

Recensione a: ALESSANDRO ODDI, *Il «giusto processo» dinanzi alla Corte dei conti*, Jovene, Napoli 2010

L'oggetto proprio del volume esaminato è la valutazione critica della disciplina processuale dei giudizi che si celebrano dinanzi alla Corte dei conti, allo scopo di verificare se essa risponda ai principi del giusto processo.

In questa prospettiva viene in primo luogo approfondito il significato concreto della modifica dell'art. 111 Cost., intervenuta con legge cost. 23 novembre 1999, n. 2, sceverando ciò che riguarda qualunque processo da ciò che attiene specificamente al processo penale, e non è quindi utilizzabile per il processo contabile.

L'Autore si chiede retoricamente se la riforma costituzionale del 1999 sia da ritenersi inutile e si risponde che "l'intervenuta formalizzazione in una disposizione di rango costituzionale conferisce alle garanzie del «giusto processo» un'efficacia giuridica superiore, rafforzandone la valenza precettiva e sottraendola alla disponibilità del legislatore ordinario e della stessa Consulta". In altri termini, se anche il nuovo art. 111 Cost. non ha aggiunto nulla al modello del giusto processo, come già era conosciuto, gli ha tuttavia attribuito forza di modello costituzionale, eliminando la possibilità di "letture" riduttive, consentita per l'innanzi per la vaghezza e la genericità della disciplina costituzionale precedente (con particolare riferimento all'art. 24 Cost.).

Viene poi approfondita e chiarita in tutti i suoi aspetti la nozione costituzionale di giusto processo, con riferimento sia alla condizione di parità delle parti sia alla terzietà ed imparzialità del giudice, ponendosi in evidenza il carattere oggettivo delle garanzie ed estendendole al giusto procedimento.

Esaurita l'attenta indagine sulla nozione di giusto processo, la ricerca prosegue con l'affrontare il tema specifico, ossia esaminando se il processo contabile risponda ai principi e ai criteri propri della nozione, così come precedentemente illustrata.

La prima osservazione, che non può non condividersi, riguarda la disorganicità e la lacunosità della disciplina processuale; la seconda, ben più consistente, attiene alla "ambiguità", o quanto meno, alla scarsa determinatezza della nozione di responsabilità amministrativa, della quale sono dubbie perfino la natura e la funzione. Ciò dipende (è una mia osservazione) in parte dall'opera, purtroppo episodica, del legislatore, ma anche, in buona misura dalla giurisprudenza non sempre illuminata e spesso contraddittoria della stessa Corte dei conti.

Vengono quindi esaminate sia la fase pre-processuale sia la fase propriamente processuale del giudizio di responsabilità.

Il ordine alla prima viene in primo luogo criticata la latitudine dei poteri attribuiti al procuratore, che può esercitarli senza che l'indagato ne sia a conoscenza e possa chiedere eventualmente tempestiva tutela giurisdizionale. L'Autore ritiene che tale attività leda il diritto di difesa e contrasti, quindi, con l'art. 24 Cost., soprattutto quando impinge "su diritti di libertà costituzionalmente garantiti". Né ritiene condivisibile il tentativo (che peraltro definisce coraggioso) della Corte dei conti di rendere applicabile l'istituto della istruzione preventiva, di cui agli artt. 692 e seguenti del codice di procedura civile.

In ordine all'invito a dedurre ne sottolinea la sostanziale inutilità ed esamina con cura le conseguenze della sua eventuale omissione. Osserva condivisibilmente che esso costituisce "una vera e propria arma a doppio taglio", dato che costringe il "convenibile" (come l'Autore chiama l'indagato) ad anticipare la sua strategia difensiva.

Questa osservazione ha continuo riscontro nella pratica, poiché le deduzioni dell'interessato vengono utilizzate dal procuratore unicamente a sostegno della sua tesi accusatoria.

In conclusione, secondo l'Autore (e anche in questo caso non si può non convenire con Lui), "l'istituto dell'invito a dedurre, per come è stato concepito e delineato dal legislatore, presenta molti difetti e pochissimi pregi; giova poco o nulla al convenibile, rischiando anzi di aggravarne la posizione; ritarda la chiusura della fase pre-processuale, dà luogo ad una serie di questioni interpretative ed applicative che pongono l'interessato in una situazione di insostenibile incertezza e, per giunta, si trascinano fino al momento del giudizio".

Quanto alla fase propriamente processuale, il primo tema che viene affrontato è quello della persistenza del c.d. potere sindacatorio del giudice; che, da un lato, comporta che quest'ultimo possa d'ufficio disporre l'integrazione del contraddittorio, estendendo il giudizio a soggetti non convenuti dal pubblico ministero, e, dall'altro, gli consente di acquisire, sempre d'ufficio, i mezzi di prova che ritenga necessari.

La giurisprudenza della Corte dei conti è sul punto molto articolata, ma, in definitiva, non rinuncia a questo istituto, che nonostante la risalente origine, non ha nemmeno solide e chiare basi legislative.

L'Autore ritiene che tale potere, contrariamente a quello che ho appena affermato, risulti invece univocamente attribuito dalla "legge" (risalente peraltro al 1933) ed esclude quindi che esista spazio per una interpretazione adeguatrice.

Tuttavia segnala con forza che esso pone in pericolo il principio della parità delle parti e si rammarica che la Corte costituzionale, pur chiamata più di una volta a pronunciarsi, non abbia risolto il problema.

A mio avviso lo spazio c'è, quanto meno per una interpretazione costituzionalmente orientata, che possa ridurre il c.d. potere sindacatorio entro i confini dei poteri d'ufficio propri del giudice civile o del giudice amministrativo. Il canone fondamentale ricavabile dal modello costituzionale del giusto processo impone infatti che il giudice sia terzo e non svolga attività che sono proprie delle parti. E' certamente contrario al modello che "il vero portatore dell'azione divenga lo stesso organo giudicante".

Nell'esaminare la disciplina dell'udienza di discussione l'Autore dà per scontato che il pubblico ministero abbia "la parola per ultimo". Ricava questa certezza dall'art. 19 r.d. n. 1038 del 1933. Ora, a parte ogni questione sulla natura (regolamentare, come sembra, o legislativa di tale testo normativo), si deve rilevare che l'articolo in esame stabilisce che i rappresentanti delle parti "ed il procuratore generale, o chi ne fa le veci, enunciano le rispettive conclusioni svolgendone i motivi".

L'ordine della discussione non può essere dedotto semplicisticamente dall'ordine in cui i vari partecipanti ad essa sono elencati nella disposizione rammentata, bensì deve tener conto, da un lato, del corretto confronto dialettico, basato sull'alternanza degli interventi, e, dall'altro, del principio per il quale il convenuto in giudizio espone le sue ragioni dopo l'esposizione di colui che lo ha convenuto. D'altronde la Corte dei conti si è adeguata a questa regola.

L'ultima parte del lavoro si occupa dei rapporti del giudizio contabile con altri giudizi, civile, penale, amministrativo, tributario, e riporta con attenzione gli orientamenti della giurisprudenza.

Le conclusioni sono drastiche (e in larga parte condivisibili): la disciplina sostanziale e processuale è affetta da "numerosi e gravi profili di illegittimità costituzionale", a cominciare dalla elusione della riserva di legge. Inoltre i caratteri propri della procedura e, in particolare, la sua "ispirazione spiccatamente inquisitoria" contrasta con il secondo comma dell'art. 111 Cost.

L'auspicio finale è che la responsabilità per danno all'erario venga radicalmente ripensata per farne "uno strumento più efficiente ed efficace di quanto non sia oggi"; valutando altresì se essa "abbia davvero a giustificare la presenza di un giudice speciale".

L'opera è rigorosa, molto ben documentata, con ampio apparato di dottrina e giurisprudenza; e raggiunge risultati spesso originali. Affronta temi resi a volte intricati da una letteratura talvolta poco neutrale. Tra questi possono segnalarsi il problema della natura e della funzione della responsabilità amministrativa e quello della posizione del pubblico ministero, ossia della sua "qualità" di sostituto processuale dell'amministrazione ovvero di tutore dell'interesse generale dell'ordinamento.

Su questo tema la Corte dei conti è orientata decisamente verso la seconda alternativa; e ritiene perfino inammissibile l'intervento in giudizio dell'amministrazione presuntivamente danneggiata. Si tratta di un atteggiamento che contrasta con la piena attuazione del principio del contraddittorio, come d'altronde osserva l'Autore. Anzi ritengo necessario che l'amministrazione danneggiata possa intervenire sia a sostegno del pubblico ministero sia, ove del caso, a sostegno dei suoi dipendenti o amministratori, che ritenga infondatamente convenuti in giudizio.

Quanto ai rapporti tra giudizio contabile e giudizio civile di responsabilità l'orientamento della Corte dei conti, che parla di autonomia e separatezza dei giudizi, è in frontale contrasto con il principio della concentrazione della tutela. Il quale impone che non si abbiano due processi per la stessa questione presso giudici diversi.

L'opera esaminata, in definitiva, che ha anche il pregio di esaminare obiettivamente (per così dire, dall'esterno) argomenti che sono oggetto di indagine da parte di studiosi interni alla Corte dei conti, merita di essere attentamente considerata.

PROF. AVV. FRANCO GAETANO SCOCA