

L'attività istruttoria del pubblico ministero nel Codice di giustizia contabile e nel suo Correttivo

di Carlo Alberto Manfredi Selvaggi*

SOMMARIO: 1. Dalla Delega al Codice. La necessità di disciplinare l'attività istruttoria: sistematicità e certezza del diritto - 2. L'inizio della fase preprocessuale: la specificità e concretezza della notizia di danno - 3. Obbligo di denuncia, onere di segnalazione e tutela del whistleblower. L'apertura del procedimento istruttorio - 4. L'attività istruttoria e la scelta "garantista". L'obbligo di motivazione - 5. I poteri istruttori del pubblico ministero contabile e la riservatezza della fase istruttoria - 6. La conclusione della fase preprocessuale: atti interruttivi della prescrizione, invito a fornire deduzioni e archiviazione. Le attività preprocessuali di parte. Le azioni a tutela del credito erariale - 7. Considerazioni conclusive.

Abstract

Il Codice di giustizia contabile del 2016 ed il Correttivo del 2019 si caratterizzano per una dettagliata regolamentazione della fase preprocessuale, disciplina che attribuisce anche all'istruttoria non solo certezza del diritto ma anche e soprattutto un contemperamento necessario tra le esigenze di individuare gli elementi probatori e quelle difensive.

L'invito a fornire deduzioni, che nella precedente regolamentazione costituiva l'unico momento di confronto con il presunto responsabile nella fase istruttoria, assume ora una colorazione diversa che, nel consentire una piena attività difensiva, apre anche la strada a momenti di contraddittorio giurisdizionale (ad es., reclamabilità dell'ordinanza che accoglie l'istanza di proroga del P.M.) nonché a vere e proprie attività preprocessuali di parte, disciplinate in un autonomo e apposito Capo IV, che comprendono, oltre ad un pieno accesso al fascicolo istruttorio ed alla presentazione di deduzioni scritte, anche la possibilità per il presunto responsabile di proporre un'istanza di proroga dei termini assegnati per dedurre, con previsione della reclamabilità dell'eventuale diniego dinanzi al giudice.

(*) Procuratore regionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna.

* * *

1. Dalla Delega al Codice. La necessità di disciplinare l'attività istruttoria: sistematicità e certezza del diritto

La compiuta regolamentazione dell'attività istruttoria del pubblico ministero contabile è tra le principali novità del Codice di giustizia contabile, recato dal decreto legislativo 26 agosto 2016 n. 174 ed entrato in vigore il 7 ottobre 2016, successivamente integrato e modificato dal decreto legislativo 7 ottobre 2019 n. 114 (c.d. decreto Correttivo) entrato in vigore il 31 ottobre 2019.

Già la delega legislativa, conferita dall'art. 20 della legge 7 agosto 2015 n. 124, conteneva, tra i diversi principi e criteri direttivi ivi elencati, quello di «riordinare la fase istruttoria e dell'emissione di eventuale invito a dedurre in conformità ai seguenti principi:

- 1) specificità e concretezza della notizia di danno;
- 2) dopo l'avvenuta emissione dell'invito a dedurre, nel quale devono essere esplicitati gli elementi essenziali del fatto, pieno accesso agli atti e ai documenti messi a base della contestazione;
- 3) obbligatorio svolgimento, a pena di inammissibilità dell'azione, dell'audizione personale eventualmente richiesta dal presunto responsabile, con facoltà di assistenza difensiva;
- 4) specificazione delle modalità di esercizio dei poteri istruttori del pubblico ministero, anche attraverso l'impiego delle forze di polizia, anche locali;
- 5) formalizzazione del provvedimento di archiviazione;
- 6) preclusione in sede di giudizio di chiamata in causa su ordine del giudice e in assenza di nuovi elementi e motivate ragioni di soggetto già destinatario di formalizzata archiviazione».

Altri principi di delega prevedevano di “unificare le disposizioni di legge vigenti in materia di obbligo di denuncia del danno erariale e di tutela del dipendente pubblico denunciante, anche al fine di favorire l'adozione di misure cautelari” e di “disciplinare le procedure per l'affidamento di consulenze tecniche...”.

Con la regolamentata disciplina della fase istruttoria e preprocessuale, mediante i principi e criteri direttivi sopra ricordati, il legislatore delegante si poneva dunque l'obiettivo di una maggiore *sistematicità* del contenuto

regolatorio e di colmare un parziale vuoto normativo, che aveva riguardato le modalità di esercizio dei poteri istruttori, attribuiti al pubblico ministero contabile prima dall'art. 74 del Testo unico del 1934 (r.d. n. 1214/1934) e poi dalle riforme degli anni '90 del secolo scorso (art. 16 del decreto-legge n. 152/1991, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 203/1991; articoli 2, comma 4, e 5, comma 6, del decreto-legge n. 453/1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 19/1994).

Contestualmente, il legislatore ha avuto l'intento di recuperare quella *certezza del diritto* che nel periodo precedente, proprio in dipendenza della mancanza di una organica e dettagliata elencazione di precetti, era risultata in molti casi compromessa.

Un valore, quello della *certezza*, che non è soltanto un parto spontaneo della tradizionale "forma-codice" ma che è anche – se non soprattutto – la risposta a un'esigenza particolarmente avvertita oggi, a tutti i livelli, nella delicata fase di transizione che stiamo vivendo e che interessa gli ordinamenti contemporanei.

L'attuazione di tali esigenze nelle scelte compiute dal nuovo Codice di giustizia contabile può dirsi compiuta, per come meglio appresso si dirà.

Il Codice, inoltre, sotto questo profilo, non rappresenta un semplice strumento tecnico di riorganizzazione del diritto, ma assume un valore simbolico forte e basilare.

Esso contiene il messaggio del legislatore dei nostri giorni che la funzione giurisdizionale della Corte dei conti, ed anche la fase istruttoria preprocessuale che precede il giudizio vero e proprio, rappresenta un elemento fondamentale per il buon funzionamento del sistema amministrativo secondo la direttrice valoriale consacrata dall'art. 103, secondo comma, della Costituzione, che attribuisce alla giurisdizione della Corte dei conti le materie di contabilità pubblica e le altre specificate dalla legge.

Ed anche qualora si volessero individuare nella nuova disciplina alcune "incongruenze" con necessità di miglioramenti successivi, su cui si può ipotizzare che il legislatore possa tornare in sede "correttiva", non può essere disconosciuto che il Codice costituisce comunque una *base di partenza effettiva e vigente* per tutte le riflessioni e le osservazioni che l'evoluzione dinamica e la creatività del pensiero giuridico vorranno svolgere.

2. L'inizio della fase preprocessuale: specificità e concretezza della notizia di danno

A conferma di quanto sopra delineato, il Codice di giustizia contabile dedica all'attività istruttoria del pubblico ministero contabile l'intero Titolo I (denominato "Fase preprocessuale") della Parte II del Codice riguardante i Giudizi di responsabilità.

Tale disciplina non può che prendere inizio dalla notizia di danno erariale, definita e regolata dall'art. 51. La norma, riprendendo concetti elaborati già in sede giurisprudenziale (Corte conti, SS.RR. sent. n. 12/QM del 2011, con interpretazione dei requisiti di specificità e concretezza introdotti dall'art. 17, comma 30-ter, del d.l. 1 luglio 2009 n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009 n. 102 e successivamente modificato dal d.l. 3 agosto 2009 n. 103, convertito in legge 3 ottobre 2009 n. 141¹, a dimostrazione di quanto l'esigenza regolatoria fosse da tempo avvertita²), statuisce che l'inizio dell'attività istruttoria da parte del pubblico ministero debba avvenire sulla base di una specifica e concreta notizia di danno e chiarisce che la notizia di danno è specifica e concreta quando consiste in informazioni circostanziate e non riferibili a fatti ipotetici o indifferenziati.

Il Codice poi, con l'inciso "comunque acquisita" conferma l'orientamento giurisprudenziale che ritiene non importante la provenienza della notizia di danno da una "fonte qualificata": potranno quindi essere

¹ Il citato art. 17 comma 30-ter primo periodo, successivamente abrogato dall'art. 4, comma 1, lett. h) dell'all. 3 al d.lgs. 26 agosto 2016 n. 174, prevedeva che: "Le procure della Corte dei conti possono iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale a fronte di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge".

² La sentenza delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 12/2011/QM, depositata il 3 agosto 2011, afferma il seguente principio di diritto: «Il significato da attribuire all'espressione "specificità e concreta notizia di danno", recata dall'art. 17, comma 30-ter, in esame, è così precisato: il termine notizia, comunque non equiparabile a quello di denuncia, è da intendersi, secondo la comune accezione, come dato cognitivo derivante da apposita comunicazione, oppure percepibile da strumenti di informazione di pubblico dominio; l'aggettivo specifica è da intendersi come informazione che abbia una sua peculiarità e individualità e che non sia riferibile ad una pluralità indifferenziata di fatti, tale da non apparire generica, bensì ragionevolmente circostanziata; l'aggettivo concreta è da intendersi come obiettivamente attinente alla realtà e non a mere ipotesi o supposizioni. L'espressione nel suo complesso deve, pertanto, intendersi riferita non già ad una pluralità indifferenziata di fatti, ma ad uno o più fatti, ragionevolmente individuati nei loro tratti essenziali e non meramente ipotetici, con verosimile pregiudizio per gli interessi finanziari pubblici, onde evitare che l'indagine del PM contabile sia assolutamente libera nel suo oggetto, assicurando ad un non consentito controllo generalizzato».

prese in considerazione, purché contenenti una notizia di danno specifica e concreta, non solo le segnalazioni provenienti dall'autorità giudiziaria, dalle forze di polizia, da pubbliche amministrazioni o da privati cittadini ma anche quelle derivanti da notizie di stampa o anonime.

La individuazione in concreto dei requisiti di specificità e concretezza della *notitia damni* assume particolare rilievo perché l'art. 51 prevede la nullità di ogni atto istruttorio o processuale qualora l'attività istruttorio non abbia avuto inizio con una notizia di danno specifica e concreta.

3. Obbligo di denuncia, onere di segnalazione e tutela del *whistleblower*.

L'apertura del procedimento istruttorio

Se la notizia di danno può essere “comunque acquisita”, vi sono però dei soggetti, individuati compiutamente nell'art. 52, in capo ai quali sorge un “obbligo di denuncia di danno” ovvero un “onere di segnalazione”. Rientrano tra i primi i responsabili delle strutture burocratiche di vertice delle amministrazioni ovvero i dirigenti e responsabili di servizi che, nell'esercizio delle loro funzioni, vengano a conoscenza, direttamente o a seguito di segnalazioni di soggetti dipendenti, di fatti che possono dare luogo a responsabilità erariali. Parimenti tenuti all'obbligo di denuncia sono gli organi di controllo e di revisione delle amministrazioni nonché i dipendenti incaricati di funzioni ispettive.

È da segnalare che la giurisprudenza della Corte dei conti (SS.RR. sent. n. 2/QM del 2017) ha precisato che l'obbligo di denuncia sussiste “anche nell'ipotesi in cui esso si risolva in una autodenuncia del soggetto agente”.

Hanno invece un onere di segnalazione i magistrati della Corte dei conti assegnati alle Sezioni ed agli Uffici di controllo, per i fatti, che emergano nell'esercizio delle loro funzioni, dai quali possano derivare responsabilità erariali: per quanto possa apparire scontata, tale previsione normativa completa invece una vera e propria “rivoluzione copernicana” in quanto l'orientamento, anche giurisprudenziale, che, prendendo le mosse dagli insegnamenti della Corte costituzionale (sent. n. 29 del 1995), riteneva del tutto distinti i settori giurisdizionali e di controllo della Corte di conti, sancendone una sostanziale “incomunicabilità”, non era ancora del tutto venuto meno anche se sicuramente indebolito da altre novità legislative ed

istituzionali sopravvenute, quali la creazione delle Sezioni riunite in speciale composizione (i cui Collegi sono composti paritariamente da magistrati in servizio presso le Sezioni giurisdizionali e da magistrati delle Sezioni di controllo).

Resta altresì ferma la previsione contenuta nell'art. 129, comma 3 del d.lgs. n. 271 del 28 luglio 1989 (disposizioni di attuazione del codice di procedura penale) che prevede che il pubblico ministero penale, quando esercita l'azione penale per un reato che ha cagionato un danno per l'Erario, informa il P.M. presso la Corte di conti, dando notizia dell'imputazione.

La rinnovata disciplina dell'obbligo di denuncia ha comportato altresì, necessariamente, una nuova Nota interpretativa del Procuratore generale presso la Corte dei conti, emanata il 28 dicembre 2017 in sostituzione di quella del 2 agosto 2007.

Altra rilevante previsione normativa è quella che dispone che le generalità del pubblico dipendente denunziante siano tenute riservate. Si tratta dell'attuazione del più generale principio di tutela del c.d. *whistleblower*, cioè del lavoratore che segnali condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza nell'ambito del proprio rapporto di lavoro. A tale previsione, si è recentemente aggiunta quella, sempre riguardante la Corte dei conti, introdotta dalla legge n. 179 del 30 novembre 2017 che, nel riscrivere il testo dell'articolo 54-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001, statuisce, al comma 3 del citato nuovo art. 54-*bis*, che, nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria.

In proposito, va evidenziato che il Decreto Correttivo, dopo aver ampliato la platea dei soggetti obbligati alla denuncia di danno (individuati dall'articolo 52 del Codice, novellato), ricomprendendovi i liquidatori di società a partecipazione pubblica, introduce misure volte a rafforzare ulteriormente la tutela della riservatezza dei soggetti che denunciano alla Procura contabile eventi di danno, prevedendo che debbano rimanere comunque riservate le generalità (oltre che del pubblico dipendente denunziante) anche dei soggetti pubblici o privati che segnalino al Procuratore regionale tali eventi, ancorché non tenuti all'obbligo di denuncia.

Inoltre, occorre sottolineare che il Decreto Correttivo assicura la riservatezza del soggetto denunciante anche con riferimento all'ipotesi di *actio nullitatis* proposta prima dell'esercizio dell'azione di responsabilità

(art. 51, comma 4 del Codice, novellato).

L'individuazione dei requisiti di specificità e concretezza della notizia di danno, come sopra delineati, spetta, ai sensi dell'art. 54, al Procuratore regionale della Corte dei conti che, nel caso li ritenga sussistenti, dispone l'apertura di un procedimento istruttorio mentre, nell'ipotesi in cui ne ravvisi il difetto, provvede alla immediata archiviazione della *notitia damni*.

Con previsione destinata ad ampia applicazione nella prassi delle Procure contabili, il Decreto Correttivo ha avuto inoltre cura di precisare (introducendo il comma 1-bis nell'art. 54 del Codice) che, ferma restando l'ulteriore disciplina attinente alla riservatezza della fase istruttorio (di cui all'invariato articolo 57), il Procuratore regionale non comunica al soggetto denunciante le proprie determinazioni in ordine all'eventuale apertura del procedimento istruttorio.

4. L'attività istruttorio e la scelta "garantista". L'obbligo di motivazione.

L'attività istruttorio del P.M. contabile, iniziata a seguito dell'apertura di un procedimento sulla scorta di una notizia di danno specifica e concreta, trova la sua disciplina negli artt. 55 e seguenti del Codice.

Va al riguardo preliminarmente evidenziato che il legislatore codicistico tende ad equilibrare le posizioni dei soggetti agenti anche nella fase preprocessuale con l'introduzione di una puntuale e dettagliata disciplina dei poteri del P.M., prevedendo, in parallelo, una fitta rete di garanzie difensive.

Emblematica della scelta "garantista" è la disposizione contenuta nell'articolo 55 secondo cui il pubblico ministero, oltre a compiere ogni attività utile al fine di acquisire elementi necessari all'esercizio dell'azione erariale, svolge altresì accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona individuata come presunto autore del danno. Tale norma, che ricalca quella dell'art. 358 del codice di procedura penale e che come quella si configura più come onere che come obbligo, potrebbe, a una prima lettura, apparire superflua, giacché l'esperienza mostra come il divenire dell'azione di responsabilità non sia stato, in concreto, legato alle cadenze di segno persecutorio, ovvero implicita nel ruolo di "parte imparziale" e di

“garante di giustizia” tradizionalmente riconosciuto al pubblico ministero, ma che, in realtà, consente di individuare la *ratio* profonda soggiacente al complessivo intervento codificatore: ampliare il tema delle garanzie nella disciplina della giurisdizione contabile, collocandola entro l’assetto normativo del “giusto processo” (e quindi, relativamente alla fase preprocessuale, potremmo dire anche del “giusto procedimento”), che, anche nella tutela delle ragioni dell’erario, si pone quale valore irrinunciabile (il riferimento è ai principi enunciati in apertura del Codice e in particolare nell’articolo 4).

Con questa chiave di lettura si spiegano le norme, che, con specifico riguardo alla fase preprocessuale, hanno esteso le garanzie di difesa del presunto responsabile.

Vengono così in rilievo: la necessità che tutti gli atti istruttori del pubblico ministero, compresi i decreti per la trasmissione di atti e documenti (art. 58, comma 2), siano motivati, con la sanzione della nullità nei casi di omessa o apparente motivazione (art. 65); la disciplina delle audizioni personali di soggetti informati (art. 60), che prevede la possibilità per il soggetto da sentire di farsi assistere da un difensore di fiducia e di non rispondere a domande su fatti dai quali potrebbe emergere una sua personale responsabilità (in applicazione del principio generale *nemo tenetur se detegere*); la disciplina innovativa del sequestro documentale (art. 62), con la previsione che all’esecuzione della misura possa assistere il responsabile dell’area legale dei soggetti presso i quali si compie il sequestro, se prontamente reperibile (comma 2, secondo periodo), nonché di una fase eventuale di reclamo alla competente Sezione giurisdizionale avverso il provvedimento del pubblico ministero che ha disposto la misura (commi 7 e 8); il divieto per il pubblico ministero di svolgere attività istruttoria successivamente alla notificazione dell’invito a dedurre, salvo quella resa necessaria dalle controdeduzioni del soggetto invitato e, ora, con la modifica recata dal Decreto Correttivo, anche ove ricorrano situazioni obiettivamente nuove rispetto alla fase istruttoria precedente, quando esse non richiedano l’emissione di un nuovo invito e salva la comunicazione dei nuovi elementi istruttori ai soggetti invitati (art. 67, comma 7, novellato).

5. I poteri istruttori del pubblico ministero contabile e la riservatezza della fase istruttoria

Il citato art. 55 indica, inoltre, al secondo comma, i poteri istruttori del pubblico ministero che può richiedere documenti e informazioni e, altresì, disporre l'esibizione dei documenti, audizioni personali, ispezioni e accertamenti diretti presso le pubbliche amministrazioni e i terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a carico dei bilanci pubblici, il sequestro di documenti e consulenze tecniche.

In tale ambito, particolari elementi di novità sono poi forniti:

– dall'art. 57 che prevede la riservatezza della fase istruttoria fino alla notificazione dell'invito a dedurre, norma che impinge (e in qualche modo ne costituisce un limite) anche sull'obbligo di motivazione, introdotto dall'art. 58 comma 2, dei decreti istruttori per l'invio di atti e documenti;

– dall'art. 59 che consente al pubblico ministero di disporre, con decreto motivato, l'esibizione di atti e documenti detenuti da amministrazioni ed enti pubblici o a prevalente partecipazione pubblica nonché dai soggetti con essi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a carico di bilanci pubblici nonché di acquisire direttamente la documentazione pubblicata sui siti Internet delle pubbliche amministrazioni;

– dall'art. 61 che disciplina l'ispezione e l'accertamento diretto, da disporre con decreto motivato per accedere a sedi ed uffici di amministrazioni ed enti pubblici o a prevalente partecipazione pubblica nonché di soggetti con essi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a carico di bilanci pubblici per estrarre copia di documenti e assumere informazioni da soggetti a conoscenza dei fatti oggetto dell'indagine (ispezione) o comunque acquisire elementi informativi e fonti di prova utili alle indagini con accesso a luoghi specifici o a cose individuate (accertamento diretto);

– dall'art. 69 che formalizza l'archiviazione del fascicolo istruttorio e la prevede, per assenza di colpa grave, anche nel caso in cui il pubblico ministero valuti (modifica introdotta da Decreto Correttivo, l'originaria formulazione del Codice faceva propendere in tal caso per l'obbligatorietà) che l'azione amministrativa "si sia conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi".

Va inoltre segnalata la ipotesi, diffusa nella prassi, disciplinata

dall'art. 56 che consente al pubblico ministero di delegare gli adempimenti istruttori alla Guardia di finanza o ad altre forze di polizia, anche locale, agli uffici territoriali del Governo e, in casi eccezionali e motivati, ai dirigenti o funzionari della pubblica amministrazione, tenendo però presente che per le ispezioni e gli accertamenti delegati a funzionari regionali occorre la previa intesa con il Presidente della Regione (art. 61, comma 7).

Proprio sulla scorta del richiamato art. 56, nel luglio del 2017 il Comando generale della Guardia di finanza ha diramato ai propri comandi una circolare operativa elaborata previa interlocuzione informativa intercorsa con la Procura generale della Corte dei conti.

Su tali disposizioni è intervenuto poi il Decreto Correttivo anzitutto in materia di deleghe istruttorie (art. 56) eliminando l'obbligo di motivazione dell'attività istruttoria svolta direttamente dal pubblico ministero ed ampliando le possibilità di delega ai dirigenti e funzionari di qualsiasi pubblica amministrazione individuati in base a criteri di professionalità e ove possibile di territorialità, superando l'originaria limitazione che circoscriveva tale possibilità a soli casi eccezionali e motivati. La omessa o apparente motivazione dei provvedimenti istruttori del pubblico ministero è dunque suscettibile di produrre la nullità dell'atto istruttorio e delle operazioni conseguenti solo nei casi in cui tale motivazione sia espressamente prevista (art. 65 del Codice, novellato).

In aggiunta alle attuali facoltà di accesso per il tramite dei reparti della Guardia di Finanza, viene poi introdotta la possibilità per il pubblico ministero di accedere direttamente, anche mediante collegamento telematico, all'anagrafe tributaria (art. 58, comma 2-bis).

Innovazioni si registrano anche con riferimento al sequestro documentale che il pubblico ministero dispone in caso di mancata esibizione di atti e (ora anche) di documenti, in quanto il termine per proporre reclamo con ricorso alla Sezione da parte di chi vi abbia interesse contro il decreto del pubblico ministero decorre ora dalla data di conoscenza del decreto stesso anziché dalla sua consegna.

Con riguardo alle audizioni personali di soggetti informati (art. 60), viene introdotta la possibilità per il pubblico ministero di delegare con decreto motivato l'individuazione e l'audizione di soggetti informati finalizzata ad acquisire elementi utili alla ricostruzione dei fatti e alla emersione delle personali responsabilità.

6. La conclusione della fase preprocessuale: atti interruttivi della prescrizione, invito a fornire deduzioni e archiviazione. Le attività preprocessuali di parte. Le azioni a tutela del credito erariale

Nel Titolo I in esame, poi, una norma importantissima è dettata, nel Capo III che disciplina la conclusione dell'attività istruttoria, in tema di prescrizione, che, in realtà, è istituto più vicino al diritto sostanziale.

Tuttavia, anche in questo caso in attuazione di uno specifico criterio di delega, l'articolo 66 del Codice disciplina gli atti interruttivi del termine prescrizionale, prevedendo una sola interruzione attraverso l'emissione dell'invito a dedurre o di formale atto di costituzione in mora ai sensi degli articoli 1219 e 2943 del codice civile.

A seguito dell'interruzione, al tempo residuo per raggiungere l'ordinario termine quinquennale si aggiunge un periodo massimo di due anni con la conseguenza che il termine complessivo di prescrizione non può superare i sette anni. Il decorso della prescrizione è comunque sospeso per tutta la durata del processo. Si introduce quindi un istituto, che potremmo definire "prescrizione contabile", che si differenzia, per natura ed effetti, dalla comune prescrizione civilistica.

Ai sensi dell'art. 2, comma 2, delle norme transitorie (Allegato 3 del Codice), le disposizioni in materia di prescrizione si applicano ai fatti e alle omissioni successivi alla data del 7 ottobre 2016, ossia alla data di entrata in vigore del codice.

Relativamente alla fase conclusiva dell'istruttoria, il Codice pone al centro dell'attenzione l'invito, rivolto al presunto responsabile, a fornire deduzioni, di cui l'art. 67 disciplina i contenuti individuandoli negli elementi essenziali del fatto, di ciascuna condotta contestata e del suo contributo causale alla realizzazione del danno contestato. Nel termine fissato per le deduzioni, che non può essere inferiore a 45 giorni, il presunto responsabile può esaminare tutte le fonti di prova indicate a base della contestazione formulata. Viene così compiutamente regolamentato l'accesso agli atti, sul quale aveva spesso oscillato la giurisprudenza fino al punto fermo adottato dalla sentenza delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 28/QM del 2015³ nel senso poi fatto proprio dal Codice.

³ La sentenza delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 28/2015/QM, depositata il 18 giugno 2015, enuncia il seguente principio di diritto: «Sussiste per il destinatario dell'invito

Ancor più esplicito al riguardo è l'art. 71 che sancisce il diritto del destinatario dell'invito a dedurre ed anche (a seguito della modifica introdotta dal Decreto Correttivo), ove nominato, del difensore dotato di procura alle liti, di visionare e di estrarre copia di tutti i documenti inseriti nel fascicolo istruttorio nonché il diritto del predetto ad accedere ai documenti ritenuti rilevanti per difendersi e detenuti dalle pubbliche amministrazioni, dagli enti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti e dai terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a carico di bilanci pubblici.

Da notare, poi, che quest'ultimo articolo, unitamente al successivo art. 72 riguardante le deduzioni scritte e la relativa documentazione che il destinatario dell'invito a dedurre può produrre nel termine indicato dal pubblico ministero, è inserito in un apposito e separato Capo IV intitolato "Attività preprocessuali di parte", ad ulteriore conferma del principio di parità delle parti sancito dal Codice anche nella fase antecedente il giudizio.

Oltre alla già esaminata disciplina dell'archiviazione (art. 69), per la quale il Decreto Correttivo prevede ora che il decreto di archiviazione deve essere "tempestivamente" comunicato al destinatario dell'invito (come precisa la relazione si vuole in questo modo rimarcare l'urgenza dell'adempimento), è rilevante la regolamentazione della riapertura del fascicolo istruttorio archiviato: l'art. 70 prevede che essa possa avvenire, con decreto motivato del Procuratore regionale, se sopravvengano fatti nuovi e diversi successivi al provvedimento di archiviazione o, come ora introdotto dal Correttivo, fatti preesistenti ove dolosamente occultati.

Innovativa è la previsione (introdotta dal Decreto Correttivo al comma 1-bis dell'art. 70) per la quale della riapertura del fascicolo deve essere data notizia ai soggetti ai quali sia stata precedentemente comunicata l'archiviazione.

Va segnalato, infine, anche se non necessariamente coincidente con la fase preprocessuale in esame, che il Titolo II del Codice di giustizia contabile disciplina le azioni a tutela delle ragioni del credito erariale, con

a dedurre la facoltà di conoscere gli atti istruttori se e nella misura in cui sono richiamati nell'invito a dedurre quali contenuti essenziali dell'atto d'invito. Tale facoltà si esercita mediante istanza motivata al P.M. che può altrettanto motivatamente respingerla, assentirla in tutto o in parte, o differirla, salvi i limiti legali e funzionali connessi alla natura degli atti ed alle complessive esigenze di riservatezza della fase istruttoria».

particolare riguardo al sequestro conservativo *ante causam* (art. 74) ed a quello in corso di causa e durante la pendenza dei termini per l'impugnazione (art. 75). Viene ribadita (art. 76) la reclamabilità dei provvedimenti cautelari nonché previsto il sequestro conservativo in appello.

7. Considerazioni conclusive

Alla luce di quanto sopra esposto, risulta più chiaro l'assunto iniziale sull'importanza della dettagliata regolamentazione della fase istruttoria preprocessuale ad opera del Codice di giustizia contabile.

In precedenza si era passati, infatti, dalla generica disciplina dell'art. 74 del r.d. n. 1214 del 1934, che attribuiva al P.M. contabile il potere di chiedere la trasmissione di atti e documenti in possesso di qualsiasi autorità amministrativa o giudiziaria e di disporre accertamenti diretti ma non ne regolava in concreto il contenuto, alla previsione, con le norme introdotte negli anni '90 del secolo scorso (art. 16 del decreto-legge n. 152/1991, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 203/1991; articoli 2, comma 4, e 5, comma 6, del decreto-legge n. 453/1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 19/1994), del potere del P.M. presso la Corte dei conti di disporre ispezioni ed accertamenti diretti anche a mezzo della Guardia di finanza, di delegare adempimenti istruttori a funzionari della P.A. e di avvalersi di consulenti tecnici nonché di disporre l'esibizione di documenti, ispezioni e accertamenti presso le pubbliche amministrazioni ed i terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a carico di bilanci pubblici, il sequestro di documenti, audizioni personali ed anche perizie e consulenze; pure tale più recente regolamentazione, tuttavia, mancava di una concreta disciplina della fase di applicazione e conseguentemente delle modalità di esercizio degli indicati poteri istruttori attribuiti al pubblico ministero contabile.

Se la genericità di queste precedenti regole poteva trovare in parte giustificazione e temperamento nel potere "sindacatorio" del giudice, che aveva i mezzi per integrare l'acquisizione istruttoria nella parità delle parti, il sistema non trovava più equilibrio con il venire meno di tale potere in capo al giudice secondo i canoni del *giusto processo*.

Ecco quindi che la previsione di una dettagliata regolazione della fase

preprocessuale da parte del Codice, che ha contestualmente abrogato la pregressa disciplina, attribuisce anche all'istruttoria non solo certezza del diritto ma anche e soprattutto un temperamento necessario tra le esigenze di individuare gli elementi probatori e quelle difensive.

Lo stesso momento dell'invito a fornire deduzioni, che nella precedente regolamentazione costituiva l'unico momento di confronto con il presunto responsabile nella fase istruttoria, assume ora una colorazione diversa che, nel consentire una piena attività difensiva, apre anche la strada a momenti di contraddittorio giurisdizionale (ad es., reclamabilità dell'ordinanza che accoglie l'istanza di proroga del P.M.) nonché a vere e proprie attività preprocessuali di parte, disciplinate in un autonomo e apposito Capo IV, che comprendono, oltre ad un pieno accesso al fascicolo istruttorio ed alla presentazione di deduzioni scritte, anche la possibilità per il presunto responsabile di proporre un'istanza di proroga dei termini assegnati per dedurre, con previsione della reclamabilità dell'eventuale diniego dinanzi al giudice.