

PROCESSO CONTABILE

Le parti nel processo dinanzi alla Corte dei Conti

di CHIARA CACCIAVILLANI

È stato osservato che nel processo amministrativo non vi è quella maturazione sul concetto di prova che si rinviene invece nel processo civile, pur non mancando, nella dottrina processual-amministrativistica, contributi e riflessioni che, ove recepite dalla giurisprudenza, allontanerebbero il divario tuttora percepibile tra i due processi intesi quali processi di parti in posizione tra loro paritaria.

Spostando l'attenzione dal processo amministrativo, così come plasmato dalle disposizioni codicistiche e dalla giurisprudenza, al processo dinanzi alla Corte dei conti — ed eminentemente al processo per responsabilità erariale — la divaricazione rispetto alle sofisticate elaborazioni della dottrina processual-civilistica in tema di prova appare ancora più marcato ed è frutto, a me pare, della scarsa elaborazione, in questo processo, della figura delle parti.

Anticipando la mia conclusione, ritengo che il punto di partenza sia, necessariamente, la sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024, la quale ha posto in luce, con molta eleganza, l'obsolescenza strutturale e funzionale della disciplina della responsabilità erariale, ma anche, tra le righe, del processo sulla responsabilità erariale; obsolescenza che la Corte ha derivato dal mutamento del concetto di amministrazione e dell'operare degli apparati amministrativi.

Rispetto ai profili di obsolescenza del processo contabile, quali traspаiono in particolare dal paragrafo 11 della sentenza

della Corte costituzionale, mi permetto di aggiungere una mia valutazione, che consiste nell'obsolescenza della disciplina delle parti e della nozione di parte sottesa a questa disciplina.

È a tutti noto che il diritto processuale nasce con la tarda pandettistica, e specificamente con quel suo frutto maturo che consiste nella enucleazione del diritto di azione come diritto autonomo dalla situazione giuridica soggettiva — il diritto soggettivo “sostanziale”, nel lessico della pandettistica — per la protezione della quale il processo giurisdizionale è esperibile.

L'elaborazione del diritto di azione come diritto autonomo e strumentale alla protezione del diritto soggettivo — che la dottrina contemporanea identifica come il lascito monumentale e tuttora vitale della pandettistica matura — è la base concettuale per la costruzione del processo giurisdizionale come processo di parti, che nel processo manifestano il bisogno di protezione della loro situazione giuridica soggettiva, identificata dalla pandettistica con il diritto soggettivo.

Nasce da qui la inesauribile riflessione della dottrina sulla figura delle parti, con l'interrogativo — cruciale — della loro identificazione.

Chi siano le parti lo insegnava la grande pandettistica; in Italia, imprescindibile è, tuttora, il magistero di Giuseppe Chioenda. Oggi vi è pressoché unanimità di consensi sull'identificazione delle parti del processo con le parti — o i soggetti — del rapporto sostanziale, ovvero con i titolari, o affermati titolari, di situazioni giuridiche soggettive sottostanti all'azione e per la protezione della quale viene esperita l'azione.

Nasce così l'idea del cosiddetto processo a vocazione subiettiva, che è un modello riconosciuto dalla nostra Costituzione ma anche dalle Costituzioni dei Paesi occidentali, oltre che dal diritto convenzionale Cedu. E si tratta di un modello che la Costituzione non consente di qualificare come l'unico possibile, ma che nondimeno essa postula come necessario, nel senso che lì dove è riconoscibile un interesse giuridicamente rilevante, esso è assistito dalla garanzia costituzionale del processo giurisdizio-

nale, che integra un diritto fondamentale. Un processo che deve svolgersi con le connotazioni del giusto processo, che oggi riconduciamo all'art. 111 Cost., ma che nulla aggiungono alle garanzie del processo e del giusto processo, così come individuate dalla pandettistica matura e riportate in Italia, e spiegate con chiarezza esemplare da Giuseppe Chiovenda, nel quale per tale ragione si riconosce il padre della nostra processualistica civile.

È peraltro importante ricordare che già Chiovenda isolava la figura dell'azione pura, cioè dell'azione disancorata dalla situazione giuridica soggettiva, il che ha portato poi, in una stagione successiva, alla elaborazione guicciardiana del processo amministrativo come processo non di vere parti in senso sostanziale, ma di processo nel quale vi è una sola parte, la pubblica amministrazione; Guicciardi non riconosceva la *qualitas* di parti del processo alle cosiddette parti private perché egli — che sotto questo profilo è l'ultimo grande pandettista — non riconosceva, così come oggi tuttora non si riconosce da parte di taluna dottrina, che esse fossero titolari, o affermate titolari, di una situazione giuridica soggettiva, e specificamente dell'unica situazione giuridica soggettiva che la grandiosa elaborazione pandettistica aveva isolato, ossia il diritto soggettivo. Va da sé che, una volta riconosciuta la natura di situazione giuridica soggettiva (anche) all'interesse legittimo, la figura dell'azione pura, quanto al processo amministrativo, è stata abbandonata, o è divenuta quanto meno recessiva. Se ne potrebbe forse parlare, ancora oggi, per alcuni processi amministrativi, peraltro celebrantisi secondo un rito speciale, volti — secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia — alla protezione dell'interesse obiettivo al rispetto dell'euro-diritto in materia di affidamento di appalti o concessioni pubbliche, con riferimento ai quali si parla, in dottrina, di processi a vocazione (non subiettiva ma) obiettiva.

Dal pensiero pandettistico puro, con un salto che riconosco essere ardito, si giunge alle elaborazioni di Proto Pisani, che ci parla della polisemia della locuzione “parte” e richiama l'attenzione sulla necessità di distinguere la parte in senso formale dalla parte in senso

sostanziale, nonché sul fatto che parte in senso formale e parte in senso sostanziale possono senz'altro non coincidere nel processo.

Si pone così il tema, affascinante e fertilissimo, della ricerca della cosiddetta "giusta parte", laddove per giusta parte si intende sia la parte necessaria per giungere alla pronuncia di merito, sia la parte necessaria per la validità della sentenza di merito. Nel processo amministrativo, le "giuste parti", ai fini della valida instaurazione del rapporto processuale, sono l'amministrazione autrice dell'atto impugnato e almeno uno dei controinteressati formali, con la conseguenza che laddove il contraddittorio non sia instaurato *ab origine* — entro il termine di decadenza — nei confronti tanto dell'una quanto dell'altro, è preclusa la pronuncia di merito e qualsiasi pronuncia, anche di rito, diversa dalla declatoria di inammissibilità. Sempre nel processo amministrativo, sono "giuste parti" ai fini della validità della sentenza tutti i controinteressati, formali e sostanziali, così che la sentenza di merito eventualmente pronunciata in loro pretermissione è una sentenza invalida, la cui invalidità, ove fatta valere con l'appello, conduce all'annullamento con rinvio al giudice di primo grado.

Questo itinerario logico — riflesso dalle disposizioni del codice del processo amministrativo — è correlato alla perimetrazione del contraddittorio, alla luce della centralità del diritto di difesa di cui ci parla l'art. 24 Cost.

Su questa direttrice, ossia sulla ricerca della "giusta parte" alla luce del principio del contraddittorio e del diritto di difesa, si muovono compattamente la dottrina processual-civilistica e processual-amministrativistica.

Ho qui sommariamente compendiato quasi due secoli di riflessione dottrinale, per buona parte riflessa nelle rispettive discipline codistiche, perché a me pare necessario interrogarsi sul se ed eventualmente sul come tutto ciò abbia inciso sulla riflessione dogmatica e sulla disciplina codistica del processo contabile per responsabilità amministrativa.

Ma a me pare che nella disciplina del codice della giustizia contabile siano alquanto scarni i riflessi della dogmatica sul tema

— e problema — delle “giuste parti” nel processo civile e nel processo amministrativo.

A tale sconfondata conclusione soccorrono molteplici indici, tutti normativi.

Innanzi tutto, spetta soltanto al procuratore il diritto di azione; e notiamo bene che il codice di giustizia contabile non configura il procuratore come una parte, avendo costante cura nel distinguere il procuratore dalle parti, che sono i convenuti per danno erariale. E dunque questo processo *ab origine* non è costruito come processo di parti, perché il procuratore non è parte.

Non solo, ma spetta al procuratore l’individuazione delle parti, identificate dal codice con gli incolpati: si tratta di potere che spetta soltanto a lui.

Al giudice non è affatto consentito di disporre l’integrazione del contraddittorio.

Si è quindi sideralmente lontani siamo dalla grandiosa evoluzione concettuale, dogmatica e normativa che ha plasmato la figura dell’integrazione del contraddittorio — che è indice paradigmatico, occorre ricordarlo, del principio del giusto processo — e al relativo strumentario codificato sia nel codice del processo civile, sia nel codice del processo amministrativo.

Come viene giustificato il fatto che il giudice contabile non possa disporre l’integrazione del contraddittorio? Con la natura parziale della responsabilità di cui ci parla anche la sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024.

Dalla natura parziale della responsabilità, anche se il contraddittorio non è integro, deriva che ciascuno viene condannato per la quota di sua spettanza, quale che sia il concreto ruolo e la concreta posizione che ciascuno abbia rivestito nell’*agere* (o *non agere*) amministrativo che ha prodotto il danno erariale.

Quello che ne emerge, a mio avviso, è un profilo deficitario strutturale della disciplina delle parti nel processo contabile, ovvero una sua conformazione piuttosto primitiva rispetto all’evoluzione dogmatica del tema nel processo civile e nel processo amministrativo, ancor più grave — e per certi versi inspiegabile

— ove si consideri che il codice di giustizia contabile reca un rinvio esterno al codice di procedura civile per quanto espressione di principi generali: ma non vi è nulla di più lontano dai principi generali espressi dal codice di procedura civile della strutturalmente deficitaria disciplina delle parti e del principio del contraddittorio nel processo contabile.

E gravi sono le conseguenze pratiche di questa assoluta distonia tra i tre processi, che cerco di lumeggiare con la tecnica dell'*exemplum*, rappresentato dalla sentenza della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione del Veneto, n. 28 del 2024, con la quale è stato deciso il caso di un professore universitario a tempo pieno convenuto in giudizio dalla Procura per aver esercitato attività libero-professionale asseritamente non consentita dal regime del tempo pieno.

Si noti che il soggetto pretesemente danneggiato dalla condotta indebita del professore è, quanto meno in prima battuta, l'Ateneo di appartenenza.

Il convenuto si difende dimostrando di avere svolto l'attività libero-professionale in forza di autorizzazioni rilasciate dal Rettore.

La Corte dei conti nondimeno emette sentenza di condanna affermando che le autorizzazioni rettorali sono illegittime e, per tale ragione, da disapplicare, così come illegittimo, e da disapplicare, è finanche il regolamento di Ateneo in applicazione del quale esse sono state rilasciate.

Il danneggiato è bensì l'amministrazione universitaria, ma il giudice contabile ha condannato il professore accertando l'illegittimità delle autorizzazioni (e a monte del regolamento di Ateneo) di quell'amministrazione, e perciò disapplicandole.

Vi è quindi *decisum* di condanna per danno erariale cagionato all'Università; e all'accertamento del danno cagionato all'Università il giudice è pervenuto attraverso l'accertamento dell'illegittimità dei provvedimenti dell'Università e, a monte, del suo regolamento.

A stridere, nella pronuncia che ho assunto ad *exemplum*, è

l’assenza radicale della possibilità, per l’Università, di esercitare nel processo il diritto di difesa — della legittimità dei propri atti —, che è, peraltro, diritto presidiato dall’art. 24, comma 2, della Costituzione.

Questo approdo decisorio — frutto di una concezione alquanto primordiale della figura di parte, e *a fortiori* di “giusta parte” — è, a me pare, inconcepibile.

Né si potrebbe dire, per sorreggerlo o in qualche modo giustificare, che l’accertamento dell’illegittimità degli atti dell’Università è un accertamento *incidenter tantum* e senza forza di giudicato, perché la *quaestio iuris* principale, cioè la questione giuridica oggetto del giudizio di danno erariale verte sull’esistenza o meno delle autorizzazioni; e non si può spostare la *quaestio* da questione principale a questione degradata a oggetto di un mero accertamento incidentale.

Non è, l’*exemplum* che ho tratteggiato, un caso isolato: la recente giurisprudenza della Corte dei conti, sia di primo grado sia di appello, segue il medesimo itinerario in cui a mancare è il concetto di parte in senso sostanziale. Ne consegue che l’amministrazione “vede” *ab extrinseco* un *decisum* recante l’accertamento che essa ha subito un danno e che questo danno discende da atti illegittimi da essa stessa emanati, la cui illegittimità viene peraltro accertata solo in via incidentale e senza forza di giudicato; e ciò a conclusione di un processo in cui l’amministrazione non ha minimamente interloquito, non potendolo fare per l’assenza di strumenti processuali a ciò idonei.

Possiamo chiederci — a voler utilizzare la leva della valenza delle sentenze della Corte dei conti quale strumento utile a garantire la buona amministrazione — come si possa pensare a un contenuto anche solo larvatamente conformativo nei confronti di un soggetto che non è stato parte del giudizio: e non si può che escluderlo.

L’*exemplum* concorre a fondare la mia conclusione di obsolescenza sia della struttura della responsabilità, sia della disciplina processuale della responsabilità: e manifesto dunque adesione

convinta, da angolo prospettico diverso e ulteriore, ai profili di obsolescenza rilevati dalla Corte costituzionale con riferimento alla disciplina della responsabilità: nel processo contabile non si è raggiunto quel livello di maturazione sulla figura di parti che invece sarebbe non solo auspicabile, ma anche necessario in uno Stato di diritto in cui è presidiato a livello costituzionale il diritto di difesa.