

Il "potere sindacatorio" della Corte dei conti: l'integrazione del contraddittorio su disposizione del giudice contabile. Problematica sulla compatibilità con i principi del "giusto processo".

di Antonio Vetro
Presidente on. della Corte dei conti

Nel giudizio civile vige generalmente il principio dispositivo (art. 115 c.p.c.), per il quale il giudice agisce su iniziativa delle parti.

Non mancano, peraltro, interventi per ordine del giudice, come nel caso previsto dall'art. 107 c.p.c. secondo cui "il giudice, quando ritiene opportuno che il processo si svolga in confronto di un terzo al quale la causa è comune, ne ordina l'intervento".

Nel processo contabile è previsto un ampio "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 o su richiesta delle parti.

Nell'ambito del "potere sindacatorio", 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".

Limitando l'esame ad alcune delle più recenti sentenze, oltre a poche altre particolarmente significative, può concludersi nel senso che due correnti interpretative si contrappongono tra loro, con risultati diametralmente opposti.

A) Prima interpretazione:

Sez. Emilia Romagna n. 2032/2010:

Il principio della "terzietà" del giudice e l'intangibilità delle garanzie della difesa, riaffermate dal nuovo testo dell'art. 111 della Costituzione, escludono che il giudice contabile possa chiamare d'ufficio in causa soggetti che ritenga corresponsabili del danno .

App. Sicilia n. 126/2010:

Nel processo amministrativo-contabile non vi è spazio per la chiamata in causa di soggetti diversi da quelli destinatari dell'atto di citazione del procuratore regionale, unico soggetto legittimato ad esercitare l'azione di danno erariale, anche per effetto della intervenuta modificazione degli elementi che caratterizzano la responsabilità amministrativa quali la parzialità e la personalità.

Sez. Molise n. 100/2010:

Il vaglio dell'ipotesi dell'integrazione del contraddittorio risponde ad esigenze di opportunità che in un giudizio come quello contabile a forte impronta pubblicistica, non possono che competere alla parte attrice.

Sez. III App. n. 316/2010:

Pur a fronte di un lacunoso quadro normativo, ostano all'applicazione dell'istituto dell'integrazione del contraddittorio i principi costituzionali di terzietà del giudice, della par condicio tra le parti del processo, i diritti della

difesa (artt. 111 e 24 cost.). Quanto al diritto di difesa, a differenza dei convenuti chiamati in giudizio dal procuratore regionale, quelli chiamati ad integrare il contraddittorio non possono avvalersi dell'istituto dell'invito a dedurre che ha indubbio effetto di garanzia.

B) Seconda interpretazione.

Sez. Lazio n. 793/2010:

Anche nel nuovo quadro normativo dell'art. 111 Cost., resiste il potere del giudice contabile di disporre l'integrazione del giudizio con altri soggetti non convenuti dal procuratore regionale nell'atto introduttivo del giudizio stesso.

Sez. Veneto n. 604/2010:

Secondo la prevalente giurisprudenza (cfr. ex multis Corte dei conti, Sezione I, sentenza 5 gennaio 2005, n.1, Sezione II, sent. 9 febbraio 2005, n.78 e Sezione III, sent. 14 febbraio 2005, n.75), anche dopo la modifica dell'art. 111 della Costituzione, permane in capo al giudice contabile il potere di ampliare l'ambito soggettivo del giudizio attraverso l'ordine impartito al P.M. di evocare in giudizio terzi, che non inficia il principio d'imparzialità del giudice, fermo restando il limite costituito dalla mutatio libelli.

Sez. Sardegna n. 1364/2008:

Il più recente orientamento di questa Sezione (ord. n. 6/2008) è nel senso che sia possibile la chiamata in causa di terzi non citati in giudizio in applicazione del principio contenuto nell'art. 107 c.p.c.: ed a siffatto orientamento questa Sezione intende aderire.

Sez. I App. n. 407/2008

La possibilità per il giudice contabile della chiamata in giudizio di soggetti, ai quali ritenga la causa comune, è espressamente prevista dall'art. 47 del r.d. n. 1038/1933 ed è in linea con l'omologo istituto disciplinato dall'art. 107 cod. proc. civ., rispondenti all'interesse di ottenere l'economia dei giudizi ed evitare i rischi di giudicati contraddittori in relazione a cause caratterizzate da elementi comuni, decise separatamente; la comunanza di causa, che costituisce il presupposto della *evocatio jussu iudicis*, giustifica l'insindacabile valutazione del giudice dell'opportunità che il terzo partecipi al processo, affinché anche nei suoi confronti la pronuncia possa far stato (giurisprudenza pacifica e costante, cfr. in termini Cass., 14 maggio 1975, n. 963; 30 gen. 1987, n. 899; 19 gen. 2004, n. 707).

Sez. II App. n. 78/2005

Anche dopo la modifica dell'art. 111 Cost., permane in capo al giudice contabile il c.d. potere sindacatorio. L'ordine del giudice di chiamare in causa il terzo è disciplinato dall'art. 47 r.d. n. 1038/33, in correlazione all'art. 107 c.p.c. Le ragioni che determinano siffatto ordine non sono quelle che fondano il litisconsorzio necessario, poiché in tal caso il giudice dovrebbe ricorrere all'ordine di integrazione del contraddittorio ex art. 102 c.p.c., ma risiedono nella discrezionale valutazione di opportunità effettuata dallo stesso giudice (ragioni di ordine pubblico, e perciò trascendenti quelle delle stesse parti originarie o dei terzi; ragioni di attuazione dell'economia processuale e di evitare la possibilità di giudicati contraddittori: cfr. Cass., II Sez., 11 novembre 1971 n. 3237; Sez. lav., 10 gennaio 1984 n. 189 e III Sez., 19 gennaio 2004 n. 707).

Data l'insanabile contrapposizione fra le opposte tesi, occorre fare una scelta radicale, sulla base del diritto vigente.

L'art. 47 del regolamento per la procedura nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1038/1933, prevede che "chiunque abbia interesse nella controversia può intervenire in causa con atto notificato alle parti e depositato nella segreteria della Sezione. L'intervento può essere anche ordinato dalla Sezione, d'ufficio, o anche su richiesta del procuratore generale o di una delle parti".

Orbene, non risulta che tale norma sia stata abrogata o che sia stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale.

A quanto risulta, l'unica ordinanza della Consulta che si sia interessata del "potere sindacatorio" della Corte dei conti, limitatamente al disposto dell'art. 14 del r.d. n. 1038/33, si è conclusa con una pronuncia di manifesta inammissibilità per difetto di motivazione in punto di rilevanza (ord. n. 158/1999).

Di conseguenza la disposizione in esame è pienamente operante, non essendo sufficiente prospettare un presunto contrasto con l'art. 111 della Costituzione per sostenere la sua inapplicabilità.

Comunque, sul punto, numerose pronunzie della Corte costituzionale sugli effetti della modifica dell'art. 111 della Costituzione, relativamente al giusto processo, inducono a ritenere che tale contrasto non sussista affatto, tenuto conto della "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).

In ogni caso, è opportuno esaminare, nella ipotizzabile prospettiva di una questione di costituzionalità, se il citato art. 14 del r.d. n. 1038/33 possa essere ritenuto "manifestamente irragionevole".

A parere dello scrivente la disposizione, non solo non è irragionevole, come non è irragionevole l'analoga norma contenuta nel citato 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. Anzi, ritenerla inapplicabile comporterebbe vistose storture procedurali e, in ultima analisi, porterebbe ad un processo irrazionale e contrastante con i diritti di difesa.

Occorre premettere una anomalia di fondo nell'attuale giudizio di responsabilità, in relazione alle competenze del procuratore contabile. Questi ha l'obbligo di iniziare l'azione risarcitoria per danno erariale, se ne sussistano i presupposti, provvedendo, in caso contrario, all'archiviazione delle inchieste.

Fin qui, *nulla quaestio*: l'anomalia consiste nel fatto che l'archiviazione viene disposta, autonomamente, con un atto informale che, a differenza di quanto avviene nel processo penale, non è sottoposto al vaglio dell'organo giudicante, pur essendo il P.M. incardinato presso la Sezione giurisdizionale regionale.

In tale situazione abnorme, la disposizione in esame esplica la funzione di energico correttivo, la cui mancanza porterebbe a risultati di assoluta irrazionalità, ampliando a dismisura competenze incontrollate ed incontrollabili del P.M. che, oltre al potere di archiviazione, avrebbe anche il potere, altrettanto incontrollato, 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 costringe quest'ultimo a "funambulismi" per determinare la quota di danno attribuibile alle parti chiamate in causa ed a quella astrattamente riferibile ai soggetti indebitamente non citati in giudizio.

E' di palmare evidenza l'illogicità di 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 proprie ragioni giustificative che avrebbero anche potuto portare ad un diverso convincimento sull'esistenza o sul grado della responsabilità stessa.

Oltre alla irrazionalità di tale situazione, si osserva una manifesta violazione del diritto di difesa: un soggetto, cui non viene notificato alcun avviso di discussione di una causa che può interessare il suo onore e la sua reputazione, si trova coinvolto in giudizi di presunta colpevolezza, sia pure solo astrattamente sanzionata, per fatti che possono anche essere di natura infamante, senza avere la minima possibilità di difendersi.

Ancora, è del tutto fuor di luogo il rilievo che il P.M. può comunque procedere alla citazione in giudizio di tali soggetti in un secondo momento.

Questi avranno comunque una possibilità di difesa gravemente pregiudicata dal fatto che, sulla contestata vicenda, il giudice che dovrebbe esprimersi si è già pronunciato, sia pure nei confronti degli altri soggetti coinvolti.

Devesi quindi aderire a quanto statuito dalla Sez. I App. con la citata sentenza n. 407/08, che ha sottolineato "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".

Vanno adesso esaminate le contestazioni formulate dai fautori della tesi opposta relativa alla impossibilità di procedere all'integrazione del contraddittorio per ordine del giudice.

1) Si dubita sulla "terzietà" del giudice che ordina l'integrazione del contraddittorio.

A prescindere che non risulta sia stata mai sollevata, dinanzi alla Corte costituzionale, analoga questione per il giudice civile, in relazione all'art. 107 c.p.c., si osserva che con la chiamata in causa di un terzo demandata al P.M., la Corte non anticipa in alcun modo il proprio giudizio né pone limiti al diritto di difesa del convenuto che potrà difendersi nel modo più pieno con la produzione di atti e documenti e con l'intervento del patrocinante in udienza.

2) Si afferma la violazione del diritto di difesa, non essendo prevista per il chiamato in causa la possibilità di fornire le proprie deduzioni sulla base di un previo invito da parte della Procura.

Il riferimento al diritto di difesa non sembra esatto.

Come precisato nella sentenza n. 1830/2008 della Sezione Sardegna, "non può ritenersi violato il diritto di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione, in carenza di un invito a dedurre, tenuto conto che, secondo l'esatta osservazione del P.M. d'udienza, "la violazione del diritto alla difesa presuppone che vi sia un giudizio

incardinato" nei confronti del soggetto destinatario della citazione integrativa, "mentre l'invito a dedurre si colloca in una fase preprocessuale".

3) Si sostiene che la "parzialità e personalità" della responsabilità contabile sarebbero di ostacolo alla chiamata in giudizio per ordine del giudice.

Non è agevole comprendere in qual modo gli anzidetti requisiti vengano pregiudicati dalla chiamata in causa per ordine del giudice, quasi che in tale evenienza i soggetti già presenti in giudizio fossero gravati da più gravosa responsabilità.

In conclusione, va riaffermata la piena operatività dell'art. 47 del regolamento per la procedura nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1038/1933, norma tutt'ora vigente, in linea con i principi del giusto processo, come delineati dalla Corte costituzionale che ha sottolineato la "ampia discrezionalità spettante al legislatore in tema di disciplina del processo e di conformazione degli istituti processuali" ed, infine, prezioso istituto per l'armonico temperamento delle competenze dell'organo giudicante con quelle dell'organo requirente.