

LA RESPONSABILITÀ PER DANNO ERARIALE ALLA PROVA DEL CONTENZIOSO

(*)

Riv. trim. dir. pubbl., fasc.2, 2013, pag. 489

Alberto Zuliani ,Gabriele Aurisicchio ,Maria De Benedetto ,Alessio Canzonetti ,Giuseppina Guagnano ,Alessandra Liverani ,Paola Menichino ,Lucia Rispoli ,Siriana Salvi ,

Classificazioni: IMPIEGATI DELLO STATO - Responsabilità amministrativa - - danno erariale
Sommario: 1. Premessa. — 2. I giudizi di primo grado in materia di responsabilità amministrativa. — 2.1. Caratteristiche dei giudizi. — 2.2. L'estensione della corruzione. — 2.3. L'elemento soggettivo. — 2.4. Esiti dei giudizi, durata dei rispettivi procedimenti e tenuta delle sentenze. — 2.5. L'attività dei magistrati in materia di responsabilità amministrativa. — 2.6. Danno erariale contestato e accertato nei giudizi di primo grado. — 3. Il recupero dei danni erariali. — 4. Conclusioni.

1. In un precedente articolo (1) sono state analizzate le sentenze di secondo grado della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa per l'anno 2006, collegandole a quelle di primo grado dalle quali derivavano.

La raccolta dei dati (2) è da allora proseguita in due direzioni: da una parte è stato selezionato un campione di 380 sentenze di primo grado in materia di responsabilità amministrativa emesse nel triennio 2006-2008 e pubblicate; dall'altra, sono state considerate tutte le sentenze di secondo grado, nella stessa materia, emesse negli anni 2007 e 2008 e pubblicate (3) collegandole con quelle di primo grado delle quali costituiscono la prosecuzione.

Complessivamente, le sentenze di primo grado di interesse sono 3.566, distribuite in ragione di 998 nel 2006, 1.329 nel 2007 e 1.239 nel 2008 (4). Il tasso di campionamento è dunque del 10,7%. Nella tabella 1 universo e campione sono dettagliati per sezione giurisdizionale (5). La necessità di riferirsi a un campione deriva dalla onerosità di estrazione delle informazioni rilevanti, effettuata attraverso la lettura integrale dei testi delle sentenze da parte di specialisti. Peraltro, la limitata numerosità campionaria sembra influire poco sulla significatività dell'analisi svolta. Nel corso del lavoro, le evidenze campionarie via via descritte vengono confrontate con alcuni dati molto generali e aggregati, presenti nelle relazioni per l'apertura dell'anno giudiziario del Presidente e del Procuratore generale della Corte, con esiti molto soddisfacenti. Un limite dell'analisi proposta è costituito dal contenuto delle sentenze che riportano un numero limitato di informazioni, non tutte sempre presenti.

Tabella 1 - Sentenze di primo grado in materia di responsabilità amministrativa emesse negli anni 2006-2008 e depositate nella banca dati della Corte dei conti e sentenze campionate e rispettivi convenuti per sezione giurisdizionale (numero e distribuzioni percentuali)

(a) Esclusa la Sicilia.

Da ciascuna sentenza sono state ricavate una “scheda giudizio” e, per ognuno dei chiamati in causa, una «scheda convenuto» (6).

Nella scheda giudizio sono previsti, fra gli altri, campi relativi all'instaurazione del giudizio, ai componenti del collegio giudicante, alla tempistica del procedimento, ai principi e istituti richiamati nel testo della pronuncia, ai convenuti, al valore del danno contestato dalle procure e di quello accertato all'esito del giudizio, ai tempi e alle caratteristiche dell'eventuale giudizio d'appello, se la relativa sentenza fosse rinvenibile fra quelle emesse nel triennio 2006-2008 e pubblicate.

Nella scheda convenuto (7) sono indicati, in particolare, il nominativo e le principali caratteristiche del convenuto ai fini del procedimento, l'esito del giudizio, l'importo del danno contestato dalle procure e quello del danno effettivamente accertato in esito al giudizio, la concessione/rigetto dell'istanza di definizione agevolata e, in caso di accoglimento, l'ammontare definito secondo la previsione dell'art. 1, co. 231-233 della l. n. 266/2005, l'esito dell'eventuale giudizio di appello e l'ammontare del danno accertato in caso di condanna, se la relativa sentenza fosse rinvenibile fra quelle emesse nel triennio 2006-2008 e pubblicate.

Si tratta di 380 schede relative ai giudizi di primo grado (in 62 sono registrati i dati a seguire riferiti alle sentenze di appello) e di 852 schede relative ai convenuti (8) (in 158 sono registrati i dati riferiti all'appello).

Il percorso giudiziario degli 852 convenuti è descritto nel prospetto 1. Le sentenze che si sono espresse con decisioni di rito si riferiscono a situazioni di improcedibilità per mancato rispetto dei termini di prescrizione, per estinzione eccetera. I pochi casi di rigetto del ricorso si riferiscono a giudizi attivati da privati (esattori in genere) e hanno una collocazione separata, difettando l'azione e la citazione del pubblico ministero contabile. Sotto la categoria "Altro" sono incluse le sentenze parziali, in genere accompagnate da contestuali ordinanze per l'espletamento di ulteriori attività istruttorie o emanate in attesa degli esiti di giudizi civili o penali pendenti di fronte alla magistratura ordinaria.

Prospetto 1 - Percorso del campione di convenuti in giudizi di responsabilità amministrativa conclusi in primo grado nel triennio 2006-2008

(a) Convenuti presenti in sentenze per le quali non risulta sia stato interposto appello. La stima rappresenta un limite inferiore in quanto, nei procedimenti appellati che avevano coinvolto più soggetti, alcuni di essi potrebbero non aver interposto appello. (b) Convenuti presenti in sentenze per le quali risulta sia stato interposto appello. La stima rappresenta un limite superiore in quanto, nei procedimenti appellati che avevano coinvolto più soggetti, soltanto alcuni di essi potrebbero aver interposto appello. (c) Pari al 75% di quelle presentate (Corte dei conti, 2012); queste ultime sono stimate in 145: si tratta dei convenuti presenti in sentenze per le quali risulta che sia stata presentata istanza di definizione agevolata. La stima rappresenta un limite superiore in quanto, nei procedimenti che coinvolgono più soggetti, soltanto alcuni di essi potrebbero aver presentato l'istanza.

2. Sono ora esaminati i giudizi di primo grado in materia di responsabilità amministrativa, con riguardo ai seguenti aspetti: le caratteristiche dei giudizi (par. 2.1); l'estensione della corruzione (par. 2.2); l'elemento soggettivo (par. 2.3); gli esiti dei giudizi, la durata dei rispettivi procedimenti e la tenuta delle sentenze (par. 2.4); l'attività dei magistrati in materia di responsabilità amministrativa (par. 2.5); il danno erariale contestato e accertato nei giudizi (par. 2.6).

2.1. Nelle tabelle 2 e 3 sono descritti alcuni principali aspetti dei giudizi, a partire dalle informazioni relative ai convenuti; i dati sono disaggregati territorialmente, per sezione giurisdizionale e grandi ripartizioni geografiche (9).

Una prima considerazione può essere fatta a partire dai dati della tabella 2 classificati secondo l'ente al quale è stato ritenuto da parte delle procure che il pregiudizio fosse stato arrecato: nelle sezioni del Nord ovest prevalgono i convenuti in giudizi per i quali gli enti presunti danneggiati sono le amministrazioni dello Stato; nelle sezioni del Mezzogiorno sono perseguiti più frequentemente i pregiudizi ritenuti arrecati a enti locali.

Sono chiamati in causa più frequentemente i soggetti con responsabilità amministrativo-contabile, i vertici politici e quelli amministrativi che rappresentano rispettivamente il 36,3%, il 26,3% e il

15,3% dei convenuti. Nelle sezioni del Nord ovest e del Veneto prevalgono i responsabili amministrativo-contabili; nelle sezioni del Mezzogiorno, specialmente in Calabria e Basilicata, i responsabili politici.

Nella tabella 3 sono considerati i convenuti secondo le fattispecie di danno contestato. Sono più frequenti, ma non in misura preponderante, quelli giudicati per consulenze e incarichi (14,2%); assai meno quelli per corruzione, tangenti, concussione (4,3%), tipologia sulla quale, invece, si concentra spesso l'attenzione dei *mass media*. È interessante notare l'assenza totale in diverse sezioni giurisdizionali sia della fattispecie “consulenze e incarichi” sia di quella “corruzione, tangenti, concussione”.

Il «danno all'immagine» presenta un discreto grado di ricorrenza nel periodo esaminato (10,7%); risulta particolarmente impegnata la sezione giurisdizionale della Lombardia: lì il 60% dei convenuti è chiamato in causa per questo motivo, rispetto, ad esempio, al 4,4% per corruzione, tangenti e concussione. Nelle altre regioni, i convenuti per “danno all'immagine” sono molto meno numerosi e in alcune del tutto assenti.

La giurisprudenza e la dottrina hanno riconosciuto da tempo, anche per la pubblica amministrazione, il diritto al risarcimento del danno non patrimoniale, sotto il profilo della perdita di prestigio e della lesione del diritto alla tutela della propria immagine (10). L'apertura è stata avallata dal giudice di legittimità (11).

Peraltro, la relativa azione di responsabilità — prima ritenuta ammissibile anche in presenza di illeciti amministrativi o disciplinari — è stata in seguito limitata ai soli casi di intervenuta «sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti [...] per i delitti contro la pubblica amministrazione» (art. 30, comma 17-ter, d. l. 1° luglio 2009, n. 78, come modificato dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, così detto *lodo Bernardo*) (12). Il tentativo giurisprudenziale di ri-estendere il campo di applicazione della norma anche ai reati così detti comuni (13) ha dato luogo ad un contenzioso costituzionale concluso con la sentenza 1° dicembre 2010, n. 355 (14).

Un'ulteriore caratteristica di interesse è la modalità di alimentazione dei procedimenti di responsabilità amministrativa. Purtroppo, non sempre il testo delle sentenze fornisce l'informazione (15). Essa manca nel 46,8% dei casi. Il 21,3% dei processi viene aperto su denuncia dell'amministrazione; il 26,8% a seguito di procedimenti penali, civili e militari; il 2,4% a seguito di notizie di stampa o di altri media. In Lombardia, dove risultano molto frequenti i processi per danno all'immagine, il 45,8% sono stati aperti a seguito di procedimenti di altre giurisdizioni. Nel Lazio le denunce dell'amministrazione hanno dato inizio al 42,9% dei processi; in Sicilia soltanto al 13,2%.

A conclusione di questo paragrafo occorre considerare che le sezioni giurisdizionali giudicano sulle domande proposte dalle procure regionali che normalmente si attivano sulla base di segnalazioni di danno. Nel recente passato la sproporzione accumulata nel corso del tempo tra procedimenti in materia pensionistica e di responsabilità amministrativa e l'esigenza di abbattere il carico per la prima ha comportato, in alcune sezioni, l'assegnazione di magistrati giudicanti (piuttosto che di procuratori) e la loro prevalente applicazione al contenzioso pensionistico. Ciò può in parte spiegare le evidenze commentate in precedenza.

2.2. I convenuti ai quali è stato contestato un danno da tangenti a seguito di corruzione e concussione sono dunque il 4,3% del campione. In termini di sentenze, entrando nella base dati campionaria con le parole chiave “corruzione” o “tangenti” o “concussione”, se ne individuano 32 che le contengono; esse rappresentano l'8,4% (16).

Tabella 2 - Convenuti in giudizi di primo grado in materia di responsabilità amministrativa per ente al quale, secondo la procura, è stato arrecato il pregiudizio e sezione giurisdizionale. Anni

2006-2008 (distribuzioni percentuali)

(a) Esclusa la Sicilia.

Tabella 3 - Convenuti in giudizi di primo grado in materia di responsabilità amministrativa per tipologia del danno contestato dalle procure e sezione giurisdizionale. Anni 2006-2008 (distribuzioni percentuali)

(a) Esclusa la Sicilia.

È stato esplorato nello stesso modo il testo di tutte le sentenze di primo grado depositate nella banca dati della Corte dei conti per gli anni 2006, 2007 e 2008. Sono state individuate 249 sentenze che rappresentano il 7,0% del totale. La percentuale è molto prossima a quella campionaria, dando sostegno alla rappresentatività del campione selezionato.

Ulteriori riscontri si possono rinvenire nella relazione del Procuratore generale della Corte dei conti per l'apertura dell'anno giudiziario 2008 (Corte dei conti, 2008). La fattispecie «Corruzione, tangenti, concussione» viene riferita all'8,6% delle citazioni per un valore del danno contestato dalle procure pari al 4,1% dell'ammontare complessivo dei danni contestati. Nel nostro campione, le due incidenze valgono rispettivamente 7,1% e 3,7%. C'è una forte concordanza nonostante il riferimento temporale sia diverso (17).

Come si è già accennato, i *mass media* spesso enfatizzano questa tipologia di danno. Recentemente, commentando la relazione del Presidente della Corte dei conti svolta nel 2012, molti quotidiani e trasmissioni televisive hanno riportato nei loro servizi la stima di 60 miliardi di euro in un anno come valore della corruzione nel Paese (18). Non è possibile accettarla o smentirla poiché mancano informazioni adeguate ma, se fosse corretta, darebbe conto della difficoltà nel perseguire anche i profili di danno erariale connessi a questa tipologia di reati.

2.3. L'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (19) ha introdotto diverse innovazioni in tema di elemento soggettivo — costitutivo della responsabilità amministrativa (20) — in particolare limitando la responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave (21).

La colpa grave è stata intesa come condotta caratterizzata da un comportamento connotato da notevole negligenza, imprudenza, imperizia, posto in essere senza l'osservanza di quel livello minimo di diligenza che il caso concreto richiede, a seconda del tipo di attività e della particolare preparazione professionale dell'agente (22).

Purtroppo, soltanto per 407 convenuti su 852 è stato possibile rinvenire nelle sentenze il riferimento alla colpa grave o al dolo (23). Il dolo è indicato per il 14,2% dei convenuti. In alcune sezioni è del tutto assente (Basilicata, Umbria, Trento e Bolzano) o presente in percentuale irrisoria (Toscana: 3,5%); è invece frequente in Lombardia (60%). Facendo riferimento alla fattispecie del danno, prevale nei casi portati in evidenza da giudizi penali: corruzione, tangenti, concussione (62,2%) e danno all'immagine (64,8%).

2.4. Nel 35,4% dei casi i convenuti vengono assolti, nel 2,6% il ricorso viene rigettato e nell'8,1% viene espressa una decisione in rito. Il 48,8% dei convenuti è condannato in primo grado (24). Le differenze territoriali sono importanti: nelle sezioni giurisdizionali del Nord ovest e inoltre nella provincia autonoma di Trento la sentenza di condanna è più frequente, fra 80 e 90% dei convenuti; in quella del Veneto viene espressa per il 70,8%. Viceversa, nelle sezioni del Centro e del Mezzogiorno le sentenze di condanna sono relativamente meno frequenti, specialmente in

Basilicata (29%), Calabria (34,9%) e Sardegna (36,4%); corrispondentemente, sono più frequenti quelle di assoluzione e le decisioni di rito (tabella 4). Anche la sezione giurisdizionale della Toscana si caratterizza per un'elevata frequenza di assoluzioni (60%). Queste differenze possono essere ricondotte in prima approssimazione a due motivi principali: una maggiore severità da parte dei collegi del Nord ovest e, in generale, delle sezioni giurisdizionali settentrionali; una maggiore propensione delle procure del Mezzogiorno a promuovere i giudizi. Tuttavia, da una parte mancano informazioni sull'attività delle procure, dall'altra, la corretta valutazione del diverso grado di severità dovrebbe assumere una uguale composizione dei giudizi nelle diverse sedi riguardo alle loro caratteristiche principali.

Inoltre, le sentenze di condanna sono relativamente più frequenti quando è l'amministrazione dello Stato ad essere stata ritenuta lesa (64,9%); quando è stato chiamato in causa il vertice politico (54%); quando si tratti di consulenze e incarichi (64,5%), di corruzione, tangenti, concussione (62,2%) e di danno all'immagine (72,5%); sentenze assolutorie sono invece relativamente più frequenti per i giudizi riferiti a risarcimenti danni a terzi o danni indiretti (62,7%) (25).

La durata media dei procedimenti di primo grado conclusi con sentenza è di 20 mesi, oscillando, nel campione considerato, fra il minimo di un mese e il massimo di 99, cioè 8 anni e 3 mesi (tabella 5). Nel Lazio è superiore di 7 mesi alla media nazionale, in Lombardia di 2 mesi; in Sicilia, invece, è inferiore di 6 mesi. Per le altre sezioni giurisdizionali il numero di sentenze non è abbastanza elevato per poter esprimere valutazioni (26).

Per 158 convenuti si dispone dell'informazione relativa all'esito sia per il primo sia per il secondo grado di giudizio. Può essere quindi valutata la tenuta delle sentenze. Delle 88 sentenze di assoluzione in primo grado, 83 sono state confermate in appello e 5 sono state riformate; delle 70 sentenze di condanna, 35 sono state confermate e 35 riformate.

Sarebbe interessante svolgere l'esercizio distintamente per sezione giurisdizionale, ma la numerosità campionaria non lo consente (27).

Tabella 4 - Convenuti in giudizi di primo grado in materia di responsabilità amministrativa per esito del giudizio e sezione giurisdizionale. Anni 2006-2008 (distribuzioni percentuali)

(a) Esclusa la Sicilia.

Tabella 5 - Durata media dei giudizi di primo grado(a) in materia di responsabilità amministrativa per sezione giurisdizionale. Anni 2006-2008 (mesi)

(a) Dalla data di deposito dell'atto di citazione alla data di deposito della sentenza.(b) Esclusa la Sicilia.

2.5. Occorre fare una premessa: la maggior parte dell'attività giurisdizionale di primo grado, e anche di secondo grado, riguarda la materia pensionistica. Nel triennio 2006-2008, le sentenze di primo grado in materia di responsabilità amministrativa depositate nella banca dati della Corte sono state 3.566 (6,5%) e quelle in materia pensionistica 51.378 (93,5%). Le sentenze di secondo grado emesse nello stesso triennio e depositate nella banca dati sono risultate 978 (20,5%) e 3.795 (79,5%) rispettivamente per le due materie (28). La composizione per il primo grado si differenzia molto fra le sezioni giurisdizionali (tabella 6). Le sentenze in materia di responsabilità sono il 48,2% in Sardegna, il 38,8% in Abruzzo, il 34,9% in Toscana, poco più del 14% nel Lazio e in Sicilia. In Molise rappresentano soltanto l'1,2%, nelle Marche e in Calabria il 2,2%, in Veneto il 2,4%, in Friuli Venezia Giulia il 3%.

Tabella 6 - Sentenze di primo grado per materia e numero medio annuo di sentenze per magistrato per sezione giurisdizionale. Anni 2006-2008

(a) Esclusa la Sicilia.

Fonte: Elaborazione su dati della Corte dei conti.

Se si considera la serie storica dei giudizi definiti per materia dal 2004 al 2011 (29), il numero di quelli relativi alla responsabilità risulta abbastanza stabile nel tempo. Stanno invece diminuendo sensibilmente quelli in materia pensionistica, passati da 33.239 nel 2004 a 17.959 nel 2011 (-46%) coerentemente con l'evoluzione delle discipline delle pensioni pubbliche nei diversi comparti, la correlata e progressiva diminuzione degli spazi di determinazione dei trattamenti e la sopravvenuta onerosità della proposizione dei ricorsi (30). Inoltre, come già è stato detto in conclusione del punto 2.1, nel corso dell'ultimo decennio è stata data una forte accelerazione all'esaurimento dell'arretrato pensionistico.

Per poter valutare l'attività dei magistrati in termini di sentenze (31) è necessario disporre della distribuzione di quelli addetti alla funzione giurisdizionale per sede. La Corte dei conti ha fornito i dati per ciascuno dei tre anni 2006, 2007 e 2008 (32). È quindi possibile calcolare il numero di sentenze emesse (e pubblicate) in materia di responsabilità amministrativa per magistrato per anno (tabella 6). Per l'intero paese, si tratta di 7,1 sentenze (33). Le differenze territoriali sono notevoli: in 13 sezioni giurisdizionali si registrano meno di 6 sentenze per magistrato per anno; in altre 3 sezioni, fra 6 e 8 sentenze in media; nelle restanti 5 sezioni, 8 o più; particolarmente produttive risultano le sedi della Sicilia (22 sentenze per magistrato in materia di responsabilità), Calabria (15,1) e Toscana (16,8). D'altra parte, il numero medio annuo di sentenze in materia pensionistica per magistrato, sempre nel triennio 2006-2008, risulta pari a 101,7; le differenze territoriali rimangono sensibili: si va da meno di 10 sentenze in Sardegna a quasi 700 in Calabria (34). Se, per la materia della responsabilità amministrativa, si volesse riferire i precedenti indicatori ai collegi giudicanti, anziché ai singoli magistrati, si dovrebbe moltiplicarli per tre (35); la variabilità territoriale relativa non cambierebbe. Inoltre, ciascuna sentenza può riguardare più di un convenuto: in media, per il campione di sentenze esaminato, 2,24 convenuti per ogni sentenza, con un campo di variazione fra le diverse sedi regionali, se si escludono quelle più piccole, compreso fra 2 e 4. Il riferimento alle sentenze piuttosto che ai convenuti è comunque da preferire.

Attraverso due differenti e più interessanti indicatori — l'ammontare medio annuo del danno accertato in giudizi di primo grado in materia di responsabilità amministrativa per magistrato giudicante e per magistrato addetto alla funzione giurisdizionale (compresi, quindi i procuratori) — può essere valutata, in prima approssimazione, l'efficacia dell'azione giurisdizionale (36).

Occorre anzitutto effettuare una stima dell'ammontare dei danni accertati per l'universo delle sentenze emesse negli anni 2006, 2007 e 2008. Il valore medio del danno accertato per ciascuna sentenza nel campione (37) deve essere moltiplicato per il numero complessivo di sentenze in materia di responsabilità amministrativa nel triennio, numero che compare nella tabella 6; il risultato che si ottiene deve essere rapportato al numero di anni/magistrato giudicante (o di anni/addetto alla funzione giurisdizionale) assegnati alle sedi nel triennio, pure scritti nella tabella 6. Si ottengono in questo modo gli indicatori di interesse. L'esercizio è stato svolto a livello delle singole ripartizioni geografiche e per la Sicilia. **Nelle sezioni del Nord est la stima dell'ammontare medio annuo del danno accertato per magistrato è pari a 202.000 euro; in quelle del Centro a 386.000 euro; su un livello intermedio si attestano i magistrati siciliani (708.000 euro), mentre decisamente più elevati sono gli importi unitari per le sezioni del Mezzogiorno (1.104.000 euro) e soprattutto del Nord ovest (1.983.000 euro).** Nel complesso, si stima che ogni magistrato accerti danni per 931.000 euro ogni anno. Facendo riferimento al complesso dei magistrati addetti alla funzione giurisdizionale (sezioni e procure), l'indicatore si riduce a 552.000 euro per il complesso

del paese e, nelle diverse ripartizioni territoriali, nel modo seguente: 127.000 euro nel Nord est; 227.000 euro nel Centro; 365.000 euro in Sicilia; 629.000 euro nel Mezzogiorno e 1.265.000 euro nel Nord ovest (38). **Occorre però tenere conto che le istanze di definizione agevolata accolte abbattano almeno del 70% l'importo del danno accertato** (si tratta del limite minimo previsto dalla l. 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 231-232); **che le sentenze di secondo grado revisionano spesso in favore dei convenuti l'esito del primo grado e aggiungono, inoltre, costi ulteriori all'esercizio della giurisdizione; che, infine, all'accertamento del danno non segue — se non molto parzialmente — l'effettivo ristoro dell'amministrazione lesa** (39). La Corte dei conti non è certamente un apparato preposto alla gestione di entrate erariali ed è chiamato ad espletare soltanto la funzione giurisdizionale che la Carta costituzionale le assegna. Tuttavia, la sua azione muove da un indizio di danno erariale e il fine ultimo è quello che l'amministrazione pubblica venga risarcita.

2.6. Per 656 convenuti su 852 si dispone sia dell'informazione relativa al danno contestato dalle procure (che talvolta non è indicato nelle sentenze), sia di quello accertato in sede di giudizio (tabella 7) (40).

Per il complesso dei giudizi di primo grado compresi nel campione il rapporto fra valore del danno accertato e valore del danno contestato dalle procure è pari a 32,9% (41). Quest'ultimo risultato è quasi uguale a quello ottenuto nel precedente contributo (Zuliani A. *et al.*, cit.) che, riferito ai giudizi di primo grado proseguiti in appello e conclusi, era risultato pari a 32,8%.

Per le sezioni giurisdizionali dove la numerosità campionaria è sufficientemente elevata, si registrano rapporti fra danno accertato e contestato più bassi della media in Toscana (14,5%), Lazio (14,1%), Calabria (10,4%), Emilia Romagna (5,5%) e Sardegna (4,3%); rapporti più elevati si riscontrano in Sicilia (47,2%), Puglia (76,3%) e Campania (78,3%).

Tabella 7 - Danno contestato dalle procure ai convenuti e accertato in giudizi di primo grado in materia di responsabilità amministrativa per sezione giurisdizionale. Anni 2006-2008. (migliaia di euro)

(a) Esclusa la Sicilia.

Considerando le fattispecie di danno ipotizzato, l'accertamento in giudizio si discosta relativamente poco dall'ammontare del danno contestato dalle procure per le modalità meno controverse: "entrate", per le quali il rapporto risulta pari a 90,6% ed "erogazione contributi e finanziamenti" (61,9%); tuttavia, esse rappresentano insieme soltanto il 9,8% dell'ammontare complessivo dei danni contestati nel campione. Per la più fluida fattispecie "danno all'immagine", che assomma il 53,2% dell'ammontare dei danni complessivamente contestato, il rapporto scende a 23,6%.

L'abbattimento è rilevante anche se si considerano i soli convenuti condannati. Si dispone di 397 casi per i quali è stato possibile rilevare le informazioni riferite sia al danno contestato sia a quello accertato (42). Il rapporto risulta pari a 41,2%. Nel precedente contributo (Zuliani A. *et al.*, cit.) era risultato 40,7%. La concordanza è notevole.

Quasi quattro quinti dei danni contestati ai convenuti in giudizi di primo grado (79%) sono inferiori o uguali a 100.000 euro; poco più del 3% sono superiori al milione di euro. Il danno accertato è inferiore o uguale a 1.000 euro per il 57,9% dei convenuti (43); per l'80% di essi è inferiore o uguale a 10.000 euro. Per 16 convenuti fra quelli inclusi nel campione (2,2%) è stato accertato nel giudizio di primo grado un danno erariale superiore a un milione di euro (tabella 8).

Se si considerano i soli convenuti condannati, per più di un quarto (26,3%) il danno accertato è

risultato inferiore a 1.000 euro; per 2/3 (65%) inferiore a 10.000 euro. Per il 3,9% è stato accertato in giudizio un danno erariale superiore a un milione di euro.

Tabella 8 - Convenuti in giudizi di primo grado in materia di responsabilità amministrativa per ammontare del danno contestato dalle procure e accertato nei giudizi(a). Anni 2006-2008 (distribuzioni percentuali)

(a) Le due parti della tabella, relative al danno contestato e al danno accertato, si riferiscono a gruppi di convenuti non completamente coincidenti: quelli per i quali le sentenze contenevano l'informazione relativa sia al danno contestato sia al danno accertato.

(b) Di cui 302 (41,8% del totale) assolti e quindi con danno accertato pari a zero.

3. Si può tentare una stima dell'ammontare del danno complessivamente recuperabile ed effettivamente recuperato in media in ciascun anno del triennio 2006-2008.

L'ammontare viene stimato con riferimento al campione; si risale poi alla stima per il complesso delle sentenze (riporto all'universo).

Si possono distinguere cinque differenti categorie di convenuti: condannati in primo grado, appellati ai quali sia stata accolta l'istanza di definizione agevolata; condannati in primo grado con sentenza passata in giudicato; condannati in primo grado per i quali il giudizio sia proseguito in appello; assolti in primo grado per i quali la procura abbia interposto appello; infine, condannati in primo grado, appellati, ai quali l'istanza di definizione agevolata sia stata respinta e quindi il giudizio sia proseguito in appello. Si procede distintamente per ciascuna delle precedenti categorie.

Nel triennio considerato, la stima del valore medio del danno accertato in sentenze di primo grado per i convenuti condannati in primo grado che hanno presentato istanza di definizione agevolata risulta pari a 46.000 euro (44). I convenuti appartenenti a questa categoria sono risultati nel campione 145; tuttavia, l'istanza viene accolta in poco meno di tre quarti dei casi (45). Si può quindi stimare un ammontare del danno complessivamente accertato nel campione per il gruppo considerato pari, per il triennio 2006-2008, a 4.830.000 euro e mediamente, in un anno, a 1.515.000 euro. Moltiplicando il precedente ammontare per 0,30 (la percentuale massima applicabile se l'istanza viene accolta), si arriva a un recupero annuo di 505.000 euro (46). Riportando questo dato all'universo, si ottiene il valore di 4,720 milioni di euro (47).

Per i convenuti per i quali la sentenza di primo grado sia passata in giudicato, la stima del valore medio annuo del danno accertato all'esito del giudizio è pari a 30.500 euro. Tenuto conto che si tratta di 150 convenuti, l'ammontare complessivo nel campione risulta pari a 1.525.000 euro. Riportando questo dato all'universo e riferendolo a un anno del triennio considerato si ottiene la stima di 14,250 milioni di euro.

Per i convenuti condannati in primo grado il cui giudizio prosegue in appello, ad istanza propria o della procura, la stima del valore medio del danno accertato all'esito del giudizio è pari a 94.000 euro (48) e quella dell'ammontare del danno complessivo medio annuo accertato nel campione pari a 4.920.000 euro. Tuttavia, si stima che la metà delle sentenze di condanna vengano riformate in appello (vedi il punto 2.4 e Zuliani A. *et al.*, cit.), cosicché il valore va dimezzato, ottenendo, in definitiva, 2.460.000 euro.

Per i convenuti assolti in primo grado e chiamati in appello dalle procure, si valuta che il 10% delle sentenze venga riformato. Per essi si può ipotizzare un valore medio del danno stimabile dalle procure al momento del ricorso in appello pari a 94.000 euro, lo stesso del gruppo

precedente, pervenendo a una stima dell'ammontare complessivo annuo del danno accertato nel campione pari a 550.000 euro.

Infine, occorre considerare i convenuti condannati in primo grado, appellati, ai quali sia stata respinta l'istanza di definizione agevolata (un quarto di quanti l'hanno presentata; Corte dei conti, 2012, 222). Essi vanno quindi al giudizio di secondo grado. Per questo gruppo può essere assunta, presumibilmente per difetto, una stima del valore medio del danno accertato all'esito del giudizio di primo grado, pari a 46.000 euro, uguale a quella calcolata per coloro ai quali l'istanza è stata accolta. L'ammontare del danno complessivo annuo accertato nel campione risulta pari a 555.000 euro.

Dal lavoro precedente (Zuliani A. *et al.*, cit.), si può trarre la stima della riduzione dell'ammontare del danno accertato, passando dal primo al secondo grado di giudizio, per le sentenze che si concludano con la condanna in appello. L'abbattimento è all'incirca del 50%; perciò, la somma delle tre stime appena calcolate ($2.460.000 + 550.000 + 555.000 = 3.565.000$) va moltiplicata per 0,50. Si ottiene un ammontare recuperabile medio annuo per il complesso dei tre gruppi di convenuti considerati, nel campione, pari a 1.783.000 euro che, riportato all'universo, vale 16,665 milioni di euro.

Alla cifra precedente vanno aggiunti 4,720 milioni di euro recuperati attraverso le istanze di definizione agevolata accolte e 14,250 milioni di euro riferiti ai convenuti condannati in primo grado che non hanno interposto appello.

In definitiva, l'ammontare medio annuo del danno recuperabile in base alle sentenze in materia di responsabilità amministrativa emesse nel triennio 2006-2008 è pari a 35,635 milioni di euro.

Però, viene effettivamente recuperata una quota limitata del valore del danno accertato in via definitiva (sentenze di primo grado passate in giudicato e sentenze di secondo grado) (49). Qualche elemento in proposito può essere tratto dalla Relazione del Procuratore generale per l'apertura dell'anno giudiziario 2012 (p. 182): “Nel periodo 2006-2011, risultavano pronunciate dalle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti sentenze di condanna definitiva di I e II grado per circa 850 milioni di euro, in relazione alle quali erano pendenti n. 1.383 giudizi d'appello, che, come noto, sospendono l'esecuzione della sentenza. Nello stesso periodo, dalle informazioni pervenute alle Procure regionali, risultavano recuperati euro 140.560.729,29; a tali importi vanno aggiunti quelli riscossi a seguito di definizioni agevolate a norma dell'art.1, commi 231-233, della legge n. 266 del 2005, che solo per l'anno 2011 raggiungono euro 3.525.433,59” (50). Non è agevole, sulla base delle informazioni precedenti, valutare la frazione di effettivo recupero, sia a causa dei giudizi pendenti in secondo grado, sia per l'impossibilità di espungere dalle sentenze di primo grado quelle per le quali fosse stata presentata, e accolta, l'istanza di definizione agevolata. Una stima prudenziale, quasi certamente approssimata per eccesso, può essere assunta pari al 30% dell'ammontare totale in astratto recuperabile (51). Applicandola all'ammontare determinato in precedenza relativamente alle sentenze che non hanno dato luogo a concordato (52), pari a 30,915 milioni di euro, e sommando al risultato ottenuto l'introito medio annuo derivante dalle definizioni agevolate, pari a 4,720 milioni di euro, si trae che l'attività giurisdizionale in materia di responsabilità amministrativa ha prevedibilmente consentito un recupero annuo, nel triennio 2006-2008, pari a circa 14,0 milioni di euro. Tale cifra può essere aumentata del 18% per tenere conto delle sentenze non pubblicate, posto che esse, sotto questo profilo, non siano sistematicamente differenti da quelle pubblicate. Si ottiene così il valore di 16,5 milioni di euro. Si tratta di una prima approssimazione, comunque fondata; l'esercizio svolto fin qui può essere inteso come delineazione di un percorso di metodo.

L'ammontare medio annuo recuperato per il triennio 2006-2008 può essere stimato anche a partire dai dati esposti nella relazione del Procuratore generale per l'apertura dell'anno giudiziario 2012 e risulta pari a circa 20 milioni di euro, ai quali occorre aggiungere gli introiti derivanti dalle definizioni agevolate stimabili mediamente per un anno dello stesso triennio fra 2,5 e 3 milioni

(per il 2011, unico anno per il quale l'informazione è stata prodotta, erano valutati, come già si è detto, pari a 3,5 milioni di euro e si può presumere che nel tempo siano andati aumentando). Si arriva a una stima di 22,5 milioni di euro (53). La nostra di 16,5 milioni di euro ne rappresenta il 73%.

Il recupero effettivo di 16,5 o di 22,5 milioni di euro può essere messo a confronto con la spesa consuntiva della Corte dei conti per l'attività giurisdizionale. Nel bilancio per il 2009 è stata pubblicata la ripartizione delle spese per funzioni obiettivo, fra le quali quelle riferite alla giurisdizione. Esse rappresentano il 45% del totale. Alla funzione controllo compete il 38% delle spese. Quelle indirette, relative alla funzione di indirizzo politico-amministrativo (3%) e ai servizi generali (14%), possono essere attribuite alla giurisdizione e al controllo in proporzione alle rispettive spese dirette. Si perviene a una spesa complessiva per la funzione giurisdizione pari al 54% di quella della Corte. Quest'ultima era in media, per ogni anno del triennio 2006-2008, di 305 milioni di euro, cosicché la stima della spesa annua per la funzione giurisdizionale risulta pari a 165 milioni di euro (54).

Naturalmente, si deve ricordare che la funzione giurisdizionale riguarda sia la materia della responsabilità amministrativa sia quella pensionistica, ma non ci sono elementi per valutare né l'impegno dei magistrati nella seconda materia, né il risparmio eventualmente prodotto per la pubblica amministrazione.

L'efficacia della funzione giurisdizionale è messa in discussione, considerando anche che, alle spese proprie della Corte dei conti, o meglio ai più elevati costi, occorre aggiungere almeno l'onere per gli accertamenti effettuati dalla Guardia di finanza e dalle amministrazioni coinvolte.

4. In via generale, l'analisi giuridica dovrebbe giovare più convintamente della lettura statistica dei fenomeni regolati, in particolare dello studio del contenzioso, anche nella prospettiva della riforma della regolazione. **Occorre una lettura statistica che non si limiti a rilevare pochi e generici elementi (55) ma parta da una registrazione approfondita del contenuto delle sentenze.** Purtroppo, la costruzione, l'alimentazione e l'uso di banche dati del contenzioso (in questo caso, contabile) sono attività non soltanto ancora poco sviluppate ma anche largamente sottostimate nella loro rilevanza, tanto dagli operatori quanto dagli studiosi del diritto.

Analisi del tipo proposto in questo lavoro possono trovare un primo ambito di impiego per l'organizzazione delle giurisdizioni. È possibile, infatti, valutare produttività individuali, delle sezioni e delle sedi giurisdizionali e tempi dei processi.

Inoltre, offrono una visione delle amministrazioni che sono parti nei giudizi, utile per individuare eventuali criticità nel rapporto con gli amministrati.

Ancora, rendono possibile uno studio sistematico degli orientamenti giurisprudenziali relativi ai vari istituti, nelle diverse sedi territoriali.

Infine, possono contribuire al *gathering of evidence* nella valutazione degli impatti regolatori, poiché consentono di apprezzare gli effetti che seguono all'adozione di nuove norme, utilizzando una logica quantitativa immediatamente funzionale all'attività di monitoraggio che la regolazione richiede (56).

Sono emersi numerosi spunti interpretativi sull'attività giurisdizionale delle sezioni regionali della Corte dei conti. Si tratta, è bene ricordarlo, di un approfondimento effettuato su un campione pari a poco più del 10% delle sentenze di primo grado; tuttavia, nel corso del lavoro, sono state proposte numerose comparazioni con l'universo delle sentenze, le quali hanno confortato circa la validità e la rappresentatività del campione.

Una prima conclusione riguarda la grande variabilità di comportamenti delle sezioni

giurisdizionali per diversi aspetti: la tipologia di amministrazioni sulle quali si è concentrata l'azione, la durata dei giudizi e l'esito. Anche l'impegno dei magistrati è molto variabile, sia nella materia della responsabilità amministrativa, sia in quella pensionistica.

Una seconda conclusione riguarda l'efficacia dell'azione giurisdizionale della Corte in termini di accertamento e di recupero del danno erariale (57). In effetti, la stima dell'ammontare del recupero complessivo annuo è risultata pari a 16,5 milioni di euro (a 22,5 milioni a partire dai dati riportati nella relazione del Procuratore generale per l'apertura dell'anno giudiziario 2012), in confronto ad una spesa media per la funzione giurisdizionale della Corte (responsabilità e pensioni) pari a 165 milioni di euro annui e a un costo complessivo ancora maggiore, al quale, per la materia della responsabilità, occorre aggiungere quello per gli accertamenti svolti dalla Guardia di finanza e dalle amministrazioni coinvolte.

Un aspetto importante rimane scoperto e la banca dati delle sentenze non fornisce informazioni in proposito: l'azione di filtro esercitata dalle procure al momento della valutazione circa l'opportunità del rinvio a giudizio (58). L'evoluzione dei procedimenti, come è emerso in questo e nel precedente lavoro più volte citato, fa ritenere che il filtro sia abbastanza debole.

L'analisi svolta fin qui merita di essere contestualizzata alla luce di tre considerazioni.

La prima riguarda la tendenza riscontrata negli ultimi anni ad arginare e contenere la “non facile definizione” (59) del danno erariale. Ciò si è constatato in materia di giurisdizione sugli amministratori delle società pubbliche e un freno è stato posto alla *vis expansiva* della responsabilità amministrativo-contabile (60). Anche per il danno all'immagine il legislatore, confermato dalla Corte costituzionale, ha ancorato la responsabilità per danno erariale alla commissione di reati contro la pubblica amministrazione (61).

La seconda considerazione riguarda il difficile equilibrio nella giurisdizione in materia di danno erariale, tra funzione di garanzia e funzione di deterrenza (62). Il problema si manifesta in tutta la sua drammaticità nella ricerca di strumenti efficaci per il controllo del fenomeno della corruzione in una organizzazione amministrativa caotica e difficilmente governabile (63).

Infine, è evidente la difficoltà da parte della Corte dei conti nel contrastare efficacemente i fenomeni di corruzione ai quali l'opinione pubblica è particolarmente sensibile.

In diverse occasioni si è proceduto a interventi “di aggiustamento” della normativa, in generale caratterizzati da una reattività concitata e sprovvisti di una visione d'insieme.

Le funzioni della Corte sono state in qualche caso ampliate, in qualche altro comprese o ricondotte entro argini garantisti. Di seguito si riportano alcuni esempi.

Quando le funzioni di controllo preventivo furono estese anche agli incarichi di consulenza si tentò di comprimere la corrispondente funzione giurisdizionale con il ricorso a una sostanziale sanatoria (estinzione dei procedimenti pendenti per incarichi esterni legati a rapporti in essere nel periodo precedente alla data di entrata in vigore della legge) (64). Con il già richiamato *lodo Bernardo* l'azione di responsabilità per danno all'immagine è stata limitata ai soli casi di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione. L'avvio del procedimento di responsabilità deve ormai fondarsi — a pena di nullità degli atti istruttori e della eventuale citazione — su notizie «specifiche e concrete» di danno erariale (65). Un recente decreto legge (66), infine, ha previsto il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti territoriali, intendendo conseguire un esercizio incrementale della funzione di controllo e un regressivo ricorso alla funzione giurisdizionale.

Merita, anche, di essere richiamata l'ipotesi di responsabilità per danno erariale e danno all'immagine del responsabile della prevenzione della corruzione, introdotta dalla legge 6

novembre 2012, n. 190 (67). È certamente di grande importanza l'emergere di una politica di prevenzione della corruzione, anche in termini di descrizione valoriale e simbolica; tuttavia, difficilmente, la previsione normativa sarà in grado di ostacolare il fenomeno. Infatti, la norma descrive una sequenza di adempimenti utili ad accedere a un'area di esonero dalla responsabilità (68) ed è prevedibile che la preoccupazione principale del funzionario incaricato sarà quella di preconstituire e fornirne all'occorrenza le prove (69).

In generale, la funzione di prevenzione dovrebbe essere apprezzata alla luce degli effetti prodotti, prendendo possibili spunti dalla teoria della *compliance*(70).

È giunto il momento di ripensare in modo organico il sistema dei controlli e l'ambito della responsabilità per danno erariale in modo da renderli adeguati a un Paese che cerca di guadagnare il passo con l'Europa.

Riferimenti bibliografici

Battini F. (2012), “Danno erariale e situazioni organizzative complesse”, *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2.

Becker G. (1998), *L'approccio economico al comportamento umano*, Bologna, il Mulino.

Cafagno M. (1996), *La tutela risarcitoria degli interessi legittimi. Fini pubblici e reazioni di mercato*, Milano, Giuffrè.

Cagnasso O. (2010), “Una ‘brusca frenata’ da parte delle Sezioni unite della Cassazione alla *vis expansiva* della responsabilità amministrativa — contabile”, *Giurisprudenza italiana*.

Corte dei conti (vari anni), *Relazione del Presidente per l'apertura dell'anno giudiziario*.

Corte dei conti (vari anni), *Conto consuntivo*.

Corte dei conti (2008), *Relazione del Procuratore generale per l'apertura dell'anno giudiziario*.

Corte dei conti (2012), *Relazione del Procuratore generale per l'apertura dell'anno giudiziario*.

Cortese F. (2003), “Il risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione: profili processuali e sostanziali”, *Foro amministrativo CdS*, 1.

D'Auria G. (2005), “Amministratori e dipendenti di enti economici e società pubbliche: quale *revirement* della Cassazione sulla giurisdizione di responsabilità amministrativa?”, *Il Foro italiano*, I.

D'Auria G. (2010), “Non esiste (con eccezioni) la responsabilità erariale per i danni cagionati alle società pubbliche dai loro amministratori”, *Il Foro italiano*, I.

De Benedetto M. (2008), *Istruttoria amministrativa e ordine del mercato*, Torino, Giappichelli.

De Benedetto M., Martelli M., Rangone N. (2011), *La qualità delle regole*, Bologna, il Mulino.

Imperiali S. (2006), “Ancora sul danno all'immagine”, *Rivista della Corte dei conti*, II.

Maddalena P. (1997), “La colpa nella responsabilità amministrativa”, *Rivista della Corte dei conti*.

Mattarella B.G. (2013), “La politica di prevenzione della corruzione in Italia”, *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2.

Occhiena M. (2008), *Il procedimento preliminare al giudizio dinanzi alla Corte dei conti*, Napoli, Editoriale scientifica.

Pericu G. (2006), "Funzione di deterrenza e funzione di garanzia della responsabilità amministrativa nell'esperienza dei pubblici amministratori", in *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio dalle riforme)*, Atti del LI Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna, Villa Monastero, 15-17 settembre 2005, Milano, Giuffrè.

Sandulli M.A. (2005), "La responsabilità della pubblica amministrazione dal danno civile al danno erariale. L'elemento soggettivo della responsabilità", *Federalismi.it*, n. 22.

Schlitzer E. (2005), "Il danno erariale: una nozione essenziale di non facile definizione", in *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio dalle riforme)*, Atti del LI Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna, Villa Monastero, 15-17 settembre 2005, Milano, Giuffrè.

Sciascia M. (2006), "La nozione di colpa grave tra principi di diritto comune e configurazione autonoma", in *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio dalle riforme)*, Atti del LI Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna, Villa Monastero, 15-17 settembre 2005, Milano, Giuffrè.

Servizio anticorruzione e trasparenza (2009), *Relazione al Parlamento*.

Servizio anticorruzione e trasparenza (2010), *Relazione al Parlamento*.

Torchia L. (2009), "Società pubbliche e responsabilità amministrativa: un nuovo equilibrio", *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3.

Zuliani A., Aurisicchio G., De Benedetto M., Canzonetti A., Liverani A., Menichino P., Rispoli L., Salvi S. (2009), "Un'analisi statistica delle sentenze della Corte dei conti: prime evidenze", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3.

Note:

(*) La ricerca è stata svolta da un gruppo di lavoro coordinato da Alberto Zuliani e composto inoltre da Gabriele Aurisicchio, Sergio Bolasco, Alessio Canzonetti, Maria De Benedetto, Giuseppina Guagnano, Alessandra Liverani, Paola Menichino, Lucia Rispoli e Siriana Salvi; essa si è avvalsa di un contributo finanziario della Banca d'Italia. Una versione più estesa di questo contributo con una maggiore documentazione statistica è disponibile sul sito w3.rscg.eco.uniroma1.it.

(1) Zuliani A. et al. (2009). Era emersa allora l'esigenza di analizzare un campione di sentenze di primo grado non filtrate dall'essere proseguite in appello ed è quello che viene fatto in questa occasione.

(2) I dati sono attinti dalla banca dati della Corte dei conti <http://bddweb.corteconti.it/bdddaccessibile/>. Il gruppo di ricerca è grato alla Corte che ha consentito l'importazione dei testi delle sentenze in un formato facilmente trattabile secondo modalità informatiche e per aver fornito ulteriori informazioni.

(3) Le sentenze di secondo grado acquisite sono in complesso 978, delle quali 225 emesse nel 2006 (già analizzate in Zuliani A. et al., cit.), 344 emesse nel 2007 e 409 nel 2008.

(4) Dalle relazioni annuali del Presidente della Corte dei conti risultano definiti in primo grado 1.549 procedimenti in materia di responsabilità amministrativa nel 2006, 1.905 nel 2007 e 1.275 nel 2008, per un totale di 4.732 nel triennio. Occorre considerare che i procedimenti vengono definiti non soltanto con sentenza in sede di giudizio ma anche con ordinanza decisoria; può accadere inoltre che una parte delle sentenze non risulti depositata nella banca dati della Corte, soprattutto negli anni meno recenti. È possibile fare una stima del numero di sentenze non pubblicate per il triennio di nostro interesse. Le ordinanze decisorie in primo grado in materia di responsabilità sono state 161, 188 e 171 rispettivamente nei tre anni 2006, 2007 e 2008.

Sottraendo questi valori al numero di procedimenti definiti negli stessi anni, si ottiene il numero di sentenze effettivamente emesse; confrontandolo con il numero delle sentenze presenti in banca dati, si può stimare quello delle sentenze non pubblicate. Complessivamente si tratta di 643 sentenze, il 18% in più di quelle pubblicate. In realtà, nel 2008 la differenza risulta negativa e non è possibile trovare una spiegazione se non nel ridotto numero di procedimenti definiti in quell'anno.

(5) Il campione, stratificato secondo la sezione giurisdizionale e l'anno di emanazione della sentenza, è stato estratto in maniera casuale.

(6) Il tracciato delle schede è rinvenibile nel sito w3.rscg.eco.uniroma1.it.

(7) La qualificazione di convenuto non sempre è appropriata per i giudizi di secondo grado. Tuttavia, per semplicità, è stata mantenuta per ambedue i gradi.

(8) Gli 852 convenuti sono distribuiti in ragione di 296 nel 2006, 292 nel 2007 e 264 nel 2008.

(9) Questo dettaglio territoriale sarà mantenuto anche in seguito. Si è preferito tenere la Sicilia distinta dalle altre regioni del Mezzogiorno sia in ragione della elevata numerosità campionaria, sia anche per la peculiarità di giovare di una sezione autonoma di appello, circostanza che potrebbe influire sulle caratteristiche delle sentenze di primo grado.

(10) Cfr. Imperiali S. (2006), 351 e Cortese F. (2003), 380 ss.

(11) Cass., sez. un., 23 giugno 1997, n. 5668 e 4 aprile 2002, n. 98, parla di danno in termini di perdita di prestigio economicamente valutabile. Cfr. anche Cass., sez. un., 2 marzo 2006, n. 4582/ord.

(12) In ogni caso, le sentenze campionate sono temporalmente precedenti a quest'ultima norma.

(13) Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Lombardia, 20 ottobre 2009, nn. 640-641.

(14) La Corte costituzionale ha respinto le questioni di legittimità sollevate, confermando la scelta normativa di limitare la responsabilità ai soli casi di commissione di reati contro la pubblica amministrazione, richiamando «l'esigenza di limitare ambiti, ritenuti dal legislatore troppo ampi (come, d'altronde, dimostrano il numero delle ordinanze di remissione e — soprattutto — la tipologia delle contestazioni)».

(15) La ricerca ha preso in considerazione le sentenze emesse nel triennio 2006-2008 e quindi precedenti alla normativa sull'avvio del procedimento di responsabilità (d.l. 1 luglio 2009, n. 78, art.17, comma 30-ter) che deve ora fondarsi, a pena di nullità degli atti istruttori e dell'eventuale citazione, su notizie «specifiche e concrete» di danno erariale. Non sembra, comunque, che la novità abbia influito sulla serie storica delle sentenze nella materia il cui numero si è mantenuto piuttosto stabile nel corso del tempo.

(16) I giudizi per corruzione, tangenti e concussione sembrano quindi riferirsi in media a un numero minore di convenuti rispetto alla generalità. In effetti, si tratta di reati che generalmente vengono commessi da singoli soggetti.

(17) Il fenomeno della corruzione e della concussione risulta un poco più vasto in base ai dati del Servizio di analisi criminale del Ministero dell'interno. Nel 2010 le persone denunciate per questi due reati sono state rispettivamente 888 e 338; nel 2008 i condannati sono stati rispettivamente 78 e 217 (dati citati in Servizio anticorruzione e trasparenza, 2010, p. 115). Tuttavia, anche queste numerosità sembrano rappresentare una sottostima, confermando la difficoltà di intercettare tale tipo di reati.

(18) Il quotidiano "La Stampa", ad esempio, scriveva: «Lo rileva la Corte dei Conti nei materiali diffusi in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario. La Corte cita le stime della Funzione pubblica secondo la quale la corruzione vale 60 miliardi di euro l'anno. Cifra che 'appare esagerata' alla stessa Corte dal momento che l'Unione europea stima in 120 miliardi di euro i costi della corruzione in tutta Europa». Per la verità, nella relazione del Servizio anticorruzione e trasparenza del 2010 (Servizio anticorruzione e trasparenza, 2010, pp. 76-77), la cifra di 60 miliardi di euro viene smentita e lo stesso era stato fatto già in occasione della precedente relazione del febbraio 2009 (Servizio anticorruzione e trasparenza, 2009, p. 10). Stupisce, quindi, che continui a circolare. Volendo risalire a una fonte, si tratta forse della stima contenuta nella Relazione Kauffman della Banca mondiale: il costo della corruzione nel mondo era valutato pari al 3% del Pil. Applicando la percentuale al Pil italiano si ottiene un ammontare fra 50 e 60 miliardi.

(19) Come modificato dall'art. 2 del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639: «La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata agli atti e alle omissioni

commesse con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali».

(20) Sul punto vedi Sciascia M. (2006), 379, Maddalena P. (1997), 272 e Sandulli M.A. (2005).

(21) L'introduzione della limitazione della colpa grave è stata dichiarata conforme alla Costituzione dalla Corte costituzionale, 11 novembre 1998, n. 371: «il legislatore è arbitro di stabilire non solo quali comportamenti possano costituire titolo di responsabilità, ma anche quale grado di colpa sia richiesto ed a quali soggetti la responsabilità sia ascrivibile, senza limiti o condizionamenti che non siano quelli della non ragionevolezza e non arbitrarietà».

(22) Sul punto, Corte dei conti, sez. riun., 10 giugno 1997, n. 56/A, secondo cui per colpa grave si intende l'evidente e marcata trasgressione di obblighi di servizio o di regole di condotta.

(23) È presumibile che dove tale riferimento manchi si tratti di colpa grave, cosicché si può ritenere comunque sostanzialmente corretta la percentuale riferita al dolo sul totale dei convenuti.

(24) Nella relazione annuale del Presidente della Corte dei conti per l'anno 2008 è possibile rinvenire le proporzioni di convenuti assolti, 39%, e condannati, 57%. I dati confortano le evidenze campionarie che, se riproporzionate, valgono rispettivamente 41,8% e 58,2%.

(25) In effetti, i terzi ottengono spesso dal giudice civile i risarcimenti invocati, bastando la dimostrazione della mera colpa lieve dell'amministrazione. La rivalsa da parte dell'amministrazione in sede di giudizio contabile nei confronti del dipendente che ha dato causa al risarcimento del terzo è ardua, dovendosi dimostrare la colpa grave.

(26) Un confronto con i dati annualmente forniti nelle relazioni del Presidente della Corte dei conti è impossibile. Infatti, essi variano molto da relazione a relazione. Ad esempio, il dato per il 2010 è riportato pari a 364 giorni nella relazione del 2011 e a 261 giorni in quella del 2012.

(27) Sarebbe anche interessante valutare comparativamente la fondatezza e forza rispettive degli indirizzi dei giudici di primo e di secondo grado allorché essi risultino difformi. È una pista che si cercherà di esplorare in una successiva occasione di approfondimento.

(28) Occorrerebbe interrogarsi sulla convenienza di mantenere la materia pensionistica pubblica nella giurisdizione contabile; forse, più opportunamente, potrebbe essere ricondotta alla giurisdizione ordinaria e in particolare nella competenza dei giudici del lavoro. Il tema ne evoca un altro più ampio relativo all'unicità della giurisdizione.

(29) Corte dei conti, Relazioni del Presidente per l'apertura dell'anno giudiziario, vari anni.

(30) Si nota, nello stesso periodo, un aumento del numero dei giudizi di conto, passati da 19.671 nel 2006 a 37.627 nel 2011 (+91,3%), forse dovuto alla necessità di alimentare l'attività delle sedi territoriali piuttosto che alla tardiva coltivazione di un'area giurisdizionale precedentemente trascurata.

(31) D'altra parte i magistrati emanano anche altri provvedimenti (ordinanze e decreti) e svolgono altre attività.

(32) I dati sono stati tratti dal sistema informativo della Corte dei conti. Il totale nazionale per i tre anni di interesse differisce un poco da quello riportato nelle relazioni annuali del Presidente della Corte per l'inaugurazione dell'anno giudiziario. Lì, il numero totale di magistrati addetti alla funzione giurisdizionale presenti nelle sezioni regionali viene riferito pari a 135, 128 e 125 rispettivamente negli anni 2006, 2007 e 2008. Le differenze possono essere spiegate, almeno in parte, da doppie assegnazioni (limitate e talvolta riferite a entrambe le funzioni: giurisdizione e controllo), collocamenti fuori ruolo (molto limitati) o altri motivi particolari. In ogni caso, le considerazioni successive mantengono intatta la loro validità.

(33) Il dato potrebbe essere aumentato del 18% per tenere conto delle sentenze emesse ma non pubblicate (vedi la nota 5).

(34) I coefficienti di variazione, che danno conto della variabilità relativa delle due serie di indici, valgono rispettivamente 0,7 per la materia della responsabilità amministrativa e 1,2 per quella pensionistica, dando così conto di comportamenti molto più eterogenei nel secondo caso.

(35) Per la materia pensionistica il giudice è unico.

(36) In effetti, l'efficacia andrebbe valutata in base al valore dell'ammontare dei danni effettivamente recuperato (vedi, in proposito, il paragrafo 3).

(37) Ai fini della media, il danno accertato per le sentenze di assoluzione è pari a zero.

(38) Questi valori potrebbero essere aumentati del 18% in media per tenere conto delle sentenze emesse e non pubblicate (vedi la nota 4).

(39) Vedi, in proposito, il paragrafo 3.

(40) Allorché il danno contestato dalle procure fosse indicato in modo indiviso, esso è stato ripartito in misura uguale fra i diversi convenuti. Questa soluzione non porta conseguenze in media.

(41) In totale, l'ammontare dei danni accertati in esito alle sentenze di primo grado è pari, nel campione, a 50.084.000 euro. Riportando questo valore all'universo, si ottiene la stima di 156.024.000 euro in media per ogni anno del triennio 2006-2008. Dalla relazione del Procuratore generale della Corte dei conti per l'apertura dell'anno giudiziario 2012 (Corte dei conti, 2012, Allegati e tabelle - Tab. VI A) si desume che l'importo conseguente a sentenze di condanna di primo grado in materia di responsabilità amministrativa assomma in media ogni anno, per il triennio 2006-2008, a 205.000.000 euro. L'ammontare stimato sul campione è quindi inferiore di circa un quarto. Tenendo conto di quanto considerato nella nota 4, il divario fra le due stime si riduce al 10%.

(42) Si ricorda che i convenuti condannati sono in complesso 419.

(43) Fra questi ci sono anche 302 convenuti assolti per i quali il danno accertato è pari a zero.

(44) Per essi, come si vedrà in seguito, il valore del danno medio riconosciuto all'esito del giudizio di primo grado è circa la metà di quello relativo ai convenuti il cui giudizio prosegue in appello (v. anche nt. 48).

(45) La percentuale è desunta dalla Relazione del Procuratore generale della Corte dei conti in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario 2012 (Corte dei conti, 2012, 222).

(46) Il dato può essere confrontato con quello riferito nella Relazione del Procuratore generale della Corte dei conti in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario 2012 (Corte dei conti, 2012, 223), pari a 3,5 milioni di euro, importo versato nel 2011 a seguito di definizioni agevolate. La differenza, a parte il diverso riferimento temporale, può essere spiegata anche dal fatto che, per la stima prodotta a partire dal campione di sentenze, è stato ipotizzato che fosse sempre applicata l'aliquota massima del 30%. Gli ordini di grandezza che derivano dalle due fonti risultano comunque omogenei.

(47) Allorché si effettua il riporto all'universo, i risultati vengono approssimati alle migliaia di euro.

(48) È interessante notare che il valore medio del danno accertato per i convenuti che accettano la condanna in primo grado (come già detto pari a 30.500 euro) è meno di un terzo di quello riferito ai convenuti per i quali risulti interposto appello; d'altra parte, il valore medio per i convenuti che presentano istanza di definizione agevolata è poco meno della metà.

(49) Soltanto gli importi riferiti alle istanze di definizione agevolata accolte sono certamente recuperati all'erario, poiché il giudizio di appello si intende definito al momento del deposito della ricevuta di versamento presso la segreteria della sezione di appello.

(50) Mentre può essere relativamente semplice per la Corte determinare l'ammontare dei danni accertati all'esito dei giudizi, è certamente complesso e difficoltoso calcolare gli importi effettivamente recuperati, salvo quelli provenienti dalle definizioni agevolate. La cifra riportata nella relazione del Procuratore generale è quindi, essa stessa, una stima.

(51) È la percentuale massima applicabile all'ammontare del danno accertato in primo grado allorché venga accolta l'istanza di definizione agevolata. Un'indagine svolta dalla Corte dei conti relativamente alle amministrazioni dello Stato riferita al quinquennio 2004-08 aveva consentito di rilevare che l'incidenza media di quanto riscosso dalle amministrazioni rispetto all'ammontare accertato in sede di giudizio definitivo rappresentava il 16%. La Corte concludeva che “i rimedi individuati dal regolamento del 1998, se appaiono in parte oggettivamente meritori per il miglioramento dei risultati conseguiti, non consentono al momento di asserire che lo Stato è in grado di far valere le proprie ragioni con l'energia necessaria per gestire a regime la specifica posta di entrata. [...] Si rivela necessario [...] rinvenire ulteriori strumenti [...] che permettano di far prevalere il modello culturale che antepone le ragioni legittime dello Stato creditore a quelle del debitore insolvente” (Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, I e II, 17 febbraio-4 marzo 2009, n. 3/2009/G).

(52) La percentuale viene applicata all'ammontare dei danni relativi sia alle sentenze di primo grado passate in giudicato (pari a 14.252.000 euro riportato all'universo) sia a quelle di condanna di secondo grado (pari a 16.660.000 euro riportato all'universo).

(53) La quale presumibilmente comprende anche i recuperi effettuati dalle procure regionali prima dell'emanazione dell'atto di citazione nell'ambito dei procedimenti monitori.

- (54) Si tratta di spesa e non di costo, poiché non tiene conto delle poste figurative corrispondenti, ad esempio, all'uso di beni immobili di proprietà del demanio.
- (55) Come avviene, in generale, nelle relazioni redatte per la cerimonia inaugurale dell'anno giudiziario nelle diverse magistrature.
- (56) De Benedetto M. et al. (2011).
- (57) Il recupero è peraltro azione assegnata alle pubbliche amministrazioni danneggiate, salvo che per le istanze di definizione agevolata accolte.
- (58) Sull'argomento in generale vedi Occhiena M. (2008).
- (59) L'espressione è in Schlitzer E. (2006), p.179. Di interesse è, al riguardo, anche la questione della responsabilità così detta sanzionatoria, su cui Corte dei conti, SS.RR., sentenza n. 12/QM/2007, 27 dicembre 2007.
- (60) Ci si riferisce a Corte di cassazione, SS.UU., ordinanza 22 dicembre 2003, n. 19667 e successiva sentenza, SS.UU., 26 febbraio 2004, n. 3899, su cui vedi D'Auria G. (2005). Sulla "estensione eccessiva della responsabilità erariale" vedi Torchia L. (2012), p. 323. Il revirement, in senso restrittivo, è stato avviato dalla Corte di cassazione, SS.UU., 19 dicembre 2009, n. 26806, su cui vedi D'Auria G. (2010), p. 1472 ss. e Cagnasso O. (2010), p. 853.
- (61) Anche la figura emergente del così detto «danno alla concorrenza» (per omesso svolgimento delle procedure di evidenza pubblica) è stata frenata da una sorta di auto-limitazione della stessa Corte dei conti che, dopo numerosi pronunciamenti in primo grado, è intervenuta affermando che tale danno "non può ritenersi sussistente in re ipsa, occorrendo invece dimostrare, con ogni idoneo mezzo di prova, che la violazione delle norme sulla scelta del contraente ha determinato una ingiusta perdita di denaro pubblico" (Corte dei conti, Sezione II centrale d'appello, 13 gennaio 2011, n. 198).
- (62) Sul punto vedi Pericu G. (2006), p. 99.
- (63) Sull'argomento vedi Battini F. (2012), p. 200. La Corte costituzionale già nel 1998 poneva così il problema: «quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente» in modo che la responsabilità sia «ragione di stimolo e non di disincentivo» (Corte costituzionale, 11 novembre 1998, n. 311).
- (64) Sul punto, vedi la ricostruzione nella Relazione del Procuratore regionale Michele Oricchio sullo stato della giurisdizione della Corte dei conti in Basilicata per il 2005 (Potenza, 31 gennaio 2005).
- (65) Art. 17, comma 30 ter, d.l. 1 luglio 2009, n. 78: «Le procure della Corte dei conti possono iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale a fronte di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge. [...] Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma, [...] è nullo [...]».
- (66) D.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012.
- (67) Art. 1, comma 12: «In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 [il responsabile della prevenzione della corruzione; aggiunta nostra] del presente articolo risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi tutte le seguenti circostanze: a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano di cui al comma 5 e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 del presente articolo; b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano».
- (68) Sul punto, vedi De Benedetto M. (2008), p. 111: «... a chi abbia un'esperienza concreta di amministrazione o chi abbia maturato una conoscenza dell'amministrazione non meramente contenziosa [appare chiaro; aggiunta nostra] come la conseguenza dell'inversione dell'onere della prova e l'addossamento al funzionario responsabile del procedimento del carico probatorio delle cause del mancato 'esatto adempimento' è, di per sé, in grado di costituire un effetto frenante dell'azione amministrativa» (v. anche Cafagno M. (1996), 202-203).
- (69) A questo riguardo, Mattarella ha messo in luce il rischio "... che i responsabili della prevenzione della corruzione interpretino il loro ruolo producendo carta, nella forma di lettere di

sollecito rivolte ai vari uffici, per preconstituirsì l'esonero da responsabilità” (Mattarella B.G. , 2013).

(70) Sul punto si veda Becker G. (1998) e in particolare il contributo «Delitto e castigo: un'analisi economica», 141.

Utente: Elisabetta Loffredo

www.iusexplorer.it - 09.12.2014

© Copyright Giuffrè 2014. Tutti i diritti riservati. P.IVA 00829840156