

Appunti in tema di condono contabile: verso una soluzione della questione dell'ammissibilità dell'istanza in presenza di appello del pubblico ministero.

Paolo Luigi Rebecchi

Con tre recenti ordinanze (n. 25/2009 del 5 febbraio 2009; n. 31/2009 del 25 febbraio 2009; n. 46/2009 depositata il 2 marzo 2009) la Sezione terza centrale di appello ha sollevato questione di massima con riguardo alle conseguenze connesse alla presentazione di un gravame del pubblico ministero nell'ambito del procedimento di definizione agevolata del giudizio di appello avverso le sentenze di condanna della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa .

Il tema costituisce uno degli argomenti ancora non risolti posti dallo speciale procedimento definitivo introdotto dalla legge finanziaria per il 2006.

La legge finanziaria per il 2006 (legge 23 dicembre 2005 n. 266) , ha introdotto, con i commi 231-232-233 dell'art. 1 , un procedimento anticipato di definizione semplificato del giudizio di appello dinanzi alla Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa..

In particolare è previsto che *"...231. Con riferimento alle sentenze di primo grado pronunciate nei giudizi di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti per fatti commessi antecedentemente alla data di entrata in*

vigore della presente legge, i soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di condanna possono chiedere alla competente sezione di appello, in sede di impugnazione, che il procedimento venga definito mediante il pagamento di una somma non inferiore al 10 per cento e non superiore al 20 per cento del danno quantificato nella sentenza.

232. La sezione di appello, con decreto in camera di consiglio, sentito il procuratore competente, delibera in merito alla richiesta e, in caso di accoglimento, determina la somma dovuta in misura non superiore al 30 per cento del danno quantificato nella sentenza di primo grado, stabilendo il termine per il versamento.

233. Il giudizio di appello si intende definito a decorrere dalla data di deposito della ricevuta di versamento presso la segreteria della sezione di appello.”¹

Le sezioni di appello hanno già pronunciato numerosi provvedimenti di accoglimento o di reiezione delle istanze di definizione.

Il nuovo procedimento è stato oggetto di applicazione a partire dal gennaio 2006 e al gennaio 2009, dopo tre anni, è stato oggetto di una valutazione complessiva sulla sua operatività in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario 2009 della Corte dei conti.

¹ S.IMPERIALI, *La definizione dell'appello contabile ad istanza di parte e le sentenze della Corte costituzionale n. 183 e n. 184 del 2007 e delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 3/QM del 2007*, in www.amcorteconti.it

E' stato osservato ²che "...La norma è stata oggetto di vari contrasti giurisprudenziali, ormai in via di superamento a seguito di chiarimenti interpretativi intervenuti ad opera della Corte Costituzionale e delle Sezioni riunite di questa Corte. Le tre Sezioni centrali d'appello hanno mediamente applicato una percentuale di riduzione pari al 23,50% dei crediti risarcitori accertati nelle sentenze pronunciate dalle Sezioni territoriali, pronunciando n. 97 sentenze dichiarative dell'estinzione dei relativi giudizi. Significativa è la circostanza che in relazione a tali procedimenti, a fronte di euro 8.292.111,51 dovuti a titolo di risarcimento in forza delle sentenze di primo grado, ne sono stati versati 1.948.332,78. Per gli stessi procedimenti lo Stato ha incamerato euro 102.174,74 a titolo di spese di giustizia. ..."

Inizialmente le nuove disposizioni vennero accolte con numerose perplessità, sia sul piano sostanziale, che dei profili processuali. Quanto al primo aspetto è stato ricordato ³ che "...Nella relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario 2006, il presidente della Corte dei conti ...rileva che ""provvedimenti di questa natura, per di più non legati a situazioni eccezionali e non ripetibili, finiscono con il creare aspettative sul loro ripetersi e ridurre ulteriormente l'effetto di deterrenza che rappresenta primaria ragione d'essere dell'istituto della responsabilità amministrativa...".

² F.PASQUALUCCI-Procuratore generale della Corte dei conti-*Relazione inaugurazione anno giudiziario 2009*-Roma, aula delle sezioni riunite, 11 febbraio 2009, in www.corteconti.it

³ S.BARERA, *Il condono erariale: aspetti e problemi applicativi alla luce degli interventi della Corte costituzionale*, in www.contabilita-pubblica.it;

Tali profili di perplessità hanno indotto la proposizione di alcune questioni di costituzionalità da parte della Sezione di appello per la Sicilia la quale nei tre provvedimenti di rimessione (ordinanze nn. 351, 352, 353 del 2006) lamentava⁴ "... “” l’assenza di un qualsiasi ratio normativa che non sia quella della limitazione patrimoniale del risarcimento per sé stessa””, un “”effetto premiale ingiustificato”” in contrasto con i “”principi del buon andamento e del controllo contabile””, la “”riduzione predeterminata e pressoché automatica della responsabilità amministrativa e della misura del risarcimento””, l’irragionevole inclusione nel beneficio dei soli soggetti condannati in primo grado e la conseguente esclusione di coloro che subiscono condanna in secondo grado a seguito di un appello del pubblico ministero; la riduzione , nell’ambito del procedimento di “condono”, del ruolo del pubblico ministero alla semplice espressione di un parere, l’affidamento al giudice contabile di un “”potere discrezionale illimitato nella individuazione delle ragioni da porre a fondamento dell’accoglimento della domanda” e della “concreta determinazione della misura del risarcimento””.

Si trattava di censure che andavano a contestare complessivamente il nuovo istituto, ritenendolo sostanzialmente in contrasto con l’assetto e le finalità della responsabilità amministrativo contabile.

Va osservato che tale impostazione non venne seguita unitariamente nei giudizi di appello.

Dinanzi alle sezioni centrali, infatti, la procura generale, ufficio requirente presso le stesse sezioni di appello e presso le sezioni riunite della Corte dei

⁴ S.BARERA, op. cit.

conti non prospettò questioni di costituzionalità ma tentò di definire, nei pareri espressi sulle prime istanze, i presupposti sostanziali e processuali di ammissibilità ed accoglibilità delle medesime, in assenza di espresse previsioni nelle norme da applicare.

In tal modo vennero evidenziati i profili di non ammissibilità dell'istanza nei casi di condotta dolosa, le forme dell'istanza e la sua sottoscrizione, l'ammissibilità dell'istanza in presenza di appelli già depositati antecedentemente alla entrata in vigore della legge 266/2005 (1 gennaio 2006) , la non ammissibilità di istanze proposte dopo la definizione del giudizio di appello in pendenza di ricorso per revocazione ovvero di ricorso per cassazione, il problema della proponibilità dell'istanza nel caso di gravame proposto anche dal pubblico ministero, la regolazione delle spese di giudizio di primo e secondo grado, la partecipazione del pubblico ministero al procedimento in camera di consiglio, le forme della definizione del giudizio ed in particolare la necessaria emissione di una sentenza finale, le concrete modalità di pagamento e l'esclusione della possibilità di pagamenti rateizzati, il rapporto fra decreto di condono e la pendenza di sequestri conservativi.

Le varie questioni, come sopra ricordato, hanno trovato una progressiva definizione giurisprudenziale.

Nella chiarificazione degli elementi sostanziali e processuali dell'istituto , di particolare rilievo sono state le decisioni della Corte costituzionale che ne hanno affermato la legittimità costituzionale.

Nella sentenza n. 183/2007 del 12 giugno 2007, la Corte costituzionale , ha in particolare affermato che “...*Contrariamente a quanto mostrano di ritenere le ordinanze di rimessione, le disposizioni censurate non limitano il potere di cognizione del giudice in sede camerale al mero esame dei presupposti di ammissibilità dell’istanza di definizione, ma richiedono che il giudice stesso valuti tutti gli elementi desumibili dall’accertamento dei fatti, già compiuto nella sentenza di primo grado (sussistenza del dolo, illecito arricchimento, gravità dei fatti, entità del danno, grado di intensità della colpa*⁵ *condizione patrimoniale del condannato).* In questo senso è,

⁵ Per qualificare la colpa grave si può ancora fare ricorso alla definizione di “massima negligenza” (ULPIANO - D. 50.16.2312- *Lata culpa est nimia neglegentia, id est non intellegere quod omnes intellegunt* -colpa grave è la massima negligenza, cioè non intendere ciò che tutti intendono).v. C.M. BIANCA, *Diritto civile*, Giuffrè, Milano, 1995- vol. 5- *La responsabilità*, pag. 580; E’ stata riconosciuta la sua configurabilità nel caso sia posto in essere un “...atteggiamento di grave disinteresse nell’espletamento delle proprie funzioni, di negligenza massima e di deviazione dal modello di condotta connesso ai propri compiti ...” (C.conti, sez. giur. Veneto, 10 febbraio 1997 n. 71) o quando si riscontrino “...evidenti e marcate trasgressioni degli obblighi di servizio o di condotta che siano ex ante ravvisabili o riconoscibili per dovere professionale d’ufficio e che, in assenza di oggettive ed eccezionali difficoltà si materializzano nell’inosservanza del minimo di diligenza richiesta ...” (C.conti, sez. riun. 10 giugno 1997, n. 56/A nonché sez. giur. Campania, 31 agosto 1998, n.58 e 12 giugno 1998, n. 49; sez. III centr. 23 luglio 1996, n. 320 e 5 giugno 1997, n. 73) o comunque lo scostamento dallo *standard* minimo di diligenza richiesto nell’espletamento dei compiti propri della funzione rivestita secondo i canoni della colpa “professionale” (sez. giur. Emilia Romagna, 27 novembre 1996, n. 697; sez. giur. Toscana, 29 aprile 1997, n. 313; sez. giur. Sicilia, 19 agosto 1997, n. 216), tenendosi conto delle circostanze del caso concreto ampiamente illustrate nella sentenza impugnata, nonché della palese prevedibilità del danno connesso all’atteggiamento tenuto (sez. giur. Marche, 18 agosto 1998, n. 1931; sez. Toscana, 12 ottobre 1998, n. 135; sez. I centr. n. 335 del 2 ottobre 2002). Recentemente sez. I centrale, n.260 del 29 novembre 2002 e n. 147 del 26 maggio 2003 , hanno evidenziato la nozione di *figura sintomatica* delle varie definizioni fornite dalla giurisprudenza , precisando che “...*ai fini della determinazione della colpa grave si è ritenuto – sez. Molise sent. n. 89/2001; sez. I centr. n. 190/2002; n. 228/2002; n. 234/2002; n. 235/2002 – che possa farsi riferimento alle norme che precisano questo livello di colpevolezza, quali l’art. 5 del d.lgs. 472/97 – sulle sanzioni amministrative per violazione delle norme tributarie – nel testo sostituito dall’art. 2 del d.lgs. 203/98, secondo il quale “la colpa è grave quando l’imperizia o la negligenza del comportamento sono indiscutibili e non è possibile dubitare ragionevolmente del significato e della portata della norma violata e, di conseguenza, risulta evidente la macroscopica inosservanza di elementari obblighi tributari “ oppure l’art. 2 della legge 117/88 – sulla responsabilità dei magistrati – che definisce grave la violazione di legge “ determinata da negligenza inescusabile”. Ed in quest’ambito normativo più determinato si giustificerebbero le varie specificazioni della gravità della colpa proposte dalla giurisprudenza quali: l’inosservanza del minimo di diligenza; la prevedibilità e prevedibilità dell’evento dannoso; la cura sconsiderata e arbitraria degli interessi pubblici; il grave disinteresse nell’espletamento delle funzioni; la totale negligenza nell’esame del fatto e dell’applicazione del diritto; la macroscopica deviazione dal modello di condotta connesso alla funzione; la sprezzante trascuratezza dei doveri*

del resto, orientata la giurisprudenza della Corte dei conti, Sezione centrale d'appello, secondo cui l'ammissione alla definizione presuppone una valutazione di merito da parte del giudice contabile sul fatto che l'esigenza di giustizia possa ritenersi soddisfatta a mezzo della procedura accelerata, escludendosi che a tale definizione possa accedersi in presenza di dolo del condannato o di particolare gravità della condotta. Si deve pertanto ritenere che la sussistenza di un ampio potere del giudice contabile di rigettare l'istanza in caso di non meritevolezza della definizione in via abbreviata costituisca un presidio adeguato alla tutela dei principi costituzionali – buon andamento della pubblica amministrazione; ragionevolezza delle scelte del legislatore, alla luce del principio di responsabilità dei pubblici dipendenti; effettività della giurisdizione contabile – evocati dalle ordinanze di rimessione. Inoltre, la previsione concernente la determinazione, ad opera della Corte dei conti in sede di appello, della somma dovuta – in misura non superiore al trenta

di ufficio resa estensiva attraverso un comportamento improntato alla massima negligenza o imprudenza ovvero ad una particolare noncuranza degli interessi pubblici...". In dottrina v. P.MADDALENA, *La colpa nella responsabilità amministrativa*, in *Riv. Corte dei conti*, 1997, 2, pag. 272 e ss.; C. ASTRALDI DE ZORZI, *Colpa grave e dolo: responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti*, in *Enti Pubblici*, 1/96 pag. 160 e ss.; P.MADDALENA, *La nuova conformazione della responsabilità amministrativa alla luce della recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in www.amcortecont.it Per ulteriori precisazioni con riguardo all'elemento soggettivo C. cost. 24 ottobre 2001, n. 340 nonché C. PAGLIARIN, *Colpa grave ed equità nel giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti*, Padova, 2002; C.PAGLIARIN, *Il rebus della colpa grave*, Relazione al seminario di studi su *La responsabilità amministrativa nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti*, Regione Veneto - Palazzo Giovannelli, Venezia 15 luglio 2003; F. GARRI, *op. cit.*, pagg. 2-3, che precisa ulteriormente che "...l'istituto dell'errore professionale, già alla stregua della costruzione giurisprudenziale fatta propria dalla giurisdizione contabile (a partire dalle fondamentali decisioni delle SS.RR. n. 317/1983 e n. 397/1985), porta a definire l'area della risarcibilità del danno pubblico nei limiti dell'inescusabilità dell'errore professionale e quindi della gravità della colpa. La valutazione di questo limite, prima assegnata al giudice, è divenuta attribuzione del pubblico ministero nell'attivazione della pretesa patrimoniale quando i risultati dell'azione amministrativa non siano conseguiti per inosservanza di doveri di comportamento...". Per la rilevanza della *prassi contra legem* ci si permette il rinvio a "Prassi contra legem e responsabilità amministrativa contabile: valore scriminante della colpa grave?", in *Rivista della Corte dei conti*, 1999, n. 2, pp. 194-206. In argomento ed in sensi negativo v. sez Umbria, 11 maggio 2004, n. 218, in *Riv. Corte dei conti*, 2004, 3, pp. 176

