

IL NUOVO CODICE DELLA GIUSTIZIA CONTABILE NOVITA' E PROBLEMATICHE IRRISOLTE

(**Avv. Fabio Landolfi**, Dottore di ricerca Seconda Università degli Studi di Napoli, Perfezionato in amministrazione e finanza degli Enti locali, Docente di Diritto amministrativo Università telematica Pegaso)

SOMMARIO:

1. Introduzione; 2. Le ragioni della codificazione; 3. La fine del potere sindacatorio; 4. Fase preprocessuale; 4.1. L'accesso agli atti preprocessuali; 5. Gli obiettivi mancati; 5.1. Il controllo del giudice sull'attività requirente; 5.2. L'assenza dell'amministrazione danneggiata; 5.3. La legittimazione del P.M. nel processo di esecuzione; 5.4. Rimborso delle spese legali e soccombenza; 6. Il rito dei giudizi sanzionatori

Abstract

The work deals with the innovations included in the new code of accounting justice, which came into force on 07/10/2016, following the issue of Legislative Decree no. 174 of 08/28/2016, published in the Official Gazette of 07/09/2016. After addressing the reasons that led the legislator to draft this Code, we focused on the innovations introduced in the judgment of administrative responsibility, with particular regard to the pre-trial phase. Finally, the problem has been tackled of the issues that have not yet been resolved, including the absence of the damaged administration in the administrative liability judgment.

1- Introduzione

Il nuovo codice della giustizia contabile è entrato in vigore in data 07/10/2016, a seguito della emanazione del d.lgs. n. 174 del 27/8/2016, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 07/09/2016.

Il nuovo codice disciplina l'esercizio della giurisdizione della Corte dei conti nelle seguenti materie (art. 1):

- giudizi di conto (conti degli agenti contabili dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni);
- giudizi di responsabilità amministrativa per danno all'erario;
- altri giudizi in materia di contabilità pubblica;
- giudizi in materia pensionistica;
- giudizi aventi per oggetto l'irrogazione di sanzioni pecuniarie;
- altri giudizi nelle materie specificate dalla legge.

Gli organi della giustizia contabile sono:

- le sezioni giurisdizionali regionali;
- le sezioni di appello;
- le sezioni riunite in sede giurisdizionale;

- le sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti.

Il Codice, in particolare, è suddiviso in VII parti:

- parte I, dedicata alle disposizioni generali: principi e organi della giurisdizione contabile (organi e competenza; astensione e ricusazione del giudice; le parti e i difensori; gli atti e i provvedimenti del processo).
- parte II, contiene le disposizioni che regolano lo svolgimento delle fasi dei giudizi di responsabilità:
 1. la fase preprocessuale: la disciplina della denuncia di danno erariale, l'apertura del procedimento e lo svolgimento della fase istruttoria (richieste di documenti e informazioni; esibizioni di documenti; audizioni personali; ispezioni e accertamenti; sequestro documentale e consulenze tecniche; invito a fornire deduzioni ed eventuale archiviazione);
 2. le azioni a tutela del credito erariale: a tal fine il pubblico ministero può esercitare tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, compresi i tipici mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale: azione surrogatoria, azione revocatoria e sequestro conservativo;
 3. il rito ordinario: la disciplina dell'atto di citazione, la costituzione del convenuto e la comparsa di risposta, lo svolgimento dell'udienza, i mezzi di prova e la consulenza tecnica d'ufficio, la deliberazione;
 4. i giudizi dinanzi alle sezioni riunite: le sezioni giurisdizionali d'appello possono deferire alle sezioni riunite in sede giurisdizionale la soluzione di questioni di massima, d'ufficio o anche a seguito di istanza formulata dal procuratore generale o da ciascuna delle parti del giudizio d'impugnazione; il presidente e il procuratore generale possono deferire alle sezioni riunite in sede giurisdizionale la risoluzione di questioni di massima oppure di questioni di diritto che abbiano dato luogo, già in primo grado, ad indirizzi interpretativi o applicativi difformi;
 5. i riti speciali: rito abbreviato, rito monitorio e il giudizio relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria;
- parte III, stabilisce le regole del giudizio sui conti (giudizio per la resa del conto e giudizio sul conto);
- parte IV, regola i giudizi pensionistici (ricorsi pensionistici civili, militari e di guerra);
- parte V, è dedicata agli altri giudizi su istanza di parte;
- parte VI, disciplina i giudizi di impugnazione (appello, opposizione di terzo, revocazione e ricorso per cassazione per soli motivi di giurisdizione);
- parte VII, si occupa dell'interpretazione del titolo giudiziale, dell'esecuzione e del giudizio di ottemperanza.

L'art. 20 della legge n°124 del 07 agosto n°2015 ha delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo recante il riordino e la ridefinizione della disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi alla Corte dei conti, compresi i giudizi pensionistici, i giudizi di conto e i giudizi ad istanza di parte. I criteri direttivi di ordine generale sono stati l'adeguamento delle norme vigenti alla giurisprudenza della Corte Costituzionale e delle giurisdizioni superiori, il loro coordinamento con le norme del codice di procedura civile, espressione dei principi generali e la concentrazione delle tutele spettanti alla cognizione della giurisdizione contabile.

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

Ulteriori principi attengono alla prescrizione delle azioni esperite dal PM contabile, in ordine al quale la delega ha previsto l'interruzione del termine quinquennale per una sola volta e per un periodo massimo di due anni tramite formale atto di costituzione in mora e la sospensione del termine per il periodo di durata del processo.

Particolare attenzione, inoltre, è stata posta alla fase dell'istruttoria e dell'emissione di un eventuale invito a dedurre, richiedendo che la disciplina della stessa risultasse ispirata ai seguenti principi:

- Specificità e concretezza della notizia di danno;
- Pieno accesso alla documentazione posta a base della contestazione, subito dopo la emissione dell'invito a dedurre;
- Obbligatorio svolgimento, pena la inammissibilità dell'azione, dell'audizione personale eventualmente richiesta dall'invitato, con facoltà di assistenza difensiva;
- Specificazione delle modalità di esercizio dei poteri istruttori del pubblico ministero;
- Formalizzazione del provvedimento di archiviazione.

2 - Le ragioni della codificazione

Le ragioni della codificazione muovono dal richiamo all'art. 103 della Costituzione a mente del quale *la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge*. Le attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti, però, risalgono a norme preunitarie (si pensi al *giudizio speciale nei confronti degli ufficiali e inverificatori delle casse e dei magazzini* ex R.D. 03/11/1853 n°302) dalle quali sono derivate, poi, le norme prerepubblicane (*l. n°800/1861, la legge di contabilità generale dello Stato del 1923, T.U. della Corte dei conti del 1934*) che, tuttora, segnano il perimetro, sostanziale e processuale, della giurisdizione contabile. Da citare, inoltre, gli interventi normativi che successivamente (*legge n°19 e 20 del 1994*) hanno interessato i profili sostanziali della responsabilità amministrativa. Il quadro normativo così delineato è stato interessato dalla giurisprudenza Costituzionale, da quella della Suprema Corte di Cassazione e della stessa magistratura contabile che si è impegnata, in via interpretativa, ad introdurre nel processo contabile i principi del cosiddetto *giusto processo*.

Per poter apprezzare la portata innovativa del codice in esame è, però, necessario analizzare, seppur brevemente, il quadro nel quale esso va ad inserirsi. Per ciò che attiene il regime

processuale, i diversi giudizi innanzi alla Corte dei conti trovarono un assetto regolamentare con il R.D. n°1038/1933, l'art. 26 del quale prevedeva un rinvio cd. *dinamico* ai termini ed alle norme del codice di procedura civile, *in quanto applicabili*. Ovviamente, l'applicabilità o meno di istituti processuali civili ha comportato margini di incertezza, di per sé incompatibili con le esigenze di certezza necessarie per un ordinato assetto processuale. Il rinvio alle norme del codice di procedura civile ha consentito, pertanto, da un lato, gli adeguamenti recati dalle riforme che si sono susseguite nel comparto ma, dall'altro, laddove non era possibile trovare un riscontro immediato, ha finito per demandare alla prassi operativa proprio gli istituti della fase pre-processuale, fase strategica in chiave difensiva e di ricostruzione della realtà storica e del quadro delle responsabilità. La ragione di ciò va rinvenuta nella sostanziale differenza corrente tra il processo civile, processo tra parti private, retto dal principio dispositivo, e giudizio di responsabilità amministrativo-contabile, la cui fase istruttoria è affidata alle procure regionali con funzioni di pubblico ministero, esercitanti pregnanti poteri istruttori, loro attribuiti da specifiche norme, spesso molto risalenti nel tempo. La conseguenza di quanto ora affermato va individuata in un sistema che è risultato asimmetrico, la cui fase processuale è regolata da norme processualciviltistiche (*in quanto applicabili*) mentre la fase istruttoria e pre-processuale è stata regolamentata da norme disorganiche e lacunose e cristallizzate nelle prassi operative. Ciò ha determinato una evidente compressione delle garanzie difensive, almeno nella percezione dei soggetti destinatari dei provvedimenti delle procure regionali, proprio in quella fase istruttoria che, essendo destinata alla costruzione di quella dibattimentale, necessita di maggiori garanzie.¹ Alla luce di quanto ora affermato, non è difficile scorgere quali siano stati le evidenti ragioni, di ordine formale e sostanziale, sottese alla necessità di una codificazione che dettasse una disciplina capace di armonizzare la tutela delle ragioni dell'erario con le fondamentali esigenze difensive del presunto responsabile.

3 - La fine del potere sindacatorio

A garanzia del principio di terzietà del giudice, basilare nel *giusto processo* delineato dalla Costituzione, il codice della giustizia contabile determina come sappiamo il definitivo superamento del c.d. *potere sindacatorio* del Giudice contabile. Potere sindacatorio era una espressione polivalente, con la quale si indicava l'attribuzione di un potere sostanzialmente inquisitorio al giudicante, di sindacato/controllo della domanda giudiziale e della fattispecie sottoposta al suo esame; di volta in volta si riteneva, ad esempio, che tale potere comportasse potestà di extrapetizione, di iniziativa processuale (chiamata *ex officio* di terzi ritenuti corresponsabili del danno erariale), di acquisizione d'ufficio di prove, in aggiunta o d'integrazione di quelle richieste dalle parti. La giurisprudenza contabile più attenta, ancor prima dell'enunciazione esplicita dei principi del *giusto processo* nell'art. 111 della Costituzione, già aveva superato tale concezione inquisitoria del giudicare, ma non mancavano pronunce ancorate alla tradizione (non sono mancate, infatti, ancora in anni recenti, pronunce, anche di secondo grado, che non escludevano il potere del Giudice contabile di chiamare in giudizio soggetti non convenuti dal Pubblico Ministero). Ora, il D.Lgs. 174/2016 pone fine a qualsiasi tardiva prassi inquisitoria. Il superamento del potere sindacatorio della Sezione e la compiuta applicazione dei principi costituzionali del *giusto processo*, comporta quale conseguenza la centralità, ma nel contempo – per

¹ Pres. Prof. MICHAEL SCIASCIA Relazione del Presidente alla Inaugurazione dell'A.G. 2017 Sez. Giurisdizionale Corte dei conti Campania

venir meno della possibilità di un intervento della Sezione a supplenza di eventuali carenze processuali della parte pubblica attrice - anche una maggiore responsabilità delle Procure contabili. Al Pubblico Ministero viene infatti ora attribuita, da una parte, una maggiore disponibilità del processo e dall'altra una maggiore responsabilizzazione relativamente alla qualità e completezza delle azioni che gli competono. Ad esempio, nella formulazione delle citazioni andrà curata dalle Procure, con la massima attenzione, la precisione delle conclusioni e la completezza dell'apparato probatorio. A tal proposito, può farsi riferimento all'art. 101, comma 3, del codice a mente del quale *Il collegio, nel deliberare sul merito, decide su tutte le domande proposte e non oltre i limiti di esse e sulle relative eccezioni; non può pronunciare d'ufficio su eccezioni che possono essere proposte soltanto dalle parti.* Ciò comporta evidentemente la necessità che la Procura regionale rassegni le proprie conclusioni con la massima precisione ed accuratezza. Come ha sottolineato la dottrina, in un processo *giusto* il rispetto di tale principio, in particolare per il divieto delle decisioni ultra (modifica del quantum) ed extra petita (modifica del petitum e della causa petendi), deve essere rigoroso². Non vanno dimenticate le numerose pronunce giurisprudenziali nelle quali si riteneva il Collegio legittimato non solo ad una legittima riqualificazione giuridica dei fatti – riqualificazione che è connaturata al decidere – ma una vera e propria rivisitazione delle domande delle Procure, anche con esiti imprevedibili per i convenuti.

Sul punto, per dare un taglio pratico alla dissertazione in esame, può rammentarsi la, abbastanza, frequente casistica della chiamata in giudizio di più corresponsabili con addebito del danno a ciascuno di essi in una percentuale predeterminata. Ai sensi della nuova disciplina codicistica, è da ritenere che non sarà ammissibile modificare in sentenza le percentuali di danno attribuite dal requirente a ciascun corresponsabile ove tale modifica si concretizzi in un superamento *ex officio* del *quantum* originariamente addebitato in citazione a ciascuno dei convenuti.

E' evidente che in tal modo risulterebbe disatteso il principio, per i singoli convenuti, della corrispondenza tra chiesto e pronunciato, con effetti di disorientamento per le difese e stravolgimento delle attese dei convenuti stessi relativamente ad una determinata quantificazione della possibile condanna erariale. A meno che (ed è a tale maggiore accuratezza nella predipsosizione degli atti di citazione in giudizio cui ci si riferiva poc'anzi) la Procura regionale attrice non abbia avuto la cautela di formulare in citazione anche delle conclusioni di condanna subordinate e poi corrispondenti al deciso del Collegio o quanto meno proposto, in via subordinata alla richiesta in via principale, una domanda di condanna alla diversa percentuale di corresponsabilità - e quindi di somma - che il Collegio avrà ritenuto di giustizia, formula che avverte il convenuto della possibilità di un addebito e di una condanna a somme eventualmente anche maggiori di quelle richieste in prima imputazione. E', invece, ammessa la facoltà, da parte del Collegio, di una qualificazione dell'elemento soggettivo dell'addebito eventualmente diversa da quella avanzata dal requirente (colpa grave invece di dolo o viceversa), perché espressione del potere, di essenziale prerogativa della Sezione, di riqualificazione giuridica dei fatti e delle responsabilità quali emersi dall'istruttoria dibattimentale e dalle risultanze complessive del giudizio.

4- Fase preprocessuale

Come anticipato in precedenza, il legislatore, nella emanare il nuovo codice della giustizia

2 Pres. PAOLO SIMEON, Relazione tenuta al convegno "Il nuovo processo contabile: riflessioni a confronto" - Venezia, Corte dei Conti, 1 dicembre 2017.

contabile, si è soffermato con particolare attenzione alla fase pre-processuale del giudizio di responsabilità amministrativo-contabile innanzi alle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti. Come noto, prima della introduzione dei principi del giusto processo, era pacifico che il giudizio di responsabilità mutuasse le sue forme dal processo civile *per quanto applicabili* (art. 26 Reg. n. 1038 del 1933), con la vigenza, però, relativamente all'aspetto istruttorio, sia del principio dispositivo che di quello inquisitorio, con ampia possibilità di produzione di prove consentita a tutte le parti del giudizio e con la possibilità del giudice di integrare il materiale probatorio anche al di là delle allegazioni delle parti; la commistione era da porsi in relazione all'interesse che si va a perseguire ed alla finalità che il giudizio è diretto a realizzare, ossia la reintegrazione del pubblico patrimonio che era quella stessa che fondava il potere del Procuratore Generale di agire d'ufficio al di fuori ed anche contro le determinazioni dell'amministrazione ed anche dopo l'acquisizione dei visti e pareri degli organi amministrativi di controllo ed era possibile che la stessa Corte demandasse, se del caso, specifica attività istruttoria al Procuratore.

Il Codice di giustizia contabile riordina e individua tutte le attività istruttorie esperibili dal P.M. (art. 55): richieste di documenti e informazioni; esibizione di documenti; audizioni personali; ispezioni e accertamenti; sequestro documentale; consulenze tecniche; procedimenti d'istruzione preventiva.

Per quanto riguarda la posizione dell'invitato, va sottolineato che al potenziamento dei poteri istruttori del P.M. corrispondono maggiori garanzie difensive nella fase pre-processuale; in tale ottica si pone l'art. 65 del nuovo codice a mente del quale *la omessa o apparente motivazione dei provvedimenti istruttori del pubblico ministero ovvero l'audizione assunta in violazione dell'articolo 60, comma 4, costituiscono causa di nullità dell'atto istruttorio e delle operazioni conseguenti*.

Viene inoltre messa maggiormente in risalto la posizione di imparzialità del titolare dell'azione di danno, prevedendo che il pubblico ministero compie ogni attività utile per l'acquisizione degli elementi necessari e svolge, altresì, accertamenti su fatti e circostanze (anche) a favore della persona individuata quale presunto responsabile (art. 55).

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, comma 7) e, quale massima tutela difensiva, che la citazione è nulla, qualora non sussista corrispondenza tra i fatti indicati in citazione e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre, tenuto conto degli ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a seguito delle controdeduzioni (art. 87).

Ulteriore garanzia del presunto responsabile è la comunicazione del decreto di archiviazione, vistato del Procuratore regionale, debitamente motivato (art. 69, comma 3), che preclude la riapertura delle indagini se non per fatti nuovi e diversi (art. 70).

Infine è introdotto, a tutela della *privacy*, il principio di riservatezza delle attività d'indagine del pubblico ministero, anche se delegate, fino alla notificazione dell'invito a dedurre (art. 57, comma 1); secondo parte della dottrina³ sarebbe stato preferibile andare oltre, ma il permanere della riservatezza si sarebbe difficilmente potuta conciliare con il riconosciuto diritto di accesso pre-processuale.

4.1 – L'accesso agli atti pre-processuali

3 Pres. PELINO SANTORO *Il Codice di giustizia contabile e il giusto processo* in www.giuristidiamministrazione.com

Infine, recependo un orientamento giurisprudenziale⁴ e in, in conformità al criterio di delega, il nuovo codice riconosce 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, comma 1); nell'ambito del c.d. accesso difensivo, inoltre è riconosciuto il diritto di accedere ai documenti ritenuti rilevanti per difendersi e detenuti dalle pubbliche amministrazioni, dagli enti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti e dai terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie (comma 3) e, in caso di diniego o ritardo, la possibilità di richiedere al procuratore regionale di acquisirli direttamente per renderli disponibili presso la segreteria (comma 5).

5- Gli obiettivi mancati

Il presente lavoro si soffermerà ora, brevemente, su quelli che possono definirsi gli obiettivi mancati da parte del legislatore con il nuovo codice della giustizia contabile. A parere dello scrivente, infatti, la nuova codificazione oltre ad avvicinare il processo contabile sempre più ad un giusto processo, come da insegnamenti della giurisprudenza costituzionale, avrebbe potuto ottenere risultati più pregnanti, soprattutto in relazione alle specifiche tematiche che saranno di seguito affrontate.

5.1 Il controllo del giudice sull'attività requirente

Relativamente al controllo del giudice sull'attività del P.M., la Corte di Cassazione⁵ ha sancito la inammissibilità di un ricorso proposto dal P. M. avverso un'ordinanza resa da una Sezione regionale, che aveva valutato ed escluso la compatibilità con principi costituzionali di talune acquisizioni probatorie, esprimendo, nel contempo, rilevanti principi di diritto in merito al potere del giudice contabile di sindacare le attività istruttorie del Procuratore regionale. È stata, infatti, riconosciuta l'esistenza del potere del giudice della Corte dei Conti di verificare, in sede dibattimentale, l'ammissibilità delle prove fornite dal P.M. contabile o la legittimità di un atto istruttorio. Pertanto, pur senza pronunciarsi per esplicito sul carattere preprocessuale dell'istruttoria contabile e sulla sua natura giuridica, la Suprema Corte, per la prima volta, mette in risalto l'esistenza di un potere di controllo del giudice sull'attività istruttoria del P.M. e di forme di tutela (nella specie ricondotte all'istituto della c.d. istruzione preventiva ex art. 692 e s. c.p.c.) che l'ordinamento processuale civile è in grado di assicurare anche in questa fase.

Il Codice si disinteressa di questo profilo e mantiene assolutamente separate l'attività pre-processuale del P.M., che poi viene versata nel processo, da quella processuale tipica che trova ingresso con l'atto di citazione.

Le uniche forme di controllo giudiziale di atti istruttori sono l'istruzione preventiva e il reclamo avverso la proroga dei termini per la citazione.

Il potere di controllo del giudice nella fase preprocessuale relativamente alle indagini svolte dalla Procura contabile, infatti, può ritenersi consentito solo ove sia finalizzato, non a verificare la regolarità della acquisizione della prova, oggetto questo della valutazione da effettuarsi esclusivamente in sede di dibattimento, ma ad evitare che l'attività di acquisizione probatoria esuli dai limiti di ammissibilità nel processo contabile ovvero venga a ledere in sé i suddetti diritti

4 C. Conti, SS.SR. 18 giugno 2015 n. 28/QM, in *Riv. C. conti*, 2015, 5, 237, aveva riconosciuto al destinatario dell'invito la facoltà di chiedere l'accesso agli atti istruttori richiamati

5 Corte di Cassazione, SS.UU. 17 dicembre 2010 n. 19700, in *Riv. C. conti* 2010, 5, 153

dell'indagato e, quindi, ad impedire che l'eventuale esercizio dell'azione di responsabilità si fondi, totalmente o parzialmente, su elementi che non possono essere assunti a fondamento di un giudizio di responsabilità amministrativa perché immediatamente lesivi di diritti garantiti dalla Costituzione⁶.

Come fatto notare da parte di autorevole dottrina⁷, invece, sarebbe stato utile e doveroso un filtro preventivo per evitare azioni incaute che potrebbero avere effetti negativi a catena.

5.2 – L'assenza dell'amministrazione danneggiata

Un punto, a parere dello scrivente, sul quale il legislatore avrebbe dovuto essere maggiormente incisivo è quello, fondamentale, del ruolo rivestito dall'amministrazione danneggiata nel giudizio di responsabilità. La crucialità di tale punto si riverbera su svariati aspetti, che vanno dalla stessa posizione del Procuratore regionale (garante della legalità o sostituto processuale) alla natura della responsabilità (risarcitoria o sanzionatoria) e dalla esclusività dell'azione di danno fino ai rapporti con la giurisdizione penale e civile.

Il Codice si limita a prevedere, infatti, in via astratta e generale (art. 85) che chiunque intenda sostenere le ragioni del pubblico ministero può intervenire in causa, quando vi ha un interesse meritevole di tutela, con atto notificato alle parti e depositato nella segreteria della sezione

L'amministrazione danneggiata non è presa in considerazione né è messa in grado di conoscere l'avvio del giudizio ai fini di valutare l'opportunità di un intervento.

Eppure l'amministrazione danneggiata ha un interesse diretto, oltre che a conseguire l'azionato risarcimento nella misura massima, e quindi a dichiarare o negare eventuali vantaggi, a non subire una soccombenza virtuale ai fini del rimborso delle spese di giudizio.

La natura pubblica dell'azione e lo stesso ruolo del P.M. contabile dovrebbero consigliare, invece, l'adozione di un modello processuale vicino a quello penalistico in cui la persona offesa e danneggiata dal reato è notificataria necessaria dell'avvio del procedimento e degli atti di prosieguito, anche ai fini della costituzione di parte civile.

Unica innovazione riguarda il giudizio di conto, essendo previsto che il decreto di fissazione dell'udienza, a cura della segreteria, è comunicato all'agente contabile per il tramite dell'amministrazione da cui dipende, e al pubblico ministero. In tale modo, si mette in grado l'amministrazione interessata (che ha parificato il conto) di avere coscienza della fase conclusiva del giudizio.

Nei giudizi di responsabilità non è prevista alcuna la notifica all'amministrazione, tale notifica è invece richiesta (art. 174) nei giudizi a istanza di parte (cfr. C. cost, n. 1/ 2007), ivi compresi i ricorsi alle sezioni riunite in speciale composizione, in cui è prevista (art. 127) la notifica della fissazione d'udienza a tutti i controinteressati.

5.3 – La legittimazione del P.M. nel processo di esecuzione

La delega per il riordino del processo contabile (art. 20 L. n. 124/2015) prevedeva di attribuire al

⁶ Sez. Lazio 5 maggio 2008 n. 242

⁷ Pres. PELINO SANTORO *Il Codice di giustizia contabile e il giusto processo* in www.giuristidiamministrazione.com cit.

pubblico ministero contabile la titolarità di agire e di resistere innanzi al giudice civile dell'esecuzione mobiliare o immobiliare, nonché di prevedere l'inclusione del credito erariale tra crediti assistiti da privilegio.

La delega però non è stata realizzata, poiché (secondo la relazione al testo) l'opzione ha dovuto confrontarsi con due diversi limiti di carattere ordinamentale generale: da un lato, la competenza giurisdizionale in tema di esecuzione forzata che si radica innanzi al giudice ordinario, sicché è inattuabile una intestazione diretta dell'azione per espropriazione forzata al pubblico ministero contabile; dall'altro, appariva di difficile attuazione la previsione di un'interferenza cogente nell'esercizio di attività spiccatamente amministrative – e, dunque, assistite da riserva di amministrazione – quali le opzioni tra le varie assentite modalità di recupero del credito erariale.

Secondo il Codice di giustizia contabile, l'amministrazione o l'ente titolare del credito erariale, a seguito della comunicazione del titolo giudiziale esecutivo, ha l'obbligo di avviare immediatamente l'azione di recupero del credito, secondo le modalità previste effettuando la scelta attuativa ritenuta più proficua in ragione dell'entità del credito, della situazione patrimoniale del debitore e di ogni altro elemento o circostanza a tale fine rilevante (art. 214, comma 3).

Resta ferma ogni ipotesi di responsabilità per danno erariale, disciplinare, dirigenziale e penale configurabile in ragione della mancata attuazione del recupero (comma 4)

E' mutato in senso più favorevole, invece, l'ordine di privilegio riconosciuto al credito ai sensi dell'articolo 2750 c.c.(art. 216, comma 3).

5.4 – Rimborso delle spese legali e soccombenza

Sebbene il Codice abbia specificato le fattispecie assolutorie che danno titolo al rimborso delle spese di giudizio e difensiva (art. 31 comma 2), il sistema si presenta ancora incompleto dato che nei casi non previsti, a parte la compensazione discrezionalmente decisa dal giudice, l'onere rimane a carico del presunto responsabile ingiustamente o erroneamente citato a giudizio.

Al posto della condizione del "proscioglimento" nel merito, vengono indicate, quali condizioni per il rimborso: l'accertata insussistenza del danno, ovvero, della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave; dal momento che è richiesto che i detti presupposti siano *accertati*, sono esclusi i casi di sentenze in rito (incompetenza, difetto di giurisdizione, prescrizione).

Per gli altri processi (a istanza di parte) è ripreso il principio processualciviltistico (art. 91 C.P.C.), secondo cui il giudice, con la sentenza che chiude il processo davanti a lui, condanna la parte soccombente al rimborso delle spese a favore dell'altra parte e ne liquida l'ammontare insieme con gli onorari di difesa (art. 31, comma 1).

Tale principio, invece, continua a non applicarsi al p. m. contabile.

6 – Il rito dei giudizi sanzionatori

Un novità di assoluto rilievo rinvenibile nel Codice è rappresentata dall'autonoma regolazione processuale dei giudizi sanzionatori con conseguente superamento della forzata assimilazione alla disciplina sostanziale e processuale dei giudizi di responsabilità affermata in via pretoria in sede di questione di massima.

Il nuovo Codice ha previsto una disciplina unitaria di principi per tutte le ipotesi di applicazione di sanzioni (art. 133 c.g.c.) optando per il rito monocratico e abbandonando ogni riferimento all'elemento psicologico.

A tal proposito, è previsto che, in tutti i casi nei quali la legge prevede, per violazione di specifiche disposizioni normative, una sanzione pecuniaria stabilita tra un minimo ed un massimo edittale, il giudizio per l'applicazione della sanzione pecuniaria sia promosso dal P.M. contabile *ex officio*, o su segnalazione della Corte nell'esercizio delle sue attribuzioni contenziose o di controllo (art. 133).

Il giudizio è promosso con ricorso al giudice monocratico previamente designato ed è notificato alla parte a cura del P.M. (commi 2 e 3).

In caso di accoglimento del ricorso, il giudice emette decreto di condanna al pagamento della sanzione, con riguardo alla gravità della violazione e all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione, o l'attenuazione delle conseguenze della violazione.

E', infine, prevista la possibilità di oblazione della sanzione; contestualmente alla determinazione della sanzione, infatti, il giudice fissa una sanzione in misura ridotta, pari al trenta per cento, per il caso di pagamento immediato della stessa, e assegna al responsabile un termine non inferiore a trenta giorni, per procedere al versamento della somma, indicando l'amministrazione destinataria dei proventi (art. 134, comma 2).

Le parti (non l'amministrazione che parte non è) possono fare opposizione al collegio (art. 135).

Anche sul punto, può essere sottolineata la assenza nel giudizio dell'amministrazione che, tuttavia, incamera i proventi della sanzione.