

Marcello Clarich - Francesco Luiso - Aldo Travi

**PRIME OSSERVAZIONI
SUL RECENTE CODICE
DEL PROCESSO AVANTI
ALLA CORTE DEI CONTI**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

PRIME OSSERVAZIONI SUL RECENTE CODICE DEL PROCESSO AVANTI ALLA CORTE DEI CONTI

SOMMARIO: 1. Il recente Codice di giustizia contabile e la sua elaborazione. — 2. Il dibattito sul ruolo del giudice contabile. — 3. I compiti dell'amministrazione pregiudicata dal danno erariale. — 4. Il confronto sul modello per i poteri d'indagine della Procura. — 5. L'invito a dedurre e i suoi effetti 'preclusivi'. — 6. La disciplina delle spese processuali. — 7. Considerazioni generali: gli obiettivi possibili di una codificazione.

1. Con il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, emanato in attuazione della delega conferita al Governo dall'art. 20 della l. 7 agosto 2015, n.124, è stato approvato il Codice del processo avanti alla Corte dei conti (c.d. Codice di giustizia contabile). Il codice del processo avanti alla Corte dei conti completa, dopo l'approvazione del codice del processo amministrativo, la codificazione dei processi delle più importanti giurisdizioni amministrative. Le affinità rispetto al codice del processo amministrativo sono palesi in varie disposizioni, soprattutto nella prima parte; il testo, però, presenta elementi peculiari che lo contraddistinguono in modo evidente. D'altra parte la disciplina precedente del processo avanti alla Corte dei conti aveva caratteri di maggiore ampiezza (pur in un contesto di elevata disomogeneità) rispetto a quella del processo amministrativo. Di conseguenza era del tutto prevedibile che questa tradizione orientasse in modo più incisivo anche l'elaborazione del nuovo codice.

Chi scrive ha fatto parte della Commissione chiamata ad elaborare il testo del Codice. Della Commissione facevano parte docenti universitari, magistrati contabili, un magistrato della cassazione, un rappresentante dell'Avvocatura eraria-

le (1) e alcuni esperti e dirigenti del Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio (2); i lavori della Commissione sono stati presieduti, indirizzati e diretti dalla dirigente del medesimo Dipartimento (3).

Alla luce del testo approvato dal Governo e pubblicato sulla Gazzetta ufficiale appare utile segnalare alcuni dei punti oggetto di più intensa discussione. Illustrare questi punti ci sembra opportuno anche per favorire una valutazione del nuovo Codice, che merita indubbiamente una particolare attenzione.

2. Come è noto, in molte sedi scientifiche è in atto da anni un dibattito vivace sul ruolo della Corte dei conti nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali. Dal dibattito sono nate proposte diverse, alcune delle quali orientate verso una revisione profonda, anche sul piano costituzionale. Si pensi, per esempio, alla proposta, formulata una ventina d'anni fa a margine di un ciclo di seminari fiorentini sulle responsabilità pubbliche, a favore dell'attribuzione delle funzioni giurisdizionali al giudice ordinario, con la conservazione però di un ufficio della Procura, per assicurare l'officiosità dell'azione nel giudizio di responsabilità (4).

In tempi più recenti era emersa la tendenza, peraltro del tutto ragionevole, orientata a riservare alla Corte dei Conti i giudizi di responsabilità e, dopo una decisa riforma, i giudici di conto, attribuendo invece al giudice ordinario le altre compe-

(1) Della Commissione facevano parte il cons. Sergio Auriemma, il prof. Gabriele Bottino, il pres. Angelo Canale, il dr. Luca Canessa, il prof. Marcello Clarich, la cons. Maria Teresa D'Urso, il prof. Francesco Luiso, il prof. Bernardo Mattarella, il prof. Massino Occhiena, il cons. Marco Smirardo, il prof. Aldo Travi, l'avv. Angelo Venturini.

(2) Cons. Luca Canessa, cons. Margherita Piccirilli, cons. Maria Francesca Rocchetti, cons. Francesco Terrusi.

(3) Avv. Antonella Manzione.

(4) I contributi presentati in questi seminari erano stati raccolti nel volume curato da D. SORACE, *Le responsabilità pubbliche - Civile, amministrativa, disciplinare, penale, dirigenziale*, Padova, 1998.

tenze, meno qualificate dal punto di vista contabile o affini a competenze esercitate fisiologicamente dal giudice ordinario (si pensi al contenzioso pensionistico). Queste ultime proposte, indubbiamente compatibili con il quadro costituzionale che assegna ampio spazio alle scelte del legislatore nella definizione della giurisdizione della Corte dei conti, avevano trovato ampio spazio nel dibattito che si era svolto nella Commissione di studio istituita alcuni anni orsono dal Presidente Giampaolino, per una riforma della disciplina delle funzioni giurisdizionali e di controllo della Corte dei conti.

Una riflessione su queste proposte non è stata possibile, nei lavori per la redazione del codice per il processo davanti alla Corte dei conti, perché la scelta espressa nella legge di delega escludeva variazioni sostanziali rispetto al perimetro della giurisdizione (cfr. art. 20, comma 2, lett. c), della legge 124/2015).

Tuttavia, anche nell'osservanza rigorosa dei limiti stabiliti dalla delega, che la maggioranza della Commissione ha ritenuto comunque di interpretare in modo alquanto restrittivo, una riflessione sul ruolo della Corte dei Conti, proposta senza successo all'avvio dei lavori della Commissione, sarebbe stata probabilmente opportuna. Le concezioni che si confrontano oggi sul ruolo della Corte dei conti, specie con riferimento alla giurisdizione sulla responsabilità per danno erariale, sono tutt'altro che omogenee e rispecchiano differenze profonde che toccano, prima ancora che la discussione sulla natura risarcitoria o sanzionatoria della condanna, una visione più generale, sul carattere meramente obiettivo della giurisdizione (e cioè di una giurisdizione chiamata a stabilire la fondatezza, in base alla legge, di una pretesa risarcitoria) o, invece, sull'assunzione di connotazioni ulteriori o diverse, di ordine persecutorio rispetto ai fatti costitutivi del danno e ai relativi responsabili, o addirittura di giurisdizione 'esemplare' a tutela dell'integrità degli interessi patrimoniali pubblici. Questi profili rappresentano il campo di una discussione che supera ampiamente la dimensione delle aule giudiziarie e costituiscono essi stessi il nucleo di fondo di qualsiasi dibattito aperto sulla giurisdizione contabile svolto nell'ultimo quarto di secolo.

Non deve dunque stupire la mancanza nel nuovo codice di una disposizione analoga all'art. 7 cod. proc. amm. sulla "giurisdizione" del giudice, che aiutasse a caratterizzare la specialità della Corte dei conti, così da rendere più comprensibile, soprattutto per chi non sia un addetto ai lavori, la singolarità della giurisdizione contabile. Peraltro, alcune ipotesi di articolato, volte ad ancorare la giurisdizione a un criterio materiale, enunciato in modo sintetico e senza alcuna innovazione della disciplina sostanziale dei presupposti della responsabilità amministrativa, non hanno ricevuto un sufficiente consenso.

3. La legge di delega, come si è già accennato, consentiva revisioni non sostanziali della giurisdizione (art. 20, comma 2, lett. c)) (5): esse erano ammesse quando fossero suggerite da ragioni apprezzabili, per esempio di semplificazione processuale.

In particolare nel corso dei lavori della Commissione veniva proposto da chi scrive di assegnare all'amministrazione un ruolo più marcatamente 'proattivo' per il recupero del danno erariale, prevedendo l'iniziativa del Pubblico Ministero nel caso in cui l'amministrazione fosse rimasta inerte o nel caso in cui, per qualsiasi ragione, l'azione dell'amministrazione fosse risultata problematica o inadeguata, o nel caso in cui comunque lo stesso Pubblico Ministero avesse ritenuto opportuno non lasciare l'iniziativa all'amministrazione. In questo modo si voleva superare l'attuale situazione, obiettivamente non esemplare, di amministrazioni che ritengono di aver esaurito il proprio intervento a tutela del proprio patrimonio con la denuncia del danno alla Procura contabile.

Mette conto sottolineare al riguardo che il modello italiano di responsabilità amministrativa affidato principalmente all'ini-

(5) Fra i temi trattati nel Codice non compare neppure quello della giurisdizione per la responsabilità degli amministratori delle società pubbliche. All'inizio dei lavori della Commissione fu segnalato che il Governo intendeva trattare tale disciplina in via esclusiva in un altro decreto legislativo, quello sulle c.d. società partecipate da enti pubblici.

ziativa della Procura contabile rappresenta un *unicum* nel panorama dei principali ordinamenti, atteso che negli altri Paesi l'iniziativa volta al recupero dei danni cagionati all'amministrazione è rimessa alle iniziative di quest'ultima.

La soluzione proposta nel corso dei lavori è stata esclusa dalla maggioranza della Commissione perché è stato ritenuto che avrebbe determinato una modifica troppo rilevante del riparto di giurisdizione in materia; inoltre, secondo alcuni commissari, avrebbe esposto l'amministrazione ai costi per le spese processuali, mentre la riforma avrebbe dovuto essere attuata, in base alla delega, garantendo il criterio dell'invarianza della spesa "per la finanza" pubblica (art. 20, comma 7, della legge n.124/2015 (6)).

In questo modo, però, risulta confermato nel nostro ordinamento un ruolo fondamentalmente passivo dell'amministrazione che abbia subito un danno erariale. L'amministrazione che abbia subito un danno sostanzialmente adempie ai propri doveri con la denuncia alla Procura; ogni azione successiva è rimessa e riservata alla Procura e lascia perciò indifferente l'ente danneggiato (7).

La soluzione accolta dalla Commissione — e recepita dal codice — ha condizionato anche la discussione sulla proposta, anch'essa oggetto di vivace discussione, di ammettere espressamente, nel caso del c.d. danno indiretto, la chiamata in causa del funzionario responsabile, su iniziativa dell'amministrazione citata avanti al Tribunale civile dal terzo che abbia subito il danno.

(6) Si deve però dubitare fortemente che una clausola del genere volga a precludere la possibilità di ammettere nuove modalità di tutela processuale dei diritti dell'amministrazione.

(7) L'art. 52, sesto comma, del Codice non modifica questa conclusione, perché attiene esclusivamente ad iniziative di ordine amministrativo (quali interventi di autotutela sugli atti, ecc.) e sottolinea implicitamente l'esclusione di iniziative giudiziali. L'amministrazione riacquista un proprio ruolo solo in fase di esecuzione (cfr. art. 214 ss. del Codice), in cui peraltro non è attuata la delega contemplata dall'art. 20, secondo comma, lettera o, della legge n. 124/2015, che avrebbe richiesto una relazione più stretta del Pubblico Ministero contabile con il giudice civile in sede di esecuzione.

La valorizzazione della chiamata in garanzia sembrava quanto mai opportuna, per evitare la duplicazione dei giudizi (che invece si verifica quando al giudizio civile conclusosi con la condanna dell'amministrazione faccia seguito l'azione di responsabilità contro il funzionario avanti alla Corte dei conti), le gravi complicazioni processuali che ne conseguono (basti pensare alla rilevanza nel giudizio contabile della sentenza civile e della prova raccolta in un giudizio civile cui il funzionario non ha partecipato, e alla tendenza della giurisprudenza contabile ad attenersi comunque dalle risultanze di tale giudizio) e i vari risvolti pratici negativi, che attengono per esempio alla permanenza, a carico del funzionario, di situazioni di incertezza destinate talvolta a protrarsi altre misura (anche in conseguenza dall'indirizzo ormai pacifico in giurisprudenza secondo cui la decorrenza del termine di prescrizione del danno erariale, nel caso del c.d. danno indiretto, decorre soltanto dalla condanna definitiva dell'amministrazione). È forte il dubbio che la soluzione accolta sia condizionata dalla convinzione che la vicenda del danno erariale debba essere riservata a una giurisdizione speciale ben più di quanto sia necessario per assicurare una realizzazione pratica della pretesa risarcitoria dell'amministrazione. Questo dubbio appare rafforzato dalla considerazione che la responsabilità per danno erariale è una responsabilità civile, preordinata a ripristinare l'integrità patrimoniale dell'ente pubblico, e pertanto il tribunale civile non incontrerebbe alcuna difficoltà oggettiva ad applicare le medesime regole che sono applicate dalla Corte dei conti (basti pensare, in proposito, all'esempio rappresentato dalla giurisprudenza penale, nei casi in cui l'amministrazione si sia costituita parte civile nei confronti del funzionario).

4. Un altro elemento di fondo oggetto di vivace discussione è stato rappresentato dal modello per la disciplina delle indagini della Procura. La considerazione che la responsabilità per danno erariale ha ad oggetto un'obbligazione civile aveva indotto a sostenere con forza un modello civilistico, che rinvia-

va essenzialmente al quadro dei poteri d'indagine esercitabili dal Pubblico Ministero in un giudizio civile. È prevalsa, però, una soluzione ben diversa, che considera come riferimento prioritario il processo penale. Questa soluzione è stata sancita negli artt. 55 ss. del Codice.

La critica a questa soluzione, oltre a richiamare la natura civilistica dell'obbligazione risarcitoria, si basava sull'esito paradossale che produce l'accentuazione della prospettiva inquisitoria nel giudizio di responsabilità. L'amministrazione pubblica, in ogni vicenda di responsabilità amministrativa, è la parte danneggiata e l'ordinamento dovrebbe perseguire l'obiettivo di porre rimedio al danno, in tutte le sue componenti: quindi, anche la Procura dovrebbe svolgere le sue iniziative con modalità dirette a salvaguardare l'amministrazione. Un'indagine regolata secondo criteri penalistici finisce sempre, in definitiva, col colpire pesantemente l'amministrazione; anche la dimensione rappresentata dalla 'saggezza' e dall' 'esperienza' del magistrato della Procura non costituisce una garanzia sufficiente, in un contesto in cui già solo la circostanza di essere interessata da un'indagine per la responsabilità di un funzionario ha un'evidenza mediatica esorbitante e indubbiamente negativa, più ancora che per il funzionario, per il ruolo e per il prestigio dell'amministrazione. Per questo motivo sembrava più opportuno prevedere un quadro dei poteri d'indagine meno invasivo, o subordinare l'esercizio di poteri invasivi alla mancanza di collaborazione da parte dell'amministrazione che dispone dei dati o delle informazioni rilevanti.

Il modello penalistico è riscontrabile anche nella disciplina dei rapporti con gli organismi di polizia di cui si avvalga il Pubblico Ministero nelle indagini. È stato legittimato un modello di deleghe molto ampie (art. 56 del Codice), che rimettono agli organi di polizia (fra i quali sono stati espressamente inclusi anche i vigili urbani) indagini a maglia larga (8), in

(8) Questo profilo è stato subito colto dal Comando generale della Guardia di finanza in un documento diffuso nell'ottobre 2016, sui principali compiti devoluti al Corpo per effetto del nuovo Codice.

contrasto con la proposta, respinta dalla maggioranza della Commissione, che la delega potesse riguardare soltanto adempimenti specifici. La presenza del magistrato appare dunque meno puntuale nel corso delle indagini e questo inconveniente non è superato dalla previsione che gli abusi più gravi possano tradursi in casi di nullità (art. 65 del Codice). Per una valutazione di questa previsione non deve infatti sfuggire che il Codice non ha infatti accolto la proposta di alcuni componenti della Commissione di ammettere, in questi stessi casi, l'immediata esperibilità di uno specifico rimedio processuale avanti al collegio.

Oggetto di discussione vivace è stato anche il tema delle denunce anonime. Nei lavori della Commissione sono emerse, su questo tema, posizioni molto diverse.

L'obiettivo di assicurare l'individuazione e la repressione del danno erariale ha indotto la maggioranza della Commissione a riconoscere che anche le denunce anonime, se circostanziate, potessero legittimare l'avvio delle indagini della procura, e questa soluzione risulta accolta dall'art. 51 del codice, che richiede, come unica condizione, che la notizia del danno sia "specificata e concreta".

Una posizione diversa era stata espressa da quanti, nei lavori della Commissione, avevano invece sostenuto la necessità di non dare alcun rilievo alle denunce anonime. In un quadro in cui dovrebbero essere valorizzate la responsabilità del cittadino e la chiarezza delle relazioni amministrative, dovrebbe essere riconosciuta anche l'esigenza di superare quella concezione dell'azione di responsabilità che pone spesso la denuncia anonima come strumento politico di 'regolamento dei conti'.

D'altra parte la natura essenzialmente civile degli obblighi risarcitori esclude che rispetto in questo caso possano valere le esigenze che hanno condotto ad ammettere nel sistema penale una pur limitata rilevanza della denuncia anonima (art. 240 cod.proc.pen.) e le considerazioni di ordine penale, legate soprattutto alla volontà di prevenire e contrastare vicende di corruzione, sono anch'esse alla base della valorizzazione della segnalazione anonima nella disciplina di ANAC.

La denuncia anonima ha rappresentato storicamente lo strumento di reazione dei Paesi con regime totalitario, nei quali l'insussistenza di garanzie reali per il cittadino e la deresponsabilizzazione del singolo non lasciavano alternative. Il modello dell'amministrazione e delle relazioni con il cittadino, in un Paese di democrazia avanzata, dovrebbe essere ben diverso: improntato a valori come la trasparenza, l'assunzione della paternità dei propri atti, la fiducia reciproca tra cittadini e tra questi e le istituzioni pubbliche. Di ciò si trova una conferma anche nel dibattito legislativo in corso sulle proposte di riforma nel settore della prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione (9). Di conseguenza, non aver escluso la rilevanza della denuncia anonima perpetua, in definitiva, una condizione ambigua, che certamente non contribuisce all'affermazione di un modello nuovo.

5. Un ulteriore punto nodale oggetto di vivaci discussioni nei lavori della Commissione ha riguardato la disciplina dell'invito a dedurre. È noto come soprattutto l'effetto preclusivo dell'invito a dedurre sia stato oggetto di un dibattito in dottrina, in relazione al profilo rappresentato dalla identificazione del livello minimo di specificità dei fatti contestati che avrebbero determinato una responsabilità amministrativa (i singoli fatti storici? una condotta identificabile anche genericamente? una tipologia di condotte idonee a costituire in astratto un titolo di responsabilità?). Le soluzioni accolte condizionano direttamente il grado di garanzia riconosciuto a questa fase precedente al giudizio.

Per tale profilo la formula utilizzata dal codice (cfr. artt. 67 e 87) sembra destinata a perpetuare il dibattito. La discussione nella Commissione si è però incentrato soprattutto su un altro

(9) Cfr. il disegno di legge con "*Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*", approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati il 21 gennaio 2016 e trasmesso all'esame del Senato come AS n. 2208.

profilo, che ad ogni modo attiene anch'esso alle ragioni di fondo dell'invito a dedurre.

Nella prassi dei giudizi di responsabilità, accanto al ruolo istituzionale dell'invito a dedurre come strumento di garanzia per l'asserito responsabile, si riscontra spesso un utilizzo diverso, come adempimento che, suscitando una presa di posizione da parte dell'asserito responsabile, consente al Pubblico Ministero di calibrare meglio la domanda e di proporre una citazione che consenta di superare all'origine le potenziali obiezioni della parte privata. La distinzione però sembra (e talvolta, in effetti, risulta) di limitato rilievo pratico e d'altra parte trova riscontro anche in tematiche analoghe che appassionano da lungo tempo gli studiosi del procedimento amministrativo e che sono rispecchiate, per esempio, nell'alternativa fra un intervento del privato in funzione solo partecipativa o collaborativa e l'intervento ispirato invece dal principio del contraddittorio. Tuttavia per almeno un aspetto la distinzione assume un rilievo pratico evidente, e cioè per quanto concerne la possibilità per la Procura di effettuare nuove indagini istruttorie dopo l'invito a dedurre. La concezione che assegna all'invito a dedurre rilievo come strumento essenziale di garanzia per l'asserito trasgressore nega recisamente questa possibilità, perché ammettendola si consentirebbe al Pubblico Ministero di introdurre nel giudizio, attraverso la sua citazione, fatti ed elementi che non erano contemplati nell'invito a dedurre e rispetto ai quali perciò il preteso responsabile non ha potuto difendersi.

Le verifiche istruttorie dopo l'invito a dedurre devono ritenersi riservate alla fase dibattimentale e perciò devolute al collegio.

La proposta di sancire nel codice l'esclusione di indagini del Pubblico Ministero dopo l'invito a dedurre rilevava, sul piano pratico, anche ai fini del peso da riconoscere al contraddittorio prima del giudizio, nel quadro dell'economia complessiva del sistema. Oggi la concezione riduttiva delle preclusioni derivante dall'invito a dedurre e il rischio di innescare indagini istrut-

torie aggiuntive della Procura inducono sempre di più a non illustrare le ragioni del preteso responsabile nelle deduzioni successive all'invito a dedurre: di fronte a un invito a dedurre cui sia agevole replicare, l'illustrazione delle difese è rimessa alla fase giudiziale, per evitare che alla loro presentazione segua una citazione più aggressiva, perché arricchita dall'acquisizione di elementi nuovi. Oltretutto accade anche che la mancata difesa in sede pre-processuale venga stigmatizzata dalla Procura nella fase giudiziale, come se il preteso responsabile non fosse libero di elaborare le strategie difensive. Naturalmente se la dialettica nella fase precedente al giudizio risulta squilibrata, anche il rilievo di questa fase si attenua, con conseguenze negative in termini di carico sulla stessa fase giudiziale.

La proposta di sancire l'esclusione di atti istruttori della Procura dopo l'invito a dedurre è stata sostanzialmente respinta dalla maggioranza della Commissione e il silenzio del codice, alla luce del dibattito svolto, risulta compatibile con l'ammissibilità con larghezze di ulteriori indagini.

6. Alcuni profili della concezione di fondo accolta nel Codice sono rispecchiati anche nella disciplina sulla liquidazione delle spese processuali. Come è noto, una parte della giurisprudenza contabile aveva introdotto nelle sentenze la liquidazione delle spese a favore della parte convenuta, soprattutto per definire meglio il contenuto degli obblighi di rimborso che gravano sull'amministrazione. Questo indirizzo è stato recepito dal Codice, che però, nell'art. 31, con una riforma ambigua, dispone che la condanna alle spese a favore della parte privata sia doverosa solo se la sentenza abbia respinto la domanda per aver escluso nel merito la responsabilità amministrativa (cfr., nella stessa logica, anche l'art. 111, comma 8, in tema di estinzione del processo). Nulla del genere è invece previsto nel caso in cui la domanda sia respinta per ragioni di rito o per maturazione della prescrizione.

Come era stato rilevato da alcuni componenti della Com-

missione nel corso del dibattito su questa previsione, il principio generale del processo che prevede che la liquidazione delle spese processuali debba seguire alla soccombenza esige che non si faccia distinzione fra una soccombenza determinata dal rigetto della domanda nel merito e una soccombenza determinata da ragioni di rito o per prescrizione del diritto al risarcimento: in entrambi i casi il convenuto risulta aver sostenuto spese processuali per un'azione erronea dell'attore. Prevedere che la rifusione delle spese processuali sia doverosa solo nel caso di rigetto della domanda per infondatezza equivale a introdurre un giudizio di meritevolezza sostanziale che appare insensato (se la domanda è inammissibile, la sentenza non può affrontare la questione di merito e perciò il convenuto finisce col risultare illogicamente danneggiato, quanto alle spese processuali; considerazioni solo in parte differenti valgono nel caso di prescrizione) e che appare difficilmente compatibile con i principi del giusto processo (10). Infatti, a ben vedere, rispecchia la concezione secondo cui obiettivo del processo contabile sarebbe la condanna del responsabile di un danno erariale, mentre si deve ritenere che, anche in questo giudizio, il magistrato sia chiamato a stabilire se sussistono, secondo diritto, le condizioni per accogliere una domanda. Se queste condizioni non sussistono, si dovrebbero assumere tutte le relative conseguenze, anche in ordine alla liquidazione delle spese.

7. Le considerazioni fin qui illustrate pongono in evidenza l'alternativa di fondo fra un codice che 'codifica' e consolida prassi e giurisprudenze precedenti e un codice che rappresenta piuttosto lo strumento per una riforma effettiva sostanziale. Si

(10) O, più in generale, con i principi che devono valere per qualsiasi azione civile (cfr. già CHIOVENDA, *La condanna nelle spese giudiziali*, 2^a ed., Roma, 1935; *ivi*, p. 218-219, sulla necessità che al principio sulla rifusione delle spese processuali in caso di soccombenza non si sottragga l'amministrazione dello Stato e sulla irrilevanza della obiezione, criticata da Chiovenda proprio con riferimento ai casi in cui l'azione sia esercitata dal Pubblico Ministero, secondo cui "*i rappresentanti dello Stato e della legge stanno in giudizio nell'interesse generale*" — in corsivo nell'originale).

tratta di un'alternativa ben nota, che ha trovato riscontro di recente nel dibattito seguito alla redazione del codice del processo amministrativo.

Non si deve ignorare e non si intende qui sottovalutare l'importanza di un 'codice' del primo tipo. Il contributo che offre, in termini di ausilio per una maggiore certezza delle regole del processo e di affinamento della riflessione sistematica, è fuori discussione. Nello stesso tempo ogni codificazione può rappresentare un'occasione straordinaria per ragionare su modelli nuovi e per introdurre prospettive culturali più avanzate e rappresenta un'opportunità per indirizzare in questo senso l'ordinamento. Il dubbio che, nel caso del processo contabile, questa opportunità sia stata perduta appare forte.

Soprattutto, il Codice, attraverso la riserva generale dell'azione del Pubblico Ministero (senza accogliere il suggerimento di soluzioni diverse, in particolare nel caso della c.d. responsabilità indiretta), finisce col confermare e sancire un ruolo dell'amministrazione come soggetto passivo nelle vicende di responsabilità amministrativa, perché l'ente pubblico è amputato di ogni capacità di azione; questo ruolo rispecchia in definitiva una concezione generale di sfiducia verso gli apparati pubblici e la loro volontà di reazione. Riconoscere invece un ruolo proattivo dell'amministrazione, in grado di esprimersi anche con iniziative giudiziali, sembrava fra l'altro più coerente con la figura nuova dell'amministrazione, trasparente, responsabile, reattiva ed efficiente, che era posta al centro della c.d. riforma Madia, almeno secondo quanto proclamato dalla legge 7 agosto 2015, n. 124 (legge in cui era inserita, presumibilmente non a caso, anche la delega per la riforma del processo contabile).

Nello stesso tempo, anche guardando a vicende recenti di malcostume amministrativo, rimane forte l'impressione che le azioni delle procure contabili siano spesso tardive ed episodiche, e finiscano sempre di più col suscitare interventi con finalità 'esemplari', invece che di carattere sistematico (non a caso nella legislazione recente risultano moltiplicate le previsioni sanzionatorie); perciò sono sempre più divaricate da una

logica risarcitoria. Le ragioni dell'istituto della responsabilità amministrativa sono invece proprio di ordine risarcitorio: la ragione essenziale è la salvaguardia dell'integrità patrimoniale dell'ente pubblico e rispetto a questa ragione certi sviluppi giurisprudenziali (come l'enfaticizzazione del c.d. danno all'immagine o, più di recente, del c.d. danno alla concorrenza) risultano francamente eccentriche. Appaiono più una deriva o una deviazione che un perfezionamento delle ragioni di tutela del patrimonio pubblico.

E la marginalità dei casi in cui il danno erariale viene oggi individuato ed effettivamente risarcito dovrebbe far riflettere anche sull'utilità di questi sviluppi.

MARCELLO CLARICH
FRANCESCO LUIISO
ALDO TRAVI

ABSTRACT: Il contributo intende formulare alcune considerazioni sul recente Codice del processo contabile, così come scaturito dai lavori preparatori cui gli Autori hanno preso parte. Dall'analisi di alcune scelte fondamentali compiute dal nuovo testo legislativo emerge un panorama di occasioni mancate, eppure necessarie ad approdare ad una riforma effettiva sostanziale del processo contabile, cui fa riscontro un provvedimento che ad oggi rivela il, pur importante, pregio di costituire uno strumento nuovo capace di assicurare maggiore certezza alle regole del processo e gettare le basi per ulteriori riflessioni sistematiche.

Title: First remarks on the recent Code of process before the Court of auditors.

ABSTRACT: The paper contains some observations on the recent Code of the process before the Court of auditors, as well as sprung from the preparatory works that the authors took part. The analysis of some fundamental choices made by the new legislative text reveals a landscape of missed opportunities, however necessary to act a substantial reform, but it also have the main role to represent a new instrument capable of providing more certainty to the rules of the process and lay the groundwork for more systematic reflections.

Keywords: Code of processo before the Court of Auditors - revision.