

**ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)**  
(all. "A" alla Direttiva P.C.M. 16 gennaio 2013)

**Titolo: Schema di decreto legislativo recante riordino e ridefinizione della disciplina processuale delle tipologie di giudizi che si svolgono innanzi la Corte dei conti, compresi i giudizi pensionistici, i giudizi di conto e i giudizi a istanza di parte, in attuazione dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124.**

Referente: PCM

<i>SEZIONE 1 - Contesto e obiettivi dell'intervento di regolamentazione</i>
---

**A) LA RAPPRESENTAZIONE DEL PROBLEMA DA RISOLVERE E DELLE CRITICITÀ CONSTATATE, ANCHE CON RIFERIMENTO AL CONTESTO INTERNAZIONALE ED EUROPEO, NONCHÉ DELLE ESIGENZE SOCIALI ED ECONOMICHE CONSIDERATE;**

**La Corte dei conti<sup>1</sup>**

La Corte dei conti<sup>2</sup>, secondo la vigente Costituzione, è il massimo organo di controllo dell'Amministrazione dello Stato (controllo preventivo di legittimità e controllo di legittimità e di regolarità della gestione finanziaria di tutte le pubbliche amministrazioni) e suprema magistratura amministrativa in materia di contabilità pubblica (funzione giurisdizionale) con competenza a giudicare sulla "responsabilità patrimoniale dei pubblici funzionari nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre materie specificate dalla legge "(quali pensioni pubbliche).

Essa opera in posizione di autonomia e di indipendenza rispetto agli altri poteri dello Stato e, in quanto organo a rilevanza costituzionale, non è sopprimibile, né modificabile nella struttura, nelle funzioni e nelle prerogative se non con legge costituzionale.

La Corte dei conti è definita dalla Costituzione "organo ausiliario" nel senso che coadiuva gli organi titolari di funzioni legislative, di controllo ed indirizzo politico, esecutive e di amministrazione attiva.

Secondo la Costituzione **le competenze rientranti nella funzione di controllo** comprendono nell'ordine: a) il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, consistente nella verifica della conformità degli atti amministrativi alle norme di diritto; b) il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato; c) il controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

Sul risultato del riscontro eseguito la Corte riferisce direttamente alle Camere. Nel 1994,

---

<sup>1</sup> L'AIR oltre che strumento di supporto al processo decisionale pubblico, dovrebbe essere anche strumento di conoscenza per cittadini e imprese e pertanto rispondere a criteri di chiarezza e semplicità espositiva e di immediata intelligibilità.

<sup>2</sup> Si suggerisce il seguente riferimento, da cui sono state tratte in larga parte le informazioni riportate nel paragrafo:  
[http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/\\_documenti/chi\\_siamo/brochure\\_cdc.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/chi_siamo/brochure_cdc.pdf)

contestualmente al decentramento regionale delle funzioni giurisdizionali, è stata varata una nuova disciplina legislativa dell'attività di controllo della Corte, a superamento di quella esistente già da epoca prerепubblicana e perciò divenuta inadeguata alla mutata realtà amministrativa e poco coerente con la stessa previsione costituzionale (L.14 gennaio 1994, n.20). Le linee portanti del nuovo sistema di controllo sono costituite: 1) dalla riduzione del controllo preventivo di legittimità ad una gamma tipologicamente ristretta di atti così da liberare le energie del controllo dall'esame degli atti di minore rilievo finanziario; 2) dalla introduzione di un controllo successivo sulla gestione di tutte le pubbliche amministrazioni (quindi non limitato alla sola amministrazione statale ed agli enti sovvenzionati), controllo annualmente programmato dalla stessa Corte, controllo non sul singolo atto, ma sulla intera gestione, finalizzato da un lato a verificare la legittimità e la regolarità della gestione medesima ed il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione, e dall'altro ad accertare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge (per il controllo sulle amministrazioni regionali gli obiettivi sono quelli fissati dalle leggi di principio e di programma), valutando comparativamente - secondo parametri di efficacia, efficienza, economicità - costi, modi e tempi di svolgimento dell'azione amministrativa. **Trattasi di attività di controllo essenzialmente collaborativa, non censoria (cioè, non provvista di sanzione vera e propria) e rivolta a stimolare processi di autocorrezione delle stesse amministrazioni controllate, cui la Corte dei conti indirizza le proprie osservazioni per ricevere poi, a sua volta, comunicazione delle "misure consequenzialmente adottate".**

**La funzione giurisdizionale è esercitata con il giudizio sulla "responsabilità patrimoniale dei pubblici funzionari nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre materie specificate dalla legge"**

Per responsabilità patrimoniale "ci si riferisce alla responsabilità a contenuto patrimoniale di amministratori o dipendenti pubblici per i danni causati all'ente nell'ambito o in occasione del rapporto d'ufficio. L'accertamento della responsabilità comporta la condanna al risarcimento del danno a favore dell'amministrazione danneggiata."

Lo scopo della responsabilità è quello di prevenire comportamenti illeciti (stante la minaccia della sanzione) e reprimerli ove si siano verificati, condannando i responsabili, sulla base delle particolari regole del giudizio di responsabilità, a risarcire di persona il danno provocato all'amministrazione.

La Corte dei conti giudica sulla responsabilità di tutti gli amministratori, dipendenti pubblici e soggetti che siano legati alla p.a. da un rapporto d'impiego o di ufficio. Non solo quindi gli impiegati pubblici, ma anche i titolari di incarichi elettivi (esempio: i Ministri) o onorari, e i c.d. funzionari di fatto, cioè quelli che svolgono funzioni pubbliche. La giurisprudenza della Corte dei conti, confortata dalla Corte di cassazione, ha ritenuto sottoposti alla propria giurisdizione anche soggetti estranei alla p.a. ma inseriti in modo stabile nel proprio apparato organizzativo (esempio: i direttori dei lavori) ovvero privati percettori di finanziamenti e contributi pubblici. Anche le persone giuridiche possono essere sottoposte alla giurisdizione contabile.

**La funzione giurisdizionale è estesa anche all'accertamento della responsabilità contabile e al giudizio di conto.** Con l'espressione ci si riferisce alla responsabilità di quei soggetti (agenti contabili, agenti della riscossione, tesorieri, ecc.) che avendo avuto in consegna (a vario titolo) denaro, beni o altri valori pubblici, o comunque avendone avuto la disponibilità materiale, non adempiano all'obbligo di restituzione che a loro incombe. La responsabilità contabile si basa sul mancato adempimento di un obbligo di restituzione di un bene (compreso il denaro) dell'amministrazione.

**La Corte dei conti ha competenza anche sui giudizi relativi a pensioni a totale carico dello Stato e su quelle a carico degli enti previdenziali confluiti nell'INPDAP.** Le controversie possono avere ad oggetto sia l'esistenza del diritto alla pensione sia la sua entità.

## La funzione giurisdizionale: aspetti conoscitivi

Le attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti risalgono a norme preunitarie (si richiama, ad esempio, il “giudizio speciale” nei confronti “degli ufficiali e in verificatori delle casse e dei magazzini”, previsto dal R.D. 3 novembre 1853, n.302) dalle quali sono derivate le norme prerepubblicane (L. 800 del 1861, legge di contabilità generale dello Stato del 1923, T.U. della Corte dei conti del 1934) che tuttora, in larga parte, segnano il perimetro, sostanziale e processuale, della giurisdizione contabile. Questo è stato rimodulato negli anni successivi da sporadici e frammentari interventi normativi e, soprattutto, anche per i profili sostanziali della responsabilità amministrativa, dalla riforma del 1994 (leggi 19 e 20 del 14 gennaio 1994, e successive modificazioni).

Tale quadro normativo nel corso degli anni è stato interessato dalla giurisprudenza costituzionale, dagli interventi della Suprema Corte di Cassazione – in tema di riparto delle giurisdizioni – e della stessa magistratura contabile, che in via interpretativa si è impegnata ad introdurre nel processo contabile, e nelle sue diverse declinazioni, i principi del cosiddetto “giusto processo”, pur se le norme processuali di riferimento erano comunque precedenti al novellato art. 111 della Costituzione.

Le tabelle 1-4 riportano l’attività in materia di giudizi di responsabilità svolta dalle sezioni centrali d’appello e dalle sezioni regionali negli ultimi 15 anni.

L’attività delle sezioni di appello è crescente e si attesta nel 2015 a ca. 1.000 giudizi dando luogo a ca.584 milioni di importi di condanna (Tab.6). Tale dato è tuttavia alterato da una maxi condanna relativa alle società concessionarie del gioco per 407 milioni di euro. In effetti il dato complessivo del quinquennio 2011-2015 è di 646 milioni (Relazione 2016 procuratore generale Colella, pag.154), espressione di una media annua ben più contenuta (ca. 130 mln/anno).

L’attività delle sezioni regionali è attestata nel 2015 su ca. 2000 giudizi, dando luogo a importi di condanna per oltre 351 mln di euro (Tab.7-8). Negli ultimi anni l’attività oscilla tra i 2000 e i 2500 giudizi mentre sono crescenti gli importi di condanna.

La citata relazione del procuratore generale Colella riporta al paragrafo 8.2 una elaborazione che stima il dato dei recuperi nel quinquennio 2011-2015 pari a 213 milioni di euro, a fronte di 646 milioni di importi di condanna, il che conduce ad **una percentuale di introiti sulle condanne di ca. il 33%**. Si tratta di un dato che denuncia una evidente carenza strutturale e una elevata penalizzazione dell’erario.

La tabella 5 riporta i soggetti danneggiati la cui numerosità riflette la numerosità delle tipologie di partenza. In particolare, al primo posto troviamo gli enti locali, seguiti dalle Amministrazioni dello stato, poi dagli enti sanitari e dalle regioni.

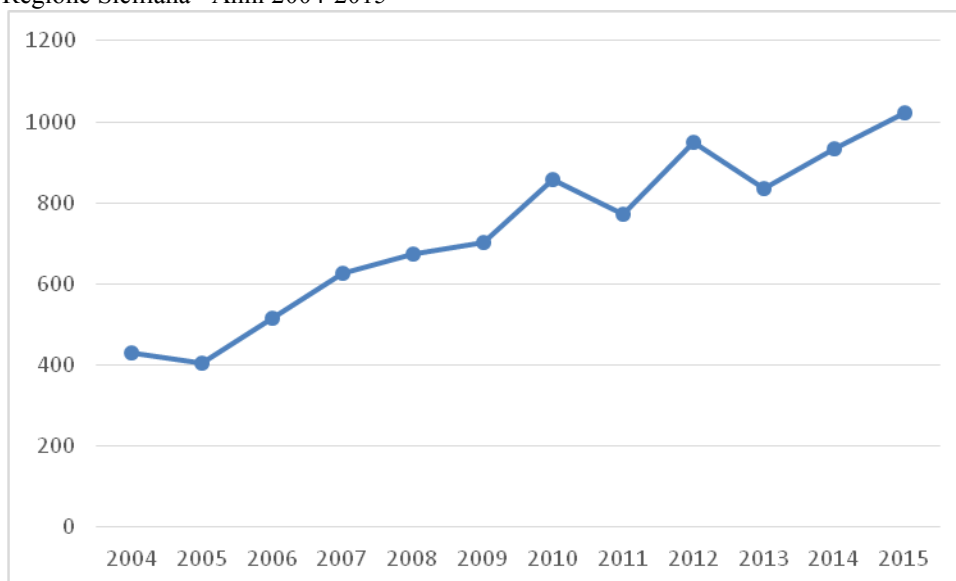
Le tipologie di danno più diffuse sono quelle relative al patrimonio, all’erogazione di contributi, ad attività contrattuali, al personale (Tab.9).

L’attività in materia di giudizi pensionistici negli ultimi 15 anni, illustrata nelle tab 10-11, mostra una decisa diminuzione, in particolare nel numero dei giudizi di primo grado.

Le tabb.12-16 riportano il bilancio delle attività per il 2015. Da esse si deduce una leggera prevalenza delle definizioni rispetto le nuove istanze pervenute, con debole erosione dello stock. Un aumento dello stock si registra, per contro, nell’attività svolta in materia di conti giudiziali (tab.17).

La situazione del personale di magistrature è riportata nella Tab.18. L’organico è di circa 1200 unità, a fronte del quale sono vacanti circa 400 unità, pari ad un terzo.

**Tabella 1** - Giudizi di responsabilità e di conto definiti dalle Sezioni centrali d'appello e dalla Sezione d'appello per la Regione Siciliana - Anni 2004-2015

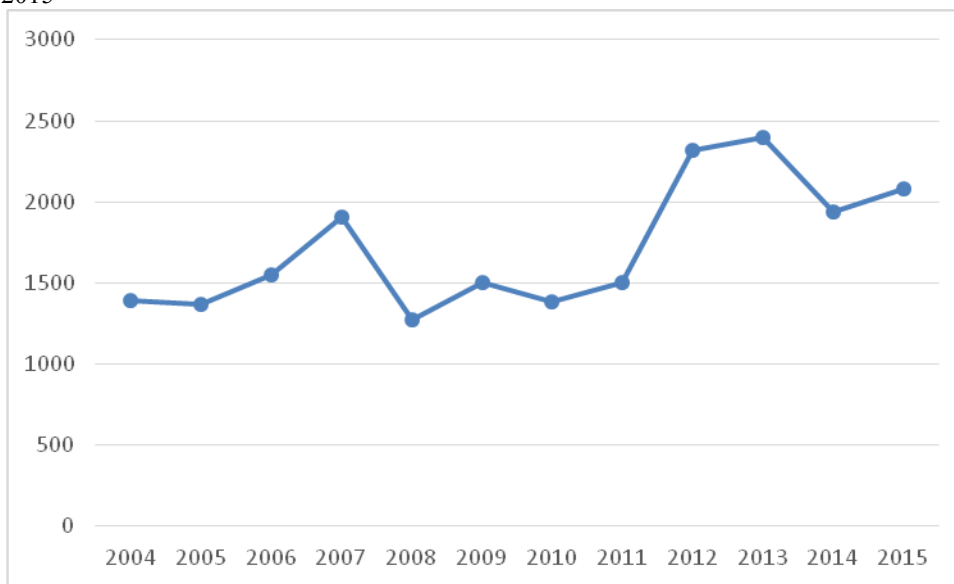


**Tabella 2** Sezioni d'appello - Giudizi definiti per materia

Anno	Responsabilità	Pensioni
2004	429	1.678
2005	405	1.729
2006	515	1.148
2007	626	1478
2008	673	1468
2009	703	2137
2010	858	1997
2011	773	2198
2012	949	1.972
2013	835	2.860
2014	935	2.955
2015	1.023	2.383

Relazione del Presidente della Corte dei conti in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario (vari anni)

**Tabella 3** Grafico X - Giudizi di responsabilità e di conto definiti dalle Sezioni giurisdizionali regionali - Anni 2004-2015

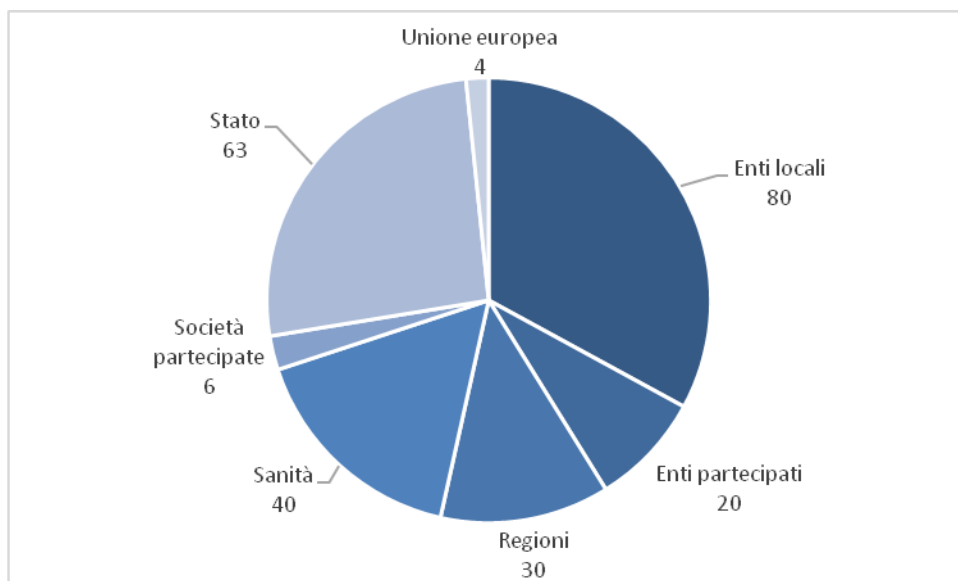


**Tabella 4** Sezioni giurisdizionali regionali - Giudizi definiti per materia

Anno	Responsabilità	Pensioni	Conti giudiziari
2004	1394	33.239	
2005	1.364	31.618	
2006	1.549	30.952	19.671
2007	1905	34.999	17.132
2008	1275	29.659	24.418
2009	1503	20927	36.113
2010	1381	20032	36.253
2011	1499	17959	37627
2012	2317	14.183	42.904
2013	2395	11.300	40.922
2014	1938	7.919	51.445
2015	2078	9.528	54.202

Relazione del Presidente della Corte dei conti in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario (vari anni)

**Tabella 5** Soggetti danneggiati in base alle Sentenze di appello in materia di responsabilità – Anno 2015



*Nota: I dati sono stati estratti a cura del Gruppo di studi della Procura Generale sulla base delle sentenze pubblicate e rese disponibili sulla banca dati decisioni della Corte di conti dal 1/1/2015 al 15/1/2016*

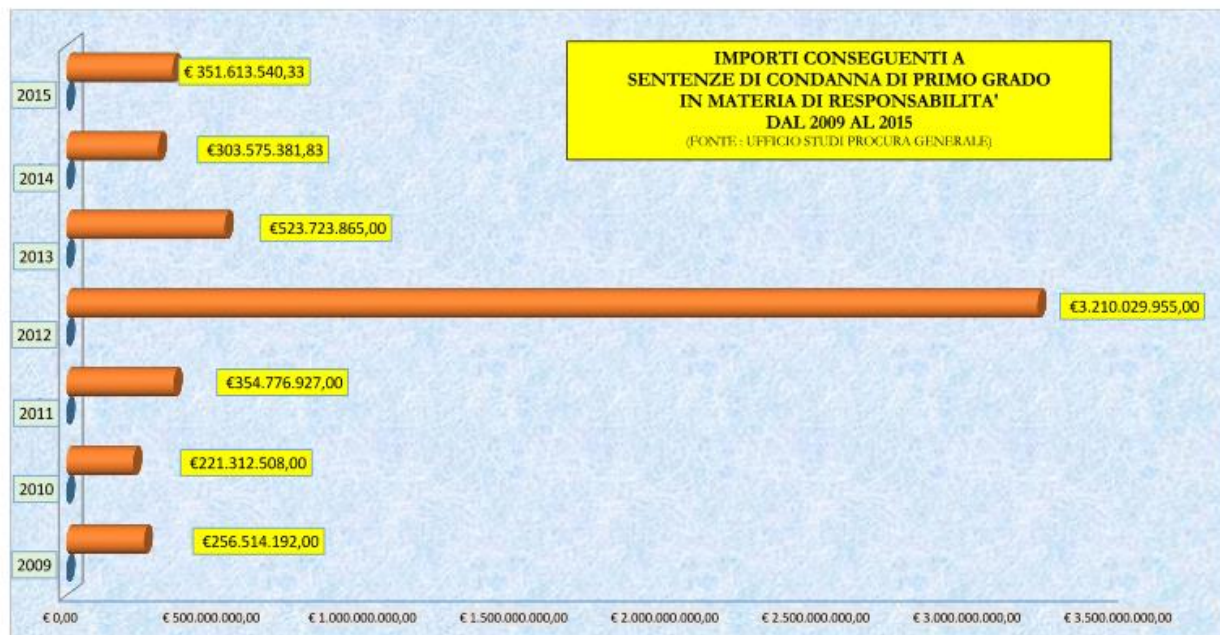
Fonte: Relazione del Procuratore generale Martino Colella in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016

**Tabella 6- Risoluzione giudizi d'appello e importi di condanna anno 2015**

RIEPILOGO ANALISI RISOLUZIONE GIUDIZI E IMPORTI DI CONDANNA														Totale quantum condanna	Totale quantum danno immagine	Totale spese giustizia
ANNO 2015																
SEZIONI GIURISDIZIONALI D'APPELLO	ALTRO	ASSOLUZIONE	AZIONE	CESSATA MATERIA	CONDANNA	CONDONO ERARIALE	DICHIARAZIONE	DIFETTO	IMPROCEDIBILITA'	INAMMISSIBILITA'	PRESCRIZIONE	REVOCAZIONE	TOTALI PARZIALI			
I Sezione Giurisdizionale Centrale Appello	7	27	0	1	89	5	0	0	0	1	0	4	134	€ 114.214.193,53	€ 185.294,14	€ 295.746,60
II Sezione Giurisdizionale Centrale Appello	6	13	2	2	48	23	0	1	0	6	2	1	104	€ 12.153.287,13	€ 38.000,00	€ 52.066,73
III Sezione Giurisdizionale Centrale Appello	4	30	0	2	75	11	0	2	1	3	5	5	138	€ 449.151.239,17	€ 257.606,63	€ 47.684,32
Sezione Giurisdizionale Appello Sicilia	4	3	0	1	31	1	1	1	1	5	1	1	50	€ 8.645.094,47	€ 256.011,59	€ 57.106,72
<b>TOTALE</b>	<b>21</b>	<b>73</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>243</b>	<b>40</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>15</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>426</b>	<b>€ 584.163.814,30</b>	<b>€ 736.912,36</b>	<b>€ 452.604,37</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>														<b>€ 585.353.331,03</b>		

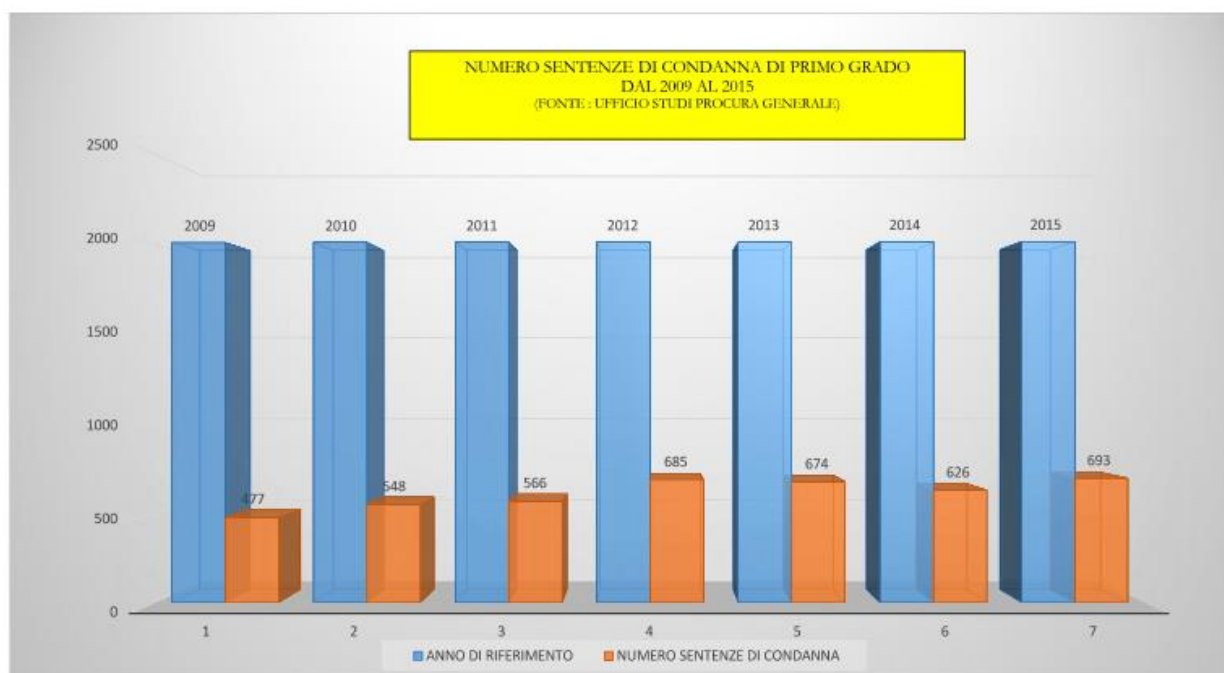
Fonte: Relazione del Procuratore generale Martino Colella in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016

**Tabella 7- Importi conseguenti a sentenze di primo grado in materia di responsabilità**



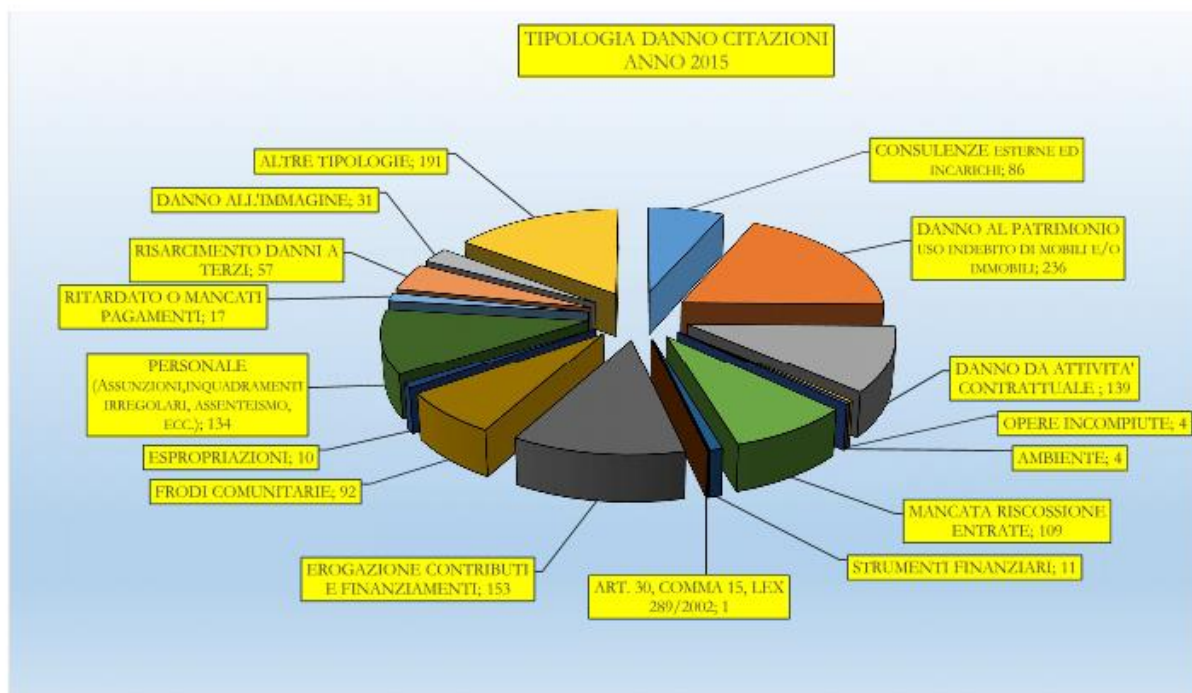
Fonte relazione procuratore generale Colella 2016

**Tabella 8- Numero sentenze di condanna di primo grado**



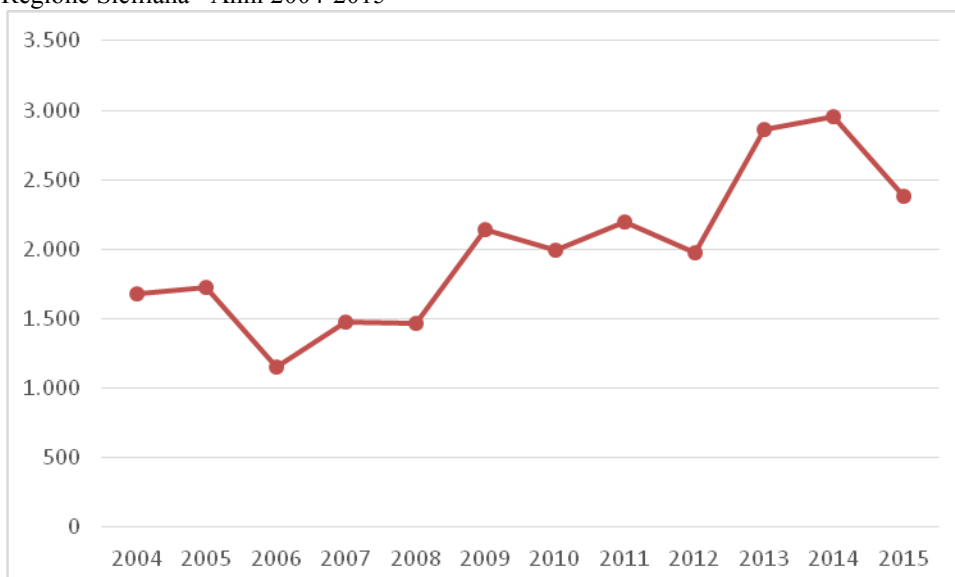
Fonte relazione procuratore generale Colella 2016

**Tabella 9- Tipologia anno 2015 danno delle citazioni**



Fonte relazione procuratore generale Colella 2016

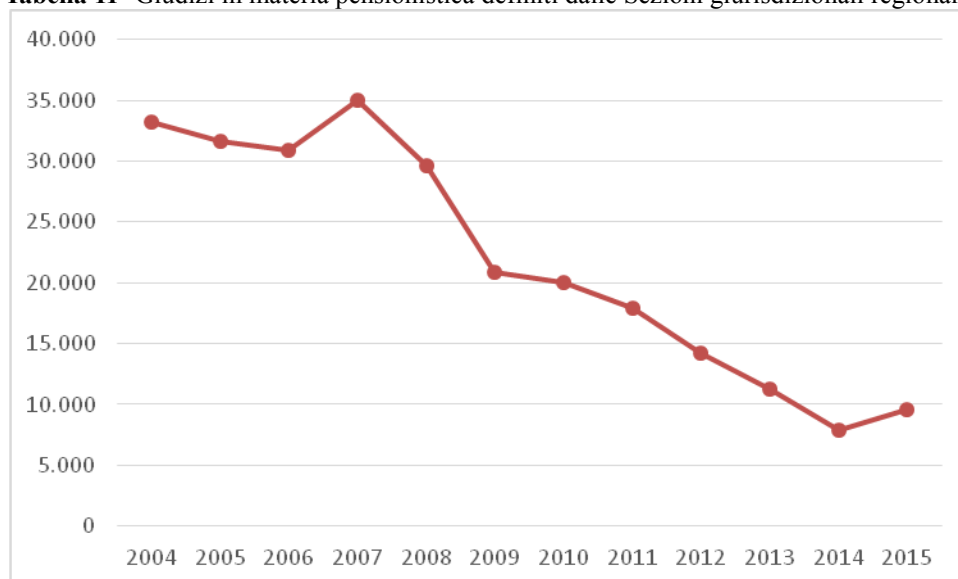
**Tabella 10 - Giudizi in materia pensionistica definiti dalle Sezioni centrali d'appello e dalla Sezione d'appello per la Regione Siciliana - Anni 2004-2015**



Relazione del Presidente della Corte dei conti in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario (vari anni)



**Tabella 11-** Giudizi in materia pensionistica definiti dalle Sezioni giurisdizionali regionali - Anni 2004-2015



Relazione del Presidente della Corte dei conti in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario (vari anni)

**Tabella 12-** Giudizi di responsabilità e di conto presso le Sezioni centrali d'appello e Sezione d'appello per la Regione Siciliana - Anno 2015

Tipologia	Pendenti	Pervenuti	Definiti	Rimanenza
Istanza del Procuratore generale	473	148	107	514
Istanza di parte	2.368	845	920	2.293
<b>Totale</b>	<b>2.841</b>	<b>993</b>	<b>1.027</b>	<b>2.811</b>

Fonte: Relazione del Presidente della Corte dei conti, Dott. Raffaele Squitieri, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016

**Tabella 13-** Istanze di definizione ex art. 1 commi 231, 232, 233, legge 266/2005 presso le Sezioni centrali d'appello e Sezione d'appello per la Regione Siciliana - Anno 2015

Pendenti	Istanze presentate	Istanze accolte	Istanze rigettate o inammissibili
48	155	94	75

Fonte: Relazione del Presidente della Corte dei conti, Dott. Raffaele Squitieri, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016

**Tabella 14-** Giudizi in materia pensionistica presso le Sezioni centrali d'appello e Sezione d'appello per la Regione Siciliana - Anno 2015

Pendenti	Pervenuti	Definiti	Rimanenza
519	913	2.383	3.679

Fonte: Relazione del Presidente della Corte dei conti, Dott. Raffaele Squitieri, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016

**Tabella 15-** Giudizi di responsabilità e di conto presso le Sezioni giurisdizionali regionali - Anno 2015

Pendenti	Pervenuti	Definiti	Rimanenza
2.453	2.129	2.078	2.504

Fonte: Relazione del Presidente della Corte dei conti, Dott. Raffaele Squitieri, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016

**Tabella 16-** Giudizi in materia pensionistica presso le Sezioni giurisdizionali regionali - Anno 2015

Pendenti	Pervenuti	Definiti	Rimanenza
12.915	2.960	9.528	6.347

Fonte: Relazione del Presidente della Corte dei conti, Dott. Raffaele Squitieri, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016

**Tabella 17-** Attività svolta in materia di conti giudiziari

Pendenti	Pervenuti	Definiti	Rimanenza
380.473	67.396	54.202	393.667

Fonte: Relazione del Presidente della Corte dei conti, Dott. Raffaele Squitieri, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016

**Tabella 18-** Situazione del personale di magistratura al 2015

**Situazione del personale di magistratura AL 31/12/2015**

		Organico	Presenti	Vacanti	% POSTI VACANTI
Controllo	Periferia	142	103	39	-27
	Centro	115	68	47	-41
Giurisdizione	Periferia	171	99	72	-42
	Centro	29	23	6	-21
PROCURA GENERALE		20	14	6	-30
PROCURE REGIONALI e PROCURA REGIONALE D'APPELLO REGIONE SICILIANA		129	98	31	-24
Totale	Periferia	442	300	142	-32
	Centro	164	105	59	-36
	Generale	606	405	201	-33

\* Nota: La dotazione organica complessiva deve essere integrata, oltre che con il posto di Presidente della Corte dei conti anche con 3 posti di fuori ruolo istituzionale (Corte Costituzionale, INPS, INAIL) ed un posto attualmente disponibile

## Le principali criticità

Le principali criticità della situazione attuale possono essere sintetizzate come segue:

- perimetro sostanziale e processuale della giurisdizione contabile determinato da norme pre-repubblicane;
- quadro normativo segnato da giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte di cassazione e da soluzioni interpretative della stessa Corte dei conti;
- mancanza di coordinamento formale e sostanziale delle norme, disposizioni e prassi vigenti;
- il cosiddetto “rinvio dinamico” alla norme del processo civile “in quanto applicabili” ha prodotto margini di incertezza e applicazioni interpretative;
- se da un lato tali rinvii al processo civile hanno consentito adeguamenti della fase processuale, hanno tuttavia cristallizzato e reso in parte incoerente la fase preprocessuale del giudizio di responsabilità amministrativa, che non poteva trovare riscontro nel codice di procedura civile;
- permane una sostanziale differenza con il processo civile, retto dal principio dispositivo, per il quale il giudice è terzo fra le parti convenute e giudica sulle prove da queste portate, mentre l’istruttoria dei giudizi di responsabilità – che sono quelli di maggior rilievo per la natura degli interessi pubblici coinvolti – è affidata alle procure regionali della Corte dei conti, che svolgono le funzioni di pubblico ministero e che esercitano pregnanti poteri istruttori, ad esse attribuiti da specifiche norme, peraltro molto risalenti nel tempo e tipici del “processo inquisitorio”, quali, ad es. la chiamata in giudizio in corso di procedimento;
- ne è scaturito un sistema asimmetrico, nel quale la fase processuale è regolata da norme processuali civilistiche, “in quanto applicabili”, come già detto, mentre quella istruttoria e pre-processuale si è poggiata su norme pre-repubblicane, disorganiche e lacunose, per come interpretate e, appunto, cristallizzate, nelle prassi operative;
- genericità e indeterminatezza di alcune disposizioni relativa all’attività del pubblico ministero;
- asimmetrie evidenti tra possibilità e strumenti a disposizione del P.M. e dell’indagato nella fase pre-processuale;
- termini di prescrizione di fatto non definibili;
- mancanza di trasparenza e di tempestività nella procedura di archiviazione;
- conseguenti difficoltà a dare attuazione al principio costituzionale del “giusto processo” (art. 111 Costituzione);
- la cointestazione alla Corte dei conti di funzioni di controllo e della giurisdizione determina in talune circostanze asimmetrie informative nei confronti degli indagati ovvero comportamenti contraddittori delle Procure in contrasto con le risultanze di pregressi controlli collaborativi;
- livello insoddisfacente delle segnalazioni di danno da parte del dipendente pubblico, anche a fronte dell’obbligo di denuncia, in assenza di un adeguato sistema di tutela (istituto del “whistleblowing”);
- esecuzione delle sentenze di recupero del credito erariale esogena all’attività della Corte, ma diretta responsabilità delle amministrazioni pubbliche beneficiarie, che procedono con procedure macchinose, diverse, tale da rendere lo strumento privo dell’efficacia che normalmente assiste la riscossione del credito erariale;

- livelli di recupero dei crediti molto contenuto sull'ammontare delle condanne (un terzo ca.);
- mancanza di un sistema ordinario e paritetico di definizione agevolata del danno erariale, anche in funzione deflattiva e di maggiore certezza di introiti per l'erario;
- assenza di un effettivo sistema di garanzie sul recupero dei crediti;
- incertezza anche sull'ammontare effettivo dei crediti recuperati.

## La legge delega

L'art. 20 della legge 7 agosto 2015 n.124 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 la Corte dei conti**, compresi i giudizi pensionistici, i giudizi di conto e i giudizi a istanza di parte.

I principi e i criteri direttivi dettati dalla legge delega cui dovrà attenersi la normativa delegata sono, in sintesi, i seguenti:

- adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza costituzionale e della Corte di cassazione; l'adeguamento va coordinato con le norme del codice processuale civile, da considerare espressione di principi generali;
- disciplinare i giudizi tenendo conto degli interessi pubblici e dei diritti soggettivi da tutelare, in base al principio di concentrazione ed effettività della tutela e nel rispetto del principio costituzionale di ragionevole durata del processo;
- ispirare le disposizioni processuali sulle azioni del pubblico ministero (PM) e sulle funzioni e attività del giudice e delle parti convenute a principi di semplificazione, razionalizzazione, trasparenza e riparto delle competenze;
- prevedere, per una sola volta e per un massimo di 2 anni, l'interruzione - con atto di costituzione in mora - del termine di prescrizione di 5 anni, ferma restando la sospensione del termine di prescrizione per la durata del processo: detto criterio introduce termini certi per la prescrizione;
- elevare il limite attuale (di 5.000 euro) per il "rito monitorio" previsto dall'art. 55 del TU del 1934 per gli atti dannosi di lieve entità patrimoniale; il limite va periodicamente aggiornato sulla base delle rilevazioni Istat;
- prevedere, nei giudizi di responsabilità amministrativa, l'introduzione di un rito abbreviato con riduzione dell'addebito, che permetta all'Erario, definendo il giudizio di primo grado, di incamerare rapidamente e in modo certo una somma di denaro, a titolo di risarcimento non superiore al 50% del danno economico imputato; l'accesso al rito abbreviato è condizionato dal parere favorevole del PM ed è precluso in caso di dolo del responsabile del danno; l'introduzione del rito abbreviato ha anche funzioni deflative delle procedure (si riducono notevolmente i tempi sia delle procedure sia delle successive fasi di recupero dell'addebito);
- riordino della fase istruttoria secondo principi di equilibrio e trasparenza, in particolare: specificità e concretezza della notizia di danno erariale; pieno accesso agli atti dopo l'emissione dell'invito a dedurre; obbligatorietà dell'audizione personale del presunto responsabile; specificazione delle modalità di esercizio dei poteri del PM; formalizzazione dell'archiviazione; preclusione di chiamata in causa su ordine del giudice, in assenza di nuovi elementi, di un soggetto destinatario di archiviazione;<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Si tratta di vere innovazioni in quanto non esiste alcuna disposizione che preveda espressamente il diritto di accesso agli atti processuali mentre l'audizione del presunto responsabile del danno erariale è attualmente facoltativa, così come la comunicazione di archiviazione.

- unificazione delle norme sull'obbligo di denuncia del danno erariale e di tutela del dipendente pubblico denunciante; si tratta di norme che hanno anche funzioni esplicite di prevenzione;
- riordinare le disposizioni processuali vigenti integrandole e coordinandole con le disposizioni e i principi del codice di rito civile in relazione a specifici aspetti, che vengono dettagliatamente indicati;
- riordino e ridefinizione delle disposizioni sull'esecuzione di sentenze di condanna definitive al risarcimento del danno ( riassetto delle misure cautelari a garanzia del credito erariale, con particolare attenzione al ruolo del P.M. contabile nella fase dell'esecuzione delle sentenze di condanna, inclusione del credito erariale tra i crediti privilegiati);
- disciplinare chiaramente le connessioni tra risultanze ed esiti accertativi raggiunti dalla Corte in sede di controllo ed elementi probatori producibili in giudizio;
- prevedere che i pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo, nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi, siano idoneamente considerati, nell'ambito di un eventuale procedimento per responsabilità amministrativa, anche in sede istruttoria, ai fini della valutazione dell'effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità.

A tali principi si aggiungono quelli di ordine generale indicati dalla legge di semplificazione quali la definizione del riassetto normativo e codificazione della normativa primaria regolante la materia; il coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo; l'indicazione esplicita delle norme abrogate.

La legge delega ha, infine, stabilito che dalle nuove disposizioni processuali non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza.

## **Le ragioni dell'intervento di codificazione.**

Le ragioni della codificazione muovono dal richiamo all'art. 103, 2° comma della Costituzione, che attribuisce alla giurisdizione della Corte dei conti, le materie di contabilità pubblica e le altre materie specificate dalla legge.

Come si è già avuto modo di riferire, le attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti risalgono a norme preunitarie dalle quali sono derivate le norme prerepubblicane che tuttora, in larga parte, segnano il perimetro, sostanziale e processuale, della giurisdizione contabile. Questo è stato rimodulato negli anni successivi da sporadici e frammentari interventi normativi e, soprattutto, anche per i profili sostanziali della responsabilità amministrativa, dalla riforma del 1994 (leggi 19 e 20 del 14 gennaio 1994, e successive modificazioni).

Tale quadro normativo nel corso degli anni è stato interessato dalla giurisprudenza costituzionale, dagli interventi della Suprema Corte di Cassazione – in tema di riparto delle giurisdizioni – e della stessa magistratura contabile, che in via interpretativa ha introdotto nel processo contabile, e nelle sue diverse declinazioni, i principi del cosiddetto “giusto processo”, pur se le norme processuali di riferimento erano comunque precedenti al novellato art. 111 della Costituzione.

I diversi giudizi davanti alla Corte, per ciò che concerne il relativo regime processuale, trovarono un assetto regolamentare con il R.D. n. 1038 del 1933, l'art. 26 del quale prevedeva un rinvio c.d. dinamico ai termini e alle norme del codice di procedura civile, “in quanto applicabili”.

E' naturale considerare che l'applicabilità o meno di istituti processuali civili implicasse di per sé margini di incertezza, incompatibili con le necessarie esigenze di certezza che devono informare un ordinato assetto processuale.

A parte ciò, se per un verso il rinvio alle norme del codice di procedura civile ha consentito gli adeguamenti recati dalle riforme che hanno riguardato nel tempo tale comparto, per altro verso lo stesso rinvio a regole processuali civili ha, per così dire, cristallizzato in prassi operative la fase preprocessuale del giudizio di responsabilità amministrativa. Infatti tale fase non poteva trovare alcun riscontro nel codice di procedura civile.

La ragione di ciò sta nel fatto che il processo civile è un processo tra parti private, retto dal principio dispositivo, mentre l'istruttoria dei giudizi di responsabilità – che sono quelli di maggior rilievo per la natura degli interessi pubblici coinvolti – è affidata alle procure regionali della Corte dei conti, che svolgono le funzioni di pubblico ministero, e che esercitano pregnanti poteri istruttori, ad esse attribuiti da specifiche norme, peraltro molto risalenti nel tempo.

Ne è scaturito un sistema asimmetrico, nel quale la fase processuale è regolata da norme processuali civilistiche, "in quanto applicabili", come già detto, mentre quella istruttoria e preprocessuale si è poggiata su norme risalenti, disorganiche e lacunose, per come interpretate e, appunto, cristallizzate, nelle prassi operative.

In questo contesto sono apparse talvolta sacrificate, proprio nella fase istruttoria e preprocessuale che viceversa dovrebbe caratterizzarsi per una più accentuata attenzione alle stesse, le garanzie della difesa.

Appaiono dunque evidenti le ragioni di ordine formale e sostanziale sottese alla necessità di pervenire ad una codificazione che avesse l'obiettivo di dettare una disciplina attualizzata e moderna per la tutela delle ragioni dell'Erario senza tuttavia perdere di vista le fondamentali esigenze difensive del presunto responsabile.

Il Legislatore delegante ha inteso valorizzare lo strumento codicistico. Una codificazione richiede tuttavia un periodo adeguato di ricognizione delle norme e della giurisprudenza, ricostruzione, confronto con i soggetti pubblici a vario titolo interessati, al fine di apprestare un sistema di regole chiare, univoche e ben coordinate. E soprattutto richiede una verifica di impatto della regolazione postuma, "sul campo", in particolare in ragione della innovatività degli istituti introdotti.

In questa logica si è mosso il legislatore delegato, pur nella ristrettezza dei tempi in ragione della complessità della materia; consapevole della possibilità, opportunamente prevista dalla delega, di intervenire con correttivi entro due anni dall'entrata in vigore del codice: termine congruo per testare l'efficacia delle novità del sistema preprocessuale e della chiarezza di regole di quello processuale.

## **B) Descrizione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) da realizzare mediante l'intervento normativo**

### **Obiettivo generale**

La finalità generale dell'intervento, nel rispetto dei principi di delega, è quella di realizzare un processo equilibrato, in grado di rafforzare le esigenze di tutela effettiva dell'Erario (in considerazione del prevalente carattere risarcitorio del giudizio di responsabilità amministrativa) e i conseguenti effetti di deterrenza conseguenti l'esecuzione della sanzione, contemperandole con il rispetto dei principi del giusto processo e delle garanzie difensive, in ogni momento del procedimento.

### **Obiettivi specifici**

In vista del raggiungimento di tale finalità generale, l'intervento persegue, in particolare, i seguenti obiettivi specifici (di breve-medio-termine):

**I)** sistematizzare, semplificare in modo sostanziale e dare certezza al quadro normativo, raccogliendo in un unico testo tutte le disposizioni processuali della giurisdizione contabile e mettendo a fattor comune un insieme di principi generali applicabili alle varie tipologie di procedimenti davanti alla Corte dei conti, senza vanificarne e disperderne le peculiarità di disciplina;

**II)** rafforzare le garanzie della difesa, assicurando una partecipazione piena e consapevole dei presunti responsabili, anche nella fase istruttoria e preprocessuale, e introdurre nel giudizio di responsabilità i principi del c.d. "giusto processo", anche rimuovendo gli elementi del cosiddetto "processo inquisitorio", a tutela sia della terzietà del giudice che della certezza delle posizioni dei presunti responsabili;

**III)** stabilire termini certi per la prescrizione e trasparenza e tempestività nella procedura di archiviazione;

**IV)** assicurare la necessaria coerenza tra pareri resi in sede di controllo e in via consultiva e azioni in sede giurisdizionale;

**V)** incentivare le segnalazioni di illecito amministrativo dannoso assicurando adeguata tutela al dipendente pubblico segnalante;

**VI)** aumentare l'effettività della giurisdizione di responsabilità e dei diritti dell'erario all'incameramento risarcitorio, mediante un rafforzamento delle procedure di esecuzione dei titoli giudiziali di condanna emessi, anche mediante rito abbreviato con riduzione dell'importo risarcitorio (sistema ordinario e paritetico di definizione agevolata del danno), e attività potenziate di vigilanza e monitoraggio del P.M. sull'esecuzione da parte delle Amministrazioni danneggiate.

## **C) Descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR**

Gli obiettivi di sistematizzazione del quadro normativo e di rafforzamento delle garanzie di difesa si prestano a verifiche di tipo prevalentemente qualitativo e potranno essere monitorati mediante valutazioni da parte di operatori del settore da realizzare nell'ambito della VIR (cfr. sez. 7.E).

Tuttavia, una *proxy* dell'efficacia dell'intervento rispetto al secondo obiettivo (rafforzamento garanzie di difesa) è rappresentato dal numero di archiviazioni disposte dalle procure regionali, quale misura indiretta del grado di partecipazione dei presunti responsabili nella fase antecedente la notifica dell'atto di citazione. Altra *proxy* è rappresentata dai casi archiviati per difetto dei necessari requisiti di specificità e concretezza, nonché dalle indagini suppletive svolte su solo input delle parti già coinvolte dopo l'invio dell'invito a dedurre.

Quanto al terzo obiettivo, gli indicatori da rilevare sono quelli relativi alle proroghe concesse e alle prescrizioni intervenute nonché indicatori atti a rilevare i tempi di archiviazione in relazione alla conclusione delle relative procedure e delle conseguenti comunicazioni.

Quanto al quarto obiettivo, l'indicatore da rilevare è quello relative alle procedure archiviate per la fattispecie evocata nell'obiettivo.

Per il quinto obiettivo l'indicatore è il numero di denunce/segnalazioni da parte di dipendenti pubblici.

L'obiettivo dell'aumento dell'effettività della giurisdizione di responsabilità potrà essere verificato sulla base del rapporto tra somme recuperate e ammontare delle condanne per danno erariale e del numero e dell'importo recuperato dalle procedure agevolate.

#### **D) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento legislativo**

I soggetti pubblici destinatari dell'intervento sono rappresentati dagli uffici giudicanti e requirenti della Corte dei Conti (a livello centrale e regionale), dalle amministrazioni pubbliche coinvolte nei procedimenti di tipo contabile, dai soggetti presunti responsabili e dai relativi difensori.

#### **SEZIONE 2 – LE PROCEDURE DI CONSULTAZIONE**

La legge delega ha previsto l'istituzione di una commissione per la stesura dell'articolato presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, presieduta dal capo del medesimo Dipartimento e composta da magistrati della Corte dei conti, magistrati ordinari, rappresentanti dell'Avvocatura generale dello Stato, dirigenti dello Stato e degli enti locali, esponenti del mondo accademico e forense.

La commissione, sin dall'inizio dei lavori ha ritenuto di strutturarsi in sottocommissioni, con adesione volontaria dei vari membri in ragione delle specificità professionali ed attitudini di ciascuno.

I lavori si sono conclusi con la condivisione della bozza di articolato da sottoporre all'esame preliminare del Consiglio dei Ministri.

#### **SEZIONE 3 - VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO (“Opzione zero”)**

L'opzione zero non è percorribile in quanto l'intervento normativo è reso necessario dalla attuazione della delega di cui all'articolo 20, Legge 7 agosto 2015, n 124.

In ogni caso, dal punto di vista sostanziale, l'opzione zero comporterebbe il permanere delle criticità sopra evidenziate (cfr. Sezione 1, lett. A), non consentendo il conseguimento degli obiettivi indicati al punto c) della Sezione 1.



## **SEZIONE 4 - VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE DI INTERVENTO REGOLATORIO**

Ferma restando la sistematizzazione operata mediante la raccolta in un unico testo di tutte le disposizioni sinora sparse in varie e risalenti fonti, è stata realizzata una semplificazione sostanziale mettendo a fattor comune un insieme di principi generali applicabili alle varie tipologie di procedimenti davanti alla Corte dei conti, senza vanificarne e disperderne le peculiarità di disciplina.

Di seguito si illustrano, in sintesi, le principali novità introdotte<sup>4</sup> – ad esclusione delle disposizioni di mera attuazione dei criteri di delega – dando conto delle più rilevanti opzioni alternative esaminate dalla Commissione nel corso dell'istruttoria, laddove individuate.

### **1) Principi generali**

- Venir meno dei caratteri inquisitori del processo, che erano espressi, in particolare, dall'esercizio del c.d. potere sindacatorio in forza del quale, ad esempio, l'integrazione del contraddittorio poteva avvenire prescindendo dai necessari passaggi preliminari difensivi e in deroga alla titolarità del diritto d'azione in capo al Procuratore contabile.

Al riguardo, è stata esaminata la seguente **alternativa**:

- nessuna disciplina, essendo scontato che il diritto di difesa non può essere leso da chiamate iussu iudicis che trasformano l'atto di citazione da parte del Pubblico ministero contabile nella mera vocatio in jus, alla stregua di un testimone. Tale opzione è stata scartata per dare certezza al principio, talvolta impropriamente disatteso;
- lettura della delega in senso solo letterale, applicando la preclusione alla chiamata iussu iudicis ai soli casi di soggetto destinatario di formale archiviazione, con ciò generando palese disparità di trattamento tra chi, almeno prima facie, è stato ritenuto potenzialmente responsabile, sì da essere destinatario di invito a dedurre (atto pregiudiziale necessario perché si addivenga ad archiviazione) e chi a seguito di specifiche indagini è stato giudicato talmente estraneo alla fattispecie dannosa da non essere destinatario nemmeno di suddetto invito a dedurre.
- Previsione, per ogni atto del giudice e del pubblico ministero, dell'obbligo di motivazione a pena di nullità.

### **2) Denuncia di danno e attività istruttoria del pubblico ministero**

- Svolgimento, da parte del P.M., di accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona individuata come presunto autore del danno, oltre a quelli utili al fine di acquisire elementi necessari all'esercizio dell'azione erariale. L'attività istruttoria del P.M. contabile successiva all'invito a dedurre deve trovare fondamento nelle argomentazioni difensive acquisite in sede di controdeduzioni o di audizione personale dell'invitato. In sostanza, è preclusa un'attività istruttoria di iniziativa post invito a dedurre, affinché quest'ultimo costituisca un momento di ineludibile garanzia informativa per il presunto responsabile, diversamente esposto a supplementi istruttori ad libitum ( principio che trova il proprio corollario nella corrispondenza tra atto di citazione e invito a dedurre, che egualmente garantisce la messa a

---

<sup>4</sup> Per una descrizione puntuale si rinvia alla Relazione illustrativa.

disposizione del quadro probatorio nella fase preistruttoria e allo scopo di potersi agevolmente difendere).

Al riguardo, è stata esaminata la seguente **alternativa**:

- inserimento di specifiche tutele in ordine all'assistenza "tecnica" (non necessariamente legale) agli atti istruttori per il soggetto che, a volte per mera casualità, ne viene coinvolto. Tale opzione è stata scartata in quanto avrebbe imposto a tali soggetti – che non sono in alcun modo "parti" in senso processuale o soggetti necessitanti di difesa – oneri difensivi aggiuntivi, peraltro connotando loro in anticipo e del tutto indebitamente di un'aura di inesistente responsabilità al momento dell'effettuazione dell'atto.
- Previsione, nell'ambito delle audizioni personali di persona informata, che la persona, se lo ritiene, possa farsi assistere da difensore di fiducia. Il soggetto sottoposto ad audizione, pur avendo l'obbligo di presentarsi e di rispondere alle domande, non ha l'obbligo a deporre su fatti dai quali potrebbe emergere una sua responsabilità. In tale ultimo caso, deve essere avvertito, a pena di nullità, che se intende rispondere ha facoltà di essere assistito da difensore di fiducia, la cui assenza impedisce la prosecuzione dell'audizione, che è rinviata a nuova data.
- Introduzione di una disciplina a tutela della riservatezza della fase istruttoria.
- Introduzione di criteri di territorialità in merito alle attività delegate a dirigenti e funzionari dell'amministrazione.
- Specificazione del contenuto necessario dell'invito a dedurre, elevazione del termine minimo per controdedurre (dagli attuali trenta ai previsti quarantacinque), previsione per la quale successivamente all'invito a dedurre non sono ammesse ulteriori attività istruttorie, "salva la necessità di compiere accertamenti sugli ulteriori elementi di fatto emersi a seguito delle controdeduzioni".

In merito a quest'ultimo punto, è stata esaminata la seguente **alternativa**:

- interruzione senza eccezioni delle attività di indagine successivamente all'invito a dedurre. È stato valutato che tale opzione avrebbe compromesso le esigenze di difesa delle parti e ancor più l'interesse superiore dell'accertamento della verità.
- In merito alla questione delle **denunce anonime**, è stata preferita l'opzione zero, ovvero l'assenza di una disciplina esplicita, essendo gli anonimi riconducibili alla dicitura di "notizia di danno comunque acquisita", purché, ovviamente, sempre filtrata dalla necessaria sussistenza degli elementi di garanzia della concretezza e specificità dei contenuti. La scelta di non introdurre una disciplina esplicita degli anonimi deriva anche dalla volontà di conformare indirettamente il dettato normativo alle "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)", contenute nella determina dell'ANAC n.6 del 28 aprile 2015, e all'attuale Piano Nazionale Anticorruzione<sup>5</sup>, che prevede nell'All.1, par. B.12.1, "*... che l'amministrazione deve prendere in considerazione anche le segnalazioni anonime, ove queste siano adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, ove cioè siano in grado di far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati*".

### 3) Attività preprocessuali di parte

---

<sup>5</sup> Piano Nazionale Anticorruzione approvato l'11 settembre 2013 dall'Autorità nazionale anticorruzione, su proposta del Dipartimento della funzione pubblica, ai sensi dell'art. 1, comma 2 lett. b) della legge n. 190/2012.

- Previsione, al fine di consentire al presunto responsabile già nella fase processuale la più ampia difesa, del diritto del destinatario dell'invito a dedurre di visionare ed estrarre copia di tutti i documenti inseriti nel fascicolo istruttorio.
- Non ammissione di ulteriori attività istruttorie, dopo l'emissione dell'invito a dedurre, salva la necessità di compiere accertamenti sugli ulteriori elementi di fatto emersi a seguito delle controdeduzioni, esclusivamente nell'interesse di esigenze istruttorie difensive.
- Previsione, in caso di diniego all'accesso o decorsi inutilmente i termini per l'adozione del provvedimento espresso, che il destinatario dell'invito a dedurre possa chiedere al pubblico ministero l'esibizione di atti e il sequestro di documenti.

#### **4) Rapporti tra attività di controllo e giudizio di responsabilità**

- Codifica normativa del punto di equilibrio raggiunto dalla giurisprudenza costituzionale in merito alle connessioni tra risultanze ed esiti accertativi raggiunti in sede di controllo e documentazione ed elementi probatori producibili in giudizio. In particolare, si stabilisce che i fatti dai quali possono derivare responsabilità erariali, così come appresi e conosciuti dai magistrati assegnati alle sezioni ed agli uffici di controllo, costituiscono l'oggetto di uno specifico "onere di segnalazione", posto in capo ai medesimi magistrati, nei confronti delle competenti Procure Regionali. I medesimi fatti, invece, non possono mai assumere il valore di prova di un danno erariale, prova che, al contrario, deve essere sempre dimostrata e scrutinata solo all'interno del medesimo giudizio.

#### **5) Chiamata in giudizio nel giudizio di responsabilità**

- Esclusione della possibilità di chiamata in giudizio del soggetto nei cui confronti sia stato emesso provvedimento di archiviazione o la cui posizione in sede istruttorie sia stata comunque valutata estranea alla causazione del fatto dannoso, salvo che emergano fatti nuovi e che tali fatti consistano in fatti sopravvenuti ovvero preesistenti, ma dolosamente occultati.
- Previsione che la citazione con cui si attua la chiamata in giudizio debba essere comunque preceduta da invito a dedurre.
- Contestuale presenza a giudizio dei soggetti responsabili, a maggior ragione ove si tratti di giudizio nei riguardi di più parti (litisconsorzio). Ove tuttavia ciò non fosse avvenuto per diversa configurazione delle risultanze istruttorie da parte del Pubblico ministero, il giudice, non potendo procedere alla chiamata in giudizio, tiene conto di tale circostanza ai fini della determinazione della minor somma da porre a carico dei condebitori nei confronti dei quali pronuncia sentenza.

#### **6) Azioni a tutela del credito erariale**

- Previsione della reclamabilità dei provvedimenti cautelari, con particolare riguardo ai sequestri.
- Previsione di una cauzione o fideiussione bancaria in luogo del sequestro.

#### **7) Riti speciali**

- Riforma del rito abbreviato, consentendo la definizione del giudizio di responsabilità, sia immediatamente in primo grado, che in appello. Graduazione progressiva della percentuale della definizione: sino al 50% del danno quantificato nell'atto di citazione al primo grado di giudizio; sino al 70%, ancora del danno quantificato nell'atto di citazione, qualora il rito abbreviato si perfezioni in appello.

- Elevazione del limite di somma per il rito monitorio dagli attuali € 5.000 a € 10.000

## **8) I giudizi di conto**

- Introduzione dell'anagrafe degli agenti contabili.
- Trasmissione per via telematica dei conti giudiziali.
- Disciplina più dettagliata del c.d. giudizio per resa di conto.
- Previsione di un decreto del presidente della sezione che all'inizio di ciascun anno, sulla base di criteri oggettivi e predeterminati, fissa le priorità cui i magistrati relatori dovranno attenersi.

## **9) Esecuzione delle sentenze di condanna e privilegio dei crediti erariali**

- Potenziamento delle attività di vigilanza e monitoraggio costante da parte del pubblico ministero contabile. Il pubblico ministero, senza che ciò comporti alcuna "cogestione" delle procedure, potrà supportare l'azione amministrativa attraverso accertamenti patrimoniali od altre istruzioni impartibili a richiesta.

In merito a quest'ultimo punto, è stata esaminata la seguente **alternativa**:

- Attribuzione al pubblico ministero contabile della titolarità di agire e di resistere innanzi al giudice civile dell'esecuzione e non di un mero ruolo di supporto dell'azione amministrativa. Tale opzione ha dovuto confrontarsi con due diversi limiti di carattere ordinamentale generale: da un lato, la competenza giurisdizionale in tema di esecuzione forzata si radica innanzi al giudice ordinario, sicché è inattuabile una intestazione diretta dell'azione per espropriazione forzata al pubblico ministero contabile; dall'altro, appare 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 ed assentite modalità di recupero del credito erariale.
- Regolazione espressa della possibilità, a richiesta, di rateizzare il debito, presidiata da decadenza dal beneficio in caso di mancato versamento anche di una sola rata.
- In attuazione dell'esplicita e puntuale indicazione di delega, attribuzione al credito erariale di un maggior grado di preferenza, collocandolo dopo quelli elencati, rispettivamente, negli articoli 2778 e 2780 del codice civile.

## **SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA, PROPOSTA E VALUTAZIONI DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI E DELL'IMPATTO SULLE PMI**

### **A) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta**

In via preliminare, occorre sottolineare che tra i principali effetti dell'intervento vi è l'estensione dei **principi del giusto processo e della parità di trattamento delle parti ai procedimenti di tipo contabile**. Il conseguente rafforzamento dei diritti della difesa e l'attuazione del principio di garanzia che vuole l'accertamento della verità storica quale valore assoluto anche nella tutela delle ragioni dell'erario, costituiscono benefici collettivi assicurati dall'attuazione della riforma.

Il provvedimento assicura, inoltre, un maggiore equilibrio tra le esigenze di accertamento del danno erariale e le garanzie di difesa del presunto responsabile. Ad esempio, in relazione alle audizioni personali, da un lato, si prevede l'obbligo di aderire all'invito del P.M. a sottoporsi ad audizione personale, si rafforza oggettivamente l'attività accertativa e dall'altra, si prevede l'impossibilità di procedere ad audizione del presunto responsabile in assenza del difensore di fiducia e la sanzione della nullità in caso di violazione di tale ultima prescrizione, si rafforzano oggettivamente le garanzie di difesa.

Ulteriori benefici collettivi assicurati dalla riforma derivano sia dai maggiori introiti prevedibili per l'erario, conseguenza delle misure per rendere effettivo il risarcimento, sia dagli effetti di deterrenza e quindi dalla prevedibile diminuzione dei reati nel lungo periodo, conseguenti la maggiore effettività del risarcimento e il rafforzamento della tutela del denunciante.

Ciò premesso, è possibile individuare effetti specifici per le seguenti categorie di destinatari:

#### **1) Presunti responsabili e responsabili**

- **Maggiori garanzie nella fase istruttoria e preprocessuale**, grazie a un complesso di interventi quali: l'introduzione dell'obbligo di motivazione di ogni atto del giudice e del pubblico ministero (cfr. Sezione 4, punto 1); la previsione dello svolgimento, da parte del PM, di accertamenti anche su fatti e circostanze a favore della persona individuata come presunto autore del danno; l'introduzione della facoltà di assistenza difensiva nelle audizioni personali; l'esplicitazione obbligatoria degli elementi essenziali dei fatti nell'invito a dedurre (cfr. Sezione 4, punto 2); la garanzia dei diritti della difesa nell'utilizzo di notizie e dati acquisiti dalla Corte nell'ambito delle funzioni di controllo (cfr. Sezione 4, punto 4); la riduzione dei rischi di subire danni all'immagine e alla reputazione derivante dalle disposizioni in tema di riservatezza della fase istruttoria (cfr. Sezione 4, punto 2).

Sempre nell'ambito degli interventi a tutela della difesa nella fase preprocessuale, va segnalata la previsione (cfr. Sezione 4, punto 3) per cui, dopo l'invito a dedurre, il presunto responsabile può esaminare tutte le fonti di prova indicate a base della contestazione e può depositare le proprie deduzioni ed eventuali documenti; al tempo stesso, viene stabilito che, successivamente all'invito a dedurre, il PM può svolgere ulteriori accertamenti solo sugli ulteriori elementi di fatto emersi a seguito delle controdeduzioni per esigenze istruttorie difensive. Quest'ultima disposizione, da leggere in chiave rigorosamente garantista, prevede che l'impulso all'attività integrativa da parte del PM debba essere di matrice difensiva, in quanto ricavabile da indicazioni dei presunti responsabili che giustificano approfondimenti ulteriori, eventualmente anche nei confronti di altro destinatario di invito a dedurre.

- **Maggiori garanzie nella fase processuale**, grazie a un complesso di interventi quali:

- Preclusione di chiamata in giudizio su ordine del giudice. Solo in presenza di nuovi elementi e di motivate ragioni il giudice trasmette gli atti al PM per le valutazioni di competenza;
  - Preclusione di chiamata in giudizio dei soggetti già destinatari di archiviazione e dei soggetti per i quali nel corso dell'attività istruttoria precedente l'adozione dell'invito a dedurre sia già stata valutata l'estraneità al fatto dannoso, salvo che i nuovi elementi segnalati consistano in fatti sopravvenuti ovvero preesistenti, ma dolosamente occultati (cfr. Sezione 4, punto 5).
  - Previsione in ogni caso, dell'invito a dedurre prima della citazione in giudizio (cfr. Sezione 4, punto 5).
- **Maggiore effettività del risarcimento del danno** (cfr. Sezione 4, punto 9).

## 2) Corte dei Conti

- Maggiore certezza delle procedure, con particolare riferimento alla fase preprocessuale del giudizio di responsabilità amministrativa, mediante codificazione di aspetti in precedenza non normati e affidati a prassi operative e alla produzione giurisprudenziale della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori.
- Rafforzamento dell'attività accertativa, mediante la specificazione dei poteri del PM, la riduzione del rischio di "fughe di notizie" connesso alle disposizioni in materia di riservatezza, l'obbligo di presentazione dei soggetti sottoposti ad audizione (cfr. Sezione 4, punto 2).
- Riduzione dei tempi di conclusione dei procedimenti di primo grado svolti con rito abbreviato e con procedimento monitorio, con effetti deflattivi sui procedimenti di appello (cfr. Sezione 4, punto 7).
- Maggiore efficacia dell'azione in materia di giudizi di conto grazie all'individuazione di priorità nel calendarizzare l'esame dei conti depositati da agenti contabili (cfr. Sezione 4, punto 4).
- Aumento dei carichi di lavoro conseguente all'introduzione di nuove fattispecie di giudizi incidentali, legata all'introduzione della reclamabilità degli atti e dei provvedimenti cautelari (cfr. Sezione 4, punti 1 e 6), nonché alla attività di sorveglianza e monitoraggio sull'esecuzione delle sentenze (cfr. Sezione 4, punto 9).
- Possibile aumento, per alcuni procedimenti, dei tempi di conclusione a seguito delle maggiori garanzie assicurate alla difesa nella fase istruttoria e pre-processuale (cfr. Sezione 4, punti 2 e 3).

## 3) Erario

- Prevedibile aumento del tasso di riscossione dei crediti erariali, grazie al potenziamento delle attività di vigilanza e monitoraggio del PM e all'attribuzione a tali crediti di un maggior grado di preferenza rispetto al passato (cfr. Sezione 4, punto 9)
- Limitazione degli oneri derivanti dal coinvolgimento dei dirigenti e funzionari dell'amministrazione in attività istruttoria per danno erariale e riduzione delle spese per trasferte, conseguente all'individuazione di criteri di territorialità in merito alle attività delegate (cfr. Sezione 4, punto 2)

## **B) Individuazione e stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese**

Non sono previsti effetti specifici per le PMI.

### **C) Indicazione e stima degli obblighi informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotto eliminati a carico di cittadini e imprese**

Non sono previsti nuovi oneri informativi a carico di cittadini e imprese.

### **D) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio**

L'intervento comporterà prevedibilmente: un aumento dei giudizi incidentali, tanto in primo che in secondo grado; possibili allungamenti dei tempi e delle attività relative ai giudizi, conseguenza delle maggiori garanzie per la difesa, che potrebbero essere controbilanciati dai benefici indotti dal maggior ricorso a procedure con rito abbreviato; un aumento dell'attività di monitoraggio e sorveglianza sulla esecuzione delle sentenze.

Una condizione in grado di influenzare in modo significativo gli effetti dell'intervento potrà essere rappresentata dalla capacità della Corte di far fronte ai maggiori carichi di lavoro che ne deriveranno. In merito, va considerato che l'attuale tasso di vacanze di organico della magistratura contabile è di circa il 33%<sup>6</sup>.

Inoltre, soprattutto in una prima fase, l'effettiva attuazione dell'intervento dipenderà dalla capacità dei magistrati contabili, requirenti e giudicanti – nonché, in misura minore, del personale amministrativo della Corte – di adeguare alla nuova disciplina lo svolgimento dei procedimenti e le modalità di formazione degli atti. Al fine di favorire la realizzazione di tali condizioni, sono già in via di definizione presso la Corte opportuni interventi di carattere formativo.

## **SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA' DEL PAESE**

Il provvedimento, in termini generali, non presenta profili di diretta incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del paese. Altresì è suscettibile di aumentare la fiducia nel sistema giudiziario (soprattutto quella dei destinatari indiretti), garantendo una maggiore efficienza ed efficacia della giustizia, con conseguenti effetti positivi sulla competitività dell'Italia anche a livello internazionale.

In ogni modo, nello specifico, il provvedimento:

- Non comporta restrizioni all'accesso sul mercato e non limita il numero o la tipologia dei fornitori di beni o servizi;
- Non riduce in alcun modo le possibilità competitive dei fornitori *end users* del provvedimento stesso;
- Non riduce gli incentivi dei fornitori di beni e servizi a competere sul mercato.

---

<sup>6</sup> Più in particolare, come si evince dai dati riportati nella Relazione del Presidente della Corte dei conti, Dott. Raffaele Squitieri, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016, i posti vacanti in procura sono attualmente 31 nelle sezioni regionali (a fronte di un organico di 129) e 6 al centro (a fronte di un organico di 20), mentre i posti vacanti nella giurisdizione sono 72 nelle sezioni regionali (a fronte di un organico di 171) e 6 al centro (a fronte di un organico di 29).

## **SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO REGOLATORIO**

### **A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio proposto**

La Corte dei conti è il soggetto responsabile dell'attuazione del provvedimento, che sarà implementato attraverso i suoi magistrati requiranti e giudicanti, e il supporto del suo personale amministrativo.

### **B) Eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento**

Non sono previste azioni specifiche per la pubblicità e per l'informazione in merito all'intervento, perché comunque diretto a soggetti specializzati (magistrati, avvocati). Il testo sarà diffuso in rete attraverso il sito web della Corte dei conti.

### **C) Strumenti per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio**

E' prevista un'attività di controllo e monitoraggio dell'intervento regolatorio e i dati ricavati serviranno a valutarne l'efficienza e l'efficacia, in coerenza con quanto previsto alle sezioni 1B e C.

Il monitoraggio sarà attuato verificando le informazioni raccolte nei termini che seguono. Vale ricordare come l'elenco che segue non sia esaustivo e vada affinato, tenendo conto della concreta attuazione del provvedimento. Altresì, lo stesso vale per quanto concerne i target che dovranno assumere gli indicatori. In particolare:

- Valutazioni di carattere qualitativo da parte di operatori del settore (di cui alla sezione 1d.) per verificare il grado di omogeneità delle procedure nella fase processuale e istruttoria.
- Verifiche di tipo prevalentemente qualitativo mirate a rilevare il numero di archiviazioni disposte dalle procure regionali, quale misura indiretta del grado di partecipazione dei presunti responsabili nella fase antecedente la notifica dell'atto di citazione. In sede di attuazione sarà possibile focalizzare meglio questo aspetto, tenendo conto di argomenti quali la numerosità di audizioni, e di inviti a dedurre. Tale attività serve a verificare l'aumento delle garanzie alla difesa.

Andranno monitorati i parametri atti a definire gli indicatori di risultato illustrati nella sezione 1C.

E' inoltre necessario rilevare in modo confrontabile e statisticamente significativo, anche ai fini VIR: i tempi medi dei procedimenti nei diversi gradi; la durata dei processi; l'intero set di indicatori elementari necessari per qualificare e descrivere l'attività giurisprudenziale della Corte (es. tipologie di illecito ponderate per importo e geografia territoriale; tipologie di ente ponderate per importo e geografia territoriale ; sequestri conservativi ordinati, per tipologie di illecito e articolazione territoriale; completa descrizione dei recuperi per tipologie e geografia territoriale, ecc.).

Infine, si segnala la necessità di ricostruire, per tutti gli indicatori, semplici o complessi, individuati o da individuare ad avvio dell'intervento, la *base line*, indispensabile per descriverne l'evoluzione.

### **D) I meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio**

Sono previsti specifici meccanismi per la revisione dell'intervento regolatorio. In particolare, il provvedimento è attuazione di una delega che soggiace alla ristrettezza dei tempi per



l'attuazione della delega stessa, pur alla presenza di un'evidente complessità della materia. In ragione di ciò, l'analisi d'impatto spinge a rendere operativa la possibilità, opportunamente prevista dalla delega, di intervenire con correttivi entro due anni dall'entrata in vigore del codice: termine congruo per testare l'efficacia delle novità del sistema preprocessuale e della chiarezza delle regole della componente processuale.

**E) Aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e da considerare ai fini della V.I.R.**

Per l'attuazione del provvedimento si è inteso valorizzare lo strumento "codicistico". Per sua natura, la codificazione richiede un periodo adeguato di ricognizione delle norme e della giurisprudenza, un'attività di confronto con i destinatari di cui al punto 1D., per apprestare un sistema di regole chiare, univoche e ben coordinate. E soprattutto richiede una verifica d'impatto della regolazione, "sul campo", e questo con particolare riferimento e in ragione della innovatività degli istituti introdotti.

Il provvedimento sarà quindi sottoposto a VIR, con la quale saranno presi in esame prioritariamente i seguenti aspetti, in coerenza con la sezione 1B:

- Codificazione. In particolare, sistematizzare il quadro normativo, raccogliendo in un unico testo tutte le disposizioni processuali della giurisdizione contabile e mettendo a fattore comune un insieme di principi generali applicabili alle varie tipologie di procedimenti davanti alla Corte dei conti, senza vanificarne e disperderne le peculiarità di disciplina;
- Garanzie alla difesa. Rafforzamento delle garanzie della difesa, assicurando una partecipazione piena dei presunti responsabili, anche nella fase istruttoria e preprocessuale, e introduzione nel giudizio di responsabilità dei principi del c.d. "giusto processo";
- Certezza sui tempi. Termini certi per la prescrizione;
- Garanzie di trasparenza e tempestività nella procedura di archiviazione;
- Coerenza dei pareri. Assicurare la necessaria coerenza tra pareri resi in sede di controllo e in via consultiva e azioni in sede giurisdizionale;
- Tutela del denunciante e aumento delle denunce di illecito amministrativo dannoso;
- Tutela effettiva dell'erario. Aumentare l'effettività della giurisdizione di responsabilità e dei diritti dell'erario all'incameramento risarcitorio, mediante un rafforzamento delle procedure di esecuzione dei titoli giudiziali di condanna emessi, anche mediante rito abbreviato con riduzione dell'importo risarcitorio, e attività potenziate di vigilanza e monitoraggio del P.M. sull'esecuzione da parte delle Amministrazioni danneggiate

\* \* \*

## Indice tabelle

Tabella 1 - Giudizi di responsabilità e di conto definiti dalle Sezioni centrali d'appello e dalla Sezione d'appello per la Regione Siciliana - Anni 2004-2015 .....	4
Tabella 2 Sezioni d'appello - Giudizi definiti per materia .....	4
Tabella 3 Grafico X - Giudizi di responsabilità e di conto definiti dalle Sezioni giurisdizionali regionali - Anni 2004-2015 .....	5
Tabella 4 Sezioni giurisdizionali regionali - Giudizi definiti per materia .....	5
Tabella 5 Soggetti danneggiati in base alle Sentenze di appello in materia di responsabilità – Anno .....	6
Tabella 6- Risoluzione giudizi d'appello e importi di condanna anno 2015 .....	6
Tabella 7- Importi conseguenti a sentenze di primo grado in materia di responsabilità.....	7
Tabella 8- Numero sentenze di condanna di primo grado .....	7
Tabella 9- Tipologia anno 2015 danno delle citazioni.....	8
Tabella 10 - Giudizi in materia pensionistica definiti dalle Sezioni centrali d'appello e dalla Sezione d'appello per la Regione Siciliana - Anni 2004-2015 .....	8
Tabella 11- Giudizi in materia pensionistica definiti dalle Sezioni giurisdizionali regionali - Anni 2004-2015.....	9
Tabella 12- Giudizi di responsabilità e di conto presso le Sezioni centrali d'appello e Sezione d'appello per la Regione Siciliana - Anno 2015.....	9
Tabella 13- Istanze di definizione ex art 1 commi 231, 232, 233, legge 266/2005 presso le Sezioni centrali d'appello e Sezione d'appello per la Regione Siciliana - Anno 2015 .....	9
Tabella 14- Giudizi in materia pensionistica presso le Sezioni centrali d'appello e Sezione d'appello per la Regione Siciliana - Anno 2015.....	9
Tabella 15- Giudizi di responsabilità e di conto presso le Sezioni giurisdizionali regionali - Anno 2015 .....	10
Tabella 16- Giudizi in materia pensionistica presso le Sezioni giurisdizionali regionali - Anno 2015 .....	10
Tabella 17- Attività svolta in materia di conti giudiziari .....	10
Tabella 18- Situazione del personale di magistratura al 2015 .....	10