



L'Avvocato Generale dello Stato

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO CONCERNENTE DISPOSIZIONI INTEGRATIVE E CORRETTIVE AL DECRETO LEGISLATIVO 26 AGOSTO 2016, N. 174, RECANTE CODICE DI GIUSTIZIA CONTABILE ADOTTATO AI SENSI DELL'ARTICOLO 20, DELLA LEGGE 7 AGOSTO 2015, N. 124

*Audizione dell'Avvocato Generale dello Stato, Avv. Gabriella Palmieri Sandulli
17 settembre 2019*

Onorevole Presidente, Onorevoli Componenti della Commissione,

1. mi è giunta la richiesta di riferire dello schema di decreto legislativo riguardante le disposizioni integrative e correttive al codice di giustizia contabile.

Considero un privilegio che il mio primo intervento come Avvocato Generale recentemente nominato si svolga innanzi alla Commissione Affari costituzionali.

Esprimo innanzi tutto la soddisfazione dell'Istituto che ho l'onore di dirigere per la circostanza che alla commissione che ha provveduto a redigere lo schema del decreto legislativo all'esame, così come il precedente schema di decreto sul codice contabile, oggetto oggi di integrazioni e correzioni alla luce della successiva esperienza giurisprudenziale, abbia partecipato anche un componente dell'Avvocatura dello Stato, insieme con gli autorevoli componenti in rappresentanza delle Magistrature e del Mondo Accademico.

Nel rispetto del breve tempo a disposizione, mi limiterò a tre spunti di riflessione su alcune delle novità recate dallo schema di decreto in esame, nell'auspicio di poter proficuamente contribuire al dibattito in corso.

2. Lo schema all'esame, debitamente illustrato nella relazione di accompagnamento è, invero, ampiamente condivisibile, come, del resto, hanno già autorevolmente osservato le Sezioni riunite della Corte dei Conti, nel parere agli atti, di sostanziale adesione al prezioso ed approfondito elaborato redatto dalla commissione.
3. Una prima riflessione riguarda le modifiche apportate dall'articolo 1 ai commi 3 e 4 **dell'articolo 6** del codice, che prevedono, rispettivamente, l'estensione delle regole tecniche informatiche stabilite dal presidente della Corte alla sottoscrizione in forma digitale degli atti e dei provvedimenti del giudice (comma 3), e la possibilità per tutte le parti, e non solo per il pubblico ministero, di effettuare le notificazioni ad indirizzi di posta elettronica certificata risultanti da pubblici elenchi o registri.



L'Avvocato Generale dello Stato

Le disposizioni muovono nell'ottica del tutto condivisibile di implementare il processo telematico secondo specifiche regole tecniche in armonia con la struttura dei processi da tempo in uso nel settore civile ed in quello amministrativo, rendendo più efficace e tempestivo l'esercizio della giurisdizione civile, nel rispetto del principio della parità delle armi, che vuole il pubblico ministero e la parte privata su un medesimo piano e con parità di facoltà processuali.

In proposito, ferma la sostanziale condivisione dell'intero schema, esprimo uno specifico favorevole apprezzamento in quanto quella del processo telematico è materia ove da tempo l'Avvocatura dello Stato è seriamente e fattivamente impegnata a collaborare con tutte le magistrature per un celere ed efficace sviluppo dei vari sistemi informatici onde perseguire quei rilevanti interessi pubblici cui prima ho brevemente fatto riferimento.

Ciò anche in un'ottica sovranazionale, poiché, come Agente del Governo Italiano innanzi alla Corte di Giustizia e al Tribunale della UE, ho reso operativo anche per l'Italia il processo telematico con il sistema e-curia. L'introduzione del processo telematico ha rivoluzionato il modo di lavorare come tradizionalmente inteso.

4. Un secondo spunto di riflessione, nel senso di una non piena condivisione, riguarda **l'articolo 30, che modifica l'articolo 69** del codice vigente nel punto in cui introduce una valutazione del Procuratore sull'incidenza del parere reso dalla Corte dei Conti in sede di controllo sull'azione amministrativa nell'intento di subordinare l'archiviazione a tale valutazione.

Pur essendo comprensibili le esigenze alla base della nuova formulazione così come espone nella relazione di accompagnamento allo schema, essa potrebbe essere letta nel senso di non garantire più il pubblico amministratore che quel parere favorevole della Corte dei Conti sia garanzia della legittimità della sua azione amministrativa ove conforme al parere.

E questo potrebbe comportare nuovamente una rigidità dell'azione amministrativa che, invece, la vigente normativa di nuovo quella "paura della firma" che la vigente normativa tendeva a superare, garantendo una presunzione di legittimità.

Sarebbe, pertanto, a mio giudizio, più opportuno espungere la correzione dal testo dello schema normativo proprio per consentire che il dipendente possa nutrire uno stabile affidamento sul controllo della Corte.

Ciò, fermo restando, come già chiarito in sede giurisprudenziale, che la Corte stessa, deve essere messa in grado di effettuare una verifica approfondita e completa all'atto del controllo, e che solo in tali casi può giustificarsi l'affidamento sulla correttezza dell'azione amministrativa.

- 5.1. Infine, intendo dedicare un ulteriore aspetto di riflessione alla questione riguardante l'introduzione da parte **dell'art. 62, del comma 2-bis nell'art. 148**, secondo cui il



L'Avvocato Generale dello Stato

magistrato che ha sottoscritto la relazione sul conto, non può far parte del collegio giudicante.

In proposito ritengo che siano percorribili entrambe le strade prospettate (l'una dalla commissione nello schema all'esame e l'altra, nel senso dell'espunzione della norma, dalle Sezioni Riunite nel parere agli atti), di cui, per maggior compiutezza nell'auspicio di consentire alla Commissione un esame approfondito, mi limito ad esporre le ragioni sottostanti.

La norma introdotta, nel prevedere l'incompatibilità del magistrato relatore, mira ad assicurare i valori dell'imparzialità e terzietà del giudice anche nei casi in cui oggetto del giudizio contabile sia un conto giudiziale.

Va rilevato che, come affermato in dottrina, la delega non detta criteri direttivi specifici, per cui si deve concludere che l'inserimento delle relative disposizioni nel codice risponde a esigenza di razionalizzazione e semplificazione, essendosi colto l'obiettivo di racchiudere in un unico *corpus* la disciplina processuale di tutti i diversi giudizi che si svolgono davanti alla Corte dei Conti.

- 5.2.** In proposito può richiamarsi, come espressivo del medesimo contesto valoriale, il regime di incompatibilità previsto dall'articolo 186-bis delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile, che impone l'assegnazione delle cause, proposte ai sensi dell'articolo 618, secondo comma, del codice di procedura civile, a un magistrato diverso da quello che abbia conosciuto (come giudice dell'esecuzione) degli atti avverso i quali è proposta opposizione.

La norma dello schema di decreto correttivo si muove nella stessa direzione attuativa della terzietà del giudice, prendendo atto della struttura bifasica del giudizio sui conti, in cui la semplice presentazione del conto costituisce l'agente contabile in giudizio (articolo 140, comma 3, del Codice), e della conseguente necessità di un'organizzazione funzionale, garantisca la distinzione tra il magistrato, che governa unilateralmente la fase istruttoria preliminare, in assenza di ogni contraddittorio con l'agente contabile, e il collegio, che, investito dalla relazione sul conto della decisione (l'iscrizione a ruolo d'udienza avviene quando la relazione non conclude per il discarico dell'agente: cfr. articolo 147, comma 2, del Codice), deve formare il proprio convincimento secondo la dialettica processuale delle parti del giudizio, in una composizione scevra da possibili sospetti e condizionamenti derivanti dalla singola ipotesi ricostruttiva posta a base della relazione di deferimento (tanto più che, secondo quanto previsto dal successivo articolo 149 del Codice, il collegio può anche definire solo in parte il giudizio, disponendo la restituzione degli atti al relatore «affinché prosegua l'istruttoria»).

L'espunzione della norma, soluzione anch'essa percorribile, muove, invece, da una diversa ricostruzione sistematica, che, per escludere l'incompatibilità tra il magistrato redattore della relazione di deferimento e componente del collegio giudicante, si limita a riconoscere al relatore del conto una funzione propulsiva e di iniziativa, senza



L'Avvocato Generale dello Stato

ritenere che questi manifesti un proprio orientamento predefinito nella relazione di deferimento, tenuto conto in particolar modo del fatto che la decisione del collegio potrebbe anche essere diversa e il collegio stesso non sarebbe comunque vincolato dai contenuti della relazione, potendo anche affrontare ambiti e profili non deferiti dal magistrato relatore.

Anche questa soluzione trova nell'ordinamento processuale civile fattispecie analoghe, ove si consideri ad esempio l'art. 380 bis c.p.c. del giudizio di cassazione, ove si prevede che il magistrato relatore sulla controversia deposita la propria relazione ove ritenga che il ricorso sia inammissibile, o manifestamente fondato o manifestamente infondato, che viene offerta in comunicazione alle parti, ed al collegio giudicante in camera di consiglio partecipa anche il predetto magistrato, senza vincoli di sorta per la decisione finale.

Detta soluzione persegue, inoltre, il fine apprezzabile di assicurare celerità al giudizio di conto stante l'economia conseguente alla partecipazione al collegio di magistrato che ha già *funditus* approfondito il caso.

Il tempo a disposizione non mi consente ulteriori considerazioni, fermo restando che l'Avvocatura dello Stato, ed io personalmente, restiamo a disposizione della Commissione per qualsiasi approfondimento o chiarimento che fossero ritenuti necessari o opportuni e Vi ringrazio per l'attenzione che mi avete prestato.