

**Il Codice dei giudizi innanzi alla Corte dei conti:
un percorso aperto nel cantiere delle riforme
Misure acceleratorie e deflattive nel nuovo codice di giustizia
contabile***

di Luisa Motolese, *Consigliere della Corte dei conti*

L'argomento che mi accingo a trattare riguarda le misure cosiddette acceleratorie e deflattive, come delineate nel nuovo Codice.

In primis, in termini generali, la migliore risposta alla domanda "cosa sono queste misure ??": è "pervenire ad una definizione quanto più rapida possibile della controversia ovvero disincentivante del contenzioso giudiziale" . Si tratta, nello specifico, di espressioni ed istituti mutuati dal diritto civile e tributario.

La stessa relazione illustrativa del decreto legislativo in esame, adottato ai sensi dell'art. 20 della legge 7 agosto 2015 n. 124, rappresenta chiaramente che l'obiettivo perseguito è stata la ricerca di sintesi tra esigenze di un processo equilibrato e dalla durata ragionevole, la tutela dell'erario ed il rispetto delle garanzie difensive in ogni momento del procedimento.

Il legislatore delegante, come viene esplicitato nella relazione illustrativa, ha valorizzato lo strumento codicistico. Si tratta del secondo codice varato nella attuale legislatura – dopo il Codice dei contratti pubblici ed in parallelo con il T.U. delle società a partecipazione pubblica del 19 agosto 2016, pubblicato sulla G.U. dell'8 settembre 2016. Ma la redazione di questi codici, e non solo del Codice della giustizia contabile, risponde verosimilmente all'esigenza di arginare la liquidità del diritto, non solo con modelli matematici e decisionali (si vedano nel civile le famose tabelle milanesi ad opera dei magistrati del Tribunale di Milano) ma proprio con una scelta codicistica e quindi di certezza e di sistematicità.

L'idea di modernità o società liquida è dovuta, come è noto, a Zygmunt Bauman¹. La società liquida inizia a delinearsi con quella corrente post

* Convegno svoltosi presso la sede della Corte dei conti di Milano il giorno 30 novembre 2016

moderna che segna la crisi delle grandi narrazioni, la crisi dello stato, di valori e di ideologie in cui si è persa la certezza del diritto .

È Max Weber² che ci ha insegnato che l'esigenza di un sistema capitalistico è la certezza del diritto e di un sistema giuridico compatibile con l'economia per assicurare la pace sociale e ciò è tanto più necessario per contrastare la diffusione dell'illegalità. Bauman non indica soluzioni. Certo è che in un società liquida occorrono per capirla e superarla nuovi strumenti, anche giuridici. Ed è questo che il legislatore sta facendo. Tutto ciò è stato mirabilmente sottolineato nella *Giornata europea del diritto civile* svoltasi a Milano in data 7 novembre 2016 volta a fare il punto sulla misurazione dei fenomeni giuridici e sulla possibilità/doverosità di modelli matematici e decisionali come argine alla liquidità del diritto. Il Primo Presidente della Cassazione, Giovanni Canzio, presente al convegno, ha parlato di una funzione di nomofilachia oggi da definire "cetuale" fondata su quattro grandi pilastri: giudiziario, forense, accademico e sociale.

Venendo nello specifico, alla trattazione della problematica in argomento si passa ad esaminare le misure come delineate nel codice in funzione deflattiva ed acceleratoria: i riti alternativi e semplificati: il rito abbreviato, il rito monitorio ed il rito per l'applicazione delle sanzioni pecuniarie. Per ciò che concerne il rito abbreviato, sino ad oggi la possibilità di una apposita definizione agevolata dei giudizi di responsabilità era prevista solo in appello, con esclusivo riferimento alle sentenze di condanna in primo grado. La definizione agevolata era prevista dalle leggi n. 266/2005 e dal decreto legge n. 102 del 2013. In entrambi i casi è stata consentita la definizione in appello delle sentenze di primo grado e la conseguente estinzione del giudizio mediante il pagamento da parte del condannato in primo grado di una somma compresa tra il 10% ed il 30% e tra il 10% ed il 25% dell'importo del danno quantificato nella sentenza di primo grado. Era quindi subordinato a peculiari presupposti: la sentenza di condanna in primo grado, il periodo temporale e

¹ Zygmunt Bauman è un noto sociologo e filosofo polacco di origini ebraiche noto per aver spiegato la post modernità usando le metafore di società liquida e solida.

² Karl Emil Maxmilian Weber è stato un sociologo, filosofo , economista e storico tedesco. È considerato uno dei padri fondatori dello studio moderno della sociologia e della pubblica amministrazione.

l'impugnazione in appello. Detta richiesta doveva essere contestuale alla proposizione del gravame in appello e non successiva o tardiva. L'odierno rito abbreviato (art. 130) consente invece la definizione del giudizio di responsabilità sia immediatamente in primo grado che in appello graduando la percentuale della definizione: sino al 50% dell'importo quantificato in citazione in primo grado, non inferiore al 70% se il rito abbreviato viene richiesto in appello. A seguito della richiesta di definizione agevolata il Presidente, previo concorde parere del PM., con decreto fissa l'udienza in camera di consiglio e, sempre con decreto, il Collegio delibera in merito alla richiesta, in ragione della gravità della condotta e dell'entità del danno. Se accolta, la richiesta il Collegio determina la somma e stabilisce un termine perentorio non superiore a 30 gg. per il versamento. Sempre il Presidente stabilisce la fissazione dell'udienza in camera di consiglio nella quale accerta l'avvenuto tempestivo e regolare versamento, in un'unica soluzione, della somma dovuta. Il giudizio viene definito con sentenza, provvedendo sulle spese. La sentenza pronunciata in primo grado non è impugnabile. Qualora si proceda con rito ordinario a seguito di mancato parere del PM e la sentenza che definisce il giudizio condanna ad una somma pari od inferiore a quella proposta, il Collegio ne tiene conto nel provvedere sulle spese. È importante rilevare, come si è già accennato, che è caduta anche la pregiudiziale relativa alla circostanza che potevano essere appellate e beneficiare della definizione agevolata solo le sentenze di condanna mentre la statuizione del comma 3 dell'art. 130 non dovrebbe lasciare dubbi in proposito, e quindi della misura si potranno giovare anche le sentenze assolutorie in primo grado lì dove l'articolo citato recita:

“la richiesta di rito abbreviato può essere formulata anche per la prima volta in appello, a pena di decadenza contestualmente al gravame principale, incidentale o con la comparsa di costituzione e risposta nel giudizio di appello proposto dal pubblico ministero”.

È opinione diffusa che siano state essenzialmente due le circostanze che hanno indotto il legislatore ad introdurre tale misura e cioè l'esistenza del potere riduttivo, esercitato in maniera intensa anche in appello – e quindi con

impossibilità di una ulteriore revisione- e la situazione degli scarsi recuperi in sede esecutiva.

L'altro rito è quello monitorio (artt. 131-132). La fonte è l'art. 55 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e trova applicazione nell'ambito del giudizio sui conti, ai sensi del comma 1 del citato articolo 55, esteso ai sensi dell'art. 2, ai giudizi di responsabilità amministrativa.

Si tratta di una procedura speciale che, in ragione della lievità del danno, patrimoniale, ovvero nei casi in cui l'addebito non superi l'importo di € 10.000,00, prevede che, con decreto del Presidente o di un consigliere da lui delegato, sentito il P.M., venga determinato l'importo da pagare entro un termine fissato per l'accettazione. Spirato il termine senza esito, ovvero in caso di mancata, espressa accettazione nel caso di irreperibilità della parte, il giudizio prosegue secondo il rito ordinario. Come per il passato permane il carattere vincolante del P.M. mentre l'importo da euro 5.000,00 è stato elevato ad euro 10.000,00 in attuazione del principio di delega di cui all'art. 20 comma 2, lettera e), che autorizza a procedere all'elevazione del limite di somma prevedendo che esso limite sia periodicamente aggiornato in base alle variazioni dell'indice Istat dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati.

L'altro rito previsto è quello relativo alle fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria. Come si può rilevare dalla relazione illustrativa al decreto medesimo, la codificazione ha dato certezza a questi giudizi che erano privi di una disciplina processuale. Si tratta, come è noto, di fattispecie nelle quali il legislatore prevede che la Corte commini ai responsabili di violazioni di determinate disposizioni normative, una sanzione pecuniaria stabilita tra un minimo ed un massimo edittale. Il giudizio è promosso dal P.M., d'ufficio o su segnalazione della Corte nell'esercizio della funzione di controllo, con ricorso al giudice monocratico designato dal Presidente della Sezione regionale, che decide con decreto motivato entro 60 gg. dal deposito del ricorso. È prevista, poi, l'opposizione innanzi al Collegio giudicante della Sezione che decide con sentenza.

Esempio paradigmatico di tale fattispecie è quella contenuta nell'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002 relativa all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento.

Altre fattispecie riguardano:

a) L'affidamento di incarichi e consulenze effettuato in violazione delle disposizioni regolamentari (art. 1, comma 56, legge n. 244/07;

b) L'utilizzo di lavoratori assunti con contratto di lavoro flessibile per fini diversi ex art. 36, comma 11, D.lgsn. 165/2001;

c) Il responsabile del procedimento dei lavori pubblici che ritardi gli adempimenti inerenti alla proposta di accordo bonario ex art. 1, comma 23, legge n. 244/07,

d) L'abrogazione dell'arbitrato determina la nullità delle clausole compromissorie e la responsabilità erariale per il solo fatto della loro sottoscrizione ex art. 1, comma 18, legge n. 244/2007;

e) Il contratto di assicurazione di amministratori per rischi derivanti dall'espletamento di compiti istituzionali e riguardanti ipotesi di responsabilità per danni cagionati allo Stato od enti pubblici è nullo e risponde a titolo di danno erariale l'amministratore che pone in essere o proroga il contratto ed il beneficiario;

f) La mancata comunicazione dei dati obbligatori da parte dei dirigenti responsabili ex art. 49, comma 1, lettera c), legge n. 196/2009;

g) Lo svolgimento di attività lavorativa in assenza di relativa autorizzazione ex art. 53, comma 7-bis, del d.lgs. n. 165/2001.

Parte della dottrina definisce questo tipo di responsabilità come una riedizione della c.d. responsabilità formale, che scaturiva secondo una definizione d'epoca, dalla violazione formale delle norme relative alla gestione del bilancio a prescindere dagli elementi della colpa e del danno.

Come si è già accennato l'attuale decreto legislativo non si limita ad una raccolta organica e sistematica delle disposizioni già esistenti ma introduce elementi di novità nella disciplina del processo contabile per renderlo più celere ed adeguato ai tempi: si pensi, tanto per richiamare alcuni di questi, ai termini brevissimi per comminare la nullità degli atti istruttori o processuali (art. 51),

la sanzione pecuniaria per coloro che non aderiscono alla convocazione del P.M., il sequestro documentale, le istanze di proroghe (art. 68), l'accesso al fascicolo istruttorio (art. 7), in relazione al quale i termini dei procedimenti di diritto di accesso sono ridotti della metà. Similmente anche con riguardo al giudizio pensionistico ricorrono le stesse motivazioni. Si assiste ad una calendarizzazione di tutto il procedimento con termini ridotti sia nell'assegnazione, fissazione dell'udienza che notificazione del ricorso (10 gg per fissare l'udienza dal deposito del ricorso e non più di 60 gg tra il deposito e l'udienza di discussione e non minore comunque di trenta giorni tra la notificazione del convenuto e quella dell'udienza di discussione). Qualche perplessità suscita la disposizione – l'art. 155 comma 5 - relativa alla notificazione al convenuto del ricorso unitamente al decreto di fissazione dell'udienza, a cura dell'attore entro 10 gg dalla data di comunicazione del decreto.

Qualche perplessità suscita la disposizione – l'art. 155 comma 5 - relativa alla notificazione al convenuto del ricorso unitamente al decreto di fissazione dell'udienza, a cura dell'attore entro 10 gg dalla data di comunicazione del decreto.

Da segnalare ancora l'art. 25, la norma di rinvio, delle norme di attuazione del processo pensionistico e tra le norme transitorie – allegato 3 del codice- l' art. 3 comma 4, in materia di giudizi pendenti, in primo grado ed in appello. Le parti entro 180 gg dalla entrata in vigore del codice presentano una nuova istanza di fissazione d'udienza per i ricorsi pendenti da oltre cinque anni e per i quali non è stata ancora fissata l'udienza di discussione. In difetto il ricorso è dichiarato perento con decreto del presidente. Il decreto è depositato in segreteria che ne dà comunicazione alle parti costituite. Nei 60 gg. dalla comunicazione ciascuna delle parti costituite può proporre opposizione e nei trenta giorni successivi il Collegio decide..." Anche questa disposizione è stata formulata nell'ottica di giungere alla completa eliminazione dell' arretrato pensionistico e comunque è formulata essenzialmente per i ricorsi eventualmente pendenti in appello, avendo tutte le sezioni regionali esaurito tutto l'arretrato già da lungo tempo con la felice intuizione in linea con la più

generale tendenza affermatasi alla fine degli anni 90 con la istituzione del giudice monocratico. Anche tali disposizioni, nel quadro generale come già delineato, da un lato rispondono ad una esigenza acceleratoria, dall'altra con la previsione garantistica dell' opposizione ed addirittura dell' appello e dell'ulteriore possibilità (comma 6 art. 3) di presentare un atto in cui si dichiara di avere ancora interesse alla trattazione della causa, finiscono per rendere più macchinoso e non così celere il procedimento.

Indubbiamente le questioni aperte sono tante: questa calendarizzazione così stringente comporta un grosso lavoro per tutti gli addetti ai lavori: dalle segreterie ai magistrati requirenti e giudicanti, ai difensori degli imputati.

Alcune considerazioni conclusive si impongono: il rito abbreviato è una pagina ancora tutta da scrivere ed all'attualità, a due mesi dall'entrata in vigore del Codice, non sono pervenute istanze in tal senso; il rito monitorio è stato caratterizzato da un uso moderato e costante ed è presumibile che si proceda in questo senso. Il terzo relativo alla applicazione delle sanzioni pecuniarie dovrebbe essere senza dubbio oggetto di una rinnovata applicazione. D'altronde come diceva Pomponio³: "il diritto non potrebbe esistere se non ci fosse un giusperito che lo migliora di giorno in giorno".

³ Pomponio Sesto è stato un giurista romano ai tempi in cui regnarono gli imperatori Adriano, Antonino Pio e Marco Aurelio. Fu un autore molto fecondo e si dedicò alla raccolta e al riordino del materiale giuridico.