

**BREVI NOTE SULLE RIFORME IN ATTO NEI VARI SETTORI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: IN PARTICOLARE, SUL "RIORDINO DELLA PROCEDURA DEI GIUDIZI INNANZI LA CORTE DEI CONTI" DI CUI ALL'ART. 20 DELLA LEGGE 7 AGOSTO 2015 N. 124.**

1) Premessa.

Lo scrivente ha già avuto modo di svolgere le proprie osservazioni su alcuni aspetti delle attuali "riforme" che, secondo i ripetuti annunci governativi, avrebbero portato ad una buona scuola, ad una organizzazione burocratica efficiente, ad una giustizia impeccabile ecc.

Riguardo alla scuola, è sufficiente richiamare le vibrante e reiterate proteste della maggior parte dei componenti che avrebbero dovuto godere dei benefici effetti della riforma: alunni, genitori degli alunni, insegnanti, personale amm.vo, proteste che sarebbero dovute, secondo la tesi governativa, a mere carenze di informazione.

Riguardo all'organizzazione burocratica di vertice, nell'articolo dello scrivente del 5 giugno 2015 (La disciplina sugli incarichi dirigenziali nella p.a. alla luce degli insegnamenti della Corte costituzionale. Esame del disegno di legge A.S. n. 1577, approvato dal Senato il 30 aprile 2015), è stato posta in evidenza la concreta finalità della riforma governativa e cioè quella di accentuare la precarietà dei dirigenti, di estendere la discrezionalità nelle nomine sino ai limiti dell'arbitrio - tanto è vero che non è previsto neppure l'obbligo della motivazione per le scelte effettuate - da parte del potere politico, garantendo da una parte la propria impunità e riversando dall'altra ogni responsabilità gestoria sui dirigenti, fermo restando che l'eventuale, mancata acquiescenza al volere della politica può comportare per costoro la perdita dello status acquisito. E' stato sottolineato come l'insegnamento della Corte costituzionale in materia fosse destinato a rimanere lettera morta: 1) a nulla rilevando il principio secondo cui "uno stretto legame fiduciario con il potere politico non consente ai dirigenti generali di svolgere in modo autonomo e imparziale la propria attività gestoria la quale, pur tenendo conto dell'indirizzo politico, è vincolata nell'azione al «servizio esclusivo della Nazione», ai sensi dell'art. 98 Cost."; 2) a nulla rilevando il principio sancito dalla stessa Corte secondo cui un meccanismo di cessazione automatica, *ex lege* e generalizzata degli incarichi dirigenziali si pone in contrasto con gli artt. 97 e 98 della Costituzione: in particolare, con il principio di buon andamento, con i principi di efficienza e di efficacia, con il principio di imparzialità dell'azione amministrativa, con il principio del giusto procedimento, mentre con la riforma, per i dirigenti privi di incarico, vige la previsione del collocamento in disponibilità e la decadenza dal ruolo unico, in sostanza, dell'automatico licenziamento. In altri termini, con tale riforma, specie nell'attuale momento storico dominato dalla corruzione, si apre la strada a possibili misure di sottogoverno, di favoritismo e di ogni genere di abuso, nella negazione del rispetto per il bene comune.

Infine sono state rilevate nell'articolo vistose carenze, alle quali si rinvia per motivi di brevità, anche sotto il profilo della ragionevolezza, della logica, della chiarezza espositiva, della linearità procedimentale. E' sufficiente ricordare che, in carenza di qualsiasi logica elementare, possa essere spostato arbitrariamente un dirigente da uno all'altro dei tre ruoli introdotti dalla riforma, sulla base della previsione della piena mobilità, con la conseguenza, per fare un esempio, che un dirigente ministeriale, esperto nella disciplina delle Amministrazioni centrali, possa essere destinato a dirigere un Comune, senza avere la minima cognizione delle complesse problematiche che riguardano gli enti locali, con intuibili effetti, sul buon andamento dell'azione amm.va, sui quali è superfluo soffermarsi.

Riguardo al settore della giustizia, nell'articolo in data 8 aprile 2015 (La nuova disciplina sulla responsabilità civile dei magistrati, ai sensi della legge 27 febbraio 2015 n. 18), è stato evidenziato come l'incredibile diffusione del fenomeno corruttivo non ha trovato apprezzabili ostacoli nell'ambito della pubblica amministrazione, anche per la progressiva, assurda, eliminazione di validi strumenti di controllo e per l'adozione di incongrue norme privatistiche (basta pensare alle "superfetazioni" costituite da decine di migliaia di inutili ed onerosissime società partecipate) che hanno agevolato abusi e sperperi di ogni sorta, mentre l'unico serio fattore di lotta alla corruzione era rappresentato dalle azioni giudiziarie dei pubblici ministeri, penali e contabili, che svolgono un'intensa azione, a tutela della legalità e del pubblico erario. In tale situazione sarebbe stato logico aspettarsi il massimo sostegno, da parte delle istituzioni, per tale opera meritoria mentre, al contrario, da tempo ed ancor più nel tempo presente, si assiste ad una tendenza volta obbiettivamente a depotenziare la magistratura. Così si assiste: alla riduzione degli organici dei magistrati, che nel caso specifico della Corte dei conti ha raggiunto livelli impensabili, con una carenza pari ad oltre un terzo dell'organico di diritto; alla drastica riduzione del personale amministrativo, specie di cancelleria; alla insufficiente presenza di personale di supporto e di polizia giudiziaria; alla mancanza di mezzi e di attrezzature; alla incongrua decisione di anticipare di ben cinque anni il collocamento a riposo dei magistrati; alla altrettanto incongrua decisione di ridurre drasticamente il periodo delle ferie, senza tener conto che una parte del periodo feriale viene necessariamente utilizzato per la stesura delle sentenze, relative alle cause discusse nelle ultime udienze prima delle ferie. Come se ciò non bastasse, ad aggravare la situazione è intervenuta la normativa sulla responsabilità civile che, esponendo il magistrato a subire azioni a contenuto intimidatorio con la prospettiva di possibili condanne risarcitorie di elevato ammontare (sino a sei mesi di stipendio), potrebbe indurre ad un atteggiamento di maggiore "prudenza" nei confronti dei soggetti in grado di porre in essere misure di ritorsione, ora ammesse senza particolari misure di salvaguardia.

Anche in materia risulta calpestato l'insegnamento della Corte costituzionale riguardo alla necessità della presenza di imprescindibili "misure e cautele idonee a salvaguardare l'indipendenza dei magistrati

nonché l'autonomia e la pienezza dell'esercizio della funzione giudiziaria", con particolare riguardo alla limitatezza e tassatività delle fattispecie in cui è ipotizzabile una colpa grave del giudice, all'autonomia di valutazione dei fatti e delle prove ed all'imparziale interpretazione delle norme di diritto, alla previsione del giudizio di ammissibilità della domanda per garantire il giudice dalla proposizione di azioni "manifestamente infondate", che possano turbarne la serenità, impedendo, al tempo stesso, di creare con malizia i presupposti per l'astensione e la ricusazione, tutte misure contenute nella precedente normativa ed eliminate con un colpo di spugna nella nuova, con la motivazione, totalmente falsa, che la più severa configurazione della responsabilità civile del magistrato è stata imposta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, mentre, al contrario, le relative decisioni hanno riguardato esclusivamente la responsabilità dello Stato e non dei magistrati.

E' stata recentemente preannunciata la riforma dei Tribunali amministrativi regionali: dati i precedenti indicati, c'è da aspettarsi una drastica limitazione nelle funzioni di competenza, a salvaguardia della legalità degli atti amministrativi.

## 2) Le nuove norme procedurali sul processo contabile.

Nell'art. 20 della legge delega 7 agosto 2015 n. 124, comma 2, sono formulati i principi e criteri direttivi che i decreti delegati dovranno osservare.

l) Fra questi, sotto la lettera a), vi è quello di "adeguare le norme vigenti, anche tramite disposizioni innovative, alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, coordinandole con le norme del codice di procedura civile espressione di principi generali e assicurando la concentrazione delle tutele spettanti alla cognizione della giurisdizione contabile".

E' appena il caso di osservare come l'estrema vaghezza di tali prescrizioni in realtà non comporti alcun serio limite all'azione del delegato, che può statuire tutto ed il contrario di tutto, tanto più che nella stessa legge delega sussistono disposizioni che si pongono esse stesse in manifesto contrasto con la giurisprudenza costituzionale o delle giurisdizioni superiori.

Così, sotto la lettera o) è previsto che si debbano "ridefinire e riordinare le disposizioni concernenti l'esecuzione delle decisioni definitive di condanna al risarcimento del danno, attribuendo al pubblico ministero contabile la titolarità di agire e di resistere innanzi al giudice civile dell'esecuzione mobiliare o immobiliare".

Tale disposizione contrasta con la giurisprudenza della Cassazione secondo cui, nei giudizi dinanzi alle SS.UU. per questioni di giurisdizione, "all'udienza il P.G. (presso la Corte dei conti), quale organo del P.M., è

rappresentato dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione" (sent. n. 1282/82; n. 6178/83; n. 6437/85, n. 404/91). Ancora, "il Procuratore generale della Corte dei conti è presente nella fase dibattimentale davanti a queste Sezioni Unite - stante la c.d. unitarietà della figura del Pubblico Ministero - attraverso l'organo requirente che partecipa all'udienza" (sent. n. 12866/92).

In altri termini, prevedere, sotto la lett. o), la presenza del P.M. contabile nelle udienze dinanzi al giudice civile rappresenta uno "strappo" al sistema e la violazione di quei principi generali che la legge delega prescrive di osservare sotto la lett. a), che in campo processuale non consentono la contemporanea presenza di magistrati ordinari e speciali nella fase dibattimentale dei giudizi.

In teoria, si potrebbe allora pensare ad un'altra soluzione, prevedendo che, nelle udienze dell'esecuzione, il P.M. contabile sia rappresentato dal P.M. civile, ma anche tale soluzione non sarebbe praticabile, in quanto in sede civile la presenza del P.M. è assolutamente eccezionale, limitata a casi particolari, come in materia di volontaria giurisdizione.

Sul piano pratico la riforma porterebbe a risultati assolutamente controproducenti, obbligando il P.M. contabile, la cui sede istituzionale è presente nei soli capoluoghi di regione, a spostarsi continuamente presso le varie province, sedi dei giudici civili dell'esecuzione, aggravando così in modo esponenziale l'esistente, enorme, carico di lavoro che, oltre tutto, attualmente questi non è in grado di svolgere compiutamente, per la riprovevole carenza di uomini e mezzi, già denunciata, alla quale non si vuole porre rimedio.

II) Nel punto b) della legge delega si prescrive di "disciplinare lo svolgimento dei giudizi tenendo conto della peculiarità degli interessi pubblici oggetto di tutela e dei diritti soggettivi coinvolti, in base ai principi della concentrazione e dell'effettività della tutela e nel rispetto del principio della ragionevole durata del processo anche mediante il ricorso a procedure informatiche e telematiche".

Trattasi di prescrizioni in parte ovvie e banali, come quando si richiama la "peculiarità degli interessi pubblici oggetto di tutela e dei diritti soggettivi coinvolti", in parte inutili in quanto meramente ripetitive di principi da tempo consolidati anche in norme costituzionali.

III) Riguardo al punto c), dove si parla di "disposizioni di semplificazione e razionalizzazione dei principi vigenti in materia di giurisdizione del giudice contabile e di riparto delle competenze rispetto alle altre giurisdizioni", l'estrema indeterminatezza della prescrizione non pone, anche qui, alcun limite nella formulazione del decreto delegato.

IV) Nel punto d) viene prevista, in particolare, "l'interruzione del termine quinquennale di prescrizione delle azioni esperibili dal pubblico ministero

per una sola volta e per un periodo massimo di due anni tramite formale atto di costituzione in mora”.

Tale disposizione, in linea con le attuali tendenze già denunciate, mira anch'essa a depotenziare l'azione del P.M., a considerare l'azione del Procuratore regionale di rango inferiore rispetto a quella di qualsiasi cittadino che agisca in sede civile per la salvaguardia dei propri diritti e per i quali tale limitazione non sussiste, a considerare, in ultima analisi, il bene comune della collettività meritevole di una tutela ridotta rispetto a quella prevista per i privati.

V)Ancor più censurabile è il punto f), che consente inammissibili regalie a favore degli amministratori e dipendenti pubblici incapaci che per colpa grave arrechino danni all'erario, prevedendo “la definizione del giudizio di primo grado per somma non superiore al 50 per cento del danno economico imputato” e, in appello, una condanna “per somma non inferiore al 70 per cento del quantum della pretesa risarcitoria azionata in citazione”.

Anche qui va sottolineato che i benefici a favore dei colpevoli si trasformano in ulteriori balzelli a carico dei cittadini onesti.

VI)Nel punto g) si intende “riordinare la fase dell'istruttoria e dell'emissione di eventuale invito a dedurre”. Per i principi ivi indicati, occorre fare una distinzione:

1)In parte tali principi sono completamente inutili in quanto già da tempo pacificamente riconosciuti e disciplinati come la “specificità e concretezza della notizia di danno”, il fatto che “nell'invito a dedurre devono essere esplicitati gli elementi essenziali del fatto”, che sia consentito “pieno accesso agli atti e ai documenti messi a base della contestazione”, che sia “obbligatorio lo svolgimento dell'audizione personale”.

2)In parte sono estremamente preoccupanti, nella parte in cui prevedono la “specificazione delle modalità di esercizio dei poteri istruttori del pubblico ministero”. Dati i precedenti, riguardo alla già denunciata azione volta a ostacolare l'azione giudiziaria, non può che paventarsi il rischio di misure intese ad “imbavagliare” l'azione del P.M. contabile.

3)In parte sono gravemente carenti, laddove si limitano a prescrivere, senza ulteriori specificazioni, la “formalizzazione del provvedimento di archiviazione”.

Sul punto l'odierno sistema presenta una vistosa anomalia che la legge delega avrebbe dovuto colmare e cioè la mancanza di controllo del giudice sulle archiviazioni, così come previsto in sede penale. Solo con tale riforma, risulterebbe giustificata la prevista “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" (punto g) n. 6).

E' opportuno in proposito richiamare l'ordinanza della Corte costituzionale n. 261/2006 riguardante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 19, avente ad oggetto la configurazione dell'archiviazione nonché la forma di tale atto, sollevata dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo e definita con declaratoria di inammissibilità per irrilevanza. Sono di rilievo le considerazioni del giudice remittente che aveva sollevato tale questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 24 e 111 della Costituzione, concludendo nel senso che fosse "necessario un controllo giudiziale sull'esercizio dell'azione di responsabilità e del connesso potere di archiviazione".

VII) Nel punto l) si prescrive di "riordinare le disposizioni processuali vigenti integrandole e coordinandole con le norme e i principi del codice di procedura civile".

In proposito, non merita commenti l'inutile ripetizione di concetti, già noti a chiunque, come "speditezza procedurale", "concentrazione", "ragionevole durata del processo", "salvaguardia del contraddittorio tra le parti", "imparzialità e terzietà del giudice".

Merita un approfondimento la disposizione processuale, sull'integrazione del contraddittorio, che deve essere "riordinata".

Secondo una parte consistente della giurisprudenza della Corte dei conti, 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 se in giudizio viene riconosciuta la corresponsabilità di tali soggetti nella produzione del danno erariale.

Peraltro, come osservato dallo scrivente nell'articolo del 2 marzo 2011 ("Il "potere sindacatorio" della Corte dei conti: l'integrazione del contraddittorio su disposizione del giudice contabile".) l'art. 47 dell'attuale 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". La disposizione - come l'analoga norma contenuta nell'art. 107 c.p.c. - è perfettamente in linea con i principi del giusto processo. Non sembra logico affermare - sia pure in via ipotetica, ma in ultima analisi con caratteri di concretezza, - 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. Inoltre, 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. Anche se il P.M. ha comunque la possibilità di procedere alla citazione in giudizio di tali soggetti in un secondo momento - ma ciò non risulta sia mai avvenuto - questi avranno comunque una possibilità di difesa che potrebbe essere 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 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". Occorre infine sottolineare che, quando il giudice ravvisi ulteriori corresponsabilità che dovrebbero essere perseguite e non chiama in giudizio i presunti responsabili, la conseguenza paradossale - contraria a criteri costituzionali di ragionevolezza - che ne deriva consiste nel fatto che il contribuente e non il corresponsabile del danno erariale venga gravato dell'onere relativo alla quota a lui imputata.

In conclusione, la riforma dovrebbe prevedere l'obbligo, e non la mera facoltà, per il giudice contabile, di ordinare a cura del P.M. l'integrazione del contraddittorio dei soggetti ritenuti presunti responsabili o corresponsabili del danno erariale, non chiamati in giudizio dalla Procura regionale, al fine di evitare le manifeste incongruenze sopra indicate.

VIII) Nel punto p) si richiama il "rispetto del principio secondo cui i pareri resi 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, siano idoneamente considerati, nell'ambito di un eventuale procedimento per responsabilità amministrativa, anche in sede istruttoria, ai fini della valutazione dell'effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità".

A parte la considerazione che la disposizione sembra di contenuto didattico, con l'intento di insegnare ai magistrati dal P.M. ed a quelli giudicanti come debba essere condotta un'istruttoria o formulata una decisione, non si tiene conto del fatto che, in sede consultiva, i pareri sono resi su questioni di massima e che le concrete determinazioni sul singolo provvedimento rimangono di esclusiva competenza e connesse responsabilità dei rappresentanti dell'ente locale.

-----

Un'osservazione conclusiva:

Nella legge delega in esame è previsto che “per la stesura dello schema di decreto legislativo di cui al comma 1 è istituita presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri una commissione, presieduta dal capo del medesimo Dipartimento”.

Sorge spontaneo, quindi, verificare il grado di competenza del capo del Dipartimento in materia processuale in generale ed in particolare in quella relativa ai giudizi contabili. Dal curriculum pubblicato dal Dipartimento e consultabile in via informatica, peraltro, dalla multiforme attività svolta da tale soggetto, che si è interessato particolarmente al settore della polizia urbana, non emerge il benché minimo riferimento allo svolgimento di studi in campo processuale.

Roma 13 settembre 2015,

Antonio VETRO

Presidente on. Corte dei conti