Maurizio Cafagno

AEQUA

Nota introduttiva al seminario del 19 maggio 2017 in tema di responsabilità amministrativa.

1. Poiché l'osservatorio ha eletto a propria regola di metodo quella di iniziare la riflessione dall'ascolto degli attori istituzionali, oggi riuniti, mi riprometto, nell'aprire il dibattito seminariale, di porgere interrogativi e problemi, più che tesi o risposte.

Il breve intervento si articolerà in quattro passaggi: I) un telegrafico preambolo teorico sulle funzioni possibili della responsabilità erariale; II) la neutrale analisi di alcuni dati, atti a facilitare lo scorrimento dalla teoria alla pratica della responsabilità amministrativa; III) l'analisi di alcune criticità, in questa pratica; IV) qualche spunto in chiave propositiva, per discutere.

2. Pietro Trimarchi ha segnalato, nella conosciuta voce dell'enciclopedia del diritto dedicata all'illecito civile, che il risarcimento non annulla il danno, ma più semplicemente lo sposta ([1]).

Lo spostamento richiede però una giustificazione, perché in linea di principio non riduce bensì aggrava i costi nel complesso a carico della società, vuoi a causa delle risorse occorrenti al funzionamento della macchina della giustizia, vuoi soprattutto perché aggiunge alla

[1] P. TRIMARCHI, *Illecito* (dir. priv.), *Enciclopedia del diritto*, XX, 1970, par. 23

destabilizzazione subita dalla vittima, col danno, un nuovo urto imprevisto, questa volta a carico del danneggiante ([2]).

Tra le giustificazioni più intuitive sta la funzione preventiva e deterrente della responsabilità, attuata (alla stregua di una valutazione a priori) ripartendo il rischio, secondo criteri che sappiano premere per una riduzione del numero e della gravità dei fatti potenzialmente dannosi.

Alternativamente, osservando il danno come un fatto storico, il risarcimento può giustificarsi (alla stregua di un giudizio a posteriori) in chiave compensativa, quale strumento per amministrare razionalmente ed equamente le perdite, una volta che la prevenzione sia fallita, così che esse nuocciano il meno possibile.

Ovviamente sono possibili combinazioni molto varie di questi due ingredienti, secondo le specificità delle situazioni di vita e secondo le alchimie suggerite dai vari modi di intendere la giustizia.

Non intendo intraprendere il tentativo di stabilire ora quale sia la gerarchia dei fini più adatta a conformare le funzioni della responsabilità amministrativa, in punto di principio. Nel seguito del ragionamento vorrei invece soffermare lo sguardo, con approccio neutralmente ricognitivo, su alcuni dati, a mio avviso indicativi del posizionamento che di fatto l'istituto è andato assumendo, entro l'intervallo delle ipotetiche soluzioni teoriche.

3. In apposita sezione, dedicata a "i numeri dell'esecuzione", la relazione presentata dalla Procura Generale della Corte dei Conti in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2017 ha riferito che, per quel che concerne le Amministrazioni ministeriali, nel periodo 2010 - I semestre 2016, il riscosso ammonta a circa il 3% del monte accertato ([3]).

---

[2] P. TRIMARCHI, *Transfers, Uncertainty and the Cost of Disruption*, in *Intern. Rev. of Law and Ec.*, 23 (2003), 49–62

[3] p. 129 della relazione; indicazioni di maggior dettaglio sono reperibili nella tabella allegata alla relazione.

Due recenti analisi statistiche, pubblicate dalla prestigiosa Rivista Trimestrale di diritto pubblico, rispettivamente negli anni 2009 e 2013, parrebbero confermare il dato dell' esiguità dei recuperi ([4]).

Quegli stessi studi testimoniano che, stando all'analisi di un campione sostanzioso di pronunce, accentuato è anche il divario che corre tra il danno nel complesso ipotizzato dalle Procure, quello accertato in primo grado ([5]) e quello accertato in appello ([6]).

Questi dati – se convalidati da verifiche statistiche aggiornate - parrebbero documentare, nei fatti ([7]), la marginalità della funzione reintegrativa; il potenziale dell'istituto della responsabilità amministrativa sembrerebbe al momento esprimersi in una dimensione dissuasiva e fortemente precauzionale.

Muovendo da questa neutrale presa d'atto è ora possibile scorrere all'analisi critica.

4. La minaccia risarcitoria, attuata tramite un sistema di responsabilità per colpa, è in grado di agire da deterrente ragionevolmente efficace, quando si tratti di prevenire condotte palesemente irregolari, contrarie a dettami chiari ed univoci.

Meno lineare e meno scontata è l'influenza di una possibile responsabilità su operazioni discrezionali laboriose, soprattutto se calate all'interno di un

---

[4] A. ZULIANI, G. AURISICCHIO, A. CANZONETTI, M. DE BENEDETTO, A. LIVERANI, P. MENICHINO, L. RISPOLI, S. SALVI, *Un'analisi statistica delle sentenze della corte dei conti: prime evidenze*, Riv. trim. dir. pubbl., fasc.3, 2009, p. 673 ss.; A. ZULIANI, G. AURISICCHIO, M. DE BENEDETTO, A. CANZONETTI, G. GUAGNANO, A. LIVERANI, P. MENICHINO, L. RISPOLI, S. SALVI, *La responsabilità per danno erariale alla prova del contenzioso*, Riv. trim. dir. pubbl., fasc.2, 2013, p. 489 ss.

[5] Il 33% circa di quello contestato, secondo A. ZULIANI et. al, *Un'analisi statistica*, cit., tabella 27 in part., con riferimento agli anni 2001 - 2006, nonchè A. ZULIANI et al., *La responsabilità*, cit., tabella 7 in part., con riferimento al periodo 2006 - 2008

[6] Il 5,4 % di quello contestato, secondo A. ZULIANI et al., *Un'analisi statistica*, cit., tabelle 31 e 37 in part.

[7] Non importa per il momento stabilire sino a che punto per scelta e sino a che punto per necessità

quadro normativo incerto, come ad esempio le scelte procedimentali propedeutiche, in materia contrattuale, al perfezionamento di transazioni complesse.

Il danno passibile di risarcimento potrebbe non essere, in questi casi, parametro attendibile di orientamento delle condotte pubbliche ([8]).

La consapevolezza legislativa del problema traspare dai tratti di specialità della disciplina che sono volti a determinare – secondo la sentenza n. 371/98 della Corte Costituzionale – "quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti e d amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo" ([9]).

---

[8] Su tutto ciò si permetta un rimando ad M. CAFAGNO, *Efficienze ed inefficienze nei modelli di responsabilità della P.A.*, in *Diritto Pubbl*., 2008, numero 3, p. 719 ss.; ID., *La responsabilità amministrativa nascente dalla violazione delle norme di gara e l'evoluzione della disciplina dell'evidenza pubblica*, in M. CAFAGNO, A. BOTTO, G. FIDONE, G. BOTTINO, *Negoziazioni pubbliche. Scritti su concessioni e partenariati pubblico-privati*, Giuffrè, 2013, p. 249 ss.

[9] che ad es. contemplano il requisito della colpa grave, il principio dell'insindacabilità nel merito del potere discrezionale, la scriminante politica, il regime di intrasmissibilità agli eredi; per un commento d'insieme, basti un rimando a L. GIAMPAOLINO, *Prime osservazioni sull'ultima riforma della giurisdizione della Corte dei Conti: innovazioni in tema di responsabilità amministrativa*, in F*oro Amm.* 1997, 11-12, p. 3328 ss.; nonché a P. MADDALENA, *Danno alla collettività e finalità della responsabilità amministrativa, Giust. civ.* 2008, 10, p. 483, il quale nota: "Il perseguimento dei fini risarcitori e di deterrenza, che sono propri della responsabilità amministrativa, deve tuttavia fare i conti con un dato particolare che caratterizza questo tipo sui generis di responsabilità civile, quello di riferirsi a dei soggetti che esercitano funzioni pubbliche assumendo rischi e responsabilità patrimoniali molto elevati, che certamente non trovano copertura nella loro capacità economica. Il primo ad accorgersi di questa particolarità fu il Cavour, allorché si parlò presso il Parlamento subalpino della possibilità di introdurre accanto alla responsabilità dei cassieri quella solidale dei verificatori ministeriali. Nella seduta del 27 dicembre 1852, egli ebbe a dire: «Io credo quindi che, per voler troppo, noi otterremo nulla, e che se noi stabiliamo che l'impiegato delle finanze, il quale per sua colpa avrà lasciato che si facesse un deficit abbia un castigo in danaro da determinarsi dalla Camera, la legge sarà applicata; ma se invece lo volete rendere garante e solidario di tutti i contabili da esso dipendenti, voi non troverete mai un tribunale che dichiari che vi fu colpa reale, salvo che voi retribuiate così largamente

Tralasciando, per ragioni di spazio, i molti sviluppi cui l'idea si presterebbe, mi limiterò nella nota a tre essenziali considerazioni.

a) il danno passibile di risarcimento non riflette accuratamente il rapporto tra costi e benefici sociali delle scelte pubbliche ([10]).

Proverò a chiarire immaginando esemplificativamente un caso danno indiretto, in materia contrattuale. Supponiamo che una procedura di gara premi ingiustamente un'impresa, a discapito di un concorrente autore di un'offerta più conveniente; immaginiamo che la parte lesa agisca per il risarcimento del danno e ottenga riparazione, sia per le perdite subite a causa dell'improduttiva partecipazione al concorso sia per il guadagno perso, in ipotesi proporzionato al valore della commessa. Il funzionario autore delle illegittimità potrebbe calcolare di trovarsi in una siffatta situazione esposto all'azione per danno erariale, causato dal risarcimento pagato dall'amministrazione. Nulla autorizzerebbe però ad assumere che vi sia corrispondenza tra il danno patito dalla collettività e il risarcimento reclamato dall'impresa ingiustamente pretermessa ([11]).

b) più in generale, il pericolo di una distorsione degli effetti dissuasivi della responsabilità è alimentato dal fatto che non tutti gli interessi bisognosi di ponderazione, nell'economia della scelta pubblica, presentano lo stesso livello di visibilità, alla lente del risarcimento.

L'idea è ben riassunta, ancora una volta, da P. Trimarchi, in un lavoro dedicato alla responsabilità del giudice ([12]), che si presta a facili e pertinenti estensioni:

> "al fine di evitare il rischio di incorrere in responsabilità […] non vi è sempre e solo la via di una maggiore diligenza nella decisione; spesso vi è anche la via di scegliere, nel dubbio, quella decisione

---

i vostri impiegati da far sì che vi sia corrispettivo fra l'onorario che loro è dato e la pena che è comminata per una colpa in cui non vi sia dolo, né complicità».

[10] ISRAEL GILEAD, *Tort Law and Internalization: The Gap between Private Loss and Social Cost, Int. Rev. of Law and Ec*., 1997, 589 ss.

[11] Per uno sviluppo del ragionamento, M. CAFAGNO, *Efficienze ed inefficienze*, cit; ID., *La responsabilità amministrativa nascente dalla violazione delle norme di gara,* cit.

[12] P. TRIMARCHI, *La responsabilità del giudice*, in *Quadrimestre*, 1985, p. 367 ss.

che, pur quando possa essere ingiusta e socialmente dannosa, sia meno idonea a cagionare quel tipo di danno che solo può dar luogo ad un'azione di responsabilità (….). In molte cause (…) le diverse decisioni possibili non sono ugualmente idonee a cagionare un danno con le caratteristiche ora accennate: di conseguenza, la minaccia della responsabilità civile eserciterebbe una pressione asimmetrica, idonea a determinare una distorsione nel procedimento decisorio".

Tornando alla materia contrattuale, al cospetto della necessità di scegliere tra modelli procedimentali utili al perfezionamento di un contratto non standardizzato, un calcolo del tutto sensato potrebbe indurre un amministratore esitante, chiamato a compiere scelte obiettivamente dubbie, a preoccuparsi assai più del pericolo di errare e causare perdite ben quantificabili (o anche semplicemente contestabili) col senno di poi, che di cogliere l'aleatoria opportunità di procacciare al gruppo sociale un beneficio diffuso, per la superiore efficienza, al momento non riconoscibile e tantomeno premiato ([13]).

Come forse qualcuno ricorderà, la ricerca che ha segnato l'inizio dell'attuale ciclo di approfondimenti, nel 2013, muoveva dalla presa di coscienza di una sostanziale fuga dalla discrezionalità, attestata dalla modestissima propensione a fare uso, nel nostro paese, di procedure flessibili (come il dialogo competitivo) per importi sopra-soglia, a dispetto della dichiarata percezione, in sede europea, della loro maggior efficienza, ai fini della stipulazione di contratti non banali.

---

[13] E' ragionevole supporre che, proprio per l'incombenza di una minaccia risarcitoria, non controbilanciata da un simmetrico sistema premiale, un amministratore pubblico, reso obiettivamente incerto dall'ambiguità dei principi normativi e dall'indeterminatezza del procedimento seguito, sia portato ad annettere alla prospettiva di un'eventuale sottovalutazione del pericolo di patire contestazioni conseguenze molto più gravi di quelle associabili ad un'eventuale sopravvalutazione. Indicatori normativi di dubbia interpretazione alimentano un razionale eccesso di cautela, poiché ogni operatore avveduto, in caso di incertezza, tende a stimare le conseguenze attese delle proprie scelte attraverso una sorta di media ponderata delle perdite che subirebbe nel caso fosse giudicato responsabile e di quelle che affronterebbe nel caso fosse ritenuto diligente. Diffusamente, R. COOTER et al., *Il mercato delle regole*, Il Mulino, 2006, p. 426.

La propensione, caratteristica di indirizzi non marginali della giurisprudenza contabile, a desumere troppo sbrigativamente il danno dall'illegittimità procedimentale, in forza di meccanismi presuntivi, piuttosto che sulla scorta dell'attenta misurazione, alla giusta scala, degli effetti complessivi dell'operazione contrattuale ([14]) oppure a trattare con pregiudiziale sospetto ogni accomodamento negoziale ([15]), trascurando l'analisi del risultato generale, sono tutti fattori che valgono ad accentuare remore e ritrosie dei funzionari ([16]).
In definitiva, esiste l'eventualità che la rilevata tendenza a intensificare l'esercizio dell'azione di responsabilità, a scopo di deterrenza, finisca in materia contrattuale con lo scoraggiare l'intraprendenza laddove le scelte siano già rese critiche dall'incertezza, cioè proprio nelle situazioni in cui l'intraprendenza sarebbe più preziosa e più auspicabile.

c) Naturalmente la presa di coscienza del fatto che, a posteriori, le accuse spesso confluiscono in archiviazioni e i processi in assoluzioni non basta a scongiurare la possibilità di uno sviamento dell'impatto deterrente; infatti è chiaro che l'esposizione al giudizio, quantunque provocata dalla rappresentazione di responsabilità meramente ipotetiche, è di per se stessa causa di costi certi e immediati, in larga misura indipendenti dall'esito finale.

E' chiaro che la pressione nascente dall'inclinazione a preferire l'esercizio dell'accusa, nel dubbio, applicata a funzionari pubblici fedeli, non garantisce alcun beneficio sociale, in termini di prevenzione, ma innesca semmai paralisi e perdite individuali, economiche e psicologiche.

5. Entro queste coordinate, mi pare che il ragionamento costruttivo, sui rimedi utili a mitigare il pericolo di una distorsione dell'effetto dissuasivo della responsabilità amministrativa, possa imboccare almeno due direzioni di massima. Mi limito ad una telegrafica schematizzazione, per lasciare spazio al dibattito, secondo il programma annunciato.

---

[14] Ad es. in materia di cd "danno alla concorrenza" o di "vantaggi compensativi"
[15] Ad es. in materia di accordi e transazioni
[16] A beneficio della sintesi, mi limito ad un ulteriore rimando ad M. CAFAGNO, La responsabilità amministrativa nascente dalla violazione delle norme di gara, cit.

I. Da un lato penso sia possibile agire sulle "condizioni al contorno", cioè sul contesto entro cui opera la responsabilità. Ad esempio:

a) varrebbe la pena di riflettere sull'ideazione di meccanismi atti a premiare i comportamenti virtuosi, oltre a punire le condotte sbagliate; si dirà cosa addirittura ovvia ricordando che, nelle comuni organizzazioni, il desiderio di ottenere riconoscimenti costituisce fattore d'impulso non di rado più efficace del timore di subire sanzioni per gli errori. L'obiettivo di professionalizzazione delle committenze pubbliche, da ultimo annunciato nel nuovo codice dei contratti pubblici, plausibilmente destinato a coniugarsi con la riforma della dirigenza, andrebbe perseguito anche in questa direzione.

b) d'altra parte, un regime di responsabilità per colpa, oltretutto complicato da correttivi e deroghe, costituisce rimedio debole e inutilmente tortuoso per raggiungere la meta di prevenire singole violazioni normative ([17]). Multe non assicurabili, handicap in termini di carriera, sono strumenti dissuasivi verosimilmente più precisi e affidabili della minaccia di un aleatorio risarcimento. Vanno peraltro moltiplicandosi le ipotesi normative nelle quali la Corte dei Conti viene in sostanza chiamata a comminare penalità, piuttosto che sanzioni risarcitorie

c) altro rimedio potenzialmente capace di mitigare i timori dei funzionari, a latere della disciplina della responsabilità amministrativa, potrebbe consistere nel potenziamento degli strumenti consultivi e di ausilio preventivo alle committenze pubbliche; penso, a titolo esemplificativo, alla consulenza rimessa alla stessa Corte dei Conti (attenendosi alla quale, ai sensi dell'art. 20, c2, lett. p, l. 124/2015, può divenire inconfigurabile l'elemento soggettivo dell'illecito), alla funzione consultiva di Anac, alla valorizzazione delle relative linee guida, come parametro di esclusione della responsabilità, sull'esempio della recente legge 24/2017, in campo medico, all'affinamento della vigilanza collaborativa, all'elaborazione dei modelli di committenza ausiliaria, a beneficio del RUP o della stazione appaltante, nell'economia di negoziazioni particolarmente impegnative.

[17] Basti un rimando a G. CALABRESI, *Il costo degli incidenti* (trad. it), Giuffrè, 2015

d) potrebbe giovare poi una riflessione sul possibile rafforzamento dei meccanismi assicurativi, a favore dei funzionari pubblici, a copertura non soltanto del rischio di condanna, ma anche (e sperabilmente in via preventiva) a copertura delle spese di lite

II. Un secondo ambito generale di riferimento, per la formulazione di proposte, potrebbe più direttamente riguardare l'esercizio dell'azione di responsabilità.

E' vero che da poco è stato approvato il nuovo codice di giustizia contabile, il quale, bene o male, ha con fatica trovato una sintesi tra le posizioni talora distanti che si sono contrapposte, nel corso dei lavori preparatori ([18]).

E' però anche vero che l'art, 20, c. 6 della legge 124/2015 ha previsto che "entro due anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo (…) il Governo può adottare uno o più decreti legislativi recanti le disposizioni integrative e correttive (...)".

Tra le questioni meritevoli di attenzione, in sede di correttivo (parte delle quali oggetto di interventi programmati, nel seguito della discussione) possono essere enumerate:

a) la revisione del ruolo dell'amministrazione danneggiata che, pur essendo il soggetto plausibilmente più informato e più adatto a vagliare le condotte dei propri funzionari, è ora troppo passivamente portata ad eclissarsi all'ombra della Procura;

b) il tema delle preclusioni istruttorie associabili alla formulazione dell'invito a dedurre;

---

[18] Per una prima ricognizione di linee critiche speculari, nei confronti del nuovo testo, si leggano M. CLARICH, F.LUISO, A. TRAVI, *Prime osservazioni sul recente codice del processo avanti alla corte dei conti*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, fasc.4, 2016, pag. 1271 e, d'altro lato, A. VETRO, *Analisi del d. lgs. 26 agosto 2016, n.174, codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124*, http://www.contabilita-pubblica.it

c) il chiarimento del regime di prescrizione e, soprattutto, del termine a quo, il cui slittamento e il cui incerto posizionamento, nell'attuale giurisprudenza, può rendere problematico l'esercizio di un basilare diritto alla difesa;

d) un più accurato coordinamento tra azioni risarcitorie, incardinate presso giurisdizioni diverse.

Ringrazio dell'attenzione e rimetto i vari spunti al seguito del confronto.

Struttura del discorso

- **un preambolo**
  sulle funzioni della responsabilità
- **una costatazione**
  l'uso dell'istituto in funzione dissuasiva
- **un caveat**
  il danno patrimoniale non è un metro molto affidabile
- **spunti per il dibattito**

Pietro Trimarchi, Illecito (dir. priv.), *Enciclopedia del diritto* [XX, 1970]. Par. 23

La riparazione (….) elimina il danno per il danneggiato, ma non per la società, poiché si limita a spostarne l'incidenza da chi lo ha subìto immediatamente a chi è obbligato a risarcirlo. Occorre dunque che tale spostamento sia giustificato

Costi sociali del risarcimento

costi di funzionamento della macchina della giustizia

P. TRIMARCHI, Transfers, Uncertainty and the Cost of Disruption, in Intern. Rev. of Law and Ec., 23 (2003) 49–62;

il risarcimento moltiplica il turbamento di attività organizzate: all'urto sopportato dalla vittima, a causa dell'evento lesivo, si aggiungono le diseconomie impreviste a carico del danneggiante

ratio del
trasferimento

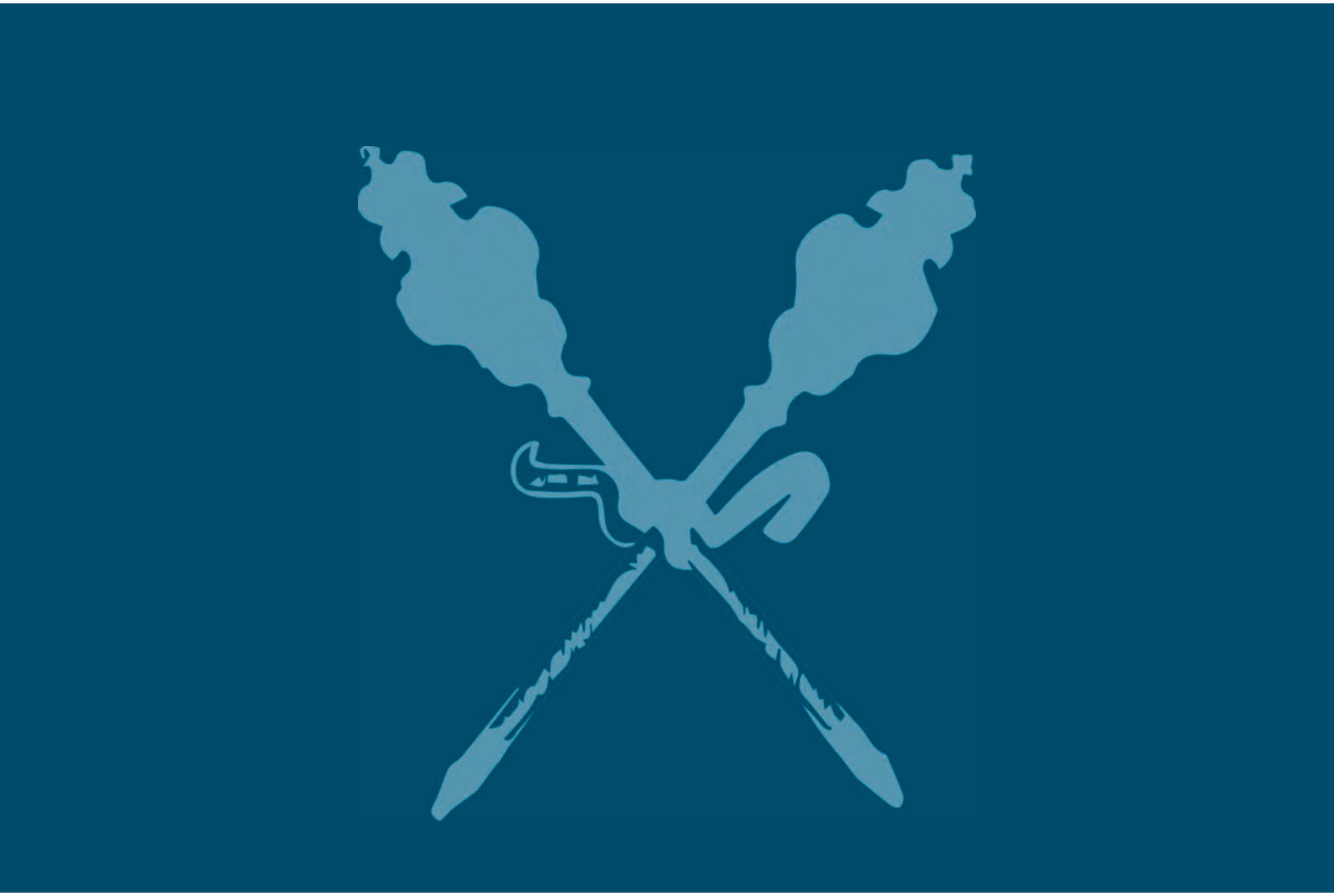
- ripartire il rischio (ex ante), perchè esso prema per una riduzione del numero e della gravita dei comportamenti dannosi
- ripartire le perdite (ex post), in modo che esse pesino il meno possibile

UNA COSTATAZIONE

CORTE DEI CONTI

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2017

PROCURA GENERALE



Roma, 13 febbraio 2017

Aula delle Sezioni riunite

11.5 I numeri dell'esecuzione (p. 129)

.....

(.....) limitando la ricognizione alle Amministrazioni dello Stato (Ministeri) nel **periodo 2010 - I semestre 2016** (sei anni e mezzo) si ottiene un risultato che merita una attenta riflessione che riverbera pesantemente anche sulle scelte attuative della delega. Ed, infatti, su un monte accertato che si compone di tutte le sentenze della Corte dei conti, anche non definitive, registrate negli anni presi a riferimento per i soli Ministeri (pari a circa euro 3.200 milioni) riconciliato con l'importo portato a residuo all'esito del periodo e pari a circa euro 1.900 milioni di euro, il riscosso (al netto della riscossione sul condono di cui al d.l. 102/2013) risulta pari ad euro 58 milioni che corrisponde a circa il **3%**

in appendice alla relazione

ESECUZIONE SENTENZE DI CONDANNA 2012/2016

PROCURA REGIONALE	NUMERO SENTENZE CONDANNA I° GRADO	NUMERO SENTENZE CONDANNA I° GRADO APPELLATE	NUMERO SENTENZE CONDANNA II° GRADO	IMPORTO CONDANNA I° GRADO (passate in giudicato)	IMPORTO DI CONDANNA II° GRADO	IMPORTO RECUPERATO NELL'ANNO PER I° e II° GRADO ANCHE PREGRESSE
ABRUZZO	80	28	0	€ 26.911.222,71	€ -	€ 34.101,09
BASILICATA	136	34	57	€ 26.195.072,66	€ 3.112.436,66	€ 2.079.606,70
CALABRIA	553	187	291	€ 125.993.568,03	€ 21.654.930,20	€ 3.613.819,87
CAMPANIA	510	263	13	€ 19.001.642,18	€ 2.659.983,85	€ 8.262.419,46
EMILIA ROMAGNA	137	46	51	€ 27.453.930,70	€ 7.650.051,64	€ 7.235.578,33
FIULI V.GIULIA	107	36	29	€ 3.539.904,52	€ 2.348.257,30	€ 368.323,24
LAZIO	318	124	218	€ 3.123.874.225,13	€ 543.647.804,57	€ 53.734.811,30
LIGURIA	145	66	10	€ 4.091.177,61	€ 1.003.485,29	€ 5.309.483,71
LOMBARDIA	273	91	62	€ 20.095.577,83	€ 7.562.222,13	€ 8.321.597,59
MARCHE	103	35	41	€ 749.014,21	€ 1.106.110,09	€ 1.995.908,05
MOLISE	142	44	35	€ 20.338.860,47	€ 3.660.823,26	€ 718.246,89
PIEMONTE	198	47	37	€ 38.409.445,38	€ 8.614.254,74	€ 7.115.099,60
PUGLIA	265	107	52	€ 18.863.759,14	€ 18.066.546,08	€ 21.582.851,08
SARDEGNA	165	33	12	€ 9.672.236,85	€ 2.950.382,42	€ 2.780.461,03
SICILIA	402	215	143	€ 52.766.078,22	€ 118.744.447,18	€ 79.345.774,08
TOSCANA	415	143	132	€ 59.779.189,90	€ 3.799.684,01	€ 5.734.306,22
TRENTINO A.A. - BOLZANO	21	19	14	€ 188.286,08	€ 593.872,51	€ 364.190,90
TRENTINO A.A.- TRENTO	72	22	26	€ 1.847.674,00	€ 853.071,00	€ 1.248.862,00
UMBRIA	81	41	17	€ 4.194.401,52	€ 2.503.869,13	€ 1.087.337,28
VALLE D'AOSTA	15	5	4	€ 1.269.643,36	€ 10.000,00	€ 1.266.743,28
VENETO	109	38	28	€ 2.975.752,21	€ 4.175.547,61	€ 9.047.245,50
TOTALI	4.247	1.624	1.272	€ 3.588.210.662,71	€ 754.717.779,67	€ 221.246.767,20

€ 3.588.210.662,71	€ 754.717.779,67	€ 221.246.767,20

condanne 1° grado passate in giudicato

condanne in appello

recuperi (circa 5%)

2012-2016

Alberto Zuliani, Gabriele Aurisicchio, Alessio Canzonetti, Maria De Benedetto, Alessandra Liverani, Paola Menichino, Lucia Rispoli, Siriana Salvi, **Un'analisi statistica delle sentenze della corte dei conti: prime evidenze, *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc.3, 2009**, pag. 673

Arco temporale di riferimento: 2001 – 2006

da Tabella 27 - Danno contestato dalle procure e riconosciuto in procedimenti definiti in 1° grado (euro) Sede giurisdizionale	Danno contestato in primo grado [a]	Danno riconosciuto in primo grado [b]	[b]:[a] (%)
Abruzzo	1.465.556	1.146.796	78,2
Basilicata	199.780	0	0,0
Calabria	6.329.106	1.427.287	22,6
Campania	5.970.767	3.307.558	55,4
Emilia Romagna	1.046.445	111.148	10,6
Lazio	18.124.537	3.559.449	19,6
Liguria	399.396	90.783	22,7
Lombardia	91.929	92.761	100,9
Marche	7.863.661	2.958.021	37,6
Molise	418.943	176.547	42,1
Piemonte	12.502	0	0,0
Puglia	342.992	149.771	43,7
Sardegna	669.836	99.453	14,8
Sicilia	379.116	1.033.637	272,6
Toscana	887.249	326.652	36,8
Veneto	43.133	35.670	82,7
Totale	44.244.954	14.515.541	32,8

Alberto Zuliani, Gabriele Aurisicchio, Maria De Benedetto ,Alessio Canzonetti ,Giuseppina Guagnano, Alessandra Liverani, Paola Menichino, Lucia Rispoli, Siriana Salvi, **La responsabilità per danno erariale alla prova del contenzioso**, Riv. trim. dir. pubbl., fasc.2, 2013, pag. 489

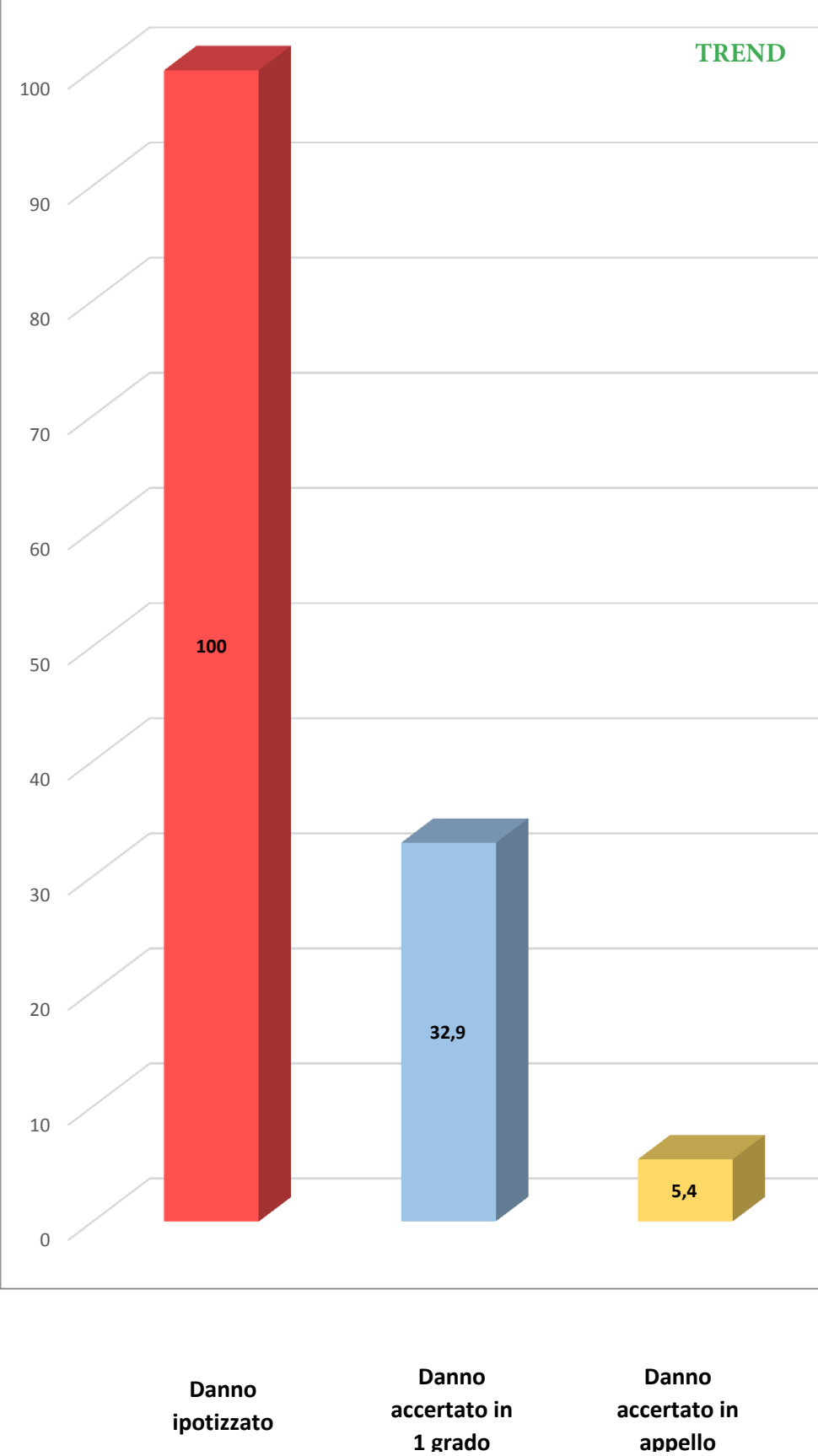
Tabella 7 - Danno contestato dalle procure ai convenuti e accertato in giudizi di primo grado in materia di responsabilità amministrativa per sezione giurisdizionale. Anni 2006-2008. (migliaia di euro)

Sezione giurisdizionale	Danno contestato	Danno accertato	Danno accertato in % del danno contestato
Valle d'Aosta	8	6	74,6
Piemonte	649	528	81,3
Liguria	5575	5134	92,1
Lombardia	69153	16375	23,7
Veneto	1839	1376	74,9
Bolzano	852	12	1,5
Trento	163	79	48,4
Friuli Venezia Giulia	870	330	38,0
Emilia Romagna	5170	283	5,5
Marche	2027	1672	82,5
Toscana	5406	784	14,5
Umbria	364	37	10,2
Lazio	18448	2606	14,1
Abruzzo	351	159	45,2
Molise	4654	4605	99,0
Campania	6560	5138	78,3
Basilicata	355	136	38,2
Puglia	10191	7777	76,3
Calabria	3654	380	10,4
Sicilia	4631	2188	47,2
Sardegna	11147	479	4,3
Nord-ovest	75385	22043	29,2
Nord-est	8893	2080	23,4
Centro	26245	5100	19,4
Mezzogiorno(a)	36912	18672	50,6
Sicilia	4631	2188	47,2
Italia	152067	50084	32,9

A. Zuliani et al., Un'analisi statistica delle sentenze della corte dei conti: prime evidenze, Riv. trim. dir. pubbl., 2009, cit

da Tabella 31 - Danno contestato dalle procure e riconosciuto in procedimenti definiti con sentenze di appello per tipologia dell'ente al quale è stato arrecato il pregiudizio (euro) Tipologia dell'ente al quale è stato arrecato il pregiudizio	Danno contestato [a]	Danno riconosciuto in appello [b]	[b]:[a] (%)
Amministrazione dello Stato	27.342.875	994.091	3,6
Ente pubblico economico, azienda speciale o pubblica di servizi	445.687	224.582	50,4
Ente pubblico non economico	997.487	324.684	32,6
Regione	3.517.200	0	0,0
Ente locale	9.575.459	738.553	7,7
Azienda o ente del Ssn	2.268.538	75.000	3,3
Non disponibile	97.706	26.563	27,2
Totale	44.244.954	2.383.475	5,4

Tabella 33 - Danno contestato dalle procure e riconosciuto in procedimenti definiti con sentenze di appello per tipologia del danno contestato (euro) Fattispecie del danno	Danno contestato [a]	Danno riconosciuto in appello [b]	[b]:[a] (%)
Corruzioni, tangenti e altri reati	295.414	249.965	84,6
Danno da attività contrattuale - OO.PP.	13.537.225	96.000	0,7
Consulenze e incarichi	18.085	0	0,0
Erogazione contributi e finanziamenti	15.911.951	143.075	0,9
Risarcimento danno a terzi	1.912.658	145.000	7,6
Ritardati o mancati pagamenti	35.824	2.500	7,0
Somme non dovute	2.649.250	609.234	23,0
Danno al patrimonio (uso indebito di mobili o immobili)	1.020.000	224.638	22,0
Espropri	42.189	20.000	47,4
Incidenti	21.886	1.500	6,9
Personale	1.186.755	4.600	0,4
Entrate	3.606.157	731.450	20,3
Giudizi di conto	3.522.804	5.604	0,2
Danno all'immagine	309.577	45.874	14,8
Altro	175.174	104.031	59,4
Totale	44.244.954	2.383.475	5,4


TREND
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
100
32,9
5,4
Danno ipotizzato
Danno accertato in 1 grado
Danno accertato in appello

CAVEAT

Corte Costituzionale 371/1998 (su art. 1 della legge 20/1994):

"la disciplina della responsabilità amministrativa, combinando "elementi restitutori e deterrenza", mira a "determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ***ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo e non di disincentivo***"

Preso atto che parrebbe nei fatti prevalere un ricorso all'azione di responsabilità in chiave dissuasiva e precauzionale, più che reintegrativa, si impone un'avvertenza: **il danno patrimonialmente rilevante, ai fini risarcitori, non è uno specchio abbastanza fedele del rapporto tra costi e benefici delle scelte pubbliche, non è parametro oltremodo affidabile di orientamento delle condotte dei funzionari**

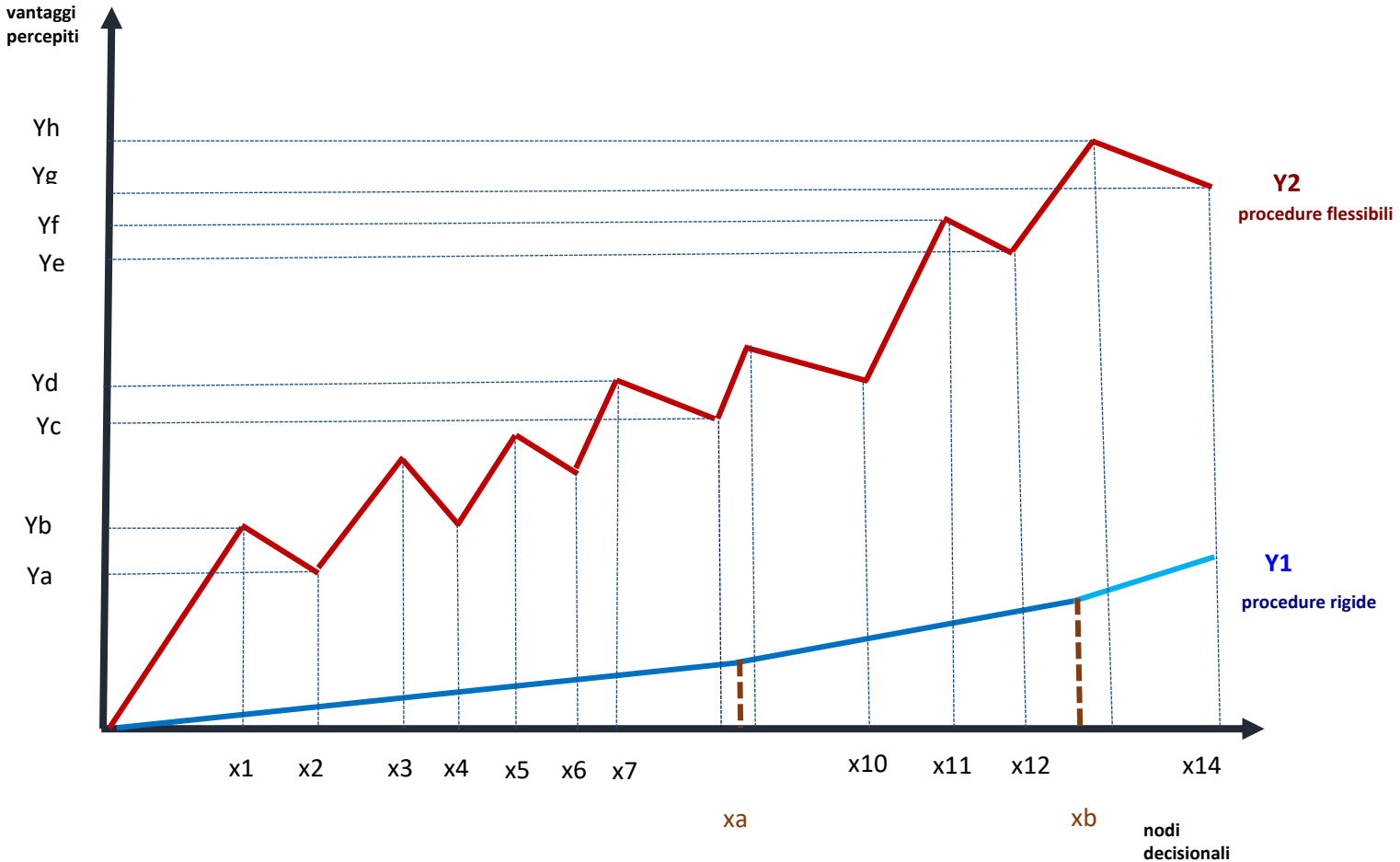
Gap
danno /
costo sociale

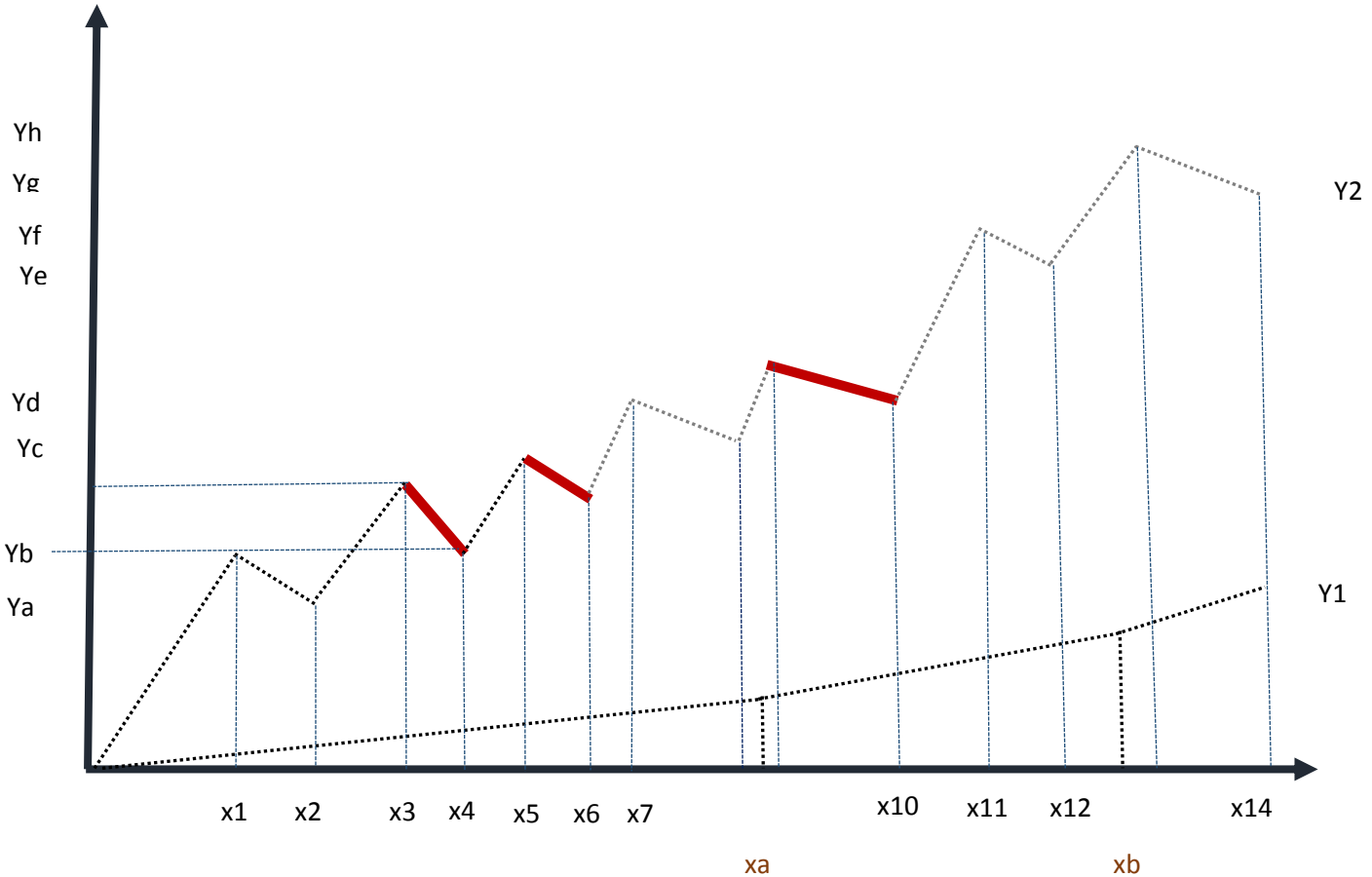
Israel Gilead, Tort Law and Internalization: The Gap between Private Loss and Social Cost, Int. Rev. of Law and Ec., 1997, 589 ss.

Pietro Trimarchi, La responsabilità del giudice, in Quadrimestre, 1985, 367

P. Trimarchi, *La responsabilità del giudice, Quadrimestre*, 1985, 367

"al fine di evitare il rischio di incorrere in responsabilità […] non vi è sempre e solo la via di una maggiore diligenza nella decisione; **spesso vi è anche la via di scegliere, nel dubbio, quella decisione che, pur quando possa essere ingiusta e socialmente dannosa, sia meno idonea a cagionare quel tipo di danno che solo può dar luogo ad un'azione di responsabilità** (….). In molte cause (…) le diverse decisioni possibili non sono ugualmente idonee a cagionare un danno con le caratteristiche ora accennate: di conseguenza, la minaccia della responsabilità civile eserciterebbe una pressione asimmetrica, idonea a determinare una distorsione nel procedimento decisorio"


vantaggi percepiti
Yh
Yg
Yf
Ye
Yd
Yc
Yb
Ya
Y2
procedure flessibili
Y1
procedure rigide
x1
x2
x3
x4
x5
x6
x7
x10
x11
x12
x14
xa
xb
nodi decisionali


Yh
Yg
Yf
Ye
Yd
Yc
Yb
Ya
Y2
Y1
x1
x2
x3
x4
x5
x6
x7
x10
x11
x12
x14
xa
xb

Public procurement in Europe

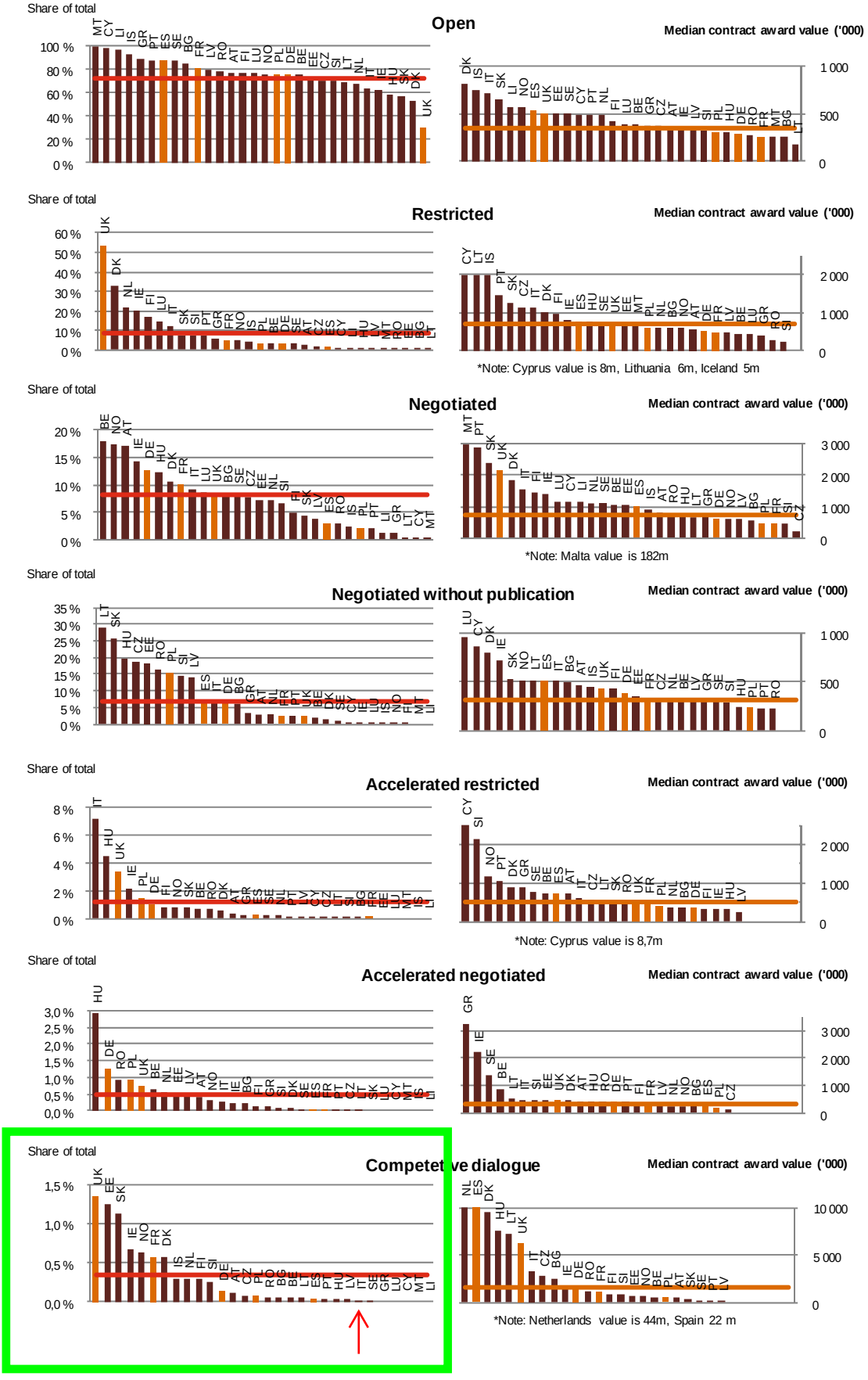
Cost and effectiveness

A study on procurement regulation. Prepared for the European Commission, March 2011

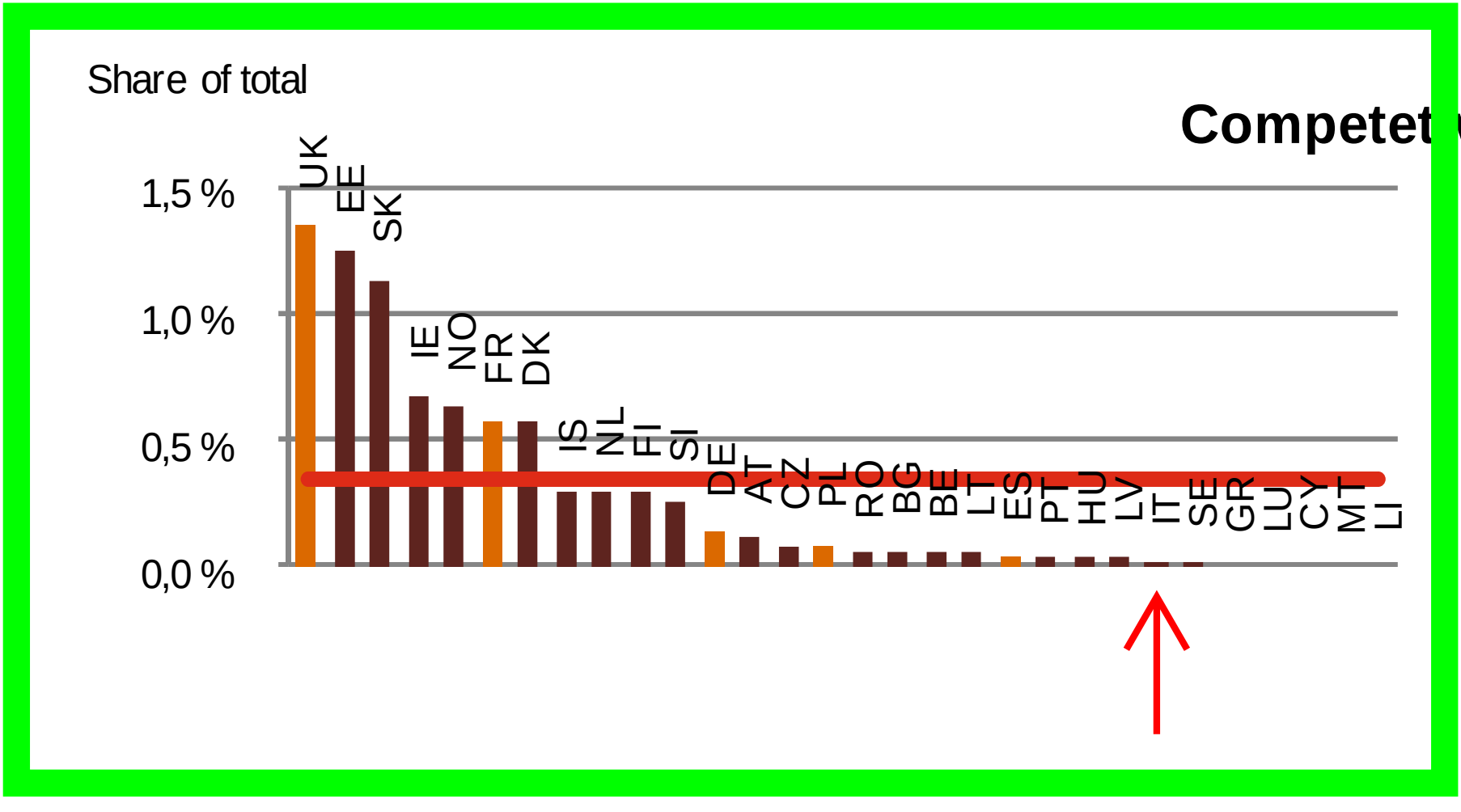
pwc

Much variation in use and values of procedures by country

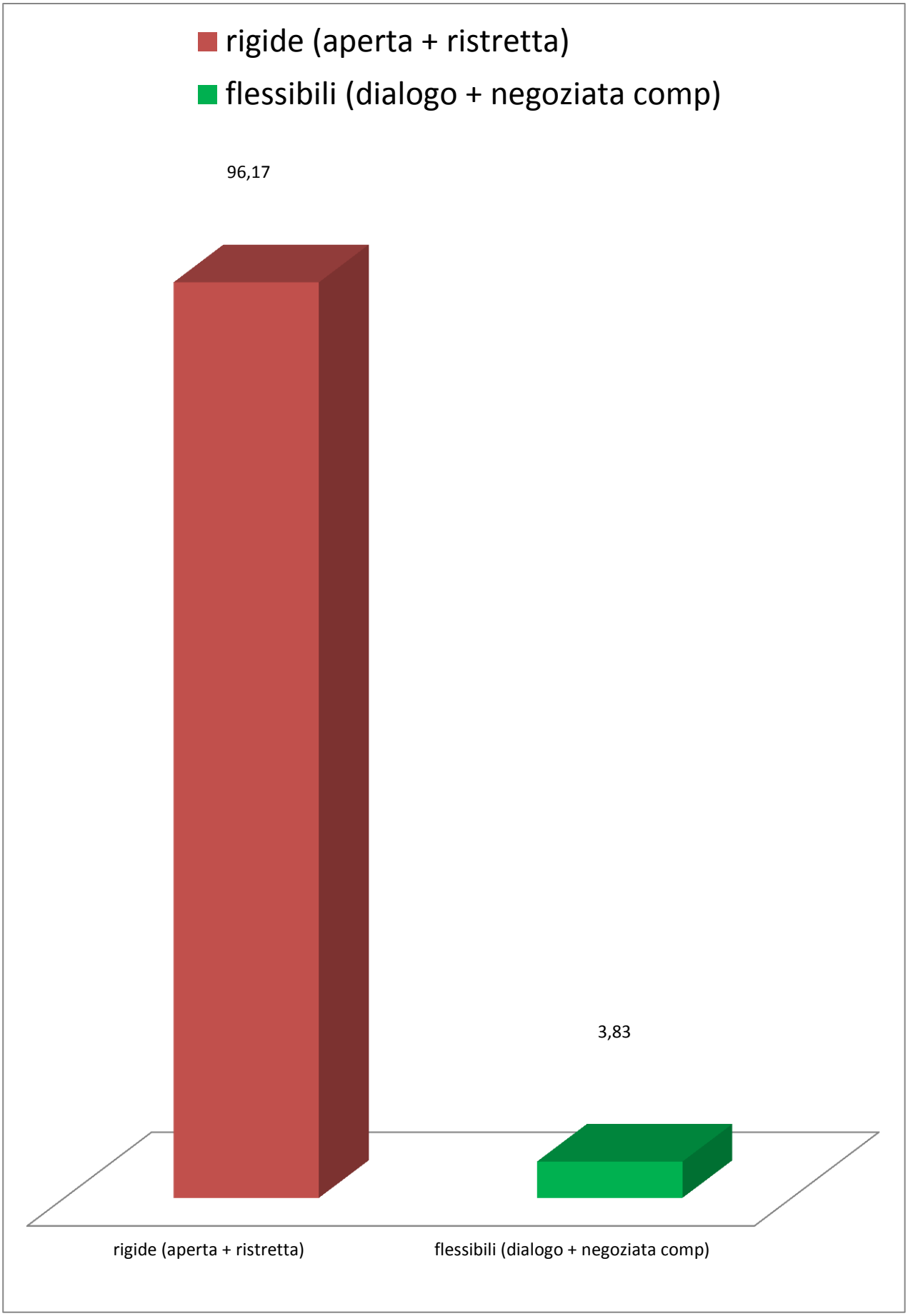
Figure 1.24 Procedures as share of use and median values 2006-2010[15]



[15] Detailed figures in annex 1.



[15] Detailed figures in annex 1.



rapporto tra modelli utilizzati in Italia, per importi superiori alle soglie europee: dati TED

il focus del sindacato sull'atto e sulla sua legittimità (piuttosto che sul risultato dell'attività) aggrava il problema

la necessità di mettere a fuoco l'operazione economica, soprattutto nel caso di contratti complessi

controesempi giurisprudenziali

danno alla concorrenza

cd vantaggi compensativi

ALCUNI SPUNTI PER IL DIBATTITO

tra le possibili direzioni di marcia

Condizioni al contorno

- **penalità sostitutive del risarcimento**
  - se lo scopo è colpire condotte indebite, un regime di responsabilità per colpa (oltretutto molto modificato) è l'arma più spuntata che esista: **G. Calabresi, Il costo degli incidenti (trad.), Giuffrè,ult.ed. 2015**
  - multe non assicurabili, handicap in termini di carriera, sono strumenti dissuasivi più precisi e affidabili della minaccia di un aleatorio risarcimento
- **premiare le condotte virtuose**
  - in una organizzazione normale, i dipendenti muniti di un minimo senso di considerazione di se stessi sono condizionati dal timore di non ottenere riconoscimenti, prima che dal pericolo di essere sanzionati
- **supporti preventivi**
  - valorizzazione funzioni consultive
    - C. Conti (art. 20, c2, lett. p, l 124/2015)
    - Anac
  - valorizzazione delle linee guida (es. res. medica legge Gelli, 24/2017)
  - affinamento vigilanza collaborativa
  - committenze ausiliarie, a supporto del RUP o della stazione appaltante, per i contratti complessi (vedi linee guida ANAC)
- **meccanismi assicurativi**
  - a copertura delle condanne
  - a copertura delle spese di lite

tra le possibili direzioni di marcia

Azioni selettive

visioni speculari e nuovo codice

M. Clarich, F.Luiso, A. Travi, Prime osservazioni sul recente codice del processo avanti alla corte dei conti, in Diritto Processuale Amministrativo, fasc.4, 2016, pag. 1271

A. Vetro, Analisi del d. lgs. 26 agosto 2016, n.174, codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (http://www.contabilita-pubblica.it)

non molto versosimile una riapertura del dibattito

tuttavia, correttivi programmati:

art, 20, c 6 L. 124/2015 "Entro due anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, il Governo può adottare uno o più decreti legislativi recanti le disposizioni integrative e correttive .."

il momento accusatorio

ruolo della pa

invito a dedurre e preclusioni istruttorie

regime di prescrizione