

Prof. Avv. Francesco Fimmano

Ordinario di Diritto Commerciale nell'Università degli Studi del Molise
Direttore scientifico dell'Università delle Camere di Commercio
Universitas Mercatorum
Cassazionista - Revisore contabile

AUDIZIONE

PRESSO LA PRIMA COMMISSIONE DEL SENATO SUL DECRETO CORRETTIVO AL CODICE DELLA GIUSTIZIA CONTABILE

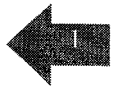
Desidero in primo luogo ringraziare la Commissione per l'onore che mi è stato riservato con l'invito a partecipare all'odierna audizione.

Nel breve contributo che offro alla valutazione degli On.li Commissari, mi soffermerò su alcuni aspetti in particolare, che, nel quadro di un impianto complessivo senz'altro apprezzabile, come riconosciuto dal Consiglio di Presidenza della Corte dei conti di cui faccio parte, **nella apposita Risoluzione adottata a fine Luglio 2019**, appaiono meritevoli di rilievo anche ai fini del possibile ulteriore arricchimento del testo da parte del Governo, che si accinge a provvedere al secondo e definitivo esame in Consiglio dei ministri.

Il nuovo intervento del legislatore delegato sul Codice della giustizia contabile, invocato dalla stessa Corte dei conti a Sezioni riunite con il parere n. 6 del 2 agosto 2018, si giustifica, come noto, alla luce dell'esigenza di ovviare ad alcune difficoltà incontrate nell'applicazione pratica degli istituti, non superabili in via ermeneutica.

Lo schema di decreto legislativo prende forma in attuazione della delega, non semplicemente correttiva ma anche integrativa, di cui al combinato disposto degli artt. 20, comma 6, della legge n. 124 del 2015 e 1, comma 1, della legge n. 128 del 2018.

Il nuovo intervento del legislatore delegato sul Codice della giustizia contabile si mostra pienamente consapevole dell'ampiezza dei temi regolati dal Codice entrato in vigore nel 2016, dedicando rinnovata attenzione non soltanto agli aspetti propriamente di ordine processuale, ma anche agli articoli 8 e seguenti, che disciplinano **gli organi della giurisdizione contabile** (giudici monocratici, collegi giudicanti e ufficio del pubblico ministero). Del resto, dagli uni e dagli altri aspetti dipende, evidentemente, la possibilità di realizzare in concreto gli obiettivi di fondo della delega, fra i quali si segnalano anzitutto la



Prof. Avv. Francesco Fimmano

Ordinario di Diritto Commerciale nell'Università degli Studi del Molise
Direttore scientifico dell'Università delle Camere di Commercio
Universitas Mercatorum
Cassazionista - Revisore contabile

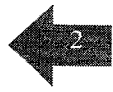
concentrazione delle tutele spettanti al giudice contabile; il rispetto del principio di effettività della tutela e di ragionevole durata del processo; la razionalizzazione delle azioni del pubblico ministero e delle funzioni e attività del giudice e delle parti.

Nel complesso, lo schema di decreto, intervenendo su aspetti e materie già parte integrante del Codice dal 2016, appare senz'altro mantenersi nel perimetro naturale della delega, e pone semmai il tema di un esercizio della stessa che avrebbe potuto forse essere anche più ampio, soprattutto con riferimento ad alcune questioni.

Esemplificando, se in punto di razionalizzazione e semplificazione va espresso favore **per l'estensione al giudizio pensionistico del rito ordinario del giudizio di responsabilità contabile**, se non espressamente derogato (art. 2 che modifica l'art. 7 del Codice), **sarebbe probabilmente opportuno approfittare dell'occasione anche per diminuire da 5 a 3 i componenti dei collegi d'appello** destinati ad esprimersi sulla pronuncia di primo grado in materia pensionistica, che è come noto resa dal giudice monocratico.

Senz'altro positivamente va valutata la modifica apportata dall'art. 5 dello schema di decreto all'art. 12 del Codice, nella parte in cui (comma 1-bis) dispone che *“le funzioni di procuratore regionale comportano l'esercizio di funzioni direttive e sono conferite esclusivamente ai magistrati che hanno conseguito la qualifica di presidente di sezione”*.

La norma mira a superare, riguardo all'ordinamento giuscontabilistico, l'anomalia dell'assenza di simmetria **fra funzione giudicante e funzione requirente**. Una simmetria, questa, ravvisabile a legislazione vigente nell'assetto gli uffici della giustizia ordinaria e non invece in quello degli uffici della giustizia contabile, dove - diversamente dal Procuratore della Repubblica - ai magistrati requirenti è precluso l'esercizio di funzioni direttive. Al riguardo, appare evidente che stabilire - come dispone lo schema di decreto all'esame - che occorra rivestire la qualità di Presidente di Sezione per poter divenire



Prof. Avv. Francesco Fimmano

Ordinario di Diritto Commerciale nell'Università degli Studi del Molise
Direttore scientifico dell'Università delle Camere di Commercio
Universitas Mercatorum
Cassazionista - Revisore contabile

Procuratore regionale ha l'effetto di affidare l'esercizio di questa delicata funzione a magistrati di consolidata esperienza giudiziaria.

La disposizione entra nel merito della qualifica (referendario, primo referendario, consigliere o presidente di sezione) che deve essere posseduta dal singolo magistrato per far parte di uno degli organi di giurisdizione della Corte. Il che è in piena sintonia, evidentemente, con quanto richiesto dalle Sezioni riunite, e stabilito dal Consiglio dei ministri nello schema di decreto all'esame, relativamente ad altre due modifiche, che interessano specificamente l'art. 12 del Codice, finalizzate a far sì che possano far parte dei collegi delle Sezioni riunite non più i soli consiglieri, ma anche magistrati con altre qualifiche.

Con riferimento al tema, più volte e in più sedi evocato, della delega e dei suoi limiti, riguardo all'art. 5 si sostiene (anche da parte delle SSRR) che, in particolare, sarebbe fuori delega introdurre una norma che entri nel merito della qualifica (referendario, primo referendario, consigliere o presidente di sezione) che deve essere posseduta dal singolo magistrato per far parte di uno degli uffici giudiziari (o, come li chiama il Codice - quando la norma compiutamente, negli artt. 8 ss. - "organi della giurisdizione", regolandone anche la composizione di dettaglio). Senonché, proprio le SSRR hanno richiesto (e il Cdm in prima lettura si è espresso in modo consonante) due specifiche modifiche, all'art. 12, affinché - nello specifico - la platea dei possibili componenti delle SSRR si allargasse, dai soli consiglieri (testo vigente), anche ai primi referendari e persino ai referendari.

Appare dunque palese che, o tutte le norme che entrano nel merito della qualifica (referendario, primo referendario, consigliere o presidente di sezione) che deve essere posseduta dal singolo magistrato per far parte di uno degli uffici giudiziari sono fuori delega, oppure non lo può essere alcuna.

Sono apprezzabili gli articoli 1 e 2 dello schema di decreto, i quali intervengono sul Capo I - relativo ai principi generali - del Titolo I (Principi generali e organi della giurisdizione) della Parte I del Codice. A questo riguardo, con la novella si incide in materia di digitalizzazione ed informatizzazione, da un lato

Prof. Avv. Francesco Fimmano

Ordinario di Diritto Commerciale nell'Università degli Studi del Molise
Direttore scientifico dell'Università delle Camere di Commercio
Universitas Mercatorum
Cassazionista - Revisore contabile

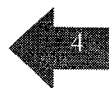
ammettendo la sottoscrizione in forma digitale degli atti e dei provvedimenti del giudice; dall'altro stabilendo che pure le parti (non più solo il pubblico ministero) possono effettuare le notificazioni degli atti direttamente presso indirizzi di posta elettronica certificata risultanti da pubblici elenchi o registri (art. 1 che modifica l'art. 6, commi 3 e 4 del Codice).

La disposizione di cui all'art. 6 dello schema di decreto è apprezzabile per aver riconosciuto anche alla parte privata il potere di effettuare notificazioni a mezzo pec; nondimeno, resta incompleta là dove non prevede per le parti private la possibilità di provvedere al deposito telematico del fascicolo e degli altri atti di causa.

Ci appare invece sbagliato, per l'importanza che ha per gli equilibri della finanza pubblica allargata, non aver introdotto una espressa codificazione della **procedura per il giudizio di parifica**.

Questo non solo in chiave di tutela dei vari interessi collettivi coinvolti, mediante una disciplina specifica delle forme del contraddittorio tra amministrazione regionale *pro tempore* (latrice dell'interesse politico-amministrativo) il magistrato istruttore (attesa la forma "inquisitoria" della procedura) e la **partecipazione del PM contabile come parte** (il quale si pone come aggregatore degli interessi diffusi al bilancio, diversi da quello soggettivizzato dall'amministrazione).

Vi è altresì la necessità della garanzia di una uniformità della forma decisionale, atteso che le varie pacifiche ad opera delle varie Sezioni regionali di controllo, risentono di una **profonda disomogeneità**: laddove in alcuni casi sembra prevalere la forma "sentenza" in altri casi vi è la riproposizione di vecchi schemi che hanno stile e contenuto di un mero "referto", che lasciano spesso incerti gli enti: a) sul grado di vincolo confermativo su quanto accertato come irregolare accertate, b) sulle forme di reazione giurisdizionale attivabili in caso di esiti non condivisi dalle Regioni interessate.



Prof. Avv. Francesco Fimmano

Ordinario di Diritto Commerciale nell'Università degli Studi del Molise
Direttore scientifico dell'Università delle Camere di Commercio
Universitas Mercatorum
Cassazionista - Revisore contabile

In quest'ottica appare indifferibile recuperare al codice anche tale "giudizio", che costituisce, insieme al giudizio di conto, l'archetipo del controllo successivo del bilancio di cui all'art. 100, comma 2, prima parte, inspiegabilmente rimasto fuori dal codice e al quale, nel silenzio del legislatore, dovrebbero applicarsi analogicamente, con tutte le incertezze del caso, le uniche forme giurisdizionali a cui faceva riferimento la legge n. 800/1862 (consolidata nel T.U. C..d.c. n. 1234 del 1934), ovvero quelle del giudizio di conto".

Peraltro sarebbe utile occasione per definire compiutamente **il ruolo del pubblico ministero** oggi previsto, ma non anche declinato appunto nella parifica del rendiconto regionale, che, pur non essendo un procedimento giurisdizionale in senso stretto, ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, è, sotto molteplici aspetti, analogo alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico (Corte cost., sent. n. 89/2017).

Proprio per questo, ricorrono integralmente nel caso del procedimento di parifica tutte le condizioni cui è subordinata la possibilità, come visto, per un giudice, di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale nell'ambito dell'attività di controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti. L'urgenza di un simile intervento appare ancora più impellente proprio in ragione di tale ruolo ormai riconosciuto alla Corte dei conti quale giudice *a quo* di parametri costituzionali ad ampio raggio che "ridondano" sull'equilibrio di bilancio (C. Cost. sentenza n. 196/2018), che fanno di tale giudice un arbitro terzo e neutrale dei rapporti finanziari tra Stato e regioni.

Condizioni, queste, che secondo la Corte costituzionale possono essere sintetizzate, per un verso, nell'applicazione di parametri normativi, destinata a sfociare nell'esito dicotomico dei controlli di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti territoriali (sentenza n. 40 del 2014), e, per altro verso,

Prof. Avv. Francesco Fimmano

Ordinario di Diritto Commerciale nell'Università degli Studi del Molise
Direttore scientifico dell'Università delle Camere di Commercio
Universitas Mercatorum
Cassazionista - Revisore contabile

nella giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte, poiché l'art. 1, comma 12, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, comma 2, lettera a), numero 3), del decreto-legge del 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, dispone che avverso le delibere della sezione regionale di controllo della Corte dei conti – tra le quali, appunto, quella afferente al giudizio di parificazione – «è ammessa l'impugnazione alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, con le forme e i termini di cui all'articolo 243-quater, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, numero 267».

Soprattutto, per quanto qui interessa, rileva il tratto distintivo **del pieno contraddittorio** sia nell'ambito del giudizio di parifica esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti sia nell'eventuale giudizio ad istanza di parte, qualora quest'ultimo venga avviato dall'ente territoriale cui si rivolge la parifica. In entrambe le ipotesi è contemplato anche il coinvolgimento del pubblico ministero a tutela dell'interesse generale oggettivo della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale (art. 243-quater, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»; artt. 53 e seguenti del regolamento di procedura di cui al regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, recante «Approvazione del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti», ora sostituiti dagli artt. 172 e seguenti dell'allegato 1 del

Prof. Avv. Francesco Fimmano

Ordinario di Diritto Commerciale nell'Università degli Studi del Molise
Direttore scientifico dell'Università delle Camere di Commercio
Universitas Mercatorum
Cassazionista - Revisore contabile

decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante «Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124»). Siffatto coinvolgimento del pubblico ministero contabile va congruamente declinato, nella sede propria del Codice, precisandone prerogative e facoltà nel particolare contesto del giudizio di parifica, e scandendo la sequenza procedimentale immediatamente antecedente al medesimo giudizio, allo scopo di garantire appieno la c.d. parità delle armi.

Il luogo della codificazione potrebbe essere la PARTE III "GIUDIZIO SUI CONTI"; TITOLO I "GIUDIZIO SUI CONTI" rettificando il CAPO III attualmente rubricato "giudizio di conto" rubricandolo "giudizio di conto e di parificazione" e inserendo articoli con numerazione speciale dopo l'art. 150.

Roma, lì 17 settembre 2019

Prof. Avv. Francesco Fimmano

