

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**N. 3732**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa del senatore VALDITARA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 GENNAIO 2006 (\*)**

—————

Delega al Governo per l’emanazione del codice di procedura  
per i giudizi innanzi alla Corte dei conti

—————

—————  
*(\*) Testo non rivisto dal presentatore*

ONOREVOLI SENATORI. - Il processo nelle materie attribuite alla giurisdizione della Corte dei conti trova tuttora la sua disciplina fondamentale nel regolamento di cui al regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, anche se negli ultimi anni sono intervenute numerose disposizioni che hanno ridisegnato in modo significativo l'istituto della responsabilità amministrativa, sottolineandone ancor più i tradizionali profili pubblicistici. Si è assistito, in sostanza, ad una proliferazione di fonti normative che per l'interprete è arduo ricondurre ad unità, con conseguenti molteplici problemi applicativi.

In particolare, le rilevanti modifiche introdotte in materia di responsabilità amministrativa dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, recante «Ordinamento delle autonomie locali»; dal decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, recante «Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti», convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19; dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20, di identico titolo, e dal decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, recante «Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti», convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, hanno accentuato i punti di criticità di tale sistema processuale. Esso è caratterizzato da un non agevole coordinamento tra la stringata disciplina del processo contabile, contenuta nel ricordato regolamento di procedura di cui al regio decreto n. 1038 del 1933 e nel testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e la disciplina del processo civile richiamata dal predetto regolamento di procedura, all'articolo 26, nei limiti della «compatibilità» con le norme della procedura speciale. La criticità è dovuta so-

prattutto al fatto che non sempre è agevole adattare istituti propri dell'ordinario rito civile ad un processo che - per i profili pubblicistici che lo caratterizzano (si pensi solo al fatto che l'iniziativa dell'azione spetta in via esclusiva al pubblico ministero contabile) - mal si adatta ad essere assoggettato a regole ispirate al principio dispositivo. Un pubblico ministero, come ha affermato la Corte costituzionale (sentenza n. 104 del 9 marzo 1989), che nella promozione dei giudizi di responsabilità «rappresenta l'interesse generale al corretto esercizio, da parte dei pubblici dipendenti, delle funzioni amministrative e contabili, e cioè un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati; non l'interesse particolare e concreto dello Stato in ciascuno dei settori in cui si articola, o degli altri enti pubblici in relazione agli scopi specifici che ciascuno di essi persegue, sia pure essi convergenti con il primo».

Basti, al riguardo, pensare alle complesse problematiche connesse alla fase preprocessuale, o del «contraddittorio preliminare» per usare un'espressione di Michael Sciascia (*Manuale di diritto processuale contabile*, Giuffrè, Milano, 2003, 454 e ss.), che spingono per una maggiore apertura alle ragioni della parte che al termine dell'istruttoria potrebbe assumere la veste di «presunto responsabile» (ex articolo 5 del citato decreto-legge n. 453 del 1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 19 del 1994). Una fase rigorosamente informata al sistema inquisitorio, caratterizzata dagli accertamenti di competenza del pubblico ministero, in particolare dall'acquisizione della prova documentale posta a base della successiva fase processuale (cioè dell'atto di citazione in giudizio,

nell'ipotesi in cui non emergano elementi che consiglino l'archiviazione del procedimento).

Ebbene, questa fase degli accertamenti, che è connotazione tipica del giudizio di responsabilità e che, per taluni aspetti, presenta rilevanti somiglianze con istituti propri del processo penale, è disciplinata (ai sensi dei citati decreti-legge n. 453 del 1993 e n. 543 del 1996) in maniera così lacunosa da ingenerare difficoltà interpretative a tutt'oggi ancora irrisolte o risolte in modo insoddisfacente dalla giurisprudenza delle sezioni centrali d'appello e delle sezioni riunite della Corte dei conti, in sede di decisione su questioni di massima, sotto il profilo delle garanzie da riservare all'indagato, anche con riferimento alla possibilità di proroga delle indagini in relazione al termine di centoventi giorni previsto per il deposito dell'atto di citazione. In pratica oggi è consentito un prolungamento senza termine che non tiene conto dell'interesse, giuridicamente rilevante per l'immagine e l'onorabilità della persona, alla chiusura delle indagini. Un profilo rispetto al quale la giurisprudenza si è dimostrata restia ad ogni evoluzione maggiormente garantista (Elena Sfrecola, «L'invito a fornire deduzioni nel processo di responsabilità amministrativa tra esigenze istruttorie del pubblico Ministero e garanzie di difesa per il "presunto responsabile"», in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 2002, 209 e ss.).

Va, del resto, sottolineato che l'istituto della responsabilità amministrativa, come già accennato, per effetto delle leggi intervenute tra il 1990 ed il 1996, ha accentuato i peculiari tratti pubblicistici che ne hanno accompagnato l'evoluzione nel tempo, assumendo caratteristiche che ne fanno una speciale responsabilità di diritto pubblico, propria di chi opera all'interno delle amministrazioni pubbliche, degli enti e delle società che gestiscono denaro e beni pubblici, in un'ottica dell'accrescimento dell'efficienza, efficacia ed economicità del sistema dei pub-

blici poteri, in relazione strumentale rispetto al perseguimento della finalità del buon andamento delle pubbliche amministrazioni, pur mantenendo con la responsabilità civile una inequivocabile natura risarcitoria.

Essa si configura come un'attività di giustizia diretta a colpire i più gravi illeciti amministrativo-contabili, nella salvaguardia dei poteri di indirizzo e di scelta politica degli amministratori pubblici a garanzia del buon andamento dell'amministrazione. Ciò ne giustifica l'attribuzione ad uno speciale giudice con vasta esperienza di conoscenza delle amministrazioni pubbliche e degli enti, stante la contemporanea attribuzione di funzioni di controllo preventivo e successivo sulla gestione che costituiscono una base culturale e di esperienza di rilevante importanza per magistrati che devono giudicare in materia di danni all'amministrazione. Da questa esperienza sono state elaborate in giurisprudenza fattispecie di danno del tutto nuove, come il pregiudizio all'immagine ed al prestigio dell'amministrazione ed il danno «da disservizio», conseguente al mancato raggiungimento dell'utilità che si prevede di ricavare dall'investimento di una certa quantità di risorse e dall'impiego di una coerente struttura amministrativa, o il danno da perdita di *chances*, conseguente alla illecita dazione di una tangente per ottenere l'affidamento di un appalto o alla realizzazione di un'evasione fiscale.

Questa vivacità della giurisprudenza contabile richiede che sia data effettività al rapporto di necessaria congruità tra disciplina processuale e disciplina sostanziale della materia che, come ha scritto la Corte costituzionale (sentenza n. 371 del 20 novembre 1998), a seguito della limitazione della responsabilità «ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o colpa grave» (articolo 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni) «si colloca nel quadro di una nuova conformazione della responsabilità amministrativa e contabile, alla stregua di peculiari connotazioni di cui

dà dimostrazione, tra l'altro, il principio peraltro già anticipato in parte dall'articolo 58 della legge n. 142 del 1990 (Ordinamento delle autonomie locali) secondo il quale il debito per il fatto dannoso non si trasmette agli eredi, salvo il caso dell'illecito arricchimento del dante causa e, conseguentemente, dell'indebito arricchimento anche degli stessi eredi». Un quadro che evidenzia «l'intento di predisporre, nei confronti degli amministratori e dei dipendenti pubblici, un assetto normativo in cui il timore delle responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa». Pertanto, la Corte ha sottolineato come «nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, che connotano l'istituto qui in esame, la disposizione (concernente, appunto, la limitazione della responsabilità a colpa grave e dolo) risponde, perciò, alla finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo».

La peculiarità pubblicistica dell'istituto della responsabilità amministrativa è stata, in particolare, ribadita dalla conferma di norme già presenti nell'ordinamento fin dalla legge sull'amministrazione e la contabilità generale dello Stato (articoli 82 e 83 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440) – quali la ripartizione dell'addebito tra i corresponsabili del danno ed il potere di riduzione dell'addebito – cui si aggiungono profili del tutto nuovi, come l'obbligo per il giudice contabile di tener conto «dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità», una sorta di compensati o *lucrum cum damno* che ha mosso interessanti riflessioni in dottrina e giurisprudenza (Cinthia Pinotti, «L'obbligo di tenere conto dei vantaggi

conseguiti dall'amministrazione e dalla collettività amministrata», in «Atti del Seminario su: Controllo e giurisdizione dopo la legge 20 dicembre 1996, n. 639», in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 1997, 184).

È, quindi, evidente come le norme di procedura che disciplinano oggi il processo innanzi alla Corte dei conti, e che contengono il ricordato generale rinvio alla disciplina del processo civile (articolo 26 del regio decreto n. 1038 del 1933) in termini di «compatibilità» con l'ordinamento contabile, non siano più idonee a regolamentare un processo che per i profili pubblicistici già evidenziati (si è detto che siamo di fronte ad «un processo penale che si svolge nelle forme del processo civile», Mario Ristuccia, «Applicabilità dei principi del giusto processo al giudizio contabile», in *Rivista della Corte dei conti*, 2000, n. 3, 201 e segg.) mal si adatta a regole processuali che attengono a materie ispirate dal principio dispositivo: di qui, la similitudine comparativa con le forme del rito penale che «discende dall'indisponibilità dell'interesse pubblico alla sana e corretta gestione finanziaria, la cui protezione è affidata ad un sistema di garanzie di diritto obiettivo (=ad iniziativa d'ufficio), che si inscrivono in un modello di giurisdizione espansivo su tutti i soggetti e gli strumenti di amministrazione delle risorse collettive» (Salvatore Pilato, «Il Pubblico Ministero contabile nel sistema delle responsabilità pubbliche», in [www.amcorteconti.it](http://www.amcorteconti.it)). L'ambivalenza dei significati espressi dal riferimento al processo penale in forma civile copre l'intero arco delle tematiche che riguardano la ricerca, la formazione e la valutazione delle prove nel rito contabile.

I principi direttivi ed i criteri contenuti nella norma di delega che sottoponiamo all'attenzione del Senato sono, appunto, intesi a «guidare» il legislatore delegato a delineare un processo che sia aderente alla nuova configurazione assunta dalla responsabilità amministrativa ed alle esigenze di un processo

celere e rispettoso dei diritti delle parti: di quella pubblica e «imparziale» posta a difesa degli interessi dell'ordinamento a «tutela della legalità finanziaria della pubblica amministrazione», come è stato ricordato (Salvatore Pilato, *op. cit.*) richiamando l'orientamento della Corte costituzionale (nella già citata sentenza n. 104 del 1989) che attribuisce all'organo inquirente la titolarità di una funzione obiettiva e neutrale, «in rappresentanza non di interessi settoriali e/o circoscritti dalla intestazione a singoli soggetti amministrativi, ma in rappresentanza - viceversa - di un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati»; e, altresì, rispettoso della parte privata, per la quale si richiedono idonee garanzie quanto ai mezzi di prova ed all'esercizio del diritto di difesa anche nella fase preprocessuale nella quale si forma il convincimento del pubblico ministero.

Le considerazioni che precedono convincono nel senso che, anziché utilizzare paradigmi e formule precostituite, è più semplice e diretta la constatazione della specificità del rito contabile la cui disciplina di diritto singolare segna la propria atipicità dal processo civile e dal processo penale, non solo per la peculiarità degli interessi protetti attraverso il valore unificante della sana e corretta gestione finanziaria, ma soprattutto per la essenzialità e laconicità della disciplina processuale, la quale pretende di fondare la propria completezza di sistema mediante un rinvio aperto e dinamico (articolo 26 del citato regio decreto n. 1038 del 1933, recante regolamento di procedura per i giudizi innanzi la Corte dei conti) «alle norme ed ai termini della procedura civile in quanto siano applicabili e non siano modificati dalle disposizioni del regolamento di rito» (Salvatore Pilato, *op. cit.*). Un rinvio non immediatamente recettizio, poiché l'applicazione della disciplina di diritto generale deve essere preceduta da un giudizio di compatibilità con il rito contabile che si concluda con l'accertata

carenza di norme speciali o derogatorie, dotate di efficacia prevalente. Un rinvio, inoltre, di dubbia costituzionalità, perché «il giusto processo regolato dalla legge» non può essere disciplinato con rinvii dinamici ed aperti i quali dimostrano invece la carenza di normazione espressa (Giorgio Costantino, «L'azione processuale contabile nell'assetto del giusto processo», in «Giornata di studio delle Procure regionali della Corte dei conti del Mezzogiorno d'Italia, Bari, 13 ottobre 2000», in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 2000). La conseguenza di questa situazione ha conferito natura «pretoria» al rito contabile, un processo nel quale la tradizionale prevalenza della prova documentale, dovuta al fatto che l'ipotesi di responsabilità oggetto del processo ruota intorno ad atti della pubblica amministrazione, deve trovare un giusto equilibrio con altre prove, soprattutto in caso di comportamenti omissivi.

La prevalenza della prova documentale, del resto, si desume dal testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, a mente del quale «il Pubblico Ministero nelle istruttorie di sua competenza può chiedere in comunicazione atti e documenti in possesso di autorità amministrative e giudiziarie, e può inoltre disporre accertamenti diretti» (articolo 74) e «la Corte può disporre l'assunzione di testimoni ed ammettere gli altri mezzi istruttori che ritenga necessari» (articolo 73). Ancora, ai sensi degli articoli 14 e 15 del citato regolamento di cui al regio decreto 13 agosto 1933 n. 1038, nell'istruttoria probatoria «la Corte può richiedere all'amministrazione e ordinare alle parti di produrre gli atti e i documenti che crede necessari alla decisione della controversia, e può ordinare al procuratore generale (oggi procuratore regionale) di disporre accertamenti diretti anche in contraddittorio delle parti»; «può inoltre disporre l'assunzione di testimoni ed ammettere gli altri mezzi istruttori che crederà del caso, stabilendo i modi con

cui debbono seguire ed applicando, per quanto possibile, le leggi di procedura civile».

Si tratta dunque di un modello di rito incentrato sull'acquisizione di prove documentali integrate, ove occorra, da accertamenti diretti e dall'assunzione di prove testimoniali e dagli altri mezzi istruttori previsti dalle norme del rito civile, i quali, pur non alterando la struttura dell'attività probatoria, come ha osservato Pilato, mantengono la centralità della prova documentale così ingenerando un'implicita gerarchia di valore nel sistema delle prove che non corrisponde oggi alla realtà delle nuove fattispecie di danno. Si pensi al danno all'immagine ed al prestigio della pubblica amministrazione ed al danno da disservizio, fattispecie rispetto alle quali è certamente merito della giurisprudenza contabile l'elaborazione di interpretazioni estensive dei contenuti conferibili agli accertamenti diretti *ex* articolo 74 del citato testo unico di cui al regio decreto n. 1214 del 1934, con logiche processuali preparatorie dell'ampliamento dei poteri istruttori e della transizione al nuovo modello di rito che allarga i mezzi di ricerca delle fonti di prova, in un nuovo equilibrio tra prove documentali e non documentali dotate di identico valore ed efficacia rappresentativa. Si pensi al potere di procedere ad ispezioni presso le pubbliche amministrazioni e presso i terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a carico dei bilanci pubblici, al sequestro di documenti, all'audizione personale, alla delega di adempimenti istruttori a funzionari delle pubbliche amministrazioni, all'utilizzazione di perizie e consulenze (articoli 2 e seguenti del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19). Un ampliamento di poteri istruttori che si realizza in un contesto storico caratterizzato dalla necessità di attuare un efficace contrasto delle emergenze criminali, come dimostra la circostanza che il primo decentramento della giurisdizione

contabile abbia avuto luogo nell'ambito di un provvedimento urgente in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento della pubblica amministrazione (decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, articolo 16), con riferimento alle regioni cosiddette a rischio (Campania, Puglia e Calabria), per essere le più esposte alle conseguenze del degrado delle istituzioni ed al malaffare politico amministrativo. Un quadro nel quale si collocano i nuovi compiti del Corpo della guardia di finanza a norma dell'articolo 4 della legge 31 marzo 2000, n. 78, come definiti dal decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68, in materia di polizia economica e finanziaria, strumentali alla tutela di bilancio.

La riforma costituzionale dell'articolo 111, ispirata dai valori del giusto processo, impone, dunque, un'analisi critica dell'attività di ricerca, formazione e valutazione delle prove nei giudizi dinnanzi la Corte dei conti, in particolare al fine di inquadrare l'istruttoria contabile ad iniziativa del pubblico ministero, caratterizzata da una forte affinità con l'istruzione sommaria del pubblico ministero penale nel codice anteriore alla riforma del 1988, in un sistema di garanzie che preveda anche forme di controllo del giudice. Viceversa, attualmente, dall'apertura dell'istruttoria fino alla definizione degli atti di ricerca della prova non viene riconosciuto uno spazio giuridico per il contraddittorio, limitato, come si è visto, in forma molto sommaria esclusivamente a conclusione dell'istruttoria, in sede di contestazione della imputazione di una «presunta» responsabilità in sede di invito a dedurre. Un contraddittorio pre-processuale sulle prove ricercate dalla parte pubblica ritenuto «incompleto, imperfetto e talvolta simbolico» (S. Pilato, *op. cit.*) in quanto, secondo un orientamento, nella formulazione degli addebiti il pubblico ministero non sarebbe tenuto «alla "discovery" delle fonti di prova, poiché la contestazione deve contenere i risultati probatori conse-

guiti, senza alcun obbligo di depositare ed ostendere gli atti relativi ai singoli mezzi istruttori assunti, sui quali quindi – per converso – la controparte non può esercitare il diritto di accesso» (S. Pilato, *op. cit.*).

Tesi non condivisibile, in quanto l'indicazione delle fonti di prova che sorreggono una imputazione di responsabilità non può mancare, pena la lesione di un elementare diritto di difesa che il pubblico ministero, parte pubblica posta a tutela della legge, non può ignorare. Del pari non è condivisibile la tesi secondo la quale il pubblico ministero non sarebbe «gravato dall'obbligo di motivare avverso le controdeduzioni della parte privata» (S. Pilato, *op. cit.*).

Di qui la necessità di revisione dell'istituto dell'invito a dedurre sotto il profilo della tutela degli interessi partecipativi (Lucio Todaro Marescotti, «Interesse partecipativo e order of prohibition nell'istruttoria del P.M. contabile», in «L'indipendenza del giudice e la garanzia delle parti nel giudizio», *Rivista della corte dei conti*, 1999, Quaderno n. 1).

Altro profilo di rilevante interesse in vista di un intervento legislativo sul processo dinanzi alla Corte dei conti riguarda la possibilità, consentita dalla legislazione attuale, ma contestata dalla giurisprudenza più avvertita, di chiamata in causa *iussu iudicis*, per l'evidente pericolo di trasformare il giudice in accusatore e di comprimere le garanzie della difesa nella fase essenziale del contraddittorio preliminare, che in tal modo viene escluso. Per non dire della conseguenza che il convenuto per chiamata del giudice perde anche la garanzia di un giudice veramente terzo (si veda Michael Sciascia, *Le garanzie nel processo contabile tra insufficienze legislative ed incertezze giurisprudenziali*).

Riassuntivamente in ordine alle problematiche segnalate, alcune delle quali rimesse al giudizio del giudice delle leggi (istituzione di un registro degli indagati e durata complessiva delle indagini; poteri istruttori del pubblico ministero e segreto bancario; dipendenza funzionale dal pubblico ministero con-

tabile di nuclei di polizia giudiziaria; possibilità per lo stesso pubblico ministero di rilevare d'ufficio la prescrizione e disporre conseguentemente l'archiviazione del procedimento; possibilità per il pubblico ministero di avvalersi per le notificazioni di atti e per l'esecuzione del sequestro conservativo degli organi di polizia giudiziaria; vaglio dei provvedimenti di archiviazione da parte di un giudice terzo e utilizzabilità di tali atti; modalità di espletamento del procedimento di proroga dei termini per la conclusione dell'istruttoria; ambito di applicazione alla sospensione feriale dei termini; comunicazioni all'amministrazione danneggiata e agli interessati della pendenza di un giudizio e connesse facoltà di tali soggetti, eccetera), sembra evidente che il legislatore debba operare un largo ricorso ai principi contenuti nelle norme del codice di procedura penale, del resto già direttamente richiamate dalla più recente normativa sulla Corte dei conti a proposito della liquidazione dei compensi al consulente del pubblico ministero (articolo 5, comma 7, del decreto-legge n. 453 del 1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 19 del 1994). «In sostanza si può ritenere che i sempre nuovi problemi procedurali che insorgono nella fase dell'istruttoria del pubblico ministero contabile ben possano trovare adeguata regolamentazione nelle disposizioni del codice di rito penale la cui applicazione dovrebbe essere assorbente in questa fase, per lasciare poi il campo ad un giudizio modellato sulle norme del codice di rito civile per la fase successiva ed eventuale del dibattimento in cui la pretesa del pubblico ministero si connota comunque come azione pubblica risarcitoria» (Michele Oricchio, «Emergenze processuali nella nuova conformazione della responsabilità amministrativa», in «Atti della Giornata di studio in onore di Francesco Rapisarda», Palermo 11 dicembre 2004, in [www.amcorteconti.it](http://www.amcorteconti.it)).

Così delineati i problemi attuali, la loro soluzione costituisce senza dubbio la sfida

principale che attende la Corte dei conti all'inizio di questo millennio in un'Italia nella quale, anche per effetto del più accentuato regionalismo, la gestione del denaro e dei patrimoni pubblici è affidata ad una miriade di enti ed istituzioni spesso caratterizzate da una veste privatistica, che non deve fare da schermo in sede di tutela degli interessi erariali, nella quale il pubblico ministero può divenire il protagonista di quel salto di qualità della giurisdizione contabile che la nuova conformazione della responsabilità amministrativa esige.

Altri principi e criteri direttivi sono necessari per aggiornare le disposizioni degli altri due principali processi che si svolgono innanzi alla Corte dei conti, e cioè il giudizio di conto ed il giudizio pensionistico.

Per quanto attiene, in particolare, al giudizio di conto, che è espressione di un principio antico, comune al diritto pubblico quanto al privato, secondo il quale ogni soggetto che abbia maneggio di danaro o di valori non propri deve presentare il conto della gestione, si è inteso tracciare le linee guida per un procedimento maggiormente efficace e snello, anche attraverso la previsione di una piena e preventiva responsabilizzazione

degli organi di controllo interno dell'amministrazione presso la quale opera l'agente contabile, con possibilità di limitare l'esame giudiziale a quei conti rispetto ai quali siano stati formulati rilievi o contestazioni.

Quanto al giudizio pensionistico, si evidenzia che profonde modificazioni al processo delineato dal regolamento di cui al regio decreto n. 1038 del 1933 sono state introdotte dal decreto-legge n. 453 del 1993, più volte citato, e dalla legge 21 luglio 2000, n. 205. In particolare quest'ultima ha ridisegnato il processo mediante richiamo ad alcune norme del rito del lavoro che, peraltro, per alcuni aspetti mal si conciliano con la specificità della materia che resta, comunque, caratterizzata da significativi profili pubblicistici. Si tratta, in ogni caso, di discipline settoriali che hanno lasciato irrisolte molte problematiche di grande rilievo - quale quella della proposizione delle eccezioni processuali e di merito - rimettendone la soluzione alla difficile opera di supplenza dell'interprete. Anche per tale giudizio è, pertanto, urgente provvedere ad una revisione generale delle norme processuali secondo i criteri direttivi indicati.



## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante norme per il riassetto, la semplificazione e l'adeguamento delle norme legislative e regolamentari che disciplinano i giudizi dinnanzi alla Corte dei conti, denominato «codice di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti».

2. Nell'attuazione della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

*a)* semplificazione e snellimento dei giudizi di responsabilità, di conto, pensionistici, nonché di ogni altro giudizio attribuito dalla legge alla giurisdizione della Corte dei conti, con eliminazione di ogni atto o attività non essenziali del giudice, delle parti, nonché dell'ufficio di segreteria;

*b)* adeguamento della disciplina processuale e del sistema delle notificazioni ai nuovi strumenti informatici e di comunicazione;

*c)* partecipazione al giudizio delle parti, su basi di effettiva parità in ogni stato e grado del procedimento, anche in attuazione del principio costituzionale del giusto processo;

*d)* disciplina puntuale delle fasi processuali, limitando il rinvio alle norme di altri codici di rito, nel rispetto della configurazione propria della responsabilità amministrativa quale delineata dalle disposizioni del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, e della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

e) riordino della disciplina della competenza territoriale delle sezioni regionali e della competenza delle sezioni di appello, con la previsione, ove necessaria, di nuove regole in materia di riunione dei procedimenti relativi alla stessa causa o a cause connesse;

f) riordino e adeguamento della disciplina concernente l'istruzione probatoria e la consulenza tecnica d'ufficio, anche in riferimento alla eventuale istituzione di albi di consulenti ed alle modalità di liquidazione dei compensi;

g) razionalizzazione del contenuto e della forma dei provvedimenti del giudice, con ampliamento delle ipotesi di pronunce succintamente motivate;

h) riordino della disciplina del giudizio di appello, con particolare riguardo alla individuazione delle ipotesi di annullamento con rinvio.

3. Per il giudizio di responsabilità amministrativa, il Governo si attiene, inoltre, ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) riordino delle ipotesi in cui è previsto l'obbligo di denuncia del fatto dannoso;

b) previsione che il giudizio di responsabilità amministrativa è promosso con azione pubblica e necessaria del pubblico ministero competente per territorio;

c) disciplina dell'archiviazione della notizia di danno, con previsione di un controllo del giudice nell'ipotesi di opposizione da parte dei soggetti danneggiati, previa comunicazione ai medesimi;

d) riordino dei poteri istruttori del pubblico ministero nella fase delle indagini preliminari, con previsione delle garanzie del contraddittorio, anche con riferimento alla facoltà del pubblico ministero di avvalersi di consulenti tecnici;

e) possibilità di istituire, presso ogni procura regionale, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68, una sezione di polizia erariale, con facoltà per il pubblico ministero di effettuare

anche le richieste di cui all'articolo 3 del regolamento di cui al decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 4 agosto 2000, n. 269;

f) riordino della fase prevista dall'articolo 5, comma 1, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, e successive modificazioni, con particolare riguardo al procedimento camerale per l'autorizzazione alla proroga del termine per l'emissione dell'atto di citazione;

g) previsione espressa del potere del pubblico ministero di interrompere la prescrizione della pretesa al risarcimento del danno, mediante atto di costituzione in mora, contenuto anche nell'invito a dedurre;

h) disciplina degli elementi costitutivi dell'atto di citazione e del relativo regime di invalidità salvaguardando la specificità del giudizio di responsabilità amministrativa;

i) disciplina del regime e dei termini delle preclusioni e delle decadenze, anche con riguardo alle eccezioni processuali e di merito;

l) previsione delle ipotesi di partecipazione di terzi al giudizio di responsabilità amministrativa, con particolare riferimento alla integrazione del contraddittorio su richiesta delle parti convenute e previo assenso del pubblico ministero;

m) disciplina dell'attività istruttoria del collegio giudicante, con previsione e delimitazione delle ipotesi in cui gli adempimenti istruttori possono essere affidati alle parti e delle relative modalità di esecuzione nel rispetto del principio del contraddittorio;

n) disciplina del potere riduttivo dell'addebito, con esclusione della applicabilità dello stesso nei casi di illecito arricchimento, anche al fine di adeguare l'ammontare della condanna alle concrete fattispecie di illecito, mediante il riferimento all'entità del danno ed alla condotta tenuta dal soggetto responsabile prima dell'atto di citazione e nel corso del processo;

o) riordino della disciplina del sequestro conservativo;

p) disciplina della fase dell'esecuzione della sentenza soggetta alla vigilanza della procura regionale competente, al fine di garantire l'effettività del giudicato, con facoltà di promuovere in caso di inerzia, avanti al giudice collegiale, idonei provvedimenti sostitutivi con previsione anche di confisca contabile a favore del soggetto danneggiato.

4. Per il giudizio di conto, il Governo si attiene, inoltre, ai seguenti ulteriori principi e criteri direttivi:

a) affermazione dell'obbligo della resa del conto della gestione per tutti i soggetti che hanno maneggio di denaro o di valori di pertinenza pubblica;

b) semplificazione delle norme sul giudizio di conto nel rispetto del principio del contraddittorio;

c) previsione di forme di condanna adottate dal giudice monocratico in ipotesi di ammanco o di perdita accertata, con possibilità di reclamo al collegio;

d) previsione di forme di controllo amministrativo per tutti i conti da parte delle amministrazioni interessate, con obbligo degli organi di controllo interno di riferire alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti sull'esito delle verifiche;

e) possibilità di limitare l'esame giudiziale ai conti per i quali siano stati formulati rilievi o contestazioni in sede di controllo amministrativo ovvero da parte di amministratori pubblici o da soggetti, comunque, portatori di interessi collettivi o diffusi;

f) previsione che, in caso di compilazione del conto su ordine del giudice, lo stesso sia trasmesso alla procura competente corredato da idonea relazione a cura del compilatore.

5. Per il giudizio pensionistico, il Governo si attiene, inoltre, ai seguenti ulteriori principi e criteri direttivi:

a) adeguamento delle norme introdotte dalla legge 21 luglio 2000, n. 205, alle precipue caratteristiche del giudizio pensionistico;

b) previsione dell'obbligo della notifica del ricorso all'amministrazione in persona del suo rappresentante legale ovvero presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato;

c) riordino della disciplina in materia di nullità e di inammissibilità del ricorso, con previsione delle ipotesi di eventuale declaratoria con decreto presidenziale, prevedendone il reclamo avanti al collegio;

d) disciplina del regime e dei termini delle preclusioni e delle decadenze, anche con riguardo alle eccezioni processuali e di merito;

e) possibilità per il giudice monocratico di riservarsi la decisione, da adottare comunque entro trenta giorni dall'udienza di merito;

f) conferma della competenza del giudice collegiale al processo cautelare e al giudizio di ottemperanza;

g) compiuta disciplina del processo esecutivo e definizione del regime di impugnazione delle determinazioni assunte dal commissario *ad acta*.

6. Lo schema del decreto legislativo di cui al comma 1, adottato con deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, è trasmesso alla Corte dei conti che si pronuncia a sezioni riunite, ai sensi dell'articolo 1 del regio decreto-legge 9 febbraio 1939, n. 273, convertito dalla legge 2 giugno 1939, n. 739.

7. Lo schema del decreto legislativo di cui al comma 1 è successivamente inviato, corredato da apposita relazione, al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati per il parere delle competenti Commissioni parlamentari, le quali si esprimono entro sessanta giorni dal ricevimento. Decorso il pre-

detto termine, il decreto legislativo è comunque emanato, tenuto conto dei pareri eventualmente espressi, previa ulteriore deliberazione del Consiglio dei ministri.

8. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 1, un decreto legislativo al fine di apportare, al decreto legislativo adottato nell'esercizio della delega di cui al medesimo comma, le eventuali modificazioni e integrazioni che si siano rese necessarie, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e con le procedure di cui al presente articolo. Il termine per l'espressione dei pareri di cui al comma 7 è stabilito in trenta giorni.



