

L'EVOLUZIONE DELLA PROBLEMATICHE SUL "POTERE SINDACATORIO", CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLA INTEGRAZIONE DEL CONTRADDITTORIO SU DISPOSIZIONE DEL GIUDICE CONTABILE, ALLA LUCE DELLA PIÙ RECENTE GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DEI CONTI

di Antonio Vetro, Presidente on. della Corte dei conti.

Come ricordato nell'articolo dello scrivente del 2 marzo 2011, nell'ambito del "potere sindacatorio" del giudice (art. 73 del t.u. n. 1214/34; artt. 14, 15 e 47 del r.d. n. 1038/33), in base al quale la Corte può disporre assunzione di testimoni, produzione di atti, accertamenti diretti a cura del P.M., ammettere altri mezzi istruttori ed ordinare l'intervento in giudizio di soggetti non chiamati in causa, d'ufficio anche su richiesta delle parti, il punto di maggior contrasto giurisprudenziale riguarda l'integrazione del contraddittorio disposto dal giudice, alla luce dei principi affermati nella nuova versione (art. 1 legge cost. n. 2/99) dell'art. 111 della Costituzione, il cui primo comma recita che "la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge".

Si è premesso che, non risultando tale normativa abrogata o dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale, la stessa è da ritenere pienamente operante, non essendo sufficiente prospettare un presunto contrasto con principi di rilevanza costituzionale per sostenere la sua inapplicabilità, contrasto, peraltro, da ritenere insussistente tenuto conto delle numerose pronunzie della Corte costituzionale sugli effetti della modifica dell'art. 111 della Costituzione, relativamente al giusto processo, che hanno riconosciuto "ampia discrezionalità spettante al legislatore in tema di disciplina del processo e di conformazione degli istituti processuali, con il solo limite della manifesta irragionevolezza delle scelte compiute. (v., *ex plurimis*, sent. n. 229/2010, n. 50/2010, n. 221/2008 e n.379/2005; ord. n. 134/2009 e n. 67/2007).

Secondo lo scrivente la normativa citata sull'integrazione del contraddittorio *iussu iudicis*, non solo non è irragionevole, come non è irragionevole l'analoga disposizione contenuta nell'art. 107 c.p.c., ma è perfettamente in linea con i principi del giusto processo, specie se valutata nel contesto della disciplina riguardante il processo contabile, concludendo in linea con quanto statuito dalla Sez. I di appello con sentenza n. 407/08, secondo cui l'istituto soddisfa "l'interesse di ottenere l'economia dei giudizi ed evitare i rischi di giudicati contraddittori in relazione a cause caratterizzate da elementi comuni, decise separatamente".

Si è osservato, riguardo alle più significative sentenze, rese in sede d'appello, che mentre la Sez. III (sent. n. 316/2010) riteneva che ostavano all'applicazione dell'istituto dell'integrazione del contraddittorio i principi costituzionali di terzietà del giudice, della par condicio tra le parti del processo e dei diritti della difesa (artt. 111 e 24 cost.), la Sez. I (sent. n. 407/2008) riconosceva la possibilità per il giudice contabile della chiamata in giudizio di soggetti, ai quali riteneva la causa comune, secondo l'espressa previsione dell'art. 47 del r.d. n. 1038/1933 ed in linea con l'omologo istituto disciplinato

dall'art. 107 cod. proc. civ. Su quest'ultima linea si era già pronunciata la Sez. II (sent. n. 78/2005), secondo cui, anche dopo la modifica dell'art. 111 Cost., permane in capo al giudice contabile il c.d potere sindacatorio.

Le più recenti sentenze delle Sezioni giurisdizionali, territoriali e centrali d'appello, hanno fornito nuovi spunti di riflessione sull'istituto in esame.

1) Con sentenze n. 246/2012 e 320/2012 la Sezione Calabria ha negato la possibilità di integrazione del contraddittorio *iussu iudicis*, tenuto conto che il giudice ha il "potere di modulare il *quantum debeatur* ossia di determinare il danno da imputare anche in considerazione delle condotte di soggetti estranei al processo qualora dovesse emergere che con le loro condotte vi abbiano avuto parte".

Tale motivazione non convince minimamente, sulla base delle seguenti osservazioni. Occorre premettere una anomalia di fondo nell'attuale giudizio di responsabilità, in relazione alle competenze del procuratore contabile, il quale può disporre l'archiviazione autonomamente, con un atto informale che, a differenza di quanto avviene nel processo penale, non è sottoposto al vaglio dell'organo giudicante. In tale situazione, la disposizione in esame esplica la funzione di energico correttivo, la cui mancanza porterebbe a risultati di assoluta irrazionalità, ampliando a dismisura competenze incontrollate del P.M. che, oltre al potere di archiviazione, avrebbe anche il potere, nel caso di corresponsabili dello stesso danno erariale, di individuare, in via definitiva, chi debba risponderne e chi no, essendo inibito al giudice, secondo la tesi che qui si contrasta, di ordinare l'integrazione del contraddittorio, pur in presenza di una specifica disposizione che autorizza tale potere. Non solo viene alterato un giusto equilibrio fra le competenze del P.M. e dell'organo giudicante, ma si induce quest'ultimo a compiere "funambulismi" per determinare la quota di danno attribuibile alle parti chiamate in causa e quella astrattamente riferibile ai soggetti indebitamente non citati in giudizio. Non sembra logico ritenere - sia pure in via ipotetica, ma in ultima analisi con caratteri di concretezza, dal momento che si quantifica il danno presunto - la responsabilità di un soggetto senza prima aver sentito le ragioni giustificative a propria difesa, che avrebbero anche potuto portare ad un diverso convincimento sull'esistenza o sul grado della responsabilità stessa, evitandosi così possibili errori giudiziari.

2) Con sentenza n. 13/2012 la Sezione Sardegna ha ammesso l'integrazione *iussu iudicis*, sottolineando come "tale strumento miri alla piena definizione della causa e tenda ad impedire una pluralità di giudicati". La statuizione, in linea con la sentenza n. 407/08 della Sez. I di appello, è pienamente condivisibile.

3) Con sentenza n. 530/2012 la Sezione Puglia ha puntualizzato alcuni principi informativi dell'istituto nei seguenti termini:

A) La richiesta di integrazione del contraddittorio formulata nei confronti di terzi deve essere esaminata come sollecitazione dei poteri officiosi del giudice di ordinarne la chiamata in causa, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 47 del r.d. 13.08.1933 n°1038 e 107 c.p.c.

B) L'art. 47 del r.d. 13.08.1933 n. 1038, contemplando solo l'intervento volontario ex art. 105 c.p.c. e l'intervento *iussu iudicis* ex art. 107 c.p.c., non prevede e, pertanto, implicitamente esclude l'intervento ad istanza di parte di cui all'art. 106 c.p.c.

C) Nell'ordinare la chiamata in causa del terzo, il giudice esercita un potere ampiamente discrezionale, dovendo valutare che l'ampliamento dell'ambito soggettivo del processo sia opportuno, avuto riguardo, in particolare, all'esigenza di evitare contrasti di giudicati e di soddisfare esigenze di economia processuale (Cass. n. 3667/1987) nonché alla sussistenza di un apprezzabile interesse della parte, che ne solleciti la chiamata in causa, di ottenere un giudicato opponibile nei confronti del terzo.

D) Un ipotetico giudizio di rivalsa proposto, in via autonoma, dal condannato per responsabilità amministrativa, innanzi a questa Corte, potrebbe comportare il rischio di contrasto fra giudicati, donde l'opportunità, anche sotto tale profilo, del *simultaneus processus*.

E) L'ordinanza di chiamata in causa non impone che le parti propongano nei confronti dei terzi chiamati alcuna domanda, considerato che, ai sensi dell'art. 420, nono comma, c.p.c., perché l'interventore *iussu iudicis* assuma qualità di parte, non è necessario che vengano formulate domande nei suoi confronti (Cass. n. 4000/1985), essendo, all'uopo, sufficiente la sua presenza o evocazione in giudizio che dà, per ciò stesso, luogo ad una fattispecie di litisconsorzio di natura processuale (Cass. n. 7338/1986) e comporta l'estensione nei confronti del terzo chiamato in causa, quanto meno, dell'accertamento contenuto nell'emananda sentenza (art. 2909 cod. civ.). In particolare la Procura, in esecuzione dell'ordinanza della Sezione di integrazione del contraddittorio può limitarsi a chiamare in giudizio i convenuti "senza formulare domande di sorta nei confronti degli stessi, senza pertanto chiederne la condanna".

Di notevole interesse sono l'osservazione riguardante la natura, meramente sollecitatoria dei poteri d'ufficio del giudice, della richiesta di integrazione del contraddittorio formulata dalle parti nonché l'ulteriore osservazione secondo cui le parti in causa non sono tenute a formulare alcuna domanda nei confronti dei terzi chiamati in causa. La Procura può quindi limitarsi a dare esecuzione pura e semplice all'ordinanza di integrazione, senza chiedere la condanna dei destinatari.

Di tali osservazioni, acute e puntuali, si terrà conto nel prosieguo della trattazione, in relazione a difformi valutazioni del giudice d'appello.

4) Sentenza Sez. I n. 92 del 10.3.2011.

La sentenza è di particolare interesse, indicando le linee guida che debbono informare il contenuto delle ordinanze di integrazione:

"Il potere del giudice di ordinare l'integrazione del contraddittorio, pur compatibile con l'articolo 111 della Costituzione nella formulazione novellata, ha carattere eccezionale in quanto potenzialmente confliggente con il principio

di esclusività in capo al procuratore regionale del potere di azione e di chiamata in giudizio; b) la chiamata in giudizio *iussu iudicis* importa una alterazione dei meccanismi procedurali propri della *vocatio* ad iniziativa del procuratore regionale, non dovendo neppure essere preceduta dalla cosiddetta fase istruttoria garantita dell'invito a dedurre; c) l'ordine di integrazione del giudice deve indicare specificamente i soggetti da convenire, evidenziando le ragioni che rendono quanto meno funzionalmente opportuno il litisconsorzio; d) la chiamata *iussu iudicis* appartiene alla esclusiva competenza e responsabilità del giudice che è tenuto a dare compiuta motivazione della propria decisione di immettere nel processo altri soggetti; e) le valutazioni decisorie circa la convenibilità *iussu iudicis* non possono essere "delegate" o "rimesse" al procuratore regionale, titolare di un potere proprio al riguardo, pena una illegittima ed irrazionale sovrapposizione delle posizioni processuali".

5) Sentenza Sez. I n. 335 del 19.7.2011:

"L'astratta possibilità di configurare una responsabilità concorrente della concessionaria, tutt'al più poteva giustificare la sua chiamata in giudizio sempre per ordine del giudice, ma ad istanza di parte, come espressamente prevede l'art. 47 del regolamento di procedura. Tuttavia una simile istanza avrebbe dovuto semmai essere proposta in primo grado, mentre resta preclusa in appello, in quanto domanda nuova".

La statuizione lascia estremamente perplessi. Intanto l'istanza di parte non è condizione necessaria per l'integrazione del contraddittorio, ben potendo il giudice avvalersi del proprio potere di disporre la chiamata in causa di altri soggetti, potenzialmente corresponsabili del danno erariale, indipendentemente, anzi anche contro la richiesta delle parti. Inoltre se, come giustamente osservato dalla Sezione Puglia, l'istanza di parte presenta la natura di mera "sollecitazione dei poteri officiosi del giudice", appare quanto meno dubbia la tesi della preclusione in appello della richiesta di esercizio di un potere che spetta al giudice *ex officio*.

6) Sentenza Sez. II n. 590 del 7.11.2011:

"La chiamata in giudizio *iussu iudicis* non contrasta con i principi costituzionali del novellato art. 111, 2° comma, della Costituzione ed è, quindi, tuttora ammissibile, ... anche al fine di assicurare una compiuta difesa dei convenuti che, nel costituirsi in giudizio, abbiano evocato la responsabilità di altri soggetti. Occorre, tuttavia, a tutela del diritto di difesa dei chiamati in giudizio, che nella citazione integrativa che fa seguito all'ordine del giudice la Procura regionale indichi sia le ragioni della chiamata in giudizio sia il quantum contestato in relazione all'ipotizzata incidenza causale della condotta nella produzione del danno e sussistano, comunque, gli elementi essenziali della *vocatio in ius* come indicati dall'art. 163 c.p.c."

La statuizione, nella seconda parte, non sembra abbia fondamento. Come giustamente osservato dalla Sezione Puglia, la Procura, in esecuzione dell'ordinanza della Sezione di integrazione del contraddittorio, può limitarsi a chiamare in giudizio i convenuti "senza formulare domande di sorta nei

confronti degli stessi". Infatti, appare carente, sotto il profilo logico-giuridico, l'affermazione che il P.M. debba in qualche modo integrare, in sede di attuazione, un provvedimento di stretta competenza del giudice, il quale, e non la parte pubblica, ha l'obbligo giuridico di motivare adeguatamente e compiutamente l'ordinanza di integrazione del contraddittorio (Sez. I n. 92 del 10.3.2011). Oltre tutto, il più delle volte, la Procura non chiama in causa i destinatari dell'ordinanza perché convinta della loro estraneità nella causazione dell'evento lesivo per l'erario, disponendo talvolta anche l'atto di archiviazione nei loro confronti, ma, ciò nonostante, dovrebbe contraddirsi "inventandosi" profili di responsabilità già ritenuti insussistenti.

Peraltro deve concordarsi con quanto affermato in sentenza sulla necessità della notifica al destinatario, a cura del P.M., dell'ordinanza di integrazione del contraddittorio, che secondo la Sezione non sarebbe stata attuata, al contrario di quanto espressamente sostenuto e non confutato nelle conclusioni scritte della Procura generale, per dar modo al nuovo convenuto di conoscere le ragioni del suo coinvolgimento nel giudizio di responsabilità amministrativa e di approntare una idonea difesa.

7) Sez. II n. 614 del 22.11.2011:

Viene spesso ritenuto che il nuovo testo dell'art. 111 della Costituzione non escluda il potere del giudice contabile di disporre la chiamata in causa di soggetti non convenuti dal pubblico ministero. Ma si tratta di un potere del giudice di natura discrezionale, che non è comunque esercitabile per la prima volta nel giudizio di secondo grado. L'art. 344 del codice di procedura civile stabilisce infatti che *"nel giudizio d'appello è ammesso soltanto l'intervento dei terzi che potrebbero proporre opposizione a norma dell'art. 404"*.

La statuizione richiede alcune precisazioni. E fuor di dubbio che non si possa chiamare in causa in sede di appello un terzo estraneo al giudizio di primo grado, ma ciò non significa che il giudice d'appello non possa riesaminare l'istanza del convenuto, riproposta in sede di impugnativa, già respinta dalla Sezione territoriale, di integrazione del contraddittorio. Qualora la Sezione d'appello ritenga fondata la sollecitazione della parte di provvedere d'ufficio alla integrazione, ben potrà annullare con rinvio la sentenza di primo grado perché sia resa giustizia nei confronti di tutti i convenibili.

8) Sentenza Sez. III n. 212 del 7.3.2012:

In disparte ogni valutazione sull'attuale sussistenza del c.d. "potere sindacatorio", ex art. 14 del r.d. n.1038/1933 (in relazione a quanto stabilito in proposito dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 68/2007), ed in disparte altresì ogni valutazione sull'attuale sussistenza del potere di intervento *"iussu iudicis"*, ex art. 47 del medesimo testo normativo e/o ex art. 107 c.p.c., viene anzitutto in rilievo, tra le eccezioni formulate dalle difese degli appellanti, quella attinente alla *"impossibilità di difendersi su fatti costitutivi della condotta colposa che non sono stati oggetto di contestazione"*. Trattasi di eccezione che, consonante con i principi ed i valori affermati dagli artt. 24 e 111 Cost, il collegio reputa pienamente fondata, in relazione al concreto andamento

processuale della causa. Gli appellanti, invero, sono rimasti del tutto estranei alle contestazioni formulate dalla Procura regionale con l'atto introduttivo del giudizio di primo grado. Essi, invece, sono stati chiamati in causa dal collegio giudicante di prime cure con l'ordinanza emessa contro la volontà della Procura regionale e senza una specifica indicazione degli addebiti da ascrivere loro.

La sentenza merita un duplice commento.

A) Mentre con la citata sentenza n. 316/2010 la Sez. III aveva ritenuto che ostavano all'applicazione dell'istituto dell'integrazione del contraddittorio i principi costituzionali di terzietà del giudice, della par condicio tra le parti del processo e dei diritti della difesa (artt. 111 e 24 Cost.), con la presente sentenza, dopo avere adito la Corte costituzionale, la Sezione stessa ha preferito omettere "ogni valutazione sull'attuale sussistenza del potere di intervento *iussu iudicis*".

La Consulta, con ordinanza n. 68/2007, ha dichiarato "la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi la Corte dei conti, approvato con regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, sollevata, in riferimento agli artt. 24 e 111 della Costituzione, dalla Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale, con l'ordinanza del 4 febbraio 2005 ... giacché il giudice *a quo* non sottopone alla Corte un dubbio di costituzionalità, bensì una questione di mera interpretazione, così da utilizzare impropriamente il giudizio di legittimità costituzionale, che non è volto a fornire avalli alle interpretazioni dei giudici comuni, ai quali invece spetta scegliere, tra più interpretazioni possibili, quella conforme a Costituzione (*ex plurimis*, ordinanze n. 299, n. 114, n. 64 e n. 28 del 2006; n. 420 e n. 306 del 2005) ... in effetti, emergono nella giurisprudenza contabile, proprio a seguito della novella dell'art. 111 Cost., orientamenti non univoci in relazione alla portata della norma denunciata ... e dunque, il giudice *a quo*, nell'adeguarsi ad un supposto e da lui non condiviso "diritto vivente", non ha preso in considerazione altri orientamenti della giurisprudenza, così omettendo di esplorare la possibilità di pervenire, in via interpretativa, alla soluzione che egli ritiene conforme a Costituzione".

B) Nel merito la sentenza è pienamente condivisibile riguardo all'inderogabile obbligo, per il giudice che dispone l'integrazione del contraddittorio, di motivare in modo esauriente la chiamata in causa di terzi.

Roma 12 novembre 2012

Antonio VETRO (Presidente on. Corte dei conti)