

INTERVENTO

del rappresentante del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Venezia alla Cerimonia inaugurale dell'Anno Giudiziario 2009 della Corte dei Conti -Sezione di Venezia

Molti, non solo nell'opinione pubblica ma anche fra i cd. operatori del diritto, dubitano dell'utilità, se non dell'opportunità, delle cerimonie di inaugurazione degli Anni Giudiziari, specie a livello di Curie locali. Molti ritengono infatti che tali cerimonie, impostate su canoni e forme che possono apparire superati, si risolvano nell'occasione per indossare, una volta l'anno, toghe ed accessori altrimenti desueti; per leggere relazioni per lo più asettiche; per sciorinare dati numerici spesso aridi ed il cui significato sfugge a coloro che non sono strettamente addetti ai lavori.

A volte poi gli interventi dei partecipanti a queste cerimonie si risolvono in doglianze di tipo sindacale o corporativo. Altre volte ancora nell'invocazione di riforme, anche condivisibili ma che denotano uno scarso se non nullo senso della realtà, traducendosi spesso in discettazioni "de iure condendo", destinate a rimanere prive di qualsiasi concreto seguito.

Per la verità nessuno nega che la materia trattata dalla Corte dei Conti possa (e forse debba) formare oggetto di riflessioni ed anche di interventi del Legislatore, in un'ottica di "razionalizzazione". Va letto in quest'ottica, ad esempio, in campo civilistico, il tentativo di semplificazione del momento procedimentale, ad evitare che la tutela sostanziale del diritto possa risultare compromessa per ragioni di

natura esclusivamente processuale: basti pensare all'incidenza del numero di decisioni di carattere processuale derivante dal fenomeno della cosiddetta proliferazione dei riti (oramai 27 o 28), via via introdotti con lodevole intento "acceleratorio" ma che poi, alla prova dei fatti, non hanno risposto alle aspettative, per non dire che si sono risolti in un fallimento (vedasi, per tutto, il cosiddetto rito societario).

In questo quadro, taluni si chiedono se possa avere ancora un senso, nell'attuale assetto di competenze, la conservazione a favore della Corte dei Conti della competenza in materia pensionistica "pubblica". E' a tutti ben noto che quella del pubblico impiego rappresentava una materia per così dire "principe", fra quelle conosciute dal Giudice Amministrativo, anche se poco accessibile ai più, fino al momento dell'istituzione dei Tribunali Amministrativi. Paradossalmente, proprio dopo l'istituzione dei TAR la materia è stata per così dire declassata, fino a diventare una sorta di "cenerentola", con la conseguenza pratica di un allungamento abnorme dei tempi di trattazione (a dispetto dell'intervento del Legislatore che ne imponeva una trattazione preferenziale), giustificato con l'argomento che, vertendosi quasi sempre in controversie di natura patrimoniale, la sentenza di accoglimento avrebbe riconosciuto gli interessi e la rivalutazione (poi in realtà negata). Ecco che allora il Legislatore, con il D.L.vo n. 80 del 1998, ha operato la scelta di devolvere al Giudice del Lavoro "privato", i cui tempi sono notoriamente più contenuti ed il cui rito è decisamente più agile, larghissima parte delle controversie in tema di

impiego pubblico, conservando al Giudice Amministrativo una competenza residuale su talune ristrette categorie di impiegati, ovvero sul momento costitutivo del rapporto.

Il risultato di questa scelta viene pressochè unanimemente riconosciuto come "positivo", nel senso che non ha gravato in modo apprezzabile il carico di attività delle Sezioni Lavoro dei Tribunali, intanto in qualche misura adeguate; mentre, per converso, ha reso più agevole (e verosimilmente meno oneroso) l'accesso a questo "servizio" da parte di una platea di utenti fino a quel momento esclusa, in considerazione dei più rilevanti costi di un giudizio amministrativo.

Ebbene in questa prospettiva merita di essere approfondita l'ipotesi di un ulteriore passaggio, e cioè quella del trasferimento della competenza in materia di pensioni pubbliche al Giudice del Lavoro che, com'è ben noto, già conosce delle controversie in materia previdenziale privata, oltre che come si è detto, e salve limitate eccezioni, della materia del pubblico impiego.

In tal modo si renderebbero disponibili delle "risorse", anzitutto fra i Magistrati, che potrebbero essere utilmente reimpiegate in quello che potremmo definire il "core business" della Corte dei Conti, vale a dire i giudizi di responsabilità amministrativa, che si trovano in una situazione di oggettiva "sofferenza", per più ordini di ragioni, come accennerò più oltre.

Una controindicazione ad un percorso in questa direzione potrebbe essere per vero rappresentata dalla circostanza che, nei giudizi

pensionistici avanti la Corte dei Conti, la parte può stare in giudizio personalmente, con un potenziale risparmio di spesa per una categoria di utenti che certo non può essere considerata abbiente. Va però subito detto come il tecnicismo che contraddistingue questa materia renda marginale e forse controproducente questo tipo di "beneficio", se così lo possiamo definire: tant'è che, per quanto consta, è decisamente diminuita la percentuale di ricorsi "fatti in casa", senza cioè l'ausilio di un difensore tecnico; per non dire che l'inconveniente, se davvero tale, potrebbe essere agevolmente ovviato, mantenendosi tale agevolazione anche nelle cause avanti il Giudice del Lavoro.

L'ottica della razionalizzazione ci potrebbe poi portare ben più oltre. In particolare ci potrebbe portare a riflettere, ad esempio, sull'opportunità di un unico Giudice dell'Amministrazione. Ma mi fermo subito, accontentandomi di aver offerto uno spunto di riflessione, proprio per non cadere in quell'errore che volevo evitare, e cioè di proporre un intervento di tipo astratto, volto solo a delineare possibili scenari di interventi normativi.

In realtà ritengo che questa occasione sia, per l'Organo istituzionale dell'Avvocatura, la più appropriata per offrire considerazioni e rilievi al "servizio giustizia" in concreto offerto dalla Sezione di Venezia della Corte dei Conti, con particolare riferimento al momento giurisdizionale che è quello che all'Avvocatura, com'è intuitivo, sta maggiormente a cuore.

Mi sembra doveroso, sotto questo profilo, se vogliamo più basso ma in realtà non meno importante, esprimere anzitutto un apprezzamento.

Intendo riferirmi, paradossalmente, proprio ai giudizi pensionistici. Al di là dell'ipotesi prospettata nella prima parte di questa relazione, l'Avvocatura deve dare atto del particolare impegno in questo settore della Magistratura contabile: impegno che ha consentito, proprio in quest'ultimo periodo, di ottenere finalmente delle pronunzie che non vadano ad esclusivo beneficio ... degli "eredi".

Già la relazione del Procuratore Generale, in occasione dell'apertura dell'Anno Giudiziario a Roma, ha evidenziato una rilevantissima riduzione, nell'arco di questi ultimi anni, dell'arretrato in materia.

Piace però poter osservare che proprio codesta Sezione sembra aver ottenuto una "performance" superiore alla media, che io stesso ho potuto apprezzare, vedendo fissare nei giorni scorsi l'udienza di trattazione a brevissima distanza (pochi mesi) dalla proposizione del ricorso. Non sono infatti lontani i tempi in cui, una volta proposto il ricorso in materia pensionistica, talora anche su aspetti delicati (e non su meri incrementi dell'assegno), il fascicolo era destinato a dormire sonni tranquilli per anni, al punto da essere quasi dimenticato, talchè gli eventuali benefici dell'accoglimento dell'impugnativa finivano per ricadere solo sugli eredi del pensionato.

Certo, un contributo a questa accelerazione è stato offerto dalla L. 205 del 2000 che, com'è noto, ha introdotto in materia il Giudice unico, in luogo di quello collegiale, ed ha previsto la possibilità di far

ricorso alle decisioni cd. "semplificate".

Chi vi parla, per la verità, è un nostalgico dell'Organo collegiale. Sono infatti convinto, anche per esperienza personale, per aver fatto parte di Organi con funzione giudicante, che il momento della collegialità non rappresenti, ove correttamente organizzato, una perdita di tempo incidente sui livelli di produzione. La garanzia di omogeneità di indirizzo nell'ambito della medesima Sezione, così come il minor rischio di "svarioni" e, comunque, la possibilità di maggior ponderazione, compensano ampiamente, infatti, il tempo dedicato alla Camera di consiglio, se davvero superiore a quello che il singolo Giudice dedica per maturare la propria decisione. Del resto, dal punto di vista dell'Avvocatura, è estremamente difficile, se non improbo, spiegare al cliente perché un'identica fattispecie può essere decisa in modo diametralmente opposto da due Giudici (unici) della stessa Curia, come anche a chi vi parla è capitato, avendo ottenuto due decisioni di segno opposto in materia di riliquidazione delle pensioni degli ex Segretari delle Camere di Commercio.

Al di là comunque di questo tipo di incidenti di percorso, che sono accaduti ed accadono anche in sede di giudizio di legittimità, e al di là della diatriba circa la preferibilità del Giudice Unico rispetto a quello collegiale, va dato atto di un rilevante sforzo dei Magistrati di questa Sezione, che ha consentito di offrire, come si usa dire, una risposta di giustizia in tempi "reali".

Prima di passare a quello che è il momento centrale dell'attività di

codesta Corte, vorrei esprimere un auspicio. La Sezione di Venezia ha l'opportunità di disporre di uno dei più prestigiosi palazzi della città. Le condizioni di manutenzione dell'immobile, così come gli spazi a disposizione, appaiono poi senz'altro adeguati. Insomma le condizioni ambientali, rispetto alle altre Curie veneziane, sono tra le migliori, se non le migliori.

Ebbene l'auspicio, in un ambiente del genere, è quello di ottenere, da parte del personale, un'accoglienza per così dire un po' meno "burocratica". In altri termini, senza nulla togliere alla serietà della funzione, ci piacerebbe poter cogliere qualche sorriso in più, qualche gesto di maggior disponibilità, segnatamente in situazioni in cui non vi è un affollamento di utenza.

Ma veniamo a quello che l'Avvocatura ritiene essere il momento più delicato, vale a dire l'attuale stato del giudizio di responsabilità amministrativa.

In un'ottica riduttiva, limitata allo stretto interesse del cliente, l'analisi potrebbe limitarsi ad una verifica del rispetto delle garanzie della difesa, dal momento dell'avvio delle indagini fino a quello della motivazione della sentenza conclusiva. In quest'ottica non si potrebbe certo lamentare, ad esempio, una superficialità delle motivazioni, che si caratterizzano anzi per le argomentazioni particolarmente diffuse e denotano una non comune volontà di approfondimento.

Il problema, in un'ottica di interesse più generale, a cui anche l'Avvocatura non può non essere sensibile, sembra essere un altro.

Nella propria relazione di qualche giorno fa, il Procuratore Generale ha affermato con forza che il fenomeno della corruzione e delle tangenti si è tutt'altro che esaurito, anzi è addirittura "dilagante". Aggiungiamo noi che un fenomeno non meno grave, sotto gli occhi di tutti, anche perché ampiamente pubblicizzato da alcune trasmissioni televisive, è quello delle opere "incompiute", ovvero quello delle opere che non hanno rispettato i tempi ed i costi indicati nei progetti: e non stiamo ovviamente parlando di sforamenti contenuti nei limiti di una dovuta tolleranza, ma di situazioni in cui i tempi ed i costi si raddoppiano o triplicano.

Dobbiamo dire che di questi fenomeni allarmanti troviamo poche tracce nei giudizi che sono pervenuti a conclusione.

Ed allora, se il fenomeno riguarda, come crediamo, anche il Veneto, sorge spontanea una domanda sulle ragioni di questo bilancio, che non sembra poter essere definito positivo. Ed in effetti, se andiamo a scorrere le più recenti decisioni, la gran parte sembra riferita a fenomeni di responsabilità per così dire marginale, almeno dal punto di vista della rilevanza economica.

Certo il Veneto può essere (e forse effettivamente è) una Regione virtuosa, forse più virtuosa di altre. Ma anche il Veneto ha le sue incompiute o le sue opere che hanno richiesto tempi e costi esorbitanti, rispetto a quelli di progetto.

Il nodo, con ogni probabilità, va individuato nelle modalità di acquisizione, di selezione e di trattamento delle "notitiae criminis". E va subito avvertito che il nodo non sembra riconducibile a situazioni

di carenza di organico delle Procure, posto che nella propria relazione il Procuratore Generale, se non ho inteso male, non ha invocato, almeno in principalità, un aumento, appunto, degli organici, quanto una legge che "definisca il ruolo del P.M."

Ritornando alle "notitiae criminis", è plausibile, almeno con riferimento alla realtà veneta, che le fonti "ufficiali" (vale a dire i rapporti del Pubblico Ministero penale o le segnalazioni delle Amministrazioni) si siano in qualche misura contratte. Da un lato, infatti, i fenomeni di corruzione, se pur definiti "dilaganti", non sembrano arrivare, se non in misura ridotta, all'attenzione del Giudice penale e, quindi, di riflesso, a quello contabile; dall'altro, il filone delle segnalazioni da parte dell'Amministrazione sembra sempre risentire di una certa qual "ritrosia".

Per quanto consta, invece, ha avuto un particolare incremento, negli ultimi anni, il fenomeno dell'esposto, specie ad iniziativa delle opposizioni o, più in generale, degli avversari politici. Si è infatti diffusa in molti la convinzione che l'esposto alla Corte dei Conti abbia effetti più dirompenti, rispetto all'esposto in sede penale: vi è cioè la convinzione diffusa che una statuizione di condanna della Corte dei Conti, toccando immediatamente le "tasche" dell'incolpato, raggiunga dei risultati più tangibili e ravvicinati nel tempo, rispetto ad una sanzione penale che può essere vanificata dalla prescrizione, dall'indulto quando non dalla concessione della condizionale. Questa percezione, forse, non è del tutto corretta, perché non è parimenti nota la percentuale (assai modesta) di effettivo recupero da parte

dell'Erario delle somme racchiuse nella statuizione di condanna della Corte dei Conti. Ma questo è un altro discorso.

La sensazione (mancano infatti sul punto dati precisi, che comunque non sembrano facili da elaborare) è che questi esposti, così come le notizie acquisite direttamente dalla stampa e/o dalla televisione, siano numerosi e contengano anche spunti interessanti, seppur spesso connotati da una certa superficialità. L'opinione (ma su ciò sarebbe particolarmente utile un confronto) è che la trattazione di questo tipo di "notitiae criminis" sconti, forse più ancora di quanto avviene in sede penale, il principio della sostanziale obbligatorietà dell'azione contabile: ciò che porta ad una dispersione delle energie e delle risorse investigative in mille rivoli, con il risultato che le iniziative assunte si risolvono in un nulla di fatto.

Un rimedio, almeno parziale, a questa situazione potrebbe essere rappresentato dall'adozione, all'inizio di ogni anno, di obiettivi preferenziali da perseguire nell'azione della Procura e comunque dall'individuazione di criteri di priorità. Per fare un'esemplificazione, si potrebbe così stabilire che, per l'anno 2010, l'obiettivo preferenziale è quello di individuare le opere incompiute nella Regione ovvero le opere che hanno comportato tempi di realizzazione o costi di gran lunga superiori rispetto a quelli di progetto. Non sembra così astruso, in questa prospettiva, ipotizzare l'invio da parte della Procura alle Amministrazioni locali di una sorta di questionario in cui debbano essere segnalate le opere che non risultino, per qualsiasi motivo, completate o che abbiano presentato significativi scostamenti (nei

tempi e nei costi). Parimenti potrebbe essere utile, in quest'ottica, un miglior collegamento con l'Autorità di sorveglianza sui lavori pubblici.

La fissazione di tali obiettivi e criteri (che non sembra necessitare di una norma di rango legislativo) potrebbe poi consentire un più proficuo utilizzo della Polizia Giudiziaria. Circoscrivendo infatti la tipologia degli illeciti da perseguire, potrebbe acquisirsi in tempo contenuti una più penetrante capacità di investigazione, difficile invece da raggiungere ove le indagini siano dirette ad accertare illeciti dalle caratteristiche più diverse, in una materia poi tanto complessa.

Il senso di questo auspicio dell'Avvocatura è poi intuitivo. In questo momento di grave crisi economica, diventa insopprimibile l'esigenza di rimarcare che il denaro pubblico non è denaro di nessuno, ma è denaro di tutti: per cui lo spreco di tale denaro, vuoi per incuria, vuoi per incapacità, vuoi, peggio, per finalità di acquisizione di consenso, deve formare oggetto di attenta indagine e, all'esito, se del caso, di adeguata sanzione, offrendo delle corsie preferenziali (come avviene ad esempio nell'ambito della giustizia tributaria) per le posizioni di maggior rilievo economico.

Mi rendo conto che si tratta di argomenti che meriterebbero ben altro approfondimento, ma siamo certi, attesa la ben nota sensibilità ed intelligenza, al di fuori di ogni intento laudativo, del Dirigente della Procura veneziana, che questi pur sommari spunti verranno attentamente considerati.

Nel ringraziare dunque la Presidenza per l'opportunità concessaci di

intervenire in questa cerimonia e di esprimere, sia pur sinteticamente, alcune osservazioni dell'Avvocatura veneta, cogliamo l'occasione per augurare, ai Magistrati ed al personale della Sezione di Venezia della Corte dei Conti, un proficuo anno di lavoro.

Venezia, 14 febbraio 2009