

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO PRESSO LA CORTE DEI CONTI

Roma, 5 febbraio 2008

INTERVENTO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

Avv. Prof. Guido Alpa

Signor Presidente della Repubblica, signor Presidente della Corte dei Conti, signor Procuratore Generale, Autorità, Colleghe e Colleghi

sono onorato e lieto di porgere Loro il saluto deferente del Consiglio Nazionale Forense, chiamato in questa cerimonia a testimoniare, nella sua qualità di organo rappresentativo degli ormai duecentomila avvocati italiani, la funzione insopprimibile e garantista della difesa in ogni procedimento, ma anche la collaborazione istituzionale con la Magistratura, in questo caso con questa illustrissima Corte, per assicurare ai cittadini un adeguato, efficiente, e rapido “servizio della giustizia”.

L'Avvocatura al servizio della giustizia

Nel corso della analoga cerimonia tenutasi il 25 gennaio scorso per l'inaugurazione dell'anno giudiziario presso la Corte di Cassazione ho potuto sinteticamente esporre - oltre ai proficui risultati derivanti dalla collaborazione istituzionale con la Magistratura e con il CSM - l'attività che il C.N.F. sta da anni promuovendo per rendere più efficienti e trasparenti i processi di ogni ordine e grado. Mi riferisco in particolare alle proposte di semplificazione e unificazione dei riti, di abbreviazione dei procedimenti non mediante preclusioni e decadenze, che offendono il diritto della difesa, ma mediante la cooperazione tra giudice avvocato e parti nelle conciliazioni endo-processuali, mediante la trasparenza dell'attività processuale anche con l'ausilio delle tecnologie informatiche, come la posta elettronica certificata, l'accesso telematico alle cancellerie, l'utilizzo di documenti identificativi professionali di tipo elettronico, l'applicazione capillare del processo telematico; mi riferisco ancora alla diffusione delle tecniche di risoluzione stragiudiziale delle controversie, e, per quanto riguarda la qualificazione della professione forense, alla introduzione di regole deontologiche afferenti l'aggiornamento permanente. Il regolamento adottato dal CNF nel luglio del 2007 ha riscosso uno straordinario successo, sicché a pochi mesi di distanza dalla sua entrata in vigore, tutti gli Ordini si sono dotati di un programma di formazione ed hanno avviato le

iniziative – corsi, seminari, conferenze, dibattiti – volte a consentire agli avvocati, in modo gratuito e sistematico, di acquisire i crediti formativi richiesti. In tal modo l'Avvocatura italiana (preceduta in questo progetto da altre categorie professionali) ha potuto riguadagnare terreno rispetto alle Avvocature dei Paesi europei più avanzati, come la Francia, la Germania e la Gran Bretagna. Ai cittadini italiani possiamo perciò offrire un servizio migliore ed una ragione in più per rivolgersi con fiducia all'avvocato¹.

Anche le riforme legislative che hanno connotato questo ultimo periodo (in particolare, la riforma dell'ordinamento giudiziario, le riforme ripartite in più fasi del diritto societario e del diritto fallimentare, del diritto della intermediazione mobiliare, del diritto dei consumi e, da ultimo, del diritto processuale con la introduzione dell'azione collettiva) sono state seguite dall'Avvocatura con l'obiettivo precipuo di trasformare alcuni strumenti giuridici, usciti assai imperfetti dalla mente del legislatore, in opportunità per migliorare le risposte alla domanda di giustizia e per dare al cittadino che si rivolge all'avvocato soluzioni concrete ed efficaci alle necessità rappresentate. L'ultimo prodotto del Parlamento, la legge finanziaria per il 2008, metterà a dura prova giudici, amministratori, operatori del diritto, attese le molteplici oscurità linguistiche e concettuali, e le sue molteplici carenze sistematiche, che finiranno per riverberarsi sul carico già impressionante dei giudici e sul funzionamento della macchina della giustizia.

In questa difficile congiuntura tutte le figure coinvolte nell'amministrazione della giustizia, *in primis* tra magistrati ed avvocati sono chiamate a cooperare, con senso di responsabilità e con afflato solidale. È per questo che abbiamo accolto con soddisfazione l'ingresso degli avvocati nelle commissioni per il concorso di magistratura², nel Consiglio direttivo della Corte di Cassazione³ e della Scuola superiore della Magistratura, innovazioni che leggiamo come una opportunità di collaborazione positiva nella amministrazione della giustizia, oltre che come un apprezzamento del ruolo dell'Avvocatura, la quale - nonostante quanto previsto dal progetto di riforma generale delle professioni attualmente pendente alla Camera - è l'unica, tra le professioni legali, a poter vantare un riconoscimento di livello costituzionale, ed è pertanto resa maggiormente responsabile nella ricerca degli strumenti più idonei per migliorare il sistema attuale.

L'attività della Corte dei Conti

Anche per queste ragioni abbiamo particolarmente apprezzato la Relazione oggi letta dal Procuratore Generale, che ha documentato la pregevole attitudine della Corte a segnare, con la sua

¹ Cfr. il *Regolamento per la formazione professionale continua*, approvato dal C.N.F. il 13 luglio 2007 e diffuso con circolare n. 25-C-2007 del 16 luglio 2007.

² Art. 1, comma 5, legge 30 luglio 2007, n. 111, che modifica il d. lgs. 5 aprile 2006, n. 160.

³ Art. 4, comma 1, legge 30 luglio 2007, n. 111, che modifica il d. lgs. 27 gennaio 2006, n. 25.

interpretazione evolutiva, un cammino che si adegua alle rinnovate esigenze di riparazione del danno e di tutela conservativa delle ragioni di credito, nell'ambito delle fondamentale criterio di riparto tra giurisdizione ordinaria e contabile, come da ultimo sottolineato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la sentenza n. 15458 del 2007. Attività ermeneutica che si rileva anche nell'ambito della definizione e quantificazione del danno ambientale, nella individuazione dei confini tra la responsabilità contabile e le scelte imprenditoriali degli amministratori delle società a partecipazione pubblica, negli altri settori di competenza del giudice contabile, ivi compresi gli appalti e l'impiego di strumenti finanziari da parte delle Amministrazioni pubbliche e, da ultimo, nella complessa applicazione del diritto comunitario. Suonano come un alto monito le parole che il Procuratore Generale ha voluto riservare agli inadempimenti dello Stato, chiamato dalla Corte di Giustizia a rispondere dei danni provocati dall'inattuazione e dalla disapplicazione del diritto comunitario, mettendo in evidenza una curiosa attitudine del nostro Paese, che, comparando tra i Membri fondatori della nuova Europa, e contando una delle più alte percentuali di cittadini europeisti, fino a qualche anno fa era il "fanalino di coda" tra gli Stati Membri per la percentuale di direttive non attuate, e continua tutt'oggi a collezionare procedure di infrazione promosse dalla Commissione europea e condanne risarcitorie. A queste si aggiungono quelle pronunciate dalla Corte europea per la difesa dei diritti fondamentali, in particolare per i ritardi nei processi e per la scarsa tutela offerta alla proprietà privata nei procedimenti espropriativi.

La giustizia contabile e le esigenze di cambiamento

Come si è avvertito nelle relazioni pronunciate in quest'aula negli ultimi anni, anche il settore della giurisdizione contabile è particolarmente bisognoso di innovazione, essendo affidato ad un quadro normativo frammentato e frammentario, diviso tra la rigorosa ma ormai anacronistica legislazione degli anni '20-'30 del '900⁴ e gli interventi di parziale riforma realizzati in epoca assai più ravvicinata⁵. L'Avvocatura è ben consapevole di questa situazione ed è fautrice di qualsiasi innovazione che possa concorrere a migliorare i giudizi contabili.

Oggi i diritti individuali si sono espansi in misura notevolissima, mettendo in crisi anche lo Stato legicentrico di tradizione ottocentesca⁶, e imponendo al giudice nazionale di assumere decisioni che non trascurino le convenzioni internazionali sui diritti fondamentali della persona, il

⁴ Mi riferisco, ad esempio, alle funzioni ed ai mezzi affidati alla Corte con l. 3 aprile 1933, n. 255 e con il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, con il R.D. 13 agosto 1933, n. 1038 o con il R.D.L. 28 giugno 1941, n. 856.

⁵ Il riferimento è, ovviamente, alla l. 14 gennaio 1994, n. 19 e alle norme da ultimo inserite nel D.L. 23 ottobre 1996, n. 543, conv. nella l. 20 dicembre 1996, n. 639.

⁶ Tradizione che affonda le proprie origini in una solida scuola giuridica: cfr. R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, vol. I, Paris 1920, rist. Paris 1962, p. 327 ss.; G. JELLINEK, *Gesetz und Verordnung* (1887), trad. it. in R. GNEIST, *Legge e bilancio* – G. JELLINEK, *Legge e decreto*, a cura di C. FORTE, Milano 1997, p. 208 ss.

diritto comunitario e le altre fonti che si sono formate nell'alveo costituzionale, come le fonti regolamentari delle Autorità amministrative indipendenti.⁷

In questo quadro gli strumenti dei giudizi contabili, ma in parte anche di quelli pensionistici, le norme generali che li reggono insieme con le regole processuali, faticano a garantire uno *standard* congruo per la tutela dei diritti, e si debbono affidare alla difficile arte dell'ermeneutica, chiamata a colmare le lacune dell'ordinamento ad un livello assai più elevato di quello che le si affidava un tempo: dalla creatività giurisprudenziale è passata infatti alla fase della creazione di regole, guadagnandosi il riconoscimento e la connessa responsabilità di fonte del diritto.

Il ruolo della difesa nel processo contabile

L'avvocato nel processo contabile si trova dinnanzi ad una procedura ancora essenzialmente documentale, e non dispone di una fase istruttoria, momento invece fondamentale nel diritto civile e penale, nel quale l'assunzione della prova diviene contesto essenziale per spiegare la funzione difensiva⁸. Ciò specie allorché il giudizio contabile diviene giudizio sulla condotta personale del pubblico impiegato, sul suo agire e sulle intenzioni che traspaiono dai fatti, e cioè – in ultima analisi – quando il giudizio contabile di più somiglia ad un processo penale.

Il legislatore, però, ha voluto legare il giudizio contabile in modo saldo al processo civile; a questo proposito è dunque preoccupante la tendenziale cautela, parallela peraltro a quella che si registra nel procedimento giudiziario amministrativo, ad impiegare le norme e gli strumenti del codice di procedura civile, nonostante le riforme tendano ad ampliare il collegamento con il rito civile; anche l'uso di strumenti di formazione delle prove fondamentali come la testimonianza è oggetto di una cautela assai marcata.

D'altronde l'affinamento degli strumenti di assunzione delle prove e di contraddittorio non comporterebbe di per sé l'appesantimento del processo contabile o un suo maggior costo anche temporale, ma – anzi – ne rafforzerebbe la incisività e la funzione dissuasiva di comportamenti lesivi per l'erario.

A questo proposito gli Avvocati italiani auspicano che il sistema giudiziario contabile sia corroborato con adeguate risorse finanziarie e umane, per alleviare il carico pendente, abbreviare i

⁷ Un riferimento ai legami tra ruolo dell'Avvocatura e tutela dei diritti nel nuovo quadro costituzionale è già stato fatto in quest'aula nella *Relazione del Vicepresidente del C.N.F. per l'inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte dei Conti*, Roma – 1° febbraio 2006,

⁸ Per una più compiuta disamina di questi aspetti v. A. MARIANI MARINI, *Il ruolo del difensore nel giudizio davanti alla Corte dei Conti*, in *Rassegna forense*, n. 3-4/2005, spec. p. 1240 ss.

giudizi e quindi rafforzare le garanzie di difesa, oltre che le modalità di controllo dell'azione amministrativa.⁹

E' con questo auspicio che - confermando l'impegno di collaborazione del CNF - porgo a tutti loro l'augurio più fervido per il lavoro che attende la Corte nel nuovo anno.

⁹ L'Avvocatura rappresenta il proprio sostegno alla Magistratura contabile rispetto alla carenza di mezzi e personale che affligge anche le sezioni territoriali, particolarmente afflitte dalla ristrettezza di strumenti di lavoro e di collaboratori; cfr., ad es., la relazione di C. ALLORIO all'inaugurazione della Procura regionale per la Lombardia del 2003, p. 3, reperibile in www.corteconti.it