra e privilegiate ordinarie (art.154).

Altro elemento innovativo riguarda l'attribuzione allo stesso giudice emanante del controllo dell'esecuzione dei provvedimenti cautelari, con l'eventuale adozione degli opportuni provvedimenti attuativi della pronuncia emanata (art.163).

Ulteriore novità è quella connessa alla possibilità da parte del ricorrente di nominare, con specifico atto pubblico o scrittura privata autenticata, un procuratore di affari al quale attribuire il potere di conciliare o transigere la controversia (art.164); detta disposizione che prevede la possibilità di conciliazione e di tran-

sazione nella materia pensionistica finora non riconosciuta nella giurisprudenza della Corte non sembra trovare una adeguata copertura nella legge di delega. In proposito, occorre tenere presente dell'impossibilità di transazioni su crediti da indebito pensionistico, e che, ai sensi dell'art. 2113 del codice civile, i crediti per contributi assicurativi obbligatori sono indisponibili, e quindi non possono essere oggetto di transazione né di rinuncia.

Difatti, i predetti contributi, una volta versati, confluiscono nelle casse previdenziali al fine di costituire riserva per il pagamento delle prestazioni previdenziali. L'erogazione delle prestazioni deve, comunque, sempre rispettare strettamente i presupposti di legge.

Su alcune disposizioni potrebbero essere apportate alcune modifiche per una maggiore tutela dei diritti dei ricorrenti.

Va richiamata l'attenzione sulla disposizione di cui all'art. 167, terzo comma, la cui formulazione dovrebbe tenere conto delle disposizioni vigenti in tema di interessi e di rivalutazione monetaria nella liquidazione del pagamento di somme di denaro per crediti pensionistici a seguito di pronuncia di condanna, prevedendo che il giudice, quando pronuncia sentenza di condanna al pagamento di somme di denaro per crediti pensionistici, deve determinare gli interessi nella misura legale e il maggior danno eventualmente subito dal ricorrente per la diminuzione di valore del suo credito secondo le vigenti disposizioni, condannando al pagamento della somma relativa con decorrenza dal giorno della maturazione del diritto.

Altri giudizi ad istanza di parte (artt. 172-176)

I giudizi ad istanza di parte sono quelli nei quali i privati possono agire, ove si pongano questioni rientranti nelle materie di contabilità pubblica, in cui la Corte ha una specifica conoscenza e si pone come giudice naturale rispetto alla previsione contenuta nell'art. 103 della Costituzione.

Nei giudizi ad istanza di parte, va precisato, il pubblico ministero è chiamato ad intervenire e concludere nell'interesse dell'Erario, distinguendo tra le ipotesi in cui "lo Stato non abbia interesse in tali giudizi" con conclusioni da rendere solo in udienza e quelle in cui, sussistendo tale interesse come nel presente giudizio, "formula per iscritto le sue conclusioni e le deposita in segreteria nei trenta giorni antecedenti all'udienza fissata".

Ne consegue che nel presente giudizio il pubblico ministero non assume il ruolo di parte ma di "interveniante necessario" nell'interesse erariale.

L'art. 172 prevede una elencazione delle tipologie di giudizi ad istanza di parte, con un riferimento, al punto d), ad altri giudizi "previsti dalla legge".

Tale formula appare tuttavia restrittiva rispetto alla recente giurisprudenza della Corte dei conti escludendo la possibilità di pronuncia nelle fattispecie di accertamento negativo di responsabilità, tradizionalmente ammissibili dinanzi alle competenti sezioni giurisdizionali, e relativi alla materie di contabilità pubblica nelle quali la giurisdizione contabile è attribuita dall'art. 103 della Costituzione.

La definizione altri giudizi “previsti dalla legge” fa riferimento ad un'altra categoria di giudizi, previsti dall'art.13, quinto comma, del t.u. n. 1214/1934 e non inserita nel codice, quelli impugnatori contro provvedimenti amministrativi in materia di conti e responsabilità, nei quali il potere di annullamento della Corte deve essere espressamente attribuito dalla legge.

Conseguentemente si potrebbe così modificare il punto d) dell'art.172: “su altri giudizi ad istanza di parte, previsti dalla legge e comunque nelle materie di contabilità pubblica, nei quali siano interessati anche persone o enti diversi dallo Stato”.

I rimedi contro le decisioni: i mezzi di impugnazione

L'art. 177 elenca i mezzi di impugnazione delle sentenze:

- l'appello;
- l'opposizione di terzo;
- la revocazione;
- il ricorso per cassazione per i soli motivi inerenti alla giurisdizione.

La disposizione reca, inoltre, la definizione della cosa giudicata formale con la quale si intende la decisione che non è più soggetta ad appello, né a revocazione né a ricorso per cassazione. In altri termini si ha cosa giudicata formale quando la decisione diviene irretrattabile, ossia incontestabile in giudizio ad opera delle parti e, di conseguenza, del giudice, e i suoi effetti diventano immutabili.

L'articolo disciplina, infine, l'acquiescenza totale o parziale. L'acquiescenza determina la decadenza dall'impugnazione e consiste in una espressa dichiarazione di accettazione della decisione, ovvero in un qualunque comportamento univoco della parte, incompatibile con la volontà di impugnare; può riguardare l'intera decisione o soltanto alcuni capi della stessa.

I termini di impugnazione

Tutti i termini previsti per le impugnazioni sono perentori e decorrono dalla notificazione della decisione.

Più nel dettaglio:

- con riguardo alla impugnazione delle sentenze di primo grado: il termine per proporre appello, revocazione, opposizione di terzo e ricorso per cassazione è di sessanta giorni;
- con riguardo alle sentenze delle sezioni di appello il termine per proporre revocazione e l'opposizione di terzo è di sessanta giorni.

L'impugnazione proposta contro una parte fa decorrere nei confronti dello stesso impugnante i termini per proporla contro le altre parti.

I termini decorrono:

- nel caso delle impugnazioni ordinarie dalla notificazione della decisione;
- nei casi in cui ricorrono i motivi per la c.d. revocazione straordinaria dal giorno in cui sono stati scoperti il dolo o la falsità o la collusione o è stato recuperato il documento o sono stati riconosciuti l'omissione o il doppio impiego ovvero è passata in giudicato o il p.m. ha avuto conoscenza della decisione "contraria ad altra precedente avente tra le parti autorità di cosa giudicata purché la stessa non abbia pronunciato sulla relativa eccezione".

Luogo di notificazione dell'impugnazione e deposito

L'art. 179, oltre a dettare specifiche disposizioni relative al luogo di notificazione dell'impugnazione, stabilisce che la notifica della sentenza sia eseguita nei confronti del procuratore costituito per la parte mentre la notifica dell'impugnazione va fatta alla parte presso il procuratore (essendo esclusivamente quest'ultima la destinataria dell'impugnazione).

L'art. 180 reca disposizioni relative al deposito dell'atto di impugnazione. Nei giudizi di appello di revocazione e di opposizione di terzo, l'atto di impugnazione, entro 30 giorni dall'ultima notificazione, deve essere depositato nella segreteria del giudice adito, unitamente ad una copia della decisione impugnata e alla prova delle eseguite notificazioni.

Istanza di fissazione dell'udienza

L'art. 181 prevede che, nel caso in cui l'istanza di fissazione dell'udienza non sia stata già formulata nell'atto di impugnazione, il presidente della sezione, su richiesta della parte più diligente, fissa con proprio decreto il giorno dell'udienza e i termini entro cui provvedere alla notificazione del decreto e al deposito di documenti e memorie difensive.

Pluralità di parti nel giudizio d'impugnazione

L'art. 183 risponde all'esigenza di mantenere unitario, con riguardo alla disciplina dei gravami, il giudizio di impugnazione contro la stessa decisione. La disposizione, pertanto, prevede che al giudizio di impugnazione partecipino tutti coloro che furono parti nel giudizio di primo grado salvo i casi in cui siano possibili delle pronunce separate (cosiddette cause scindibili).

Impugnazioni avverso la medesima sentenza

L'art. 184 disciplina le impugnazioni avverso la medesima sentenza, prevedendo che tutte le impugnazioni proposte separatamente contro la stessa decisione devono essere obbligatoriamente riunite anche d'ufficio in un solo processo. La ratio della norma va rinvenuta nella necessità di assicurare l'unità del giudizio di impugnazione in funzione della fondamentale esigenza di economia degli strumenti processuali.

In caso di mancata riunione di più impugnazioni ritualmente proposte contro la stessa decisione, la decisione di una delle impugnazioni non determina l'improcedibilità delle altre.

Gli effetti della riforma

L'art. 186 disciplina gli effetti della riforma o dell'annullamento della decisione. Si prevede anzitutto il cd. effetto espansivo interno, in forza del quale, in caso di riforma o annullamento parziale di una decisione, risultano caducati anche quei capi, non espressamente impugnati, ma dipendenti da quelli riformati o annullati. La disposizione disciplina poi il cd. effetto espansivo esterno, consistente nel fatto che la riforma o l'annullamento della decisione estendono i rispettivi effetti ai provvedimenti e agli atti dipendenti da tale decisione.

I successivi articoli 187 e 188 prevedono che:

- 1) la sospensione del procedimento di impugnazione, prevedendo che, quando l'autorità di una sentenza è invocata in un diverso processo, questo può essere sospeso se tale sentenza è impugnata;
- 2) le norme relative agli effetti dell'estinzione del procedimento di impugnazione sancendo il cosiddetto principio di consumazione processuale. Più nel dettaglio, la disposizione stabilisce che l'estinzione del processo di impugnazione ordinaria determina il passaggio in giudicato della decisione impugnata.

L'appello

Il Cap II della riforma del Codice della giustizia contabile è dedicata all'appello. In particolare sono individuati (art. 189) i soggetti legittimati a proporre l'appello: le parti nei confronti delle quali è stata pronunciata la sentenza di primo grado e, per quanto concerne l'impugnazione del pubblico ministero, il procuratore regionale competente o il procuratore generale.

È disciplinata (art. 190) la forma e il contenuto dell'appello, si propone con citazione, che deve indicare, a pena di inammissibilità, le ragioni in fatto e in diritto.

to su cui si fonda oltre che i capi della decisione che si intendono appellare e le circostanze in base alle quali si ravvisa la violazione di legge.

Il Codice conferma:

- che l'appello deve essere sottoscritto da un avvocato ammesso al patrocinio dinnanzi alla Corte di cassazione e deve contenere l'istanza di fissazione dell'udienza;
- che la presentazione dell'appello sospende l'esecuzione della sentenza impugnata; il giudice dell'appello può disporre, una volta sentite le parti, che la sentenza sia provvisoriamente esecutiva.

L'art. 194 disciplina i nuovi documenti e le nuove prove precisando che, durante il giudizio di appello, non sono ammessi nuovi mezzi di prova o nuovi documenti tranne il caso in cui la parte interessata dimostri che le prove e i documenti stessi non erano stati proposti nel giudizio di primo grado per cause che non sono imputabili alla parte stessa.

L'art. 199 è dedicato al rinvio al primo giudice da parte del giudice dell'appello. In particolare il giudice di appello può disporre il rinvio al giudice di primo grado nei seguenti casi:

- quando riforma la sentenza di primo grado dichiarando la giurisdizione della Corte dei Conti negata dal primo giudice;
- quando dichiara nulla la notificazione della citazione introduttiva oppure riconosce che nel giudizio di primo grado doveva essere integrato il contraddittorio o non doveva essere estromessa una parte ovvero dichiara la nullità della sentenza di primo grado per mancanza di sottoscrizione del giudice;
- quando riforma una sentenza che ha pronunciato l'estinzione del processo per inattività delle parti.

La revocazione

L'art. 202 individua i casi di revocazione delle sentenze pronunciate in grado di appello o in unico grado. In particolare, la revocazione può avvenire quando le sentenze pronunciate in grado di appello o in unico grado:

- sono l'effetto del dolo di una delle parti in danno dell'altra;
- la sentenza è effetto del dolo del giudice accertato con sentenza passata in giudicato;
- si è giudicato in base a prove riconosciute o comunque dichiarate false dopo la sentenza oppure che la parte soccombente ignorava essere state riconosciute o dichiarate tali prima della sentenza;

- dopo la sentenza siano stati rinvenuti uno o più documenti decisivi che la parte non aveva potuto produrre in giudizio per causa di forza maggiore o per fatto dell'avversario;
- per l'esame di altri conti o per altro modo si sia riconosciuta omissione o doppio impiego ovvero errore di calcolo;
- se la sentenza è l'effetto di un errore di fatto risultante dagli atti o dai documenti della causa;
- la sentenza è contraria ad altra precedente avente tra le parti autorità di cosa giudicata.

Il ricorso per Cassazione

L'art. 207 disciplina i motivi di ricorso per Cassazione precisando che le decisioni della Corte dei conti, in grado di appello o in unico grado, possano essere impugnate dinanzi alla Corte di Cassazione per i soli motivi inerenti alla giurisdizione. Il successivo articolo stabilisce che la proposizione del ricorso per cassazione non sospende l'esecutività della sentenza impugnata.

Interpretazione del titolo giudiziale ed esecuzione (artt. 211-218)

Art. 211 (Interpretazione del titolo giudiziale)

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

Esecuzione delle sentenze di condanna (artt. 212-216)

Gli articoli dal 212 al 216 del codice danno attuazione alle indicazioni di delega di all'articolo 20, comma, lettera o), della legge n. 124/2015, dettate in tema di ridefinizione delle *“disposizioni concernenti l'esecuzione delle decisioni definitive di condanna al risarcimento del danno, attribuendo al pubblico ministero contabile la titolarità di agire e di resistere innanzi al giudice civile dell'esecuzione mobiliare o immobiliare, nonché prevedere l'inclusione del credito erariale tra i crediti assistiti da privilegio ai sensi del libro VI, titolo III, capo II, del codice civile”*.

Ai fini del recupero del credito erariale agiscono, dunque, direttamente ed esclusivamente le amministrazioni ed enti danneggiati. Il pubblico ministero contabile non è intestatario di alcun titolo di legittimazione, se non quello di “monito-

rare” l’innescò ed il consequenziale svolgimento delle procedure di esecuzione dei titoli giudiziali di condanna risarcitoria emessi.

Il legislatore delegato ha ritenuto di non dare immediata attuazione alla previsione della legge di delega concernente la titolarità in capo al p.m. della legittimazione attiva per l’esecuzione.

Tale scelta va collegata alla mancanza di raccordo, nella vigente legislazione, tra la legittimazione attiva e passiva del p.m. contabile e la concorrente titolarità della legittimazione in capo alla amministrazione creditrice, mancanza che determina la concreta impossibilità di attuare la delega.

L’art. 212 prevede che le decisioni definitive di condanna possano rappresentare un titolo esecutivo solo quando munite della specifica formula esecutiva indicata dallo stesso codice, che specifica anche quale sia il numero di codice del titolo esecutivo che possono essere spedite alle parti. La disposizione, peraltro, pone una sanzione pecuniaria (da 1.000 a 1.500 euro) a carico del dirigente della segreteria che contravviene alle disposizioni sul titolo esecutivo. La sanzione dovrà essere irrogata con decreto dal presidente della sezione.

L’art. 213 disciplina il potere di iniziativa e attività del pubblico ministero. In particolare, si segnala che il p.m. competente per territorio, una volta ottenuta copia della sentenza accompagnata dalla formula esecutiva, la comunica all’amministrazione o all’ente titolare del credito erariale.

Se il credito è già stato garantito da una misura cautelare di sequestro, dalla comunicazione decorrono 60 giorni di tempo per la richiesta di esecuzione sui beni sequestrati (*ex art. 156 disp. att. c.p.c.*).

I poteri dei p.m. sono poi più dettagliatamente indicati dagli artt. 214-216.

In particolare, l’art. 214 disciplina l’attività esecutiva dell’amministrazione o dell’ente danneggiato, prevedendo che alla riscossione del credito erariale provveda un apposito ufficio dell’amministrazione, designato dal Ministro competente o dall’organo di governo dell’amministrazione o dell’ente.

L’azione di recupero del credito dovrà essere immediata e dell’avvio della procedura di riscossione l’ufficio dovrà dare comunicazione tempestiva alla procura regionale della Corte dei conti indicando anche il nominativo del responsabile del procedimento.

L’art. 214 chiede dunque all’amministrazione creditrice di:

- individuare un responsabile della riscossione che, come precisato dal quarto comma, in caso di mancata attuazione del recupero del credito può essere soggetto a «ogni ipotesi di responsabilità per danno erariale, disciplinare, dirigenziale e penale»;
- scegliere la modalità di riscossione «più proficua in ragione dell’entità del credito, della situazione patrimoniale del debitore e di ogni altro elemento o circostanza a tale fine rilevante». Le diverse modalità attraverso le quali realizzare la riscossione sono elencate dal quinto comma: mediante recupero in via

- amministrativa; con l'esecuzione forzosa prevista dal codice civile; mediante l'iscrizione a ruolo, così come previsto dalla normativa relativa alla riscossione dei crediti dello Stato, degli enti locali e territoriali;
- tenere costantemente aggiornata la procura della Corte dei conti sulle attività di recupero del credito. Entro il mese di marzo di ciascun anno, infatti, il responsabile del procedimento dovrà indirizzare alla procura un prospetto che indichi in relazione a ciascuna condanna le partite riscosse, quelle da riscuotere e le iniziative intraprese.

Al pubblico ministero contabile viene attribuito infatti il potere di esercitare la vigilanza e monitoraggio sulle attività poste in essere per il recupero del credito erariale. Il sesto comma, inoltre, afferma che il p.m. può esercitare una direzione dell'attività amministrativa di recupero del credito, indirizzare all'amministrazione o ente esecutante, anche a richiesta, apposite istruzioni circa il tempestivo e corretto svolgimento dell'azione di recupero.

Le amministrazioni statali o quelle ad esse equiparate possono avvalersi della consulenza e, per le esecuzioni dinanzi al giudice ordinario, del patrocinio, dell'Avvocatura dello Stato.

L'art. 215, relativo al recupero del credito erariale in via amministrativa, stabilisce che il recupero stesso venga effettuato attraverso la ritenuta, nei limiti stabiliti dalla normativa vigente, su tutte le somme che, a qualsiasi titolo, sono dovute all'agente pubblico in base al rapporto di lavoro o di impiego o di servizio, compresi il trattamento di fine rapporto e quello di quiescenza.

Viene assicurata al debitore la possibilità di chiedere che il pagamento o il recupero venga effettuato a mezzo di un piano di rateizzazione, che dovrà essere previamente approvato dal pubblico ministero territorialmente competente.

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

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

Quanto al giudizio di ottemperanza (artt. 217 e 218) occorre osservare come esso sia, storicamente, correlato all'esecuzione della sentenza nei confronti dell'Amministrazione, poiché in tale caso l'attuazione della pronuncia del Giudice può richiedere un intervento rispetto ad ambiti di attività che l'Ordinamento assegna all'Amministrazione per attuare interessi generali.

Nel giudizio di ottemperanza avanti il Giudice amministrativo quest'ultimo eser-

cita una giurisdizione estesa al merito, che consente al Giudice di sostituirsi direttamente, o attraverso un commissario *ad acta* da esso eventualmente nominato, all'Amministrazione inadempiente.

Come previsto dal nuovo Codice del processo amministrativo (art. 112, secondo comma, lett. c), il giudizio di ottemperanza avanti il Giudice amministrativo può concorrere con l'esecuzione civile per le sentenze civili passate in giudicato e vale per le sentenze passate in giudicato dei giudici speciali, per i quali non sia previsto il rimedio dell'ottemperanza avanti gli stessi giudici (art. 112, secondo comma lett. d).

Il rimedio specifico dell'ottemperanza è oggi espressamente previsto nell'ordinamento della Corte dei conti per la sola materia pensionistica.

Va tuttavia considerato che, in linea di principio, tutte le sentenze pronunciate dalla Corte devono trovare la loro attuazione; la Suprema Corte di Cassazione si è espressa in senso favorevole a questa impostazione laddove ha riconosciuto (Cass. civ. Sezioni Unite sent. n. 6996 del 9 febbraio - 24 marzo 2010) che la "legge 21 luglio 2000, n. 205, art.10 ha devoluto al giudice contabile, relativamente alle sue sentenze, la giurisdizione di ottemperanza".

Secondo la predetta pronuncia, quindi, l'attribuzione alla Corte dei conti, prevista dalla normativa di cui all'art.10 della legge n. 205/2010, della giurisdizione di ottemperanza avrebbe una portata di carattere generale e non limitata ai giudizi in materia di ricorsi pensionistici.

La stessa Corte sarebbe quindi competente a giudicare sull'ottemperanza delle sentenze pronunciate dalle sue Sezioni giurisdizionali, ricomprendendovi quindi anche quelle rese per i giudizi ad istanza di parte.

A identiche conclusioni è pervenuto il Consiglio di Stato, in Adunanza Plenaria, con la recente sentenza n. 2 del 15 gennaio 2013, che nel trattare la disciplina dell'ottemperanza e aver dato atto della eterogeneità delle domande esperibili in tale sede, ha chiarito che la stessa può essere rivolta, tra l'altro, <<...all'attuazione delle sentenze o altri provvedimenti ad esse equiparati, del Giudice Amministrativo o di altro giudice diverso da questi, con esclusione delle sentenze della Corte dei conti...e del giudice tributario, o, più in generale, di quei provvedimenti di giudici diversi dal giudice amministrativo "per i quali sia previsto il rimedio dell'ottemperanza">>.

Alla luce delle predette considerazioni è stata introdotta una disposizione diretta a consentire alla Corte dei conti di dare attuazione ai predetti principi giurisprudenziali in materia di giurisdizione di ottemperanza delle decisioni pronunciate e al principio di concentrazione nell'ambito della giurisdizione contabile di cui all'art.3 del presente d.lgs..

In particolare, l'art. 217, primo comma, prevede che il ricorso per ottenere l'esecuzione in materia pensionistica e nei giudizi ad istanza di parte si propone al giudice che ha emesso la sentenza di cui è chiesta l'ottemperanza.

L'analisi fin qui svolta conferma la natura peculiare della giurisdizione contabile,

posta in zona di confine tra le altre giurisdizioni. L'esercizio della quale, richiede necessariamente una profonda conoscenza delle altre ripartizioni del diritto (civile, penale, amministrativo), e una specifica e particolare conoscenza degli aspetti economico-finanziari e funzionali-gestionali dell'azione amministrativa. In questo senso, l'iniziativa volta a varare un codice dedicato al processo innanzi alla Corte dei conti, deve considerarsi l'inizio di un percorso, nel quale grazie all'arricchimento dell'esperienza giurisdizionale che proviene dalla elasticità della disciplina, alla giurisprudenza e alla dottrina si possano individuare tutte le problematiche che richiedono soluzioni e apportare alcune modifiche integrative all'attuale testo, al fine di permettere al magistrato contabile di portare a compimento i compiti di salvaguardia della finanza pubblica nonché dell'efficienza della pubblica amministrazione, al cui presidio la Costituzione ha posto la Corte dei conti, e di rafforzare le posizioni di parità tra pubblica accusa e convenuti nell'ambito di una giustizia "giusta".

RIASSUNTO

La relazione si incentra sull'esame dei più significativi elementi di novità introdotti dal Codice di giustizia contabile, d.lgs. 26 agosto 2016, n.174 in vigore dal 7 ottobre 2016, che disciplina l'esercizio della giurisdizione della Corte dei conti. Con il nuovo Codice sono state ricondotte in un unico testo le disposizioni processuali delle varie tipologie di giudizi che si svolgono dinanzi alla Corte, ossia dai giudizi di responsabilità erariale, ai giudizi di conto, a quelli sanzionatori, ai giudizi in materia pensionistica ed altri giudizi nelle materie specificate dalla legge. Lo studio evidenzia gli interventi più significativi che hanno riguardato in particolar modo la fase istruttoria ed il giudizio di responsabilità amministrativa, mentre per gli altri giudizi si è provveduto ad un riordino sistematico e ad una maggiore razionalizzazione e semplificazione delle procedure, tenendo in considerazione le recenti evoluzioni giurisprudenziali. L'analisi mira a porre in luce la sintesi operata dal legislatore tra l'esigenza di un processo equilibrato e dalla durata ragionevole, il rispetto delle garanzie difensive in ogni momento del procedimento e la tutela dell'erario; nel contempo si esprimono delle osservazioni critiche su alcuni aspetti come l'obbligo di motivare in tutte le fasi gli atti del pubblico ministero, la possibilità di svolgere indagini a discolta di un soggetto ancora concretamente da individuare e la previsione di conciliazione e transazione per crediti da indebito pensionistico. Si esprime, quindi, l'avviso che qualora ci si renda conto che alcuni aspetti introdotti dal codice della giustizia contabile meritino una improcrastinabile rivisitazione si dovrà intervenire per adeguarli al fine di rendere agevole l'applicazione della normativa.

SUMMARY

The report focuses on the examination of the more significant innovations introduced by the Auditing Justice Code, Legislative Decree no. 174 of 26 August 2016, in force since 7 October 2016, which regulates the practice of the jurisdiction of the Court of Auditors. With this new Code, the trial regulations of the various types of judgement that are made before the Court, i.e. from judgements on fiscal liability, to judgements on accounts, those on sanctions, judgements on the subject of pensions and other judgements in subject areas specified by the law, are brought together in a single document. The study highlights the more significant interventions that concerned particularly the investigation phase and the judgement on administrative liability, whilst, for other judgements, measures involved systematic reorganisation and an increased rationalisation and simplification of procedures, in consideration of recent legal developments. The analysis aims to shed light on the synthesis created by the legislator between the need for a balanced trial of reasonable duration, compliance with defensive guarantees at all times during the process and the protection of the public purse; at the same time, critical observations are made of certain aspects, such as the obligation to justify the proceedings of the public prosecutor in all phases, the possibility of carrying out investigations in defence of an individual who has yet to be concretely identified and the provision of conciliation and settlement for payables for unduly issued pensions. Therefore, notification is made that, in the event of the realisation that certain aspects introduced by the Auditing Justice Code require urgent review, steps must be taken towards their adaptation in order to facilitate the application of the law.