

ALESSANDRO ODDI, *Il «giusto processo» dinanzi alla Corte dei conti*, Jovene, Napoli, 2010, pp. X-294.

Il volume ha per oggetto la disamina dell'attuale disciplina dei giudizi di responsabilità amministrativa devoluti alla cognizione della Corte dei conti, allo scopo di vagliarne la compatibilità con le previsioni contenute nell'art. 111 Cost., come novellato dalla l. cost. n. 2 del 1999.

1. Nella prima parte del lavoro, viene innanzitutto ripercorsa la vicenda politico-istituzionale che ha dato origine alla riforma costituzionale del «giusto processo» (la cosiddetta «svolta inquisitoria» della Corte costituzionale – contrassegnata da talune sentenze riguardanti la formazione della prova nel processo penale – e la successiva presa di posizione del Parlamento). Di tale riforma vengono poi evidenziate le più significative implicazioni sistemiche, in una prospettiva che tende a rifiutare le letture riduttive della novella prospettata (spesso in termini assai polemici) da larga parte della dottrina.

Viene quindi approfonditamente ricostruita la nozione costituzionale di «giusto processo», anche attraverso la specifica disamina di ciascuno dei suoi elementi costitutivi (riserva di legge, contraddittorio, condizioni di parità fra le parti, giudice terzo e imparziale, ragionevole durata del processo). Ci si sofferma, infine, su taluni aspetti peculiari – e sovente trascurati – della riforma in parola: la natura *oggettiva* delle garanzie del «giusto processo»; il «giusto processo» come clausola costituzionale «aperta»; il «giusto procedimento» come implicazione necessaria del «giusto processo».

2. La seconda parte del lavoro è dedicata all'analisi delle norme che regolano i giudizi di responsabilità amministrativa.

Ricostruito il quadro normativo di riferimento, che nel complesso risulta oltremodo disorganico e lacunoso, si sottolinea la difficile ambiguità – sia per la natura sia per la funzione – che caratterizza tale forma di responsabilità (civilistica o pubblicistica? risarcitoria o sanzionatoria?) ed il relativo giudizio, al punto che nella stessa dottrina «interna» alla Corte dei conti si è ragionato di «indecifrabilità del processo di responsabilità amministrativa», osservandosi che questo «è sostanzialmente un processo penale che si svolge nelle forme del processo civile»; e ciò, per via della sua marcata connotazione sanzionatoria, che le più recenti riforme legislative hanno contribuito ad accentuare.

Vengono quindi partitamente esaminate le due diverse fasi in cui si articola il giudizio in questione: quella pre-processuale e quella propriamente processuale.

2.1. Con riguardo alla fase pre-processuale, viene evidenziata, fra l'altro, l'estrema latitudine dei poteri istruttori attribuiti al procuratore contabile (unico ed esclusivo titolare dell'azione di responsabilità): poteri che la legge si limita semplicemente ad elencare (senza individuarne i presupposti, i limiti e le modalità esecutive) ed il cui esercizio non è sottoposto ad alcun controllo giurisdizionale; il che rende il procuratore «padrone assoluto» della fase

istruttoria, mentre il presunto responsabile del danno erariale e gli eventuali terzi, i cui diritti ed interessi vengano comunque toccati dall'attività dell'organo inquirente, versano in uno stato di soggezione, non avendo alcun giudice dinanzi al quale far valere le proprie ragioni. A ciò si aggiunga che l'attività difensiva spiegabile dall'«indagato» (come la stessa giurisprudenza contabile suole definirlo) nel corso della fase in parola risulta essere pressoché nulla: non esiste, infatti, alcuna «informazione di garanzia», analoga a quella contemplata nel procedimento penale, ma è previsto soltanto che il procuratore, prima di emettere l'atto di citazione in giudizio (esercitando così l'azione di responsabilità), debba comunicare all'interessato il c.d. «invito a dedurre» (ossia l'invito a far pervenire eventuali deduzioni e documenti, nonché, qualora lo voglia, la richiesta di essere sentito personalmente). Tuttavia la comunicazione dell'invito si colloca in un momento in cui il procuratore ha ormai completato l'attività istruttoria e, all'esito di questa, ritiene già di dover optare per l'esercizio dell'azione, anziché per l'archiviazione (la quale, peraltro, è decisa autonomamente dallo stesso procuratore, senza passare attraverso alcun vaglio giurisdizionale). Essa, inoltre, può finanche trasformarsi – per una serie di ragioni, di cui si dà conto nel volume – in un'«arma a doppio taglio», che non soltanto non tutela il presunto responsabile, ma anzi ne aggrava la posizione.

2.2. Con riguardo alla fase processuale, si affronta innanzitutto il discusso problema del c.d. «potere sindacatorio» del giudice contabile: ossia il potere, tradizionalmente riconosciuto a tale organo giudicante, di determinare in piena autonomia, al di là delle domande e delle allegazioni di parte, l'ambito soggettivo ed oggettivo della sua cognizione, disponendo l'integrazione del contraddittorio nei confronti di soggetti non convenuti dal pubblico ministero (*potere sindacatorio ordinatorio*) ed acquisendo d'ufficio tutti i mezzi di prova ritenuti necessari all'accertamento dei fatti (*potere sindacatorio istruttorio*). L'approvazione della novella costituzionale del «giusto processo» non può non indurre ad interrogarsi sulla perdurante legittimità (se non sulla stessa sopravvivenza) di un simile potere, alla luce sia del principio di imparzialità del giudice sia del principio della «parità delle armi». Nel testo si pone l'accento sul fatto che tanto la dottrina quanto la giurisprudenza contabile e costituzionale hanno assunto, al riguardo, posizioni estremamente variegata e spesso contrastanti, il che rende necessario l'intervento del legislatore.

Viene poi evidenziato come i giudizi in esame siano caratterizzati, in via di fatto, dalla «assoluta primazia» della prova documentale e dal ruolo pressoché nullo riconosciuto agli altri mezzi di prova previsti dalla legge: poco frequente il ricorso a perizie e consulenze tecniche; assai rara l'escussione di testimoni. Tale circostanza – la cui ragion d'essere è essenzialmente storica – fa sì, per un verso, che anche l'attività d'indagine svolta dal procuratore contabile assuma, nella quasi totalità dei casi, carattere esclusivamente cartolare (e cioè si risolve nell'acquisizione e nella disamina di atti documentali, trascurando di soffermarsi sulle condotte umane che ne sono all'origine e sul contesto amministrativo nel quale esse si sono concretizzate); per un altro verso, che i documenti acquisiti dal requirente finiscono con l'essere riversati direttamente nel processo, ponendo molto spesso il presunto responsabile nella difficilissima condizione di

dover confutare il contenuto di prove precostituite (di cui, fino a quel momento, ben potrebbe ignorare persino l'esistenza), senza avere alcuna possibilità di produrne altre che depongano a proprio favore, con evidente violazione del principio della «parità delle armi». Senza considerare che un dibattito interamente incentrato sulla mera discussione di evidenze documentali unilateralmente acquisite – qual è quello cui di regola si assiste nella fase processuale del giudizio di responsabilità – finisce col mortificare lo stesso contraddittorio, riducendolo ad una stanca ed inutile liturgia.

Sempre nella prospettiva del rispetto del principio del contraddittorio, ci si sofferma sulla circostanza che – secondo una giurisprudenza pressoché unanime – all'amministrazione danneggiata è preclusa qualunque possibilità di ingresso nel giudizio di responsabilità, se non quella costituita dall'intervento adesivo dipendente a sostegno dell'azione avviata dal procuratore, nella misura in cui non introduce una domanda nuova né amplia il *thema decidendum*. Il che solleva non pochi dubbi di legittimità.

2.3. L'ultimo capitolo del libro si occupa dei rapporti fra giudizio di responsabilità e giudizi civili, penali, amministrativi e tributari.

Può ben darsi, infatti, che una medesima vicenda costituisca oggetto di cognizione – sia pure con modalità e sotto angolature diverse – tanto in seno all'uno quanto in seno agli altri. Di qui, l'esigenza di individuare le ricadute processuali degli eventuali «punti di contatto».

La vigente disciplina legislativa, peraltro, non si preoccupa di definire adeguatamente i rapporti e le eventuali interferenze con le altre giurisdizioni, abbandonando alla sensibilità del singolo organo giudicante il compito di risolvere, di volta in volta, i problemi che possono derivarne: problemi assai delicati, giacché riguardano sia il rispetto delle garanzie difensive del presunto responsabile (il quale corre il serio rischio di essere giudicato, per i medesimi fatti, in sedi diverse e con esiti contrastanti) sia il rispetto del principio della ragionevole durata del processo (riguardato tanto nella sua dimensione interna quanto nella sua dimensione esterna).