

Sent. n.1096/2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE
PER IL LAZIO

Composta dai seguenti magistrati:

Dr. Ivan De Musso	Presidente
Dr. Franco Mencarelli	Consigliere
Dr.ssa Chiara Bersani	Consigliere Rel.

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nel giudizio di responsabilità n. 68690 ad istanza della Procura Regionale per
la Sezione Lazio,

contro Luigi Biggeri, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Francesca e Federico Sorrentino e
presso di loro domiciliato in Roma al Lungotevere delle Navi 30;

Giuseppe Perrone ed Olimpio Cianfarani, rappresentati e difesi dagli Avv.ti Diego Vaiano e
Raffaele Izzo, e presso di loro domiciliati in Roma al Lungotevere Marzio 3;

Vittoria Buratta, Viviana Egidi e Francesco Zanella, rappresentati e difesi dall'Avv.Fabio
Lorenzoni e presso di lui domiciliati in Roma alla Via del Viminale 43;

Giuseppe A.Certomà, Andrea Mancini, Roberto Monducci, Gian Paolo Oneto e Valerio
Terra Abrami, rappresentati e difesi dagli Avv.ti Luisa Torchia, Tommaso Di Nitto e Claudio
Cataldi e presso di loro domiciliati in Roma alla Via Sannio 65;

Linda Laura Sabbadini, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Aristide Pollice e Filippo Degni
e presso di loro domiciliata in Roma alla P.zza Adriana 6;

Aldo Orasi, nato il 6.2.1954, n.c., residente in Roma a Via del Casaletto n. 239;

con intervento volontario dell'ADUSBEF e del Sindacato USI/RdB/-Ricerca, rappresentati e difesi dall'Avv.Enrica Isidori, in Roma al Vicolo del Buon Consiglio n.31;

Visti gli atti ed i documenti di causa;

Uditi alla pubblica udienza del 12.01.2012, con l'assistenza del Segretario Dr.ssa Daniela Martinelli, il P.M. in persona del V.P.G. Massimiliano Minerva e l'Avv. Torchia per i convenuti Certomà, Mancini, Monducci, Oneto e Terra Abrami, l'Avv. Lorenzoni per Buratta, Egidi e Zannella, l'Avv. Sorrentino per Biggeri , l'Avv . Resta per delega dell'Avv. Vaiano per Perrone e Cianfarani, l'Avv. Molea per delega dell'Avv.Police per Sabbadini ; l'Avv. Troianello per delega dell'Avv. Isidori per l'AUSBEF e per l'USI;

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione del 05.08.2008 Procura di questa Corte, a seguito di notizia di danno pervenuta per esposto del 07.05.2007 dell'USI/RdB-Ricerca Sindacato Nazionale Lavoratori della Ricerca dell'Unione Sindacale Italiana, ha convenuto in giudizio amministratori e dirigenti dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) per il danno da loro causato per la mancata applicazione delle sanzioni di cui all'art.11 del d.lgs. 6.9.1989 n.322, previste per la violazione dell'obbligo di fornire le informazioni richieste dall'Istituto in sede di raccolta dei dati necessari all'elaborazione di indagini statistiche, obbligo previsto dall'art.7 comma 1 del medesimo decreto legislativo.

A seguito della notizia di danno rilevata dall'esposto, che evidenziava un danno determinabile tra un minimo di 155 milioni di euro annui ad un massimo di 1,5 miliardi di euro annui, in relazione alla entità della sanzione da applicarsi e ai differenti casi di mancata risposta connessa alle indagini statistiche di titolarità ISTAT (quantificati in totale in circa 350.000 all'anno), la Procura ha delegato ulteriori indagini alla Ragioneria

Generale dello Stato, Ispettorato Generale di Finanza, che ha riferito con la relazione ispettiva del 23.10.2007.

Nella suddetta relazione, dopo ampia ricostruzione del sistema statistico nazionale e del meccanismo di applicazione delle sanzioni, imperniato sulla competenza dell'Ufficio di Statistica all'accertamento della violazione e alla redazione del verbale previa contestazione degli addebiti nei modi e nei termini di cui all'art.13 e ss. della legge 24.11.1981 n.689, con comunicazione all'ISTAT dell'apertura del procedimento, e sulla competenza del Prefetto (al quale il motivato rapporto in ordine alla violazione deve essere trasmesso) alla applicazione della sanzione ai sensi dell'art. 18 della medesima legge, si evidenzia che l'ISTAT non ha mai proceduto all'accertamento di alcuna sanzione sin dalla entrata in vigore del d.lgs n. 322/89, con il quale il sistema sanzionatorio è stato depenalizzato prevedendosi la attuale sanzione pecuniaria amministrativa di cui al citato art. 11 del medesimo decreto.

La Procura ha contestato ai convenuti la mancata applicazione per gli anni 2002-2007, periodo non coperto da prescrizione, delle sanzioni pecuniarie connesse all'obbligo di risposta, analizzando l'anno di effettuazione dell'indagine, il campione totale di rilevazione (unità di rilevazione), il totale dei rispondenti, i rifiuti di risposta, il numero dei non rispondenti per cause che vanno dal mancato contatto ai casi di soggetti non in grado di rispondere, il totale delle unità rilevate fuori campo di osservazione per errori nelle liste e le unità non risolte (le mancate risposte non diversamente classificabili, perché non è pervenuto un rifiuto espresso e non rientrano nelle altre categorie). Nelle relative tabelle di sintesi, riportate nell'atto di citazione, ha evidenziato il fenomeno delle mancate risposte calcolandolo : a) per le famiglie intervistate, intorno al 7/10 % annuo degli intervistati e con riferimento ai soli rifiuti; b) per le indagini infrannuali sulle imprese, nel 25-50% degli intervistati con riferimento alle unità non risolte; c) per le indagini annuali sulle imprese, nel

25-50% con riferimento alle recidive; d) ed in una minore ma rilevante entità per le istituzioni pubbliche e private, che ha determinato computando sia le unità non risolte che i rifiuti, ed ha ad esso connesso un danno da mancata applicazione di sanzioni pecuniarie, calcolandolo per il solo periodo 2002/2006 (con esclusione del 2007) e con decurtazione prudenziale di larghe percentuali, per tener conto di eventuali sovrastime (il 50%, per le famiglie, il 40% ed il 50% per le due tipologie di indagini sulle imprese, ed il 30% per le istituzioni), e quantificandolo rispettivamente per ogni settore in euro 10.475.235,00, euro 31.020.000,00, euro 139.590.000,00, ed euro 10.340.000,00, e dunque nel complessivo importo di euro 191.425.235,00.

A seguito dell'invito a dedurre notificato il 19.11.2007 al Presidente dell'Ente Luigi Biggeri ed ai Direttori del Dipartimento ed ai Direttori Centrali, contestando loro una ipotesi di responsabilità erariale per mancata applicazione di sanzioni per euro 191.000.000,00 suddiviso pro quota tra loro in ragione della diversa percentuale di responsabilità a ciascuno imputabile, la Procura ha analizzato le rispettive osservazioni, presentate sia per iscritto sia in sede di audizione e, non ritenendole esimenti, le ha specificatamente contestate nell'atto di citazione, emesso il 05.08.2008 a seguito della proroga di 120 giorni dei termini di cui all'art. 5, comma 1, della legge n.19/94 accordata con ordinanza n.14 del 14.5.2008, citazione che ha notificato solo agli attuali convenuti.

Con atto modificativo della citazione, depositato il 13.10.2009, la Procura ha chiesto poi l'estromissione dal giudizio del Dr. Aldo Orasi, per il quale ha contestualmente disposto l'archiviazione del relativo procedimento, per essere egli stato erroneamente inserito nell'atto di citazione, come sarebbe dato riscontrare dalla circostanza che il suo nome non compare ivi nel riparto del danno tra i soggetti ritenuti responsabili.

La Procura ha rilevato gli elementi della responsabilità nel danno come sopra accertato e determinato nella sua illiceità, che deriva dalla violazione delle citate norme di legge che

prevedono l'applicazione della sanzione pecuniaria, per violazione del principio della obbligatorietà dell'azione sanzionatoria, e nel profilo di colpa grave che necessariamente connota la intenzionale violazione di una norma imperativa, qual è quella che impone di applicare una sanzione a fronte di una fattispecie tassativamente descritta e che non presenta alcun profilo di discrezionalità se non nella determinazione della misura del quantum dovuto, e a fronte del fatto evidenziato dai documenti depositati in giudizio che l'ISTAT non ha mai applicato sanzioni per il periodo considerato, ha diversamente prospettato la responsabilità dei convenuti come riflesso del rispettivo ruolo svolto all'interno dell'ISTAT.

Più specificatamente, al Presidente dell'Istituto, Dr. Biggeri, è imputato di non essersi mai dato carico di affrontare il problema dell'applicazione delle sanzioni né di sollecitare alcuna modifica della normativa che semplificasse il procedimento né quale vertice dell'Istituto né quale Presidente del Consiglio dell'ISTAT e membro del COMSTAT, e ciò sino all'aprile 2006, successivamente cioè all'esposto presentato alla Corte dei Conti. A tale compito egli sarebbe stato invece soggetto in base alle sue competenze e funzioni istituzionali, secondo il disposto dell'art. 16, comma 1, del d.lgs. n.322/89 per il quale il Presidente "provvede all'amministrazione dell'Istituto assicurandone il funzionamento", e per le sue stesse competenze quale preposto ratione officii al Consiglio ed al COMSTAT .

Ritenendo che i componenti del Consiglio dell'Istituto siano esenti da colpa grave, per non essere stato l'organo collegiale sufficientemente edotto del relativo problema da parte del Presidente, la Procura ha escluso nei loro confronti l'azione di risarcimento, mentre ha convenuto i sigg. Perrone e Cianfarani nella loro qualità di Direttori Generali dell'Istituto per aver essi omesso di fornire direttive, di controllare l'attività degli uffici, di avviare attività sanzionatorie, compiti che rientrerebbero in quelli di coordinamento ad essi spettanti in base alle disposizioni del d.lgs n. 165/2001, nonché i Direttori del Dipartimento e Direttori

Centrali (Buratta, Calzaroni, Mancini, Terra Abrami, Certomà, Egidi, Monducci, Sabbadini, Zannella) in quanto ad essi competono funzioni di indirizzo e coordinamento degli uffici dipendenti, tra i quali quelli di dare attuazione ai procedimenti di irrogazione delle sanzioni nei termini di cui all'art.11 del d.lgs n.322/1989, ed ha ripartito il danno tra di essi in funzione del ruolo rivestito, concludendo per l'addebito per il 50% dell'importo totale al Presidente Biggeri, per il 20% ai Direttori Generali Perrone e Cianfarani ciascuno in ragione del periodo nel quale hanno esercitato e relative funzioni, per il 20% ai Capi di Dipartimento Mancini, Egidi, Zannella e Buratta, sempre in ragione del periodo in cui ciascuno ha esercitato le proprie funzioni, e per il 10% ai Direttori Centrali Calzaroni, Terra Abrami, Certomà, Monducci e Sabbadini, con lo stesso criterio di ripartizione pro quota, e per la loro condanna al risarcimento di complessivi euro 191.425.235,00, oltre interessi, rivalutazione e spese di giudizio ripartiti secondo la tabella di cui a pag. 199 dell'atto di citazione e di seguito riportata:

		Data inizio incarico	Data incarico	Fine	Durata incarico pro/quota	Importo addebitato
Luigi Biggeri						95.712.617,50 95.712.617,50
Giuseppe Perrone		gen-03	dic-03		12	7.657.009,40
Olimpio Cianfarani		gen-04	dic-07		48	30.628.037,60
					38.285.047,00	
Andrea Mancini	Dip.Stat.E	gen-03	giu-03		3	1.914.252,35
Viviana Egidi	Dip. Stat. S.i	gen-03	giu-03		3	1.914.252,35
Francesco Zannella	Dip.Prod.Stat. Coord.T.S.	lug-03	dic-04		18	11.485.514,10
Vittoria Buratta	Dip.Prod.Stat. Coord.T.S.	gen-05	dic-07		36	22.971.028,20
					38.285.047,00	
Roberto Monducci	D.C. Stat.E. Strutt.	gen-03	giu-03		1,5	478.563,09
Gian Paolo Oneto	D.C. Stat E. Cong.	gen-03	giu-03		1,5	478.563,09
Vittoria Buratta	D C Indagini Ist. Soc	gen-03	giu-03		1,5	478.563,09
Linda L. Sabbadini	D.C. Indagini Cond. Q. V.	gen-03	giu-03		1,5	478.563,09

Andrea Mancini Giuseppe A. Certomà Gian Paolo Oneto Roberto Monducci Valerio Terra Abrami Linda Laura Sabbadini	D.C. Stat.E. Strutt. (DCSS) D.C. Stat.E. Strutt. (DCSS) D.C. Stat.E Cong. (DCSC) D.C. Stat. Prezzi e C. e (DCPC D C. Stat. Indagini Ist.S (DCIS) D.C. Indagini Cond. O. V. (DCCV)	lug-03 giu-06 lug-03 lug-03 lug-03 lug-03 lug-03 lug-03	mag-06 dic-07 dic-07 dic-07 dic-07 dic-07 dic-07	7 3,8 10,8 10,8 10,8 10,8 10,8	2.233.294,41 1.212.359,82 3.445.654,23 3.445.654,23 3.445.654,23 3.445.654,23 3.445.654,23
---	---	--	--	--	--

19.142.523,50

Le predette argomentazioni e conclusioni dell'atto di citazione avevano tenuto conto della avvenuta emanazione, nel corso della fase istruttoria del presente giudizio, dell'art. 44 del decreto legge n.248 del 2007, convertito in legge n. 31 del 28.02.2008, che dispone: "Fino al 31.12.2008 ai fini della applicazione delle sanzioni amministrative previste dall'art.11 del decreto legislativo 06.09.1989 n. 322 e con riguardo alle rilevazioni statistiche svolte anche anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto, è considerato violazione dell'obbligo di risposta di cui all'art. 7, comma 1, del medesimo decreto legislativo n. 322/89 esclusivamente il rifiuto formale di fornire i dati richiesti".

Nei confronti di detta disposizione infatti la Procura ha sollevato contestuale censura di illegittimità costituzionale basata sull'efficacia retroattiva della disposizione medesima, derivante dal fatto che essa fornisce una interpretazione autentica dell'art. 7, comma 1, del citato d.lgs n.322/89, e sul conseguente effetto che essa comporterebbe nel presente giudizio, che la Procura individua nell'esclusione della punibilità della violazione dell'obbligo di risposta se non nelle ipotesi di rifiuto formale, anche per le violazioni antecedenti alla sua entrata in vigore, e conseguentemente nell'esclusione anche dei presupposti per l'accogliibilità della odierna pretesa risarcitoria come formulata.

L'ADUSBEF (Associazione per la Difesa degli Utenti dei Servizi Bancari e Finanziari) ha depositato il 17.09.2009 atto di intervento volontario, ex art.47 del Reg.Proc. per i giudizi avanti alla Corte dei Conti di cui al R.D. n.1038/1933, per sostenere le ragioni della Procura, rilevando il suo interesse concreto ed attuale alla condanna dei convenuti per la tutela degli interessi diffusi dei consumatori ed utenti in genere, che afferma lesa dal comportamento omissivo dei convenuti, in quanto la mancata applicazione di sanzioni avrebbe negativamente influenzato la qualità ed attendibilità dei risultati delle indagini statistiche e dunque avrebbe specificatamente leso il bene pubblico che i dati statistici costituiscono ai sensi dell'art.10 del d.lgs n. 322/89, per il quale "i dati elaborati nell'ambito delle rilevazioni statistiche comprese nel programma statistico nazionale sono patrimonio della collettività".

Ha pure presentato atto di intervento volontario ad adiuvandum il 24.9.2009, sostenendo le ragioni della Procura, il Sindacato USI/RdB/Ricerca.

Si sono costituiti il 22.09.2009 il Presidente Biggeri tramite gli Avv.ti Francesca e Federico Sorrentino, i convenuti Certomà, Mancini, Monducci, Oneto e Terra Abrami, tramite gli Avv.ti Luisa Torchia, Tommaso Di Nitto e Claudio Cataldi, i convenuti Cianfarani e Perrone tramite gli Avv.ti Diego Vaiano e Raffaele Izzo, i convenuti Buratta, Egidi e Zannella tramite l'Avv.to Fabio Lorenzoni, e la convenuta Linda Sabbadini tramite gli Avv.ti Aristide Pollice e Filippo Degni.

La difesa del Biggeri ha ripercorso ed integrato le principali argomentazioni difensive già avanzate dal convenuto in sede di osservazioni all'invito a dedurre, particolarmente soffermandosi sulla mancanza degli estremi della colpa grave, rilevando ulteriormente che a seguito della entrata in vigore dell'art. 44 del d.l. n.248/2007, che ha delimitato l'ambito della applicabilità della sanzione alle sole ipotesi di formale rifiuto di fornire i dati richiesti, l'Istituto si è sollecitamente attivato per l'organizzazione delle necessarie procedure e

strutture e con deliberazione DGEN n. 25 dell'11.03.2008 ha costituito la nuova struttura "Ufficio Sanzioni Amministrative " posta sotto la Direzione Generale, ed ha affidato ad altro Ufficio della Direzione Centrale della Contabilità le successive fasi di accertamento e riscossione di proventi, e che a seguito di ciò ha accertato: a) che il tempo richiesto per l'avvio della procedura sanzionatoria, comprensivo anche della fase di accertamento, si è rivelato essere di 120 giorni, motivo per cui le eventuali risposte ottenute dai soggetti nei cui confronti sia stata avviata la procedura di accertamento non sono utilizzabili ai fini della produzione dell'informazione statistica; b) che gli importi delle sanzioni applicate nel 2009 (pari ad euro 33.242,00 per il primo semestre, come da prospetto che allega) sono stati di gran lunga inferiori alle spese sostenute, dirette ed indirette, pari ad euro 245.107,00, e che dunque tali dati confermano sia la mancanza di danno erariale sotto il profilo strettamente patrimoniale, sia l'inefficacia della sanzione, pur nella nuova configurazione del suo ambito, ad implementare il grado di attendibilità dell'insieme dei dati raccolti.

Ha concluso il Biggeri in via principale per la reiezione della pretesa di condanna, in via subordinata per l'integrazione del contraddittorio nei confronti dei componenti del Consiglio, rispetto ai quali la difesa del convenuto non ritiene sussistente alcuna ragione di scrimine rispetto alla posizione del Biggeri, nonché per la riduzione del danno imputabile in ragione delle somme da ascrivere a titolo di spese per i procedimenti di applicazione delle sanzioni, e per la declaratoria di parziale prescrizione del danno contestato, ed ampiamente approfondendosi in argomentazioni con le quali confuta le ragioni a fondamento della questione di legittimità costituzionale dell'art. 44 citato sollevata dalla Procura, ha chiesto la previa declaratoria di manifesta infondatezza della stessa.

Gli Avv.ti Luisa Torchia, Tommaso Di Nitto e Claudio Cataldi per i convenuti Certomà, Mancini, Monducci, Oneto e Terra Abrami, hanno molto ampiamente contraddetto sia in punto di fatto che di diritto la tesi accusatoria, avanzando pregiudizialmente istanza per la

declaratoria di nullità degli atti istruttori ex art.17, comma 30 ter, del d.l. n.78/2009 (istanza avanzata anche dalla difesa del Biggeri il successivo 06.10.2009, e dai convenuti Cianfarani e Perrone l'8 10 2009) , ed hanno eccepito:

- la nullità dell'atto di citazione per incertezza dell'oggetto, in quanto essa determina il danno con rinvio alla quantificazione effettuata in sede ispettiva solo con criterio estimatorio e senza alcun riscontro effettivo;
- la mancata prova della condotta specificatamente addebitabile ai convenuti, e della entità dei procedimenti per i quali le contestate omissioni si sarebbero verificate;
- la prescrizione del risarcimento del danno per le violazioni perpetrate anteriormente al 2002;
- l'impossibilità di stralciare la posizione degli altri componenti del Consiglio dell'Istituto, dei quali hanno chiesto che sia disposta la chiamata in giudizio;
- l'inaammissibilità ed infondatezza dell'intervento adesivo dell'ADUSBEF e dell'USI, che non appaiono sostenuti da alcuno specifico interesse ad agire, neanche indicato dagli interventori;
- l'insussistenza del danno sia sotto il profilo della pretesa diminuita qualità delle rilevazioni statistiche (che sarebbe smentita dalle osservazioni positive dell'EUROSTAT, di cui allega i report), né sotto il profilo del danno patrimoniale che sarebbe stato confusamente determinato, includendo tutti i casi di mancata risposta anche pertinenti ad altri enti facenti parte del sistema statistico nazionale, e senza tener conto dei costi derivanti dalle procedure di applicazione delle sanzioni;
- l'insussistenza del profilo della colpa grave nei convenuti, che non potevano agire senza le necessarie direttive degli organi di vertice e senza che alcun rilievo sulla loro attività fosse stato per l'innanzi sollevato dagli organi di controllo;
- l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Procura;

ed hanno concluso in via preliminare per la declaratoria di nullità degli atti processuali, per la dichiarazione di nullità dell'atto di citazione, di intervenuta prescrizione del diritto al risarcimento e di inammissibilità degli interventi adesivi, nonché per l'integrazione del contraddittorio, e nel merito in via principale per il rigetto della domanda perché infondata ed in via subordinata per la rideterminazione del danno erroneamente quantificato.

I convenuti Cianfarani e Perrone, tramite gli Avv.ti Diego Vaiano e Raffaele Izzo, hanno contestato ampiamente la tesi della Procura volta al deferimento della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 44 del citato d.l., chiedendo la reiezione della questione per manifesta infondatezza e rilevando che il contenuto della norma di per sé dimostra la tesi difensiva sostenuta, e cioè che essa era di impossibile attuazione così come formulata, e che la sanatoria di cui al citato art. 44 esprime proprio la presa di coscienza del legislatore di tale situazione, accompagnata da disposizioni di transito al regime successivo attualmente vigente, ed hanno concluso preliminarmente per la improcedibilità della azione della Procura.

In via subordinata hanno dedotto l'inammissibilità dell'azione nei confronti dei due convenuti poiché l'addebito loro formulato nell'invito a dedurre non coinciderebbe con quello successivamente formulato nell'atto di citazione. Nel primo, la responsabilità è stata loro contestata nella qualità di componenti del Consiglio di amministrazione, mentre nella seconda, emessa a seguito delle deduzioni nelle quali essi avevano segnalato di essere membri del Consiglio solo in qualità di Direttore Generale dell'ISTAT, senza dunque alcun diritto al voto e dunque esenti dalla responsabilità dei membri degli organi collegiali collegata alla espressione del voto favorevole, a termini dell'art. 1 ter della legge n.20/94, l'addebito è stato loro contestato nella qualità di

Direttore Generale, circostanza che avrebbe loro impedito di svolgere una adeguata difesa su tale specifica contestazione nella fase dell'invito a dedurre.

Nel merito, in via subordinata, hanno comunque contestato le conclusioni della Procura, rilevando:

- la mancanza di colpa grave nella figura del Direttore Generale, competente a dare direttive ai Dipartimenti e alle Direzioni Centrali solo per quanto riguarda il reclutamento e l'amministrazione del personale e l'acquisizione di beni e servizi, nonché in via generale per le sole Direzioni Centrali che operano all'interno della Direzione Generale, potere che nei confronti di tutte dette strutture sussiste solo in capo al Consiglio di Amministrazione;
- la mancanza di danno, per non confluire le somme da irrogazione di sanzioni nelle casse dell'Istituto, ma in quelle dello Stato;
- la mancanza di nesso causale tra il comportamento e le competenze dei convenuti ed il danno a loro contestato, attribuibile ai soli Direttori Centrali;

ed hanno concluso in via principale per l'improcedibilità ed inammissibilità dell'azione e per la sua infondatezza nel merito, ed in via subordinata per l'utilizzo del potere riduttivo .

I convenuti Buratta, Egidi e Zannella, tramite l'Avv.to Fabio Lorenzoni, hanno eccepito in via assorbente e preliminare che l'entrata in vigore dell'art. 44 del d.l. n.248/2007 destituisce di fondamento l'azione della Procura non solo sotto il profilo del merito, che hanno comunque contestato anche con riferimento al previgente regime negando ogni presupposto della responsabilità ad essi addebitata, ma anche sotto quello della stessa procedibilità della azione, per non aver essa tenuto conto delle modifiche legislative intervenute nelle more della chiamata in giudizio, confutando le argomentazioni della Procura a sostegno della tesi della illegittimità costituzionale della citata disposizione, ed concludendo per l'assoluzione dei convenuti.

La convenuta Sabbadini, tramite gli Avv.ti Aristide Pollice e Filippo Degni, ha ampiamente, contestato gli addebiti sotto tutti i profili del merito, sia in ragione delle sue competenze, sia sotto il profilo della colpa grave ad ella attribuita, sia sotto il profilo del danno, confutando anche gli argomenti della Procura a sostegno della questione di legittimità costituzionale.

All'udienza del 12 10 2009 l'istanza di nullità è stata trattata congiuntamente con il merito della causa, e con sentenza parziale n. 2065/2009 sono state decise le questioni pregiudiziali e preliminari come di seguito:

- 1) è stata respinta perché infondata l'eccezione di nullità degli atti istruttori per violazione dell'art. 17, comma 30-ter, del d.l. 01/07/2009, n. 78, conv. in legge 03/08/2009, n. 102, nel testo corretto dal d.l. 3/8/2009, n. 103;
- 2) è stata disposta l'estromissione dal giudizio del convenuto Aldo Orasi;
- 3) è stata respinta perché infondata l'eccezione d'inammissibilità degli interventi adesivi dell'ADUSBEF e del Sindacato USI/RdB/-Ricerca;
- 4) è stata respinta perché infondata la censura di improcedibilità dell'azione della Procura per non aver essa tenuto conto dell'entrata in vigore dell'art. 44 del d.l. n.248/2007, sollevata dai convenuti Buratta, Egidi e Zannella;
- 5) è stata respinta perché infondata l'eccezione di nullità dell'atto di citazione per incertezza dell'oggetto, presentata dai convenuti Certomà, Mancini, Monducci, Oneto e Terra Abrami;
- 6) è stata respinta l'eccezione di inammissibilità della citazione per violazione del principio di corrispondenza con l'invito a dedurre, presentata dai convenuti Cianfarani e Perrone;

7) è stata accolta l'eccezione di parziale prescrizione del danno, e per l'effetto l'oggetto dell'accertamento dei presupposti della responsabilità è stato circoscritto ai fatti ed elementi relativi al periodo successivo alla data del 19.11.2002;

8) è stato rinviato al merito l'esame della richiesta di integrazione del contraddittorio.

Con la contestuale ordinanza n. 664/2009 è stata dichiarata non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44 del d.l. n. 248 del 2007, convertito in legge n.31 del 28.2.2008, sollevata dalla Procura nell'atto di citazione, ed è stata ordinata la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale con sospensione del presente giudizio.

Con sentenza n. 93 del 21.03.2011 la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la suddetta questione di illegittimità costituzionale, ed il giudizio è stato riassunto con istanza di fissazione di udienza depositata il 21.09.2011, con la quale la Procura ha chiesto la prosecuzione del giudizio sussistendo, a seguito della sentenza costituzionale, i presupposti per una condanna parziale dei convenuti - con esclusione del convenuto Orasi estromesso- per le sole ipotesi di omissione di sanzioni connesse ai casi di rifiuto esplicito di risposta, la cui entità costituirebbe danno determinabile come da prospetto già contenuto nell'atto di citazione o con l'esercizio dei poteri istruttori da parte del Collegio stesso, ed in via subordinata ha chiesto che nell'ipotesi di dichiarazione di estinzione del giudizio sia disposta la condanna dei convenuti alle spese, in quanto responsabili dei fatti storici loro imputati.

All'udienza del 12.01.2012 il V.P.G. Minerva ha ribadito la permanenza dei presupposti della azione risarcitoria per i casi di formale rifiuto di rispondere, inteso in senso ampio a ricomprendere non solo i casi di rifiuto esplicito ma anche le ipotesi di rifiuto espresso in forma tacita, con la sola esclusione dei casi di omessa sanzione collegata all'omessa comunicazione di dati o alla comunicazione di dati errati. Nel merito, si è preliminarmente

opposto alla richiesta di integrazione del contraddittorio, rilevando che il Collegio rimane comunque libero di valutare l'eventuale apporto causale degli altri membri del Consiglio, per i quali la Procura ha escluso la punibilità per mancanza del requisito della gravità della colpa, riducendo proporzionalmente il danno addebitabile agli odierni convenuti. Ripercorrendo le argomentazioni già sviluppate, ha concluso per la quantificazione del danno secondo i criteri e le tabelle contenute nell'atto di citazione o, in via graduata, anche disponendo un accertamento istruttorio o procedendo con determinazione del danno secondo equità, trattandosi di un tipico caso di difficile quantificazione del danno.

L'Avv. Torchia, per Giuseppe A. Certomà, Andrea Mancini, Roberto Monducci, Gian Paolo Oneto e Valerio Terra Abrami, e l'Avv. Sorrentino, per Luigi Biggeri, hanno eccepito la novità della domanda di risarcimento per i casi di omessa sanzione collegata al formale rifiuto di rispondere, che costituirebbe una fattispecie nuova e sarebbe stata dunque introdotta in giudizio alla odierna udienza in violazione del contraddittorio per mutatio libelli, poichè sulla relativa pretesa risarcitoria non vi è stato specifico contraddittorio, come anche sulla quantificazione del relativo danno.

Nel merito, entrambi hanno concluso per l'assoluzione, l'Avv. Torchia dichiarandosi disponibile ad una dichiarazione di estinzione del giudizio con spese a carico del convenuto e l'Avv. Sorrentino rilevando l'estraneità del Biggeri e dell'esecutivo alla responsabilità per la mancata applicazione delle sanzioni per il rifiuto di fornire i dati, atteso che, in base alla impostazione accusatoria della Procura, la responsabilità è degli organi a cui è attribuibile il comportamento totalmente omissivo nell'attuazione tutta del sistema sanzionatorio, e negando che le proporzioni stabilite nella citazione possano essere riarticolate in funzione della riduzione dell'azione ai soli casi collegati al rifiuto di rispondere.

L'Avv. Lorenzoni, per Vittoria Buratta, Viviana Egidi e Francesco Zanella, ha eccepito l'inammissibilità della richiesta istruttoria della Procura in merito alla determinazione del danno, essendo il relativo onere posto a suo carico.

L'Avv. Troianello per delega dell'Avv. Isidori, per ADUSBEF e USI , si è opposto alle diverse eccezioni di inammissibilità sollevate dai convenuti .

L'Avv.to Resta, per delega dell'Avv. Vaiano costituito per Perrone, e l'Avv. Molea, per delega dell'Avv. Police costituito per Sabbadini, hanno ripercorso le argomentazioni difensive ed hanno concluso come in atti.

DIRITTO

L'accertamento oggetto dell'odierna azione di responsabilità risulta circoscritto in conseguenza delle decisioni intervenute nel corso del giudizio e, precisamente, da un lato dalla avvenuta decisione delle questioni pregiudiziali e preliminari e dalla estromissione dal giudizio del convenuto Aldo Orasi, per effetto della sentenza parziale di questa Sezione n. 2065/2009, e dall'altro dalla sentenza costituzionale n.93 del 21.03.2011, con la quale è stata decisa, a seguito dell'ordinanza di rimessione di questa Sezione n. 664/2009, la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 44 del d.l. n. 248 del 2007, convertito in legge n.31 del 28.02.2008, sollevata dalla Procura nell'atto di citazione.

Pertanto, l'accertamento dei presupposti della responsabilità sarà svolto previo esame dell'attuale permanenza della illiceità dei fatti contestati alla luce della citata sentenza costituzionale, e con preliminare accertamento della sussistenza dei presupposti processuali e di ammissibilità della pretesa risarcitoria con riferimento ai fatti suddetti, limitatamente ai fatti imputati ai convenuti per il periodo successivo al 19.11.2002, non coperto da prescrizione.

1.Oggetto del giudizio

Con sentenza n. 93 del 21.03.2011 la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 44 del decreto legge n. 248 del 2007, convertito in legge senza modifiche dall'art.1 della legge n.31 del 28.02.2008, ed entrata in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (n.302 del 31.12.2007), secondo cui "Fino al 31 dicembre 2008, ai fini dell'applicazione delle sanzioni amministrative previste dall'articolo 11 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, e con riguardo alle rilevazioni svolte anche anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto, e' considerato violazione dell'obbligo di risposta, di cui all'articolo 7, comma 1, del medesimo decreto legislativo n. 322 del 1989, esclusivamente il formale rifiuto di fornire i dati richiesti."

Va preliminarmente osservato che la chiara dizione della norma, che fa riferimento al "formale rifiuto di fornire i dati richiesti", non consente di accedere alla tesi della Procura che tale ambito comprenda entrambe le forme di manifestazione della volontà - sia tacita che espressa - perché tale tesi, pur se suffragata da valide argomentazioni basate sull'interpretazione dell'elemento della volontà nelle sue forme di manifestazione destinate a rilevare nell'ambito del negozio privato, non soddisfa l'interprete nel diverso ambito dei rapporti non negoziali e soprattutto nell'operazione di interpretazione di una norma: in tale ultimo caso, invero, rimane determinante l'interpretazione della volontà del legislatore in connessione con la natura della disposizione, e trattandosi nella fattispecie di disposizione che, regolando i rapporti del cittadino con le istituzioni, definisce la portata di un obbligo e l'ambito delle sanzioni ad esso correlate, tale operazione deve svolgersi privilegiando l'aspetto oggettivo (interpretazione letterale e sistematica) e applicando un criterio di stretta interpretazione.

Nella fattispecie, tale criterio non consente di considerare il silenzio quale forma di manifestazione della volontà, perché con il riferimento al termine "rifiuto formale" deve più logicamente affermarsi che il legislatore abbia voluto comprendere solo i casi in la volontà di non rispondere – il rifiuto, appunto - sia "formale", e cioè espressa in un atto a ciò precipuamente volto, potendo questo peraltro rivestire le diverse "forme" della comunicazione scritta o orale, e potendo esso essere acquisito sia per iniziativa dell'Istituto (che accerti la volontà del soggetto in tal senso) che per spontanea comunicazione di rifiuto del soggetto stesso, della quale l'Istituto abbia preso atto.

Il Collegio ritiene infatti che il riferimento all'elemento della "formalità" del rifiuto di rispondere, in coerenza con la ratio della norma, che è quella di restringere l'ambito della punibilità della mancata risposta come disegnato dalla normativa previgente alle modifiche di legge e di consentire gradualmente il passaggio al sistema successivo, consista nel necessario accertamento in atto formale del rifiuto stesso, accertamento che, indipendentemente dall'atto in cui sia contenuto, deve comunque risultare formalizzato, cioè accertato formalmente dall'Istituto. E, come si evince dalla descrizione delle modalità di acquisizione dei dati di cui alla relazione ispettiva dell'ISTAT, diverse possono essere le forme in cui tale accertamento vi è stato, a seconda della metodologia di rilevazione dei dati stessi, spaziandosi dalla intervista diretta tramite operatore telefonico (metodo tipico per l'acquisizione di dati dalle famiglie), all'utilizzo del sistema postale o all'invio dei dati via web, alla richiesta dei dati tramite supporto cartaceo o elettronico, e prevedendosi per tutte tali tecniche la verbalizzazione o formalizzazione o accertamento dei casi di rifiuto di rispondere, anche a seguito della rilevante attività svolta dagli uffici dell'ISTAT per ottenere le risposte almeno dopo formali solleciti inoltrati ai soggetti inadempienti (pag.41 cit).

Il Collegio è giunto a tale convinzione non senza esaminare anche la possibilità di restringere ulteriormente l'ambito della definizione del "rifiuto formale" ai soli casi in cui il rifiuto di rispondere risulti da un atto espresso del soggetto obbligato, inteso proprio a manifestare tale volontà, e cioè l'ipotesi che per "formale rifiuto" si debba intendere il solo caso in cui il soggetto obbligato alla risposta abbia comunicato formalmente il suo diniego a fornirla. Tale interpretazione è infatti da escludere perché, per quanto letterale, l'interpretazione della norma deve rimanere condotta con criterio di logica e pertanto non può determinare il risultato di definirne l'ambito di applicazione in modo tale da escluderne in fatto la sua applicabilità concreta. E' evidente qui che, se si escludono i casi in cui il soggetto abbia un interesse a comunicare espressamente la sua volontà di non rispondere (come quello in cui egli chiarisce le motivazioni del rifiuto dei dati, caso che per i motivi che sottendono senz'altro determinerebbe, peraltro, la classificazione del relativo rifiuto in una delle altre categorie analizzate nell'atto di citazione - le unità fuori campo, le unità non risolte) rimane assai scarsa, se non nulla, la possibilità che chi è intenzionato a non adempiere ingiustificatamente all'obbligo di legge di fornire i dati richiesti nel corso di una indagine statistica, ritenga poi di comunicare formalmente tale sua intenzione alle istituzioni.

I lavori preparatori all'art. 44, comma 1, del citato d.l. (Relazione al disegno di legge n.3324, poi approvato come legge n. 31/2008 di conversione del citato d.l.) forniscono la definitiva conferma alla tesi del Collegio.

Come sottolinea la sentenza costituzionale qui rilevante, essi evidenziano infatti che il legislatore ha inteso "conseguire una sostanziale semplificazione delle attività che i soggetti del sistema statistico nazionale devono porre in essere per individuare in maniera certa - a fronte delle centinaia di migliaia di mancate risposte che si registrano

annualmente – quelle che per la volontarietà della condotta configurano una effettiva violazione dell'obbligo di risposta". Per la Corte Costituzionale, dunque, essi suggeriscono cioè espressamente l'interpretazione secondo la quale nell'accertamento del presupposto per l'applicazione della sanzione - il "rifiuto formale"- debba procedersi ad accertare la volontà del soggetto obbligato di non rispondere all'indagine (la volontarietà della condotta) e non la sussistenza di un atto con il quale egli abbia comunicato tale volontà all'ISTAT (la forma di manifestazione di tale volontà). Ne discende, come esplicitamente ne conclude la sentenza costituzionale n. 93/2011, che "la locuzione "formale rifiuto" di cui al citato art. 44 permette di ritenere integrato il presupposto di applicabilità della sanzione sia nel caso in cui il destinatario della richiesta abbia *esplicitamente* comunicato l'immotivato rifiuto di fornire i dati, sia nel caso in cui ciò egli abbia fatto, adducendo giustificazioni pretestuose o inattendibili..".

La comunicazione del rifiuto, infatti, è esplicita quando è chiaro ed inequivocabile il suo contenuto, non solo quando è contenuta in un atto formale: tutti i rifiuti di risposta ascrivibili a tale "esplicita" volontà del soggetto obbligato (oltre che, ovviamente, quelli ascrivibili ad una sua volontà "espressa" di non rispondere) costituiscono presupposto sanzionabile ai sensi della normativa in esame.

1.1 Ciò posto sulla portata della norma attualmente vigente, in merito all'eccezione pregiudiziale di mutatio libelli osserva il Collegio che l'azione della Procura è stata intentata sul presupposto che la responsabilità dei convenuti si configuri in relazione all'omessa applicazione delle sanzioni pecuniarie previste per la violazione dell'obbligo di risposta come precedentemente previsto dall'art.7 del citato d.lgs n. 322/89, con impugnazione del sopravvenuto art. 44 citato nella parte in cui ha escluso fino al

31.12.2008 l'applicabilità delle sanzioni per violazione dell'obbligo di risposta ai casi che non si siano concretati in un rifiuto formale di rispondere alla richiesta di dati.

Per tale motivo la difesa dei convenuti ne deduce che, una volta esclusa l'illegittimità costituzionale della norma, l'azione odierna, che la Procura ha circoscritto alla responsabilità per omessa sanzione collegata ai casi di rifiuto di rispondere, sia improcedibile per novità della domanda e mutatio libelli, per la mancanza di una formale previa contestazione, nel rispetto del principio del contraddittorio, del danno connesso alle specifiche fattispecie alle quali la legge ha limitato l'applicabilità della sanzione ("rifiuto formale" di fornire i dati), sia sotto il profilo della contestazione che di quello della quantificazione del danno stesso.

La censura è infondata.

Fermo rimanendo che identici sono tutti gli altri presupposti della azione di responsabilità (i comportamenti omissivi contestati, il titolo della colpa grave, il nesso causale e la stessa norma di legge la cui violazione è posta a base della illiceità dei suddetti comportamenti, cioè l'art.11 del d.lgs n. 322/89), l'elemento dal quale la difesa desume la novità della domanda è costituito unicamente dal fatto che è oggi contestato solo il danno per mancata applicazione della sanzione connesso ai casi di "rifiuto formale" di fornire i dati richiesti.

Dalla lettura dell'atto di citazione si evince però che, pur nell'ambito della più ampia contestazione che la Procura ha scientemente mosso ai convenuti, coerentemente alla questione di legittimità costituzionale sollevata, estesa a ricomprendere tutti i casi di violazione dell'obbligo di fornire i dati richiesti nel corso di indagini statistiche come sanzionabili in base al previgente art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 322 del 1989, il preteso danno è stato indicato e quantificato partitamente per ogni specifica ipotesi di mancata risposta, suddividendosi a pag. 31 e ss. dell'atto di citazione le distinte voci di casi di rifiuto di risposta, di mancata acquisizione del dato per mancato contatto o impossibilità del

soggetto di rispondere (morte, cessazione di attività o altro), i casi in cui il dato non è stato acquisito per errore nelle liste (cd. "unità fuori campo di osservazione"), ed infine le cd. "unità non risolte", nelle quali sono state raggruppate e quantificate tutte le mancate risposte per le quali non è pervenuto o non è stato accertato un rifiuto espresso di rispondere o altra causa oggettiva, e che per tale motivo non sono state classificate nelle categorie precedenti.

E' ben chiaro, dalla lettura della relazione ispettiva e dell'atto di citazione, che sono stati separatamente classificati nella fattispecie del "rifiuto di rispondere" i soli casi in cui l'Istat abbia accertato un rifiuto, e che tali casi sono stati tenuti distinti dai casi di mancata risposta per altra causa, oggettiva (mancato contatto o altro) o sconosciuta (unità non risolte). Ai fini della presente indagine sull'eccezione di novum, pertanto, il fatto che la contestazione sia avvenuta in citazione partitamente, per ciascuna delle suddette fattispecie di mancata acquisizione di dati, rende l'odierna pretesa risarcitoria del tutto procedibile e ammissibile, perché costituente un minus rispetto all'originaria contestazione di cui all'invito a dedurre e all'atto di citazione, non foriera perciò di alcun elemento nuovo sotto il profilo della contestazione della responsabilità.

1.2 La stessa conclusione vale per quanto concerne l'eccezione di inammissibilità della odierna contestazione per mancanza di contraddittorio sulla quantificazione del relativo danno, essendo evidente dall'atto di citazione che le tabelle di quantificazione del danno sono state formulate con imputazione specifica di voci di danno in correlazione con le diverse ipotesi, sulle quali dunque la difesa dei convenuti ha avuto modo di contestare partitamente i singoli importi, come ha del resto fatto: costituisce uno degli argomenti difensivi della difesa del Biggeri, infatti, proprio la censura di discrasia dei criteri utilizzati dalla Procura nell'invito a dedurre per quantificare il danno, in quanto talvolta prendono in considerazione i numeri con i quali sono stati quantificati i soli casi di rifiuto, , altra quelli

relativi alle unità non risolte, altri ancora le recidive, ecc..

L'eccezione è pertanto infondata.

1.3 Non è infine fondato il rilievo difensivo che la stessa relazione ispettiva non sarebbe impostata su criteri che consentano una individuazione certa dei casi di rifiuto.

Infatti, con riserva di verificare l'assunto sotto il piano probatorio, nessun dubbio vi è sul fatto che essa, e la citazione che la ha presa a base, afferma che nella tabella "rifiuti" sono stati calcolati i soli casi di rifiuto espresso, cioè accertato, di fornire i dati richiesti da parte dell'intervistato. Testualmente ivi si afferma, poi, che la categoria delle unità non risolte raggruppa "tutte quelle mancate risposte per le qualinon è pervenuto, non si è accertato, un rifiuto espresso, e quindi non rientrano nelle categorie precedenti". Con solo riferimento a tale categoria, e cioè alle "unità non risolte", l'ispettore sottolinea che "si tratta di una classificazione residuale" nella quale sostanzialmente confluiscono per esclusione, e cioè per impossibilità di farli confluire con certezza in alcuna delle altre categorie, tutti i casi di mancata risposta, precisando che "il numero delle unità non risolte è stato calcolato con operazione di stima, non esistendo una classificazione certa delle mancate risposte"; tale ultima affermazione, pertanto, è riferita esclusivamente alla quantificazione delle "unità non risolte", e non alla quantificazione dei "rifiuti", che come detto, sono asseritamente stati quantificati, invece, con riferimento ai soli casi in cui sia stato formalmente accertato dall'ISTAT un rifiuto di rispondere, e dai quali le altre tipologie di mancata risposta prive di tale accertamento sono state espunte e fatte confluire nella generica categoria delle "unità non risolte".

E' pertanto possibile sulla base degli atti del giudizio, senza che ciò costituisca alcun novum (come detto) e senza che sia pertanto necessario a ciò disporre approfondimenti istruttori, procedere alla determinazione del danno collegato alla mancata applicazione delle sanzioni per i soli casi di rifiuto formale di rispondere, verificando sotto il profilo

probatorio se sussista agli atti sufficiente prova del fatto che a tali fattispecie, evidenziate alla Procura dalla relazione delegata e separatamente indicate nell'atto di citazione, corrisponda l'effettivo accertamento da parte dell'ISTAT di un rifiuto volontario da parte del soggetto obbligato di fornire il dato richiesto.

2. Criteri di quantificazione del danno.

In merito ai criteri di quantificazione del danno, invece, è vero che nell'atto di citazione esso è stato determinato con l'utilizzo di criteri talvolta diversi, in quanto facenti riferimento alle diverse fattispecie di mancata risposta sopra ricordate.

Tuttavia, questo Collegio è ben libero di determinare il danno diversamente e cioè con riferimento all'unico criterio del suo collegamento alle ipotesi di "rifiuto formale" come sopra definito, una volta raggiunta la prova della sua esistenza.

Per quanto sopra detto rientrano infatti attualmente nell'ambito della violazione sanzionata del rifiuto di rispondere solo i casi (e tutti i casi) in cui l'Istituto abbia accertato la volontà del soggetto di non fornire i dati richiesti, il che porta ad escludere dall'ambito della punibilità le diverse fattispecie per le quali non sia la volontà di non rispondere ma altra la causa del rifiuto, e con specifico riferimento alle diverse fattispecie nelle quali i rifiuti sono stati classificati nella citazione, quelle delle "unità fuori campo", delle "unità non risolte" e del "mancato contatto per altri motivi", potendo pertanto costituire oggetto di indagine ai fini del presente accertamento di responsabilità solo le fattispecie ivi classificate agli atti come "rifiuti", che sono state classificate e quantificate in sede istruttoria, come detto sopra, con esclusivo riferimento ai rifiuti espressi di fornire i dati (pag.32 della citazione, che riporta pedissequamente i criteri utilizzati per la classificazione dei casi nella relazione ispettiva a firma del Dirigente del SIFIP Dr. Mario Guida, redatta su delega della Ragioneria Generale dello Stato di cui alla nota 91158 del 12.07.2007).

Nella successiva operazione di quantificazione del danno che è collegabile all'ammontare

dei casi di rifiuti espressi di risposta che si potranno eventualmente ritenere provati, rileva preliminarmente il Collegio che per espressa affermazione della Procura, che trova riscontro agli atti, "nella quantificazione del danno la Procura ha riportato i dati relativi alle sole rilevazioni di titolarità ISTAT che comportavano l'obbligo di risposta con esclusione del computo delle sanzioni che sarebbe stato possibile applicare ove gli uffici di statistica estranei all'Istat avessero avviato la relativa procedura dandone comunicazione all'Istituto." Sono quindi infondate le censure sollevate sul punto, sostenendo erroneamente la difesa dei convenuti Certomà, Mancini, Monducci, Oneto e Terra Abrami che le fattispecie poste a base di computo del danno includono "tutti i casi di mancata risposta anche pertinenti ad altri enti facenti parte del sistema statistico nazionale".

Sempre in via preliminare osserva il Collegio che nella quantificazione del danno non sarà possibile alcuna trasposizione matematica dei risultati della indagine di cui sopra, che si risolva in una moltiplicazione dell'importo della sanzione per il numero di casi di rifiuto di risposta, e che si dovrà invece eventualmente tener conto delle ipotesi, che non possono essere tralasciate, in cui la sanzione non sia applicabile o concretamente applicata per cause diverse dalla sua teorica applicabilità.

Si tratta di casi che non possono non incidere sul nesso causale "mancata sanzione-danno" e che vanno dall'errore di accertamento spontaneamente corretto dall'Istituto, alla possibilità di un successivo e seppur tardivo comportamento collaborativo del soggetto, all'esito negativo del contenzioso che si possa su di essa sviluppare, sia in via amministrativa che giudiziaria, e che possono essere quantificati in percentuale, con ausilio della statistica dei casi analoghi, alla quale fa riferimento peraltro, oltre alla Procura, la stessa difesa dei convenuti. La difesa del Biggeri, infatti, nel censurare in sede di deduzioni il criterio di determinazione del danno presuntivo connesso alla individuazione dei casi di rifiuto, ha affermato che "è possibile calcolare il potenziale ricavo annuo

derivante dall'applicazione delle sanzioni ai non rispondenti alle rilevazioni dell'ISTAT...assumendo a riferimento esperienze maturate in altri Paesi.... ipotizzando l'attivazione del procedimento in relazione al 40-50% dei casi di apparente rifiuto e di recidiva, e considerando pari al 10% la percentuale delle procedure che si concludano con la sanzione".

E' pertanto opportuno procedere partitamente all'analisi delle evidenze agli atti, per ogni macro settore di indagine, e verificare la prova circa la sussistenza del danno e la sua quantificazione per ognuno di essi.

2.1 Mancata applicazione delle sanzioni per le indagini relative a famiglie (tab. A dell'atto di citazione).

I casi di rifiuto espresso sono quantificati nell'atto di citazione come dalla tabella che segue:

Anno 2002

Unità di rilevazione	Totale rispondenti	Totale mancati ritorni	Rifiuti	Mancato contatto altri motivi	Unità fuori campo	Unità non risolte
567.983	468.751	99.232	27.284	26.349	23.310	18.554

Anno 2003

Unità di rilevazione	Totale rispondenti	Totale mancati ritorni	Rifiuti	Mancato contatto	Unità fuori campo	Unità non risolte
435.934	399.001	36.933	12.851	11.476	3748	5134

Anno 2004

Unità di rilevazione	Totale rispondenti	Totale mancati ritorni	Rifiuti	Mancato contatto	Unità fuori campo	Unità non risolte
276.994	204.747	72.247	15.925	18.445	20.759	17.118

Anno 2005

Unità di rilevazione	Totale rispondenti	Totale mancati ritorni	Rifiuti	Mancato contatto	Unità fuori campo	Unità non risolte
548.693	436.497	112.196	22.443	35.231	29.962	24.560

Anno 2006

Unità di rilevazione	Totale rispondenti	Totale mancati ritorni	Rifiuti	Mancato contatto	Unità fuori campo	Unità non risolte
460.058	367.364	92.694	22.707	30.838	10.314	28.835

Trova effettivo riscontro agli atti l'affermazione della Procura contenuta a pag. 29 e 34 dell'atto di citazione che, svolgendosi le raccolte di dati con il metodo delle interviste dirette e tramite operatore telefonico, le modalità di indagine consentono un accertamento dei casi di rifiuto espresso di rispondere, in quanto i rifiuti di risposta sono stati effettivamente verificati in quella sede, e quella dell'ispettore che "le mancate risposte sono accertabili con alto grado di sicurezza per le indagini realizzate tramite intervistatore - la maggior parte eseguite presso individui e famiglie --- e in una certa misura per quelle eseguite con intervista telefonica", misura che a parere del Collegio deve rapportarsi ad una serie di elementi tutti riguardanti l'accertamento della provenienza del rifiuto da parte

del soggetto effettivamente obbligato e le possibili cause di giustificazione (incidenti sull'accertamento della volontarietà del rifiuto) legate al contesto familiare.

I dati emergenti dalle tabelle di classificazione degli esiti di ogni singola indagine, di cui agli all.ti 70 e 71 della relazione ispettiva ISTAT del 22.10.2007, sono ricavati dagli archivi dell'ISTAT – e non già determinati con criterio presuntivo - e versati documentalmente agli atti, ed evidenziano con certezza che i dati finali sui rifiuti di risposta utilizzati dalla Procura nella quantificazione dei "rifiuti" sono ricavati al netto della ascrizione ad altra categoria di tutti casi in cui la mancata risposta non sia dovuta ad un rifiuto espresso del soggetto obbligato. Fanno eccezione le due indagini cod. DCCV14 del 2002 e del 2003, per le quali risulta invece da apposite annotazioni che "i rifiuti sono comprensivi anche di quelli dovuti agli impedimenti", e non emerge altrove nessuna possibilità di distinguere partitamente le due categorie di mancata risposta, con la conseguenza che il relativo ammontare (pari a n. 2.709 per il 2003) va decurtato dal danno imputabile per mancanza di prova della illiceità del fatto. Così del resto ha fatto anche la Procura, che nel computo del preteso danno ha considerato tali fattispecie "casi non provati, ammontanti a n. 2.461 per il 2002 e n. 2.709 per il 2003, per un totale di 5.170" decurtandoli dall'ammontare definitivo del danno chiesto in citazione.

L'attendibilità di tali registrazioni (con l'unica eccezione ora detta) a rappresentare unicamente ipotesi in cui il rifiuto del soggetto sia stato accertato come tale appare poi del tutto plausibile, ovvia essendo l'osservazione che in entrambe le metodologie di raccolta dei dati (intervista e intervista telefonica) la conclusione negativa dell'intervista da parte dell'ISTAT con registrazione del relativo esito come rifiuto non poteva che conseguire ad un esplicito rifiuto di risposta (ipotesi che comprende anche quella di chi tronca sic et simpliciter l'intervista, e non solo quella di chi comunica di non volerla fare, trattandosi anche nel primo caso di "esplicito" rifiuto di rispondere, cioè manifestato tramite un

comportamento inequivocabile) .

Sussiste dunque prova documentale del fatto che il numero dei rifiuti rappresentato nelle tabelle allegate all'atto di citazione corrisponde al numero dei casi in cui l'ISTAT ha registrato rifiuti effettivi di rispondere da parte del soggetto al quale i dati sono stati richiesti.

Tuttavia, seppure nel calcolo del danno effettuato dalla Procura siano stati presi in considerazione i soli casi di rifiuto di rispondere escludendo dal computo le unità non risolte e decurtati comunque i casi classificati "rifiuti" ma per i quali non vi è prova accertata del rifiuto di rispondere, per quanto detto preliminarmente sopra al punto 2 la quantificazione del relativo ammontare del danno appare comunque eccessiva , e meglio determinabile con decurtazione della percentuale del 50% dei casi di rifiuto.

Il Collegio ritiene infatti che, avendo chiarito come il rifiuto formale di rispondere per costituire presupposto sanzionabile deve avere il connotato della volontarietà della condotta, e costituire un comportamento non giustificabile con esimenti riferibili dunque alla volontà del soggetto obbligato, tale percentuale può determinare equitativamente la percentuale di ipotesi nelle quali occorrono impedimenti all'applicazione della sanzione in ragione delle diverse condizioni soggettive o oggettive che possono connotare l'ambiente familiare o il soggetto rispondente al momento dell'intervista, e che di tali fattori l'ISTAT, nel procedimento istruttorio finalizzato alla applicazione delle sanzioni, avrebbe comunque potuto o dovuto tener conto (casi tra i quali rientra anche l'ipotesi in cui il rifiuto espresso e registrato dall'ISTAT non sia in realtà provenuto dal soggetto onerato, indicata dalla difesa del Biggeri come possibile nella raccolta dati tramite intervista telefonica, nella quale il rifiuto è registrato prima della identificazione del rispondente, o quella che il rifiuto sia correlabile alla complessità dei questionari , che può aver inciso, in determinati ambienti familiari, sulla determinazione di non rispondere).

L'ammontare delle fattispecie di rifiuto formale che è stata così determinata deve poi necessariamente subire una ulteriore decurtazione in funzione del presumibile rapporto causale con il danno da mancata applicazione delle relative sanzioni, per rappresentare in maniera plausibile il numero dei procedimenti sanzionatori che avrebbero potuto concludersi con buon esito per l'ISTAT, in considerazione del possibile esito negativo dell'accertamento anche giudiziale dei presupposti formali e sostanziali del potere sanzionatorio. Ciò può farsi individuando cautelativamente nella percentuale del 5% dei rifiuti come sopra quantificati (e cioè in una percentuale ulteriormente ridotta di altri 5 punti rispetto a quella indicata dalla difesa del Biggeri come plausibile) il totale dei rifiuti che, se contestati con attivazione del procedimento sanzionatorio, avrebbero condotto ad una effettiva applicazione della sanzione.

Il correlativo danno deve essere calcolato in relazione alla sanzione minima applicabile per il rifiuto, che è di euro 217,00.

2.2 Indagini infrannuali ed annuali sulle imprese (tab.C e D di cui all'atto di citazione)

La citazione ha indicato nella tabella B i dati relativi alle rilevazioni sulle imprese che non rivestono carattere di periodicità , come segue:

2002

Unità di rilevazione	Totale rispondenti	Rifiuti	Non in grado di rispondere altri motivi	Unità fuori campo	Unità non risolte
50.972	17.845	261	368	1337	31.161

2003

Unità di rilevazione	Totale rispondenti	Rifiuti	Non in grado di rispondere altri motivi	Unità fuori campo	Unità non risolte
88.039	49.332	377	1544	1123	35.663

2004

Unità di rilevazione	Totale rispondenti	Rifiuti	Non in grado di rispondere altri motivi	Unità fuori campo	Unità non risolte
90.328	44.898	271	707	1417	42.036

2005

Unità di rilevazione	Totale rispondenti	Rifiuti	Non in grado di rispondere altri motivi	Unità fuori campo	Unità non risolte
52.355	38.605	494	560	541	12.155

2006

Unità di rilevazione	Totale rispondenti	Rifiuti	Non in grado di rispondere altri motivi	Unità fuori campo	Unità non risolte
44.527	31.567	566	921	425	11.048

e nella tabella C quelli relativi alle indagini annuali, e cioè quelle aventi carattere periodico di particolare significatività, come segue :

2002

Unità di rilevazione	Totale rispondenti	Rifiuti	Non in grado di rispondere altri motivi	Unità fuori campo	Unità non risolte
235.681	109.441	1630	5432	19.034	100.144

2003

Unità di rilevazione	Totale rispondenti	Rifiuti	Non in grado di rispondere altri motivi	Unità fuori campo	Unità non risolte
404.615	202.065	3364	56.511	23.352	119.323

2004

Unità di rilevazione	Totale rispondenti	Rifiuti	Non in grado di rispondere altri motivi	Unità fuori campo	Unità non risolte
421.991	228.935	3.839	61.506	23.421	104.290

2005

Unità di rilevazione	Totale rispondenti	Rifiuti	Non in grado di rispondere altri motivi	Unità fuori campo	Unità non risolte
432.937	210.176	3067	55.136	26.548	138.010

2006

Unità di rilevazione	Totale rispondenti	Rifiuti	Non in grado di rispondere altri motivi	Unità fuori campo	Unità non risolte
426.359	201.984	1927	64.489	19.942	138.017

Il Collegio rileva però più elementi che impediscono di utilizzarne i dati relativi ai "rifiuti" così come ivi riportati, poiché essi non sono indicativi della quantità delle mancate risposte collegabili a rifiuti espressi di risposta. E ciò in particolare per le seguenti ragioni:

- permette l'ispettore che la tecnica di indagine utilizzata per la raccolta dei dati è nella maggior parte dei casi quella dell'invio del questionario e della risposta a mezzo posta; la circostanza, come è evidente, non consente un accertamento immediato (e cioè contestuale alla richiesta ed annotata dall'operatore ISTAT)

dei casi di rifiuto; a detta dello stesso ispettore in tali casi "l'accertamento – dei casi di rifiuto espresso – riveste particolari difficoltà, e ciò per l'ovvio motivo legato alla prova della ricezione del questionario; per quelle effettuate via posta, i dati riferiti nelle tabelle, pur se classificati come rifiuti, devono dunque scontare tale alea di attendibilità;

- sempre l'ispettore rileva che le notizie richieste sono di maggiore complessità rispetto a quelle oggetto delle indagini su famiglie, e che "in molti casi i questionari sono effettivamente eccessivamente complessi", "con richieste analitiche e minuziose che certamente non incoraggiano la collaborazione delle imprese"; la circostanza costituisce, anche dal punto di vista del giusto procedimento, un motivo di inapplicabilità della sanzione se non previo specifico accertamento dei motivi del ritardo o rifiuto di fornire i dati, onde accertare l'effettiva volontà del soggetto di non rispondere, motivi che sommano, oltre a quelli già rilevati in precedenza, anche quelli relativi alle possibilissime difficoltà di gestione della richiesta soprattutto nelle piccole medie imprese ed in quelle a carattere familiare, o locate in zone del territorio con bassa scolarità ecc.ecc., le quali com'è noto costituiscono la stragrande maggioranza del tessuto imprenditoriale italiano di circa quattro milioni e mezzo di imprese;
- a fronte di questi fattori, che impongono di accertare con il massimo rigore la natura del rifiuto di risposta per le imprese, i dati espressi nelle tabelle utilizzate dalla Procura nell'atto di citazione non sono sufficientemente probatori. Se è vero che è soprattutto per tali indagini concernenti le imprese che l'ISTAT ha svolto un'intensa attività di sollecito (come emerge dagli all.ti dal.106 al 109 alla citata relazione ispettiva) è altrettanto vero che il dato sul mero sollecito (e cioè la quantità di solleciti inviati) non costituisce un dato direttamente né

indirettamente significativo sotto il profilo della quantificazione dei casi di "rifiuto" propri (secondo la logica : almeno due solleciti nel periodo di riferimento=rifiuto), e ciò per una serie diversa di motivi, peraltro rilevati dall'ispettore (il numero dei casi di sollecito è calcolato a lordo di altre cause di non risposta, come ad esempio il caso dell'impresa che abbia subito eventi di trasformazione aziendale). Pertanto neanche è possibile ricostruire una attendibile quota di casi ivi classificati come "rifiuti" in base ai solleciti rimasti inevasi;

- anzi, nella nota dell'ISTAT prot. 44230 del 23.01.2008 diretta alla Procura si precisa che il dato di cui l'ISTAT dispone in merito alle indagini sulle imprese non rispondenti è unicamente quello dell'avvenuta utilizzazione o meno del questionario inviato all'impresa, rimanendo nella casistica dei non utilizzati sia i casi di mancato ritorno del questionario per varia causa sia quelli dei rifiuti, non essendo stato accertato l'effettivo comportamento omissivo tenuto dall'impresa.

A fronte della mancanza di una prova documentale dell'avvenuto accertamento dei casi di rifiuto espresso di rispondere, la natura ed il chiaro tenore dell'art. 44 del decreto legge n. 248 del 2007, come modificato, non impedirebbero comunque che il giudice possa utilizzare, nella ricerca della prova del danno, anche un criterio induttivo, come quello del riferire una determinata quantità di rifiuti come certi, o espressi, in base a dati oggettivi, quali possono essere le statistiche relative ai procedimenti di acquisizione dei dati da parte degli uffici ISTAT, o su altri dati di sufficiente oggettività ed attendibilità emergenti agli atti di causa, purchè essi siano idonei a fornire una sufficiente certezza, pur nell'ambito della determinazione equitativa del danno, del quantum dei casi di rifiuto espresso di rispondere.

Tuttavia nel caso di specie nessun argomento induttivo né alcuna valida presunzione possono aver luogo, per la mancanza di alcun oggettivo riferimento.

Non fornisce utili elementi in tal senso l' "Analisi comparativa sulla applicazione delle sanzioni in caso di violazione dell'obbligo di risposta nell'Unione Europea, EFTA e nei Paesi Candidati", allegata agli atti della Procura (all. 52 relazione ispettiva e utilizzata nell'atto di citazione), perché le relative conclusioni numeriche sul dato sui "rifiuti" non possono avere un valore oggettivo a causa della non omogeneità delle previsioni legislative vigenti nei diversi Paesi in merito all'applicazione della sanzione (sia sotto il profilo della definizione della fattispecie sanzionabile che in merito al procedimento di applicazione della sanzione), risultando essa a volte di discrezionalità di altro organo non titolare della indagine, altra volta applicata su un campione numericamente predefinito di casi di omissione accertati e non su tutti i casi di rifiuto, altra ancora applicata solo alle imprese di rilevante entità, ecc.

Per tale voce di danno non sussiste dunque sufficiente prova agli atti.

2.3. Indagini condotte su enti pubblici, istituzioni pubbliche e private (tab. D dell'atto di citazione)

I dati relativi ai rifiuti sono evidenziati nella tabella suddetta, come segue:

2002

Unità di rilevazione	Totale rispondenti	Rifiuti	Non in grado /altri motivi	Fuori campo	unità non risolte
45.636	31.812	1685	958	2.373	8.808

2003

Unità di rilevazione	Totale rispondenti	Rifiuti	Non in grado /altri motivi	Fuori campo	unità non risolte
46.233	37.943	2.718	3.126	655	1.791

2004

Unità di rilevazione	Totale rispondenti	Rifiuti	Non in grado /altri motivi	Fuori campo	unità non risolte
43.525	33.163	14	1250	790	8.308

2005

Unità di rilevazione	Totale rispondenti	Rifiuti	Non in grado /altri motivi	Fuori campo	unità non risolte
12.750	10.402	60	173	11	2.104

2006

Unità di rilevazione	Totale rispondenti	Rifiuti	Non in grado /altri motivi	Fuori campo	unità non risolte
19.495	12.642	163	372	3.217	3.101

Osserva il Collegio che considerati i soggetti interessati alle rilevazioni (per i quali non sussistono quelle necessità di approfondire le ragioni di una mancata risposta in funzione della complessità delle domande poste nel questionario che sono state evidenziate sopra per le indagini su famiglie) e la metodologia di rilevazione dei dati (che non è tipicamente quella dell'utilizzo del servizio postale ma quella dell'invio dei questionari e delle risposte su supporto elettronico e cartaceo, e dunque non presenta rilevanti rischi di mancato recapito) i rifiuti di risposta accertati sono molto più direttamente significativi della volontà effettiva dell'amministrazione di non rispondere.

Ciò non consente comunque di computare nell'ambito dei rifiuti anche le unità non risolte, come ha fatto la Procura, poiché come più volte sottolineato sopra il "rifiuto" rilevante ai fini della possibile applicazione della sanzione è solo quello esplicito, e cioè quello in cui sia certo che dall'amministrazione non sia pervenuta risposta per motivi diversi dalla semplice disattenzione della richiesta stessa; il che porta a scomputare tutti i casi rientranti nelle "unità non risolte".

Ciò posto, è evidente dalle tabelle allegate alla relazione e riguardanti specificatamente l'analisi dei dati relativi alle mancate risposte delle istituzioni ed enti pubblici (all.110 e ss. relazione ispettiva), corrispondenti a dati estrapolati dagli archivi dell'ISTAT e versati agli atti, che dal computo delle unità ivi raggruppate sotto la voce "rifiuti" sono stati detratti tutti i casi in cui non era disponibile il dettaglio sulle ragioni del mancato ritorno; il numero dei rifiuti è pertanto rappresentativo del numero dei casi in cui il soggetto onerato non ha fornito immotivatamente risposta.

Da tali dati si evince poi che, mentre nella quasi totalità dei casi i rifiuti sono stati pari o vicini a 0, in sole tre altre indagini essi sono stati di rilevante entità (indagini DCIS10 per il 2002, DCIS06 e DCIS10 per il 2003) ed in due di tali casi l'oggetto della indagine era il medesimo. Ciò porta ragionevolmente a ritenere che il complesso dei casi

classificati come rifiuti sia effettivamente corrispondente a quello in cui l'amministrazione si sia semplicemente rifiutata di fornire i dati per una causa individuabile esclusivamente nella sua cattiva volontà di rispondere.

Pertanto sussiste prova agli atti, per le indagini relative ad enti pubblici, istituzioni pubbliche e private, del numero dei rifiuti corrispondenti ad effettivi casi in cui il soggetto obbligato si è rifiutato di fornire la risposta.

In applicazione di criterio analogo a quello già utilizzato sopra per le famiglie, ed ai fini della determinazione dei casi in cui tale rifiuto è collegabile alla "volontarietà" del rifiuto stesso, deve essere poi decurtata la percentuale di ipotesi nelle quali ricorrano diverse cause che possono costituire impedimenti all'applicazione della sanzione; tale percentuale può essere equamente determinata nel 30% anziché nel 50% dei casi di rifiuto, in ragione della minore variabilità delle condizioni soggettive e oggettive riscontrabili in una istituzione rispetto a quelle che possono caratterizzare i diversi ambienti familiari. Tale quota consente di tener in debito conto anche la parte dei rifiuti registrati nelle indagini condotte nei confronti di associazioni no profit ,onlus, case di cura e cliniche private, non determinabile se non in via presuntiva , per le quali il fatto di non aver risposto all'indagine, che per le amministrazioni costituisce una manifestazione esplicita della volontà di non fornire il dato per i motivi detti sopra (l'insussistenza di alcun elemento diverso dalla obbligatorietà della risposta che possa legittimamente condizionare la volontà di rispondere o meno) non può invece essere univocamente significativo di tale volontà, per le diverse caratteristiche delle associazioni in parola rispetto a quella delle amministrazioni, delle quali sarebbe stato necessario tener conto in seno al procedimento per l'applicazione della sanzione al fine di approfondire le ragioni della mancata risposta.

Sull'ammontare residuo, la quantificazione dei casi in cui la sanzione sarebbe stata concretamente applicabile deve essere determinata nel 5%, che come detto sopra

rappresenta plausibilmente e molto cautelativamente la percentuale dei procedimenti sanzionatori che avrebbero potuto concludersi con buon esito per l'ISTAT. Il correlativo danno deve essere calcolato con riferimento alla sanzione minima applicabile per il rifiuto, che è di euro 517,00.

3. Ruolo dei convenuti e individuazione delle responsabilità

Ai convenuti la Procura contesta di aver contribuito, pur con diverso comportamento omissivo in relazione alle diverse funzioni espletate e competenze loro riservate, alla mancata applicazione per gli anni 2002-2007 delle sanzioni pecuniarie connesse all'obbligo di risposta.

Più precisamente la Procura rileva che di tale violazione di legge, grave ed inescusabile, debbano rispondere :

- il Presidente, che "non si è dato carico di affrontare il problema dell'applicazione delle sanzioni né di sollecitare una "modifica della normativa che semplificasse il procedimento", e dunque per le omissioni nel suo ruolo d'impulso quale componente del Consiglio e del COMSTAT, consistenti nel mancato esame da parte sua dell'evidente e consolidato dato di fatto del mancato funzionamento del sistema sanzionatorio onde analizzarne le cause e le possibili soluzioni organizzative, regolamentari e legislative, stimolando i provvedimenti di competenza del Consiglio; ma anche in proprio, quale vertice dell'amministrazione, responsabile ai sensi dell'art. 16, comma 1, del d.lgs. 322/1989 (il Presidente "provvede all'amministrazione dell'Istituto assicurandone il funzionamento".) perché egli "non ha provveduto pienamente all'amministrazione dell'Istat né ad assicurarne il buon funzionamento che la legge gli attribuisce", eludendo la "funzione di indirizzo dell'azione amministrativa e di verifica dell'azione della dirigenza" che continuerebbe a spettargli pur dopo la riserva di gestione attuata a favore della dirigenza dal d.lgs n. 29/93;

- la Dirigenza dell'Istat nei suoi diversi livelli, per la mancata applicazione delle sanzioni, per l'omissione di controlli e direttive sugli uffici sottordinati in merito a tale attività, per la mancata rilevazione delle criticità (dis)funzionali ai superiori gerarchici ed infine agli organi di governo, al fine di approdare alla attuazione di quanto di competenza ovvero a proposte di soluzioni ai vertici dell'istituto.

In merito alle omissioni contestate al Presidente Biggeri, la tesi difensiva è che la problematica connessa all'accertamento delle sanzioni, coinvolgendo aspetti prettamente operativi, esula dalle competenze del Presidente dell'Istituto, al quale la legge, successivamente al d.lgs n. 29/93 e per effetto della attribuzione delle competenze di gestione alla dirigenza, conferirebbe solo a questa i poteri di concreta amministrazione e le correlative responsabilità. Lo stesso argomento, ma con opposta soluzione, è rilevato dalla difesa di alcuni dirigenti: si sostiene che in materia di applicazione delle sanzioni la dirigenza è competente solo per la mancata attuazione delle direttive dei superiori e degli organi di governo, che nella specie sono del tutto mancate, come è mancata l'adibizione specifica di personale e mezzi per i procedimenti sanzionatori, per cui, esulando questi dagli obiettivi dell'Istituto, non potrebbero qui costituire fondamento di addebito per i dirigenti che sono deputati a gestirli.

Entrambe le argomentazioni non colgono però l'essenza dell'addebito.

Osserva il Collegio, da un lato, che l'imputazione della Procura non è fondata sull'omessa applicazione di una singola o di più sanzioni, o di tutte le sanzioni che concernono una determinata indagine o un determinato settore, bensì sulla generalizzata, consolidata e assoluta disapplicazione dell'intero sistema sanzionatorio dell'ISTAT, fatto che costituisce non tanto e non solo una disfunzione di ogni singolo procedimento di accertamento dei casi di mancata risposta, ma in primis una disfunzione del sistema organizzativo dell'ISTAT, che è rimasto in fatto sprovvisto di un sistema sanzionatorio per tutti gli anni

qui contestati.

Dall'altro, che l'applicazione delle sanzioni non costituisce un unico oggetto, una "materia sanzionatoria", ma una delle attività obbligatorie dell'ISTAT, concretamente gestita da tutti i suoi organi e uffici, ciascuno per la propria competenza.

Preliminarmente occorre dunque verificare la correttezza dell'addebito come impostato alla luce della normativa che disciplinava le funzioni e le competenze degli organi dell'ISTAT al momento dei fatti, che, diversamente da quanto afferma la Procura, va individuata nelle disposizioni del DPCM 01.08.2000, con il quale è stato emanato il Regolamento di organizzazione (adeguamento alle disposizioni del d.lgs n. 29/93).

In base a tale decreto, che ha sostituito e modificato sul punto le norme del d.lgs n. 322/89, "sono organi di governo dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) il presidente ed il consiglio che esercitano le funzioni di indirizzo tecnico-scientifico ed amministrativo." Il Consiglio è definito dall'art. 3.1 "organo di indirizzo, programmazione e controllo", ed infatti, tra le altre cose, : a) definisce, di norma in sede di approvazione del piano annuale, le linee strategiche dell'attività dell'istituto nell'esercizio dei poteri di indirizzo ed ai fini della verifica dei risultati .

Gli altri due organi dell'ente sono il Collegio dei revisori dei conti, che l'art. 5 del medesimo DPCM definisce l'organo di controllo della regolarità amministrativa e contabile dell'Istituto, ed il Comitato per l'indirizzo ed il coordinamento dell'informazione statistica – COMSTAT - (art. 4 del medesimo decreto) che è un organo di natura tecnica, convocato su iniziativa del Presidente in via ordinaria ogni due mesi ed in via straordinaria nei casi ivi previsti (tra cui quello di costituire una commissione istruttoria per l'esame di particolari problemi) a cui è demandato di deliberare :

- a) l'adozione, su proposta del presidente, del programma statistico nazionale;
- b) le direttive vincolanti nei confronti degli uffici di statistica di cui all'art. 3 del d.lgs

n.322/89;

c) gli atti di indirizzo nei confronti delle organizzazioni e degli uffici compresi nel Sistema statistico nazionale (SISTAN).

La concreta attività amministrativa è svolta dagli Uffici Dirigenziali, che l'art.7 articola nella direzione generale e nei dipartimenti (questi ultimi sono preposti a settori omogenei di attività, e sono suddivisi in direzioni centrali, costituenti uffici di direzione generale con competenza generale estesa per aree funzionali), che costituiscono uffici dirigenziali generali destinatari diretti delle direttive emanate dagli organi di governo.

Il Direttore generale ed i direttori di dipartimento (art.9, comma 2, lett. b) "sovrintendono agli uffici compresi nel settore e ad essi trasmettono le direttive e gli atti di indirizzo del presidente e del consiglio"; svolgono dunque quella medesima attività di supervisione (sorveglianza sulla amministrazione) che sull'istituto svolge il Presidente, ma con competenza limitata all'attività svolta nel settore/area di propria competenza e dunque nell'ambito delle direttive sulla gestione emanate dagli organi di governo dell'Istituto stesso. Il successivo art. 9, comma 2, lett. e), prevede poi che "Il direttore generale e i direttori di dipartimento, oltre l'esercizio delle attribuzioni di cui all'art. 8... formulano proposte e forniscono pareri agli organi di governo". Costituisce pertanto loro specifica competenza stimolare la funzione degli organi di governo, fisicamente immedesimabili nell'unica figura del Presidente in quanto egli cumula più attribuzioni anche quale organo di impulso del Consiglio, sulla risoluzione di questioni e problematiche che essi possono riscontrare nell'ambito delle attività concretamente svolte.

Per consentire la discussione in unica sede di tali questioni è anche previsto un organo di coordinamento delle strutture dirigenziali cui partecipano i direttori di dipartimento, il comitato di direzione (art. 7, comma 10), convocato e presieduto dal direttore generale (art. 7, lett. h), che ha funzioni consultive ed è sede di discussione e di proposta per le

esigenze di coordinamento amministrativo tra le aree funzionali dell'Istituto, che si riunisce in via ordinaria mensilmente ma può essere convocato ogni volta che se ne ravvisi la necessità, anche in composizione integrata con la presenza dei "direttori centrali e degli altri dirigenti dell'Istituto le cui attribuzioni afferiscano alle materie trattate" (art. 7, comma 10, ult. periodo). Le problematiche comuni afferenti il funzionamento del sistema sanzionatorio costituiscono di certo una questione che, essendo regolata da disposizioni destinate ad essere applicate da tutti i settori (cioè i dipartimenti) non possono che necessitare di soluzioni operative da concordare in sede di coordinamento.

L'art. 13 del medesimo DPCM ha poi previsto che dalla data di costituzione dei primi uffici dirigenziali (prevista entro novanta giorni dall'entrata in vigore del regolamento) di direzione generale, dei dipartimenti e degli uffici di diretta collaborazione, e di preposizione dei dirigenti ai suddetti uffici, "cessa l'efficacia delle disposizioni dettate dall'art. 16, comma 1, dalle parole «e provvede» alle parole «il funzionamento» e dall'art. 16, comma 4, del d.lgs n.322/89.

3.1 La responsabilità addebitata al Presidente Biggeri.

A fronte del suddetto quadro normativo corrisponde pertanto al vero quanto affermato dalla difesa del Biggeri, e cioè che l'abrogazione della competenza del Presidente di "provvedere al funzionamento dell'istituto" di cui alla previsione originaria dell'art. 16, comma 1, del d.lgs n.322/89, è stata contestuale all'introduzione della articolazione delle strutture dirigenziali all'interno dell'ISTAT ed alla definizione delle relative loro competenze e responsabilità in attuazione del d.lgs n. 29/93, operata con il DPCM 01.08.2000.

Tuttavia, dall'esame delle disposizioni del DPCM che disciplinano la distribuzione delle competenze in seno all'ISTAT sopra viste non si trae argomento a favore della conclusione della stessa difesa, e cioè che il Presidente sia esclusivamente organo di rappresentanza dell'ente, sfornito di alcun potere in merito alla sua amministrazione e

dunque non responsabile per le relative disfunzioni in quanto tali poteri sarebbero oggi attribuiti alla dirigenza.

Un conto infatti è l'atto di amministrazione rientrante nella gestione dirigenziale, che seppure caratterizzato da una crescente discrezionalità – in funzione al grado della dirigenza - in merito alle scelte concrete con le quali attuare le norme di legge e le direttive che disciplinano le funzioni in concreto esercitate, presenta sempre e comunque tale carattere attuativo, connotato comune della competenza dirigenziale ed oggetto della riserva che il d.lgs n. 29/93 ha attuato a suo favore; il DPCM 01.08.2000 si è preso cura di confermare tale riserva precisando, in occasione della definizione delle competenze del Presidente e del Consiglio (art.1, comma 2), che "Ogni disposizione che conferisce a detti organi l'adozione di atti di gestione si intende nel senso che agli stessi è attribuita la funzione di emettere indicazioni di indirizzo per gli organi di gestione, fermo restando che le competenze di questi ultimi possono essere derogate solo da specifiche disposizioni di legge. ".

Altro è invece l'atto con il quale il soggetto gestisce – non il singolo procedimento o la serie di procedimenti di competenza di un determinato settore di attività dell'ente ma - l'Istituto, cioè l'amministrazione nel suo complesso: tale atto, al quale non si può negare la caratteristica di essere un atto di amministrazione in senso lato, ha però il carattere di atto di indirizzo, essendo il suo scopo quello di individuare al più alto grado di discrezionalità gli obiettivi dell'ente, la sua organizzazione fondamentale nell'ambito delle disposizioni di legge, l'assetto economico e finanziario, seppure entro i limiti della competenza stabilita dalla legge. Gli atti di indirizzo amministrativo dell'Istituto (ente, amministrazione) sono pertanto una categoria di atti di amministrazione che, in quanto non costituiscono affatto attuazione dei fini concreti posti direttamente dalla legge o dalle direttive degli organi di vertice e di indirizzo, conformemente al principio di separazione tra potere di gestione e

potere di indirizzo posto proprio dalla richiamata riforma del d.lgs n. 29/93, esulano dai poteri della dirigenza proprio perché sono volti a costituire o regolare i presupposti ed i fini che gli atti dei dirigenti devono poi successivamente attuare, o addirittura, come si vedrà nella presente fattispecie, sono addirittura di impulso all'adozione di atti amministrativi funzionali ai fini stessi.

In tale funzione di indirizzo amministrativo il Presidente è organo determinante nella gestione dell'Istituto, e dunque corresponsabile del suo funzionamento, risultando espressamente previsto dalla legge, anche dopo la modifica dell'art. 16 del d.lgs n. 322/89, quanto segue:

- il Presidente "sovrintende all'andamento dell'ISTAT" (art. 2, comma 2, lett. b, del citato DPCM). Il contenuto di tale competenza non è certo esteso al controllo di singoli atti o di singoli procedimenti e dunque neanche di procedimenti di applicazione delle sanzioni - e del resto non è questo l'addebito mosso nei suoi confronti - ma è costituito dall'obbligo di sorvegliare e vigilare sull'andamento dell'Istituto, anche per verificarne il funzionamento a termini di legge e la corretta gestione da parte della dirigenza, e per adottare i conseguenti provvedimenti di sua competenza volti a stimolare l'azione del Consiglio o del COMSTAT; anzi, atteso che egli per l'art. 2, comma 2, lett. c) del medesimo DPCM "cura i rapporti istituzionali", confida su di lui la possibilità di coinvolgere anche soggetti esterni ed il legislatore nella risoluzione delle problematiche dell'ISTAT. Conferma il sopra descritto contenuto della sua generale competenza di sorveglianza sulla gestione amministrativa dell'ISTAT l'espressa previsione dell'art. 2, lett. e) del medesimo DPCM: il Presidente "può disporre ispezioni periodiche per la verifica dell'attività dell'istituto e si avvale delle risultanze del controllo interno"; in tale compito lo stesso art. 2 (comma 4) prevede che egli non sia certo solo, ma possa e debba essere

coadiuvato da un organo che in questa sede funge da necessario raccordo, anche ai fini istruttori, con la dirigenza: "Il presidente è coadiuvato, per i fini di cui al comma 2, lettere b) e c), dal comitato di presidenza, cui partecipano il direttore generale e i direttori di dipartimento.". Dunque il Presidente, lungi dall'essere lontano dalle questioni sul funzionamento dell'Istituto, ne deve anzi essere edotto e ne deve svolgere accurata istruttoria sui motivi e sulle possibili soluzioni organizzative utilizzando l'ausilio dell'alta dirigenza, e ciò nell'espletamento della funzione a lui istituzionalmente attribuita di sovrintendere all'andamento dell'ISTAT e al suo funzionamento;

- ad ulteriore conferma, l'art. 3, comma 5, del citato DPCM prevede che " Il consiglio viene informato dal presidente sull'attività e sul funzionamento dell'Istituto e può richiedere che vengano predisposti specifici rapporti su singole questioni". Il funzionamento dell'Istituto costituisce pertanto un fatto sul quale il Presidente, nell'ambito della sua attività di vigilanza sull'andamento dell'ISTAT, ha il dovere specifico di informarsi, poiché , appunto, ne deve informare il Consiglio; il fatto che l'intera parte della disciplina del settore sanzionatorio non sia affatto applicata costituisce indubbiamente un connotato negativo del "funzionamento dell'istituto", un non funzionamento di un suo settore di attività e funzioni, e ciò indipendentemente dal suo riflesso sul buon "funzionamento del sistema statistico" sul quale le parti hanno ampiamente dibattuto le proprie opposte tesi;
- "il presidente ed il consiglio...esercitano le funzioni di indirizzo tecnico-scientifico ed amministrativo" (art. 1, comma 1, del citato DPCM). Rientra senz'altro negli strumenti di tale potere/dovere quello specificatamente previsto dall'art. 2, lett. d), per il quale il Presidente " emana, nell'esercizio delle sue funzioni, direttive vincolanti agli uffici per l'attuazione degli indirizzi del consiglio"; ed il Consiglio

senz'altro può emanare indirizzi in merito al funzionamento dell'Istituto, una volta informato dal Presidente (ai sensi del citato art. 3, comma 5) "sull'attività e sul funzionamento dell'Istituto" e una volta acquisiti, come ivi previsto, "specifici rapporti su singole questioni" ;

- l'art. 3, comma 4, prevede che è anzi su proposta del Presidente (dunque a seguito di un atto di impulso che non si esaurisce nella sola convocazione ma si estende al contenuto della delibera consiliare) che il Consiglio "definisce, entro dieci giorni dalla data di inizio dell'esercizio annuale, obiettivi e programmi, verificandone la compatibilità finanziaria", incidendo dunque sullo stanziamento di specifiche risorse economiche e anche umane per recuperare funzionalità ad un settore di attività che egli abbia riscontrato, nell'esercizio del suo potere di vigilanza, non funzionare affatto;
- il Presidente è in grado di incidere anche sulla tempestività della adozione di soluzioni più squisitamente tecniche (e non solo organizzative) di competenza del COMSTAT, del quale è Presidente e al quale spetta di emanare direttive e atti di indirizzo, tra l'altro, anche su "i criteri organizzativi e la funzionalità degli uffici di statistica delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, nonché degli enti e degli uffici facenti parte del Sistema statistico nazionale" (art. 21, lett. c) del d.lgs n. 322/89).

Queste essendo le sue attribuzioni istituzionali, correttamente la Procura richiama a titolo della responsabilità contestata al Presidente Biggeri l'omissione da parte sua dell'esercizio delle competenze concernenti l'applicazione delle sanzioni, individuando tali competenze negli "ampi poteri organizzativi e propositivi che la legge gli riserva" e nei "poteri amplissimi d'indirizzo sulle attività e di controllo sui risultati", richiamando le sue funzioni quale vertice dell'Istituto e preposto, *ratione officii*, al Consiglio ed al COMSTAT.

A fronte della correttezza del titolo della responsabilità (la causa petendi) rimane irrilevante la non corretta individuazione della specifica normativa vigente all'epoca dei fatti (che la Procura indica erroneamente nell'art. 16 del d.lgs n. 322/89 nella sua formulazione antecedente alle modifiche introdotte dal DPCM 01.08.2000), in quanto dal sistema normativo applicabile le censure addotte al suo comportamento risultano egualmente fondate.

La legge infatti, ben lungi da affidare al Presidente meri compiti di rappresentanza, ne determina invece il suo ruolo primario nell'amministrazione dell'Istituto intesa nel suo senso più alto e ampio, e cioè non nell'espletamento dei compiti di stretta gestione ed esecuzione delle scelte amministrative, ma nella gestione dell'Istituto nel suo complesso al fine di garantirne il funzionamento. La funzione del Presidente costituisce anzi la chiave di volta dell'apparato organizzativo dell'ISTAT, rimanendo egli la sede naturale in cui ogni attrito ed ogni malfunzionamento devono convogliare per la loro naturale composizione in seno alla organizzazione stessa, ad esito dell'espletamento dei tentativi di "aggiustamento" delle criticità del sistema che devono essere comunque compiuti in sede dirigenziale.

E' evidente che, a fronte del fatto assolutamente noto che l'ISTAT disapplicava sistematicamente il sistema sanzionatorio (sul quale egli, come si è visto, ha il dovere di espletare ogni indagine e riferire al Consiglio), nel corretto esercizio delle proprie competenze e funzioni il Presidente in primo luogo fa riferimento ai vertici gerarchici della dirigenza per svolgere adeguata istruttoria sulle cause della disfunzione, e successivamente, una volta accertate difficoltà da lui giudicate non superabili allo stato della vigente normativa con misure di carattere organizzativo interno suggerite dalla dirigenza o dal COMSTAT – organo che anche se sprovvisto all'epoca dei fatti, diversamente da quanto sostiene la Procura, della competenza di definire l'ambito

dell'obbligo di risposta e dunque di intervenire direttamente sulla fattispecie sanzionabile (solo con la modifica dell'art. 7, comma 1, del d.lgs n.322/89 da parte dell'articolo 3, comma 74, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, è stata prevista l'individuazione annuale, con deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente dell'ISTAT, sentito il Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica, dei dati la cui mancata fornitura configura violazione dell'obbligo di risposta), era però titolare di una importante competenza, quella di cui all'art. 3 comma 5 del d.lgs. n. 322/89, in grado di influenzare direttamente le scelte di carattere organizzativo: "Gli uffici di statistica sono ordinati anche secondo le esigenze di carattere tecnico indicate dall'Istat". Una volta percorsa tale strada, esamina ogni possibile soluzione anche in termini di modifica alla normativa vigente, e una volta identificata questa ultima come unica possibile soluzione, egli si attiva nelle competenti sedi per le iniziative ritenute necessarie.

Ciò appunto il Presidente ha fatto, ma, per sua stessa ammissione, solo successivamente all'aprile 2006, omettendo invece qualunque iniziativa per il periodo precedente, dimostrando con gli stessi risultati della sua azione quanto efficace sarebbe stata la tempestiva attivazione dei suoi pieni poteri, la quale ha portato a risultati di diritto positivo in poco più di un anno dal momento in cui i problemi legati al sistema sanzionatorio sono stati per la prima volta affrontati.

Rileva la difesa del Biggeri che "Solo nell'aprile del 2006 - quando è stata ventilata l'ipotesi che la non applicabilità delle norme potesse comunque prefigurare un danno erariale - è stata portata, e proprio su iniziativa del deducente, all'attenzione degli organi d'indirizzo dell'Ente (Comitato d'indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica e Consiglio), i quali, dopo averla approfonditamente esaminata (come evidenziano i relativi verbali), anche sotto il profilo del diritto comparato e dopo aver concordato sull'opportunità che l'Istituto impartisse comunque "disposizioni ai propri uffici perché applichino la normativa

vigente", hanno convenuto sulla necessità di sollecitare un intervento legislativo che, solo, potrebbe rendere tecnicamente applicabile la disciplina sanzionatoria in esame." Prosegue rilevando che le suddette strutture hanno svolto una complessa serie di analisi, sulla base della normativa italiana e delle esperienze di altri Paesi europei "Accogliendo...con spirito collaborativo, la sollecitazione rivolta, prima, dal Consiglio e, poi, da codesta Procura"... "All'esito di tali analisi, sono state definite una proposta di modifica degli artt. 7 e 11, d.lgs. n. 322/1989 ed un'articolata proposta di procedura per l'applicazione delle sanzioni, che tiene conto delle diverse tipologie d'indagine. Le proposte sono poi passate all'esame del Consiglio e del Comitato d'indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica, che ha istituito un apposito gruppo di lavoro al fine di analizzarle e perfezionarle, e portate infine all'attenzione degli organi vigilanti".

L'azione, invero, è risultata "invertita" rispetto al modello fisiologico di funzionamento degli organi di governo previsto dalla citata normativa: su impulso della Procura, che ha iniziato una indagine su ipotesi di danno erariale per omesso introito di sanzioni causato dal non funzionamento dell'ISTAT per assoluta omissione di attuazione del sistema sanzionatorio, il Presidente ha portato all'attenzione del Consiglio e del COMSTAT il problema, e tali organi, dopo analisi effettuate anche con la collaborazione dei dirigenti dell'Istituto, hanno concluso gli accertamenti di propria competenza ed hanno predisposto una bozza di modifica normativa, la quale si è tradotta in previsione di diritto positivo: al risultato finale, ottenuto solo nel 2007 (versato nel diritto positivo a cominciare dalla promulgazione della legge n. 244/2007 e dell'art. 44, comma 1, del d.l. 31.12.2007 n.248, cui è seguita la legge di conversione del 2008) si è addivenuti, appunto, per "spirito collaborativo" e non nell'esercizio tempestivo di competenze indefettibili affidate dalla legge, la cui omissione è pertanto imputabile in questa sede.

3.2 Le responsabilità del Direttore generale

La Procura individua il titolo della responsabilità del Direttore generale nell'aver omissso, pur a fronte della rilevanza del problema, qualunque attività di propria competenza nell'ambito dei compiti di gestione, di indirizzo e coordinamento e di controllo della attività dei dirigenti di livello inferiore, con poteri disciplinari, competenza attribuita dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e precisamente per aver egli omissso "di fornire delle direttive, di controllare l'attività degli uffici, di avviare le procedure sanzionatorie", omettendo così " di verificare che fosse applicata la normativa che impone l'obbligo di irrogare sanzioni". Richiama la Procura a fondamento dell'addebito le attribuzioni generali del dirigente generale di cui all'art. 16 del citato d.lgs n.165, per il quale i D.G. tra l'altro " formulano proposte ed esprimono pareri...": "definiscono gli obiettivi che i dirigenti devono perseguire e attribuiscono le conseguenti risorse umane, finanziarie e materiali; "adottano gli atti relativi all'organizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale"; "dirigono, coordinano e controllano l'attività dei dirigenti e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con potere sostitutivo in caso di inerzia, e propongono l'adozione, nei confronti dei dirigenti, delle misure previste dall'articolo 21 ...; " richiedono direttamente pareri agli organi consultivi dell'amministrazione e rispondono ai rilievi degli organi di controllo sugli atti di competenza"; "svolgono le attività di organizzazione e gestione del personale

La tesi dei due direttori generali che si son succeduti nella carica nel periodo di riferimento (i Signori Giuseppe Perrone e Olimpio Cianfarani) è che nessuna competenza di gestione e pertanto nessuna responsabilità è ad essi ascrivibile, trattandosi di attività di competenza del Consiglio e del COMSTAT e spettando loro solo compiti di coordinamento nella attuazione delle direttive degli organi di governo.

Viceversa, osserva il Collegio che, indipendentemente dalle disposizioni generali sul livello dirigenziale sopra richiamate, le specifiche disposizioni del DPCM sopra esaminate da un

lato affidano al Direttore generale la ampia funzione – affidata per i settori di rispettiva competenza anche ai capi di dipartimento - di "sovrintendere gli uffici compresi nel settore" di propria competenza (art. 9, comma 2, lett. b cit.), e cioè di vigilare sul loro andamento rendendosi edotto del funzionamento (o del cattivo funzionamento) dei dipartimenti.

Dall'altro, gli conferiscono quella sua propria di provvedere al coordinamento, per gli aspetti di natura amministrativa, delle attività dei dipartimenti e delle direzioni centrali (art. 7, comma 3). La presidenza del comitato di direzione (art.10, lett. h), che è l'organo che recepisce le questioni poste dai direttori del dipartimento (di cui è ordinariamente costituito), ed è quindi la "sede di discussione e di proposta per le esigenze di coordinamento amministrativo tra le aree funzionali dell'Istituto" (art. 7, comma 10), gli consente di porre all'ordine del giorno e allo studio del comitato le relative problematiche, costituendo la sede naturale dove devono essere esaminati i problemi di concreta gestione che esigano coordinamento (che non sono solo quelli dei rapporti tra i diversi dipartimenti, ma anche quelli che esigono soluzioni unificate per i diversi dipartimenti, come quello della disapplicazione del sistema sanzionatorio e della individuazione delle possibili cause e soluzioni organizzative), e dove le relative questioni devono essere affrontate, discusse a livello dirigenziale e formalizzate onde confluire, in una azione amministrativa di coordinamento ovvero, come vedremo, nell'impulso diretto agli organi di governo.

Lo stesso DPCM 01.08.2000 prevede infatti espressamente, tra gli altri compiti del direttore generale, i seguenti (art.10):

lett. f) formulare, di concerto con i direttori di dipartimento, proposte agli organi di governo in materia di amministrazione, di assetto organizzativo, di fabbisogni e di dotazioni organiche;

lett. g) fornire agli organi di governo dell'Istituto le informazioni richieste e la

documentazione sull'andamento della gestione, coordinando ed acquisendo i contributi dei dipartimenti; redigere una relazione trimestrale sull'attività. Tale relazione costituisce dunque la sede nella quale è previsto che siano ordinariamente portati a conoscenza degli organi di governo (il Presidente nella sua duplice qualità) i problemi della concreta gestione amministrativa – e, tra questi, i problemi di funzionamento di un intero settore di attività, quello della applicazione delle sanzioni, non ne costituiscono certo una deriva di portata limitata.

E' quindi corretta l'imputazione di responsabilità della Procura, fondata sul fatto che essi abbiano concorso alla permanente ed assoluta disapplicazione del sistema sanzionatorio tramite l'omissione delle attività di propria competenza, le quali avrebbero portato:

- nell'esercizio della funzione di "sovrintendere gli uffici compresi nel settore" di propria competenza (art. 9, comma 2, lett. b cit.), alla rilevazione del problema del non funzionamento dell'intero settore di amministrazione costituito dalla applicazione delle sanzioni per mancata risposta;
- nell'esercizio delle funzioni di presidenza del comitato di direzione (art.10, lett. h) alla elaborazione di possibili soluzioni in sede di coordinamento amministrativo dei problemi di concreta gestione collegati a tale settore;
- nell'esercizio delle sue attribuzioni quale vertice della dirigenza (art.10, ult. cit.), alla formale proposta agli organi di governo di possibili soluzioni organizzative o tecniche e comunque alla rilevazione, in quella sede o in sede di relazione trimestrale, delle criticità.

Rimane pertanto irrilevante la censura della difesa del Perrone (direttore generale dell'Istat dal 2000 fino al 31 dicembre 2003) di non imputabilità per la sua funzione di componente del Consiglio, perchè non è in tale qualità che egli è stato chiamato a rispondere nel presente giudizio, e infondata quella basata sull'art. 10, comma 1, lett. a) del vigente Regolamento di organizzazione, per il quale il D.G. "attua le delibere degli organi

dell'istituto, per gli aspetti di propria competenza" e che pertanto tale figura sarebbe esclusivamente deputata all'esecuzione delle decisioni che vengono prese dagli organi di governo, senza svolgere alcuna funzione esecutiva come quella di applicazione delle sanzioni né relativa alla gestione ed alla titolarità della produzione statistica, che è affidata dal regolamento di organizzazione (articolo 7, comma 4) ai Dipartimenti: contenuto dell'addebito, come detto, non è non aver esercitato la funzione esecutiva o di amministrazione concreta o di gestione procedimentale, come si voglia dire, ma di aver ommesso le iniziative di propria competenza per vigilare su tale omissione, rilevare le criticità in sede dirigenziale, studiare le possibili soluzioni e formulare proposte attivando le sedi opportune.

3.3 La responsabilità dei Direttori di dipartimento.

E' stato sopra evidenziato il ruolo che il DPCM assegna ai direttori di dipartimento parallelamente a quello del Direttore generale nel rispettivo settore a cui sono addetti, che li definisce:

- responsabili dell'attività di sovrintendenza degli uffici compresi nel settore e di verifica della attuazione delle direttive e gli atti di indirizzo del presidente e del consiglio (art.10, lett. b), e dei piani e i programmi definiti dagli organi di governo (lett. c);
- responsabili dell'attività di organizzazione dell'attività dei dipartimenti; del coordinamento di quella dei dirigenti di livello inferiore (direttori centrali e dei dirigenti dei servizi), con poteri sostitutivi in caso di inerzia del titolare e di valutazione d per le imprese ei risultati e della responsabilità dei dirigenti dei servizi (lett. d);
- diretti titolari del potere di formulare proposte e fornire pareri agli organi di governo (lett. e).

La loro posizione non è dunque molto diversa, pertanto, da quella del direttore generale (tranne che per il fatto di avere una competenza circoscritta al dipartimento al quale sono

preposti) in relazione alle responsabilità loro derivanti dal dovere di vigilanza del settore di propria competenza, dovere che comprende quello di accertare eventuali disfunzioni, soprattutto se generalizzate e ricorrenti come la assoluta e totale disapplicazione del sistema delle sanzioni alla violazione dell'obbligo di risposta. Né è molto diversa quanto ai poteri di organizzazione e direttiva agli uffici sottordinati, che rientrano nel generale contenuto dei poteri gerarchici di cui alle richiamate disposizioni del d.lgs. n. 165/2001 ma sono anche direttamente previsti dal citato DPCM, ai sensi del quale, come visto, il direttore di dipartimento può provvedere ad imporre l'attuazione delle norme sanzionatorie, o quantomeno ad avviare il processo di attuazione, riorganizzando al meglio le risorse umane e finanziarie esistenti, comminando le relative sanzioni e provvedendo per il caso di inerzia.

I direttori dei dipartimenti sono anzi i dirigenti che compongono in via ordinaria il comitato di direzione (art.7, comma 10) e che dunque fungono da raccordo, in quella sede, tra le risultanze della vigilanza nei settori di competenza e l'attivazione dei poteri del Presidente, anche presidente del comitato stesso, nella sua qualità di organo di governo e presidente del COMSTAT, costituendo pertanto il primo punto nodale del sistema dirigenziale nel quale la questione della disapplicazione del sistema sanzionatorio, debitamente riscontrata per il settore di propria competenza, può approdare ad un primo approfondimento in sede collegiale, con apporto di più competenze e prospettazioni, onde pervenire ad una formulazione del problema in caratteri generali agli organi di governo.

3.4 La responsabilità dei Direttori centrali.

Le direzioni centrali "costituiscono uffici dirigenziali generali. Le direzioni centrali sono strutture organizzative che esercitano funzioni generali relative a distinte aree funzionali all'interno dei dipartimenti" (art.7, comma 5, DPCM).

Nell'attuazione del nuovo sistema di attribuzione delle competenze e delle responsabilità

alla dirigenza il DPCM riprende la formula generale di parallelismo tra competenza e responsabilità, e di graduazione della seconda sulla prima, sancendo con formula di carattere generale che " I dirigenti, nell'ambito della rispettiva competenza funzionale e territoriale, adottano gli atti e i provvedimenti, anche a rilevanza esterna, inerenti l'amministrazione, la produzione e l'erogazione dei servizi istituzionali" (art.8, comma 1). "I dirigenti, nell'ambito delle rispettive competenze, sono dotati di autonomi poteri di organizzazione e gestione delle risorse ad essi affidate; sono responsabili della gestione e dei risultati. Essi individuano ed istituiscono opportune forme e modalità di controllo. " (ivi, comma 2).

L'attività di applicazione delle sanzioni costituisce attuazione dei procedimenti sanzionatori previsti indefettibilmente dalla legge, pertanto un'attività di concreta amministrazione per la quale i dirigenti devono assicurare la gestione e esercitare una forma di controllo e verifica onde accertarsi della sua efficienza, in definitiva un atto di gestione amministrativa rientrante nelle competenze del dirigente che gestisca la raccolta di dati per i quali è previsto l'obbligo di risposta.

Pertanto, la circostanza che "l'esercizio delle attribuzioni di cui agli articoli 8 e 9, comma 2, da parte dei direttori centrali" sia disciplinato dal "direttore generale e dai direttori di dipartimentocon propri atti, nel rispetto degli atti organizzativi generali e degli indirizzi del Consiglio" (art.11, comma 1, DPCM) non esime i direttori centrali, nel caso in cui tali direttive manchino, dal dovere di dare applicazione alla normativa sanzionatoria o dall'avviare i relativi procedimenti, atteso che essi (art.16 del d.lgs. n. 165/2001, lett. e) "dirigono, coordinano e controllano l'attività dei dirigenti e dei responsabili dei procedimenti amministrativi", e che dunque la concreta attuazione dei procedimenti sanzionatori è ad essi affidata.

La diretta competenza nell'attuazione del sistema sanzionatorio non permette da parte

loro un comportamento omissivo, di mera recezione della prassi disapplicativa esistente: oltre a dover garantire la diretta attuazione alle disposizioni di carattere organizzativo e procedimentali di loro competenza ai sensi delle generali disposizioni del d.lgs n. 165/2001, essi costituiscono il primo gradino di dirigenza generale nell'ambito di funzioni generali (sotto di essi i dirigenti dei servizi, con competenza limitata al solo specifico servizio amministrativo loro affidato) e pertanto identificano il punto, nel sistema cardinale dell'amministrazione, ove più repentinamente ed immediatamente, e per la prima volta, trovano evidenza le eventuali disfunzioni e le carenze di organizzazione del sistema complesso ente/normativa, perché è loro concretamente affidata la gestione della raccolta dei dati e conseguentemente quella dei procedimenti sanzionatori, dei quali essi possono dunque trovare immediato riscontro in termini di efficacia/inefficacia.

D'altro lato, la titolarità di una competenza generale e non circoscritta al servizio li rende il punto di partenza del primo impulso agli organi sovraordinati (in primis, i direttori di dipartimento, ed il Direttore Generale) per la risoluzione di ogni problematica riscontrata nelle generali loro attribuzioni, soprattutto a fronte della necessità di identificare modelli unificati di azione a fronte di un problema comune a tutti gli uffici aventi competenza nella rilevazione dei dati. La sede naturale per la risoluzione di tali problemi è, come visto sopra, quella del coordinamento, nell'ambito della quale i dirigenti centrali hanno senz'altro sia potere di impulso, segnalando al direttore di dipartimento – che compone di diritto il comitato di direzione previsto dall'art. 7, comma 10, del DPCM – l'esame della questione in quella sede, sia di concreta prospettazione del problema nel merito della sua discussione, atteso che, in base alla medesima norma succitata, alle riunioni del comitato "Possono essere invitati i direttori centrali e gli altri dirigenti dell'Istituto le cui attribuzioni afferiscano alle materie trattate". Del resto di tale esigenza di definire la materia in sede unitaria dà conto anche la difesa dei convenuti (Cianfarani, Mancini, Terra Abrami,

Certomà, Oneto, Orasi) quando afferma che "certo non si potrebbe lasciare ad ogni direzione centrale del dipartimento per la produzione statistica e il coordinamento tecnico scientifico di "disegnare" uno specifico e diverso procedimento di accertamento della violazione e di irrogazione della sanzione, essendo l'uniformità di trattamento, nella materia sanzionatoria, condizione e vincolo imprescindibile nell'attuazione della norma."

4. Posizione dei membri del Consiglio

In tale quadro normativo e operativo è evidente che le competenze del Consiglio, seppure determinanti per la definizione della problematica a buon esito, come è in realtà stato dimostrato dai fatti successivi al 2006, costituiscono una funzione attivabile prevalentemente su impulso del Presidente: l'art.3, comma 2, del DPCM, prevede infatti che sia il Presidente l'organo deputato alla convocazione del Consiglio in via ordinaria (di norma una volta al mese) ed anche in via straordinaria (ogniqualevolta lo ritenga necessario), mentre assegna ad una maggioranza qualificata dei suoi membri (non inferiore a 4) la possibilità di autoconvocazione dell'organo consiliare.

Ma ciò che più è rilevante è la previsione solo in capo al Presidente del potere di vigilanza dell'Istituto, al quale sono legate le censure a lui rivolte nel presente giudizio: è solo il Presidente, e non anche il Consiglio, che "sovrintende all'andamento dell'ISTAT e ne assicura il coordinamento tecnico-scientifico" (art.2, comma 2, del citato DPCM).

Inoltre, la posizione del Consiglio non è equiparabile a quella del Presidente neanche nei suoi rapporti con la dirigenza, non godendo, al contrario di quello, del potere di utilizzarne l'apporto ordinario e istituzionalizzato in un apposito ufficio (il comitato di presidenza sopra richiamato, cui partecipano il direttore generale e i direttori di dipartimento, costituito al fine specifico di coadiuvare il Presidente proprio nel suo potere dovere di vigilanza).

Correttamente, pertanto, la Procura ha escluso dalla chiamata in giudizio i membri del Consiglio in quanto tali, ed i convenuti che abbiano ricoperto tale incarico sono stati

chiamati a rispondere a tutt'altro titolo, cioè quali dirigenti dell'ISTAT per il periodo in cui hanno coperto tale funzione.

Per tali motivi, da un lato è infondata la loro censura volta a fare valere l'infondatezza della pretesa a tale titolo, e dall'altra va respinta la richiesta di integrazione del contraddittorio nei confronti dei membri del Collegio.

5. Profilo soggettivo della colpa grave

5.1 Tutti i convenuti non contestano il fatto in sé che l'ISTAT non abbia mai proceduto all'accertamento delle sanzioni di legge, ma che di tale fatto essi possano essere chiamati a rispondere, e ciò in base a argomentazioni diverse per ciascuno di loro, tra le quali ricorre però la giustificazione della dismissione dei poteri sanzionatori con l'inefficacia del sistema sanzionatorio così come strutturato (procedura di accertamento troppo complessa, lacunosa, costosa in termini organizzativi e finanziari) e della sua sostanziale ingiustizia, in quanto non consente di delimitare la sanzione all'ambito delle mancate risposte nelle quali vi sia effettivamente la volontà del soggetto di non fornire la risposta (come negli odierni "rifiuti formali" di rispondere).

Trattandosi di eccezione comune alla maggior parte delle difese, che è stata avanzata da tutti per escludere il profilo della colpa grave, essa può essere esaminata unitariamente.

Il Collegio osserva che è carattere precipuo della norma quello di essere cogente sino alla sua abrogazione, e che la sua disapplicazione non possa che costituire violazione di legge da parte del soggetto che è tenuto alla sua applicazione. Nessuna prassi consolidata giustifica tale violazione, da parte di nessuno dei soggetti che sono coinvolti sia pure con diversi compiti nella sua attuazione, costituendo semmai la pedissequa applicazione della prassi illegittima, che si sia consolidata all'interno di una amministrazione, un elemento di aggravio della responsabilità tanto più incidente

quanto più alto è il grado e più importante la funzione rivestita dal soggetto nell'ambito dell'amministrazione stessa.

Neanche è consentito, ai soggetti che sono tenuti alla attuazione di un sistema sanzionatorio previsto dalla legge, di sindacare, con giudizio di merito che spetta solo al legislatore mutare, l'opportunità di garantire sul piano applicativo l'efficacia della norma stessa, e decidere di non darvi attuazione considerando autonomamente i vantaggi e gli svantaggi che ne deriverebbero per l'amministrazione o per la comunità, e ciò neppure a fronte di possibili difficoltà oggettive di funzionamento delle previsioni normative o della necessità, al fine di garantire il funzionamento del sistema, di procedere a impegnative scelte di carattere organizzativo e finanziario.

L'unica reazione conforme all'ordinamento in tali casi è l'esercizio di tutti i poteri, rientranti nella competenza di ciascuno e nei modi in cui la legge consente di esercitarli, sia all'interno – tramite l'utilizzo dei poteri organizzativi e provvedimentali previa individuazione delle cause della disfunzione che siano direttamente eliminabili nel rispetto della legge vigente – che all'esterno dell'ente, per giungere a procurare all'ente stesso migliori regole di funzionamento che esuli dalla autonomia della amministrazione emanare .

Ciò posto, tutte le censure che le diverse difese rivolgono avverso la normativa all'epoca vigente (e cioè che la generalizzata attivazione della complessa procedura di accertamento non supportata dalla predisposizione di strumenti necessari a farvi fronte si sarebbe risolta soltanto in un grave pregiudizio per il buon risultato delle indagini statistiche; che il collegamento immediato ed automatico tra la risposta mancata, errata o incompleta e l'attivazione del procedimento sanzionatorio non consentirebbe all'ufficio di svolgere alcuna preliminare valutazione in ordine ai motivi del rifiuto anche

per poterne poi graduare l'entità, nonché in ordine alla rilevanza in concreto dei dati omessi, errati o incompleti ai fini dell'indagine statistica; che la attivazione delle strutture e dei procedimenti sanzionatori avrebbe comportato costi aggiuntivi superiori alle presumibili entrate), costituendo delle valutazioni soggettive della opportunità o meno di dare applicazione alla normativa in materia di sanzioni, non sono pertanto esimenti rispetto alla violazione del dovere, avente portata oggettiva ed indefettibile, di dare applicazione alla normativa in materia di sanzioni, o di provvedere nelle opportune sedi alla risoluzione dei problemi qui rilevati ciascuno secondo le competenze sopra evidenziate.

La cosciente e sistematica disapplicazione della norma, soprattutto quando commessa dagli organi specificatamente deputati ad applicarla comporta anzi il più alto grado di coscienza e volontà della violazione, e ciò, unitamente al rilevantissimo grado di scostamento del comportamento omissivo dalle previsioni di legge (disapplicazione totale del sistema sanzionatorio, assenza di qualunque iniziativa di propria competenza per provvedere, a fronte di ciò, a qualunque soluzione organizzativa o di segnalazione ai superiori) determina per tutti coloro che siano titolari di una tale competenza la sussistenza della colpa grave.

5.2 L'esame dei documenti versati agli atti del giudizio relativi ad eventuali iniziative intraprese ai diversi livelli nel periodo considerato, che possano costituire esimenti del profilo di colpa qui addebitato, è negativo per tutti i convenuti.

Per il Presidente Biggeri risulta che a parte le iniziative prese dai vertici dell'Istituto dopo l'inizio della indagine relativa al presente giudizio i soli precedenti in cui si sono riscontrate iniziative in tale senso risalgono al 2001, quando in occasione del censimento generale il problema della applicazione delle sanzioni fu posto al dicastero

della Funzione Pubblica con la nota 1475 del 18.12.2001 con la quale si chiedeva di chiarire alcuni aspetti procedurali in ordine alle modalità di pagamento delle sanzioni ed alla destinazione delle somme in conto entrata. Invero tale nota, rimasta inevasa, non è stata mai ulteriormente sollecitata né ha inciso sulla problematica della applicazione delle sanzioni, certo vertente su fatti organizzativi e procedurali costituenti un prius rispetto ad ogni incertezza in merito alla destinazione delle somme a titolo di sanzione, atteso che mai appunto tali sanzioni sono state applicate.

Le note interne dell'ente indirizzate all'Ufficio Gabinetto, risalenti al periodo 2001-2003 e aventi ad oggetto richieste di delucidazioni in ordine alla procedura da seguire per la irrogazione delle sanzioni, pure sono rimaste inevase e mai sollecitate, e per esse vale quanto sopra.

Nulla emerge quanto ai due Direttori generali, mentre in merito alle precedenti iniziative intraprese dai Direttori di dipartimento è agli atti solo la nota n.630/DISS del 19.04.2001, a firma della Dr.ssa Viviana Egidi nella sua qualità, al tempo, di Direttore del dipartimento delle statistiche sociali, e diretta al Direttore generale, con la quale comunica di aver preso atto del documento predisposto dal Progetto interarea e distribuito in seno al Comitato di gestione dei censimenti generali nella seduta del 13.03.2001, relativo alla definizione di un sistema giuridico organizzativo dei censimenti per la regolamentazione delle rilevazioni statistiche di interesse pubblico e della procedura per la applicazione della sanzione per la violazione dell'obbligo di risposta; ritenendo che l'argomento fosse di interesse generale in relazione a tutte le rilevazioni statistiche e non solo a quelle censuarie, la scrivente comunica che il Comitato di gestione ne ha proposto la trattazione in sede di Comitato di direzione, e pertanto trasmette il documento al Direttore generale chiedendogli di inserire

l'argomento all'ordine del giorno in una delle prossime sedute del Comitato di direzione. Non risulta però dato seguito alla suddetta richiesta, né la difesa ha versato agli atti ulteriori richieste di tale portata per tutto il periodo considerato nel presente giudizio. La presenza di una unica nota, molto risalente, della quale la scrivente non risulta si sia data carico di verificare l'esito, e che infine non ha più né sollecitato né reiterato per tutti gli anni seguenti oggetto del presente giudizio non pare al Collegio elemento sufficiente per esimerla dal profilo di colpa grave qui contestato.

Quanto ai Direttori centrali, la censura che la loro difesa avanza che "non è prevista alcuna procedura che imponga o richieda l'invio alla Direzione generale dei mancati rispondenti ai fini dell'attivazione del procedimento sanzionatorio" non centra l'unica esimente opponibile al fatto che nessuno dei direttori qui convenuti si è mai attivato per la segnalazione e risoluzione del problema nel periodo oggetto di contestazione.

Agli atti non si evidenzia infatti alcuna iniziativa intrapresa nel periodo in questione per la segnalazione del problema nelle competenti sedi, né per tentare di dare una seppure parziale attuazione alla normativa vigente, in base alla quale, e contrariamente a quanto da loro dedotto, la concreta attivazione del procedimento sanzionatorio rientra nelle competenze dei dirigenti centrali e non del Direttore Generale, come si è visto.

Quanto alla Dr.ssa Sabbadini la sua nota del 20.12.2007, n. 957 alla Direzione generale, nella quale comunica che "le liste delle persone che non hanno risposto sono disponibili presso la Direzione" e aggiunge che "nel caso si dovesse procedere si richiede sulla base di quali criteri e a quale struttura bisogna rapportarsi per eventuali ulteriori chiarimenti e più in generale per le materie in oggetto", è successiva al periodo al quale questo giudice ha circoscritto la pretesa risarcitoria e per il quale dunque

devono essere accertati i presupposti oggettivi della colpevolezza, e ciò indipendentemente dall'esame della effettiva portata esimente sulla colpa grave a lei contestata.

La sua precedente nota del 16.05.2006, n. 314 diretta al Capo Dipartimento, dott.ssa Buratta, con la quale "in riferimento alla nota del Municipio di Messina- Dipartimento di Statistica con la quale si comunica che nel corso della riunione del Comitato di Dipartimento svoltasi in data 13 aprile u.s. sono state fornite spiegazioni in merito all'applicazione di sanzioni amministrative per la violazione dell'obbligo di risposta... si richiede: di conoscere le determinazioni assunte...; di attivare la relativa procedura", è invece indicativa di una positiva attivazione della direttrice, nella competente sede (e cioè verso il superiore gerarchico), del tutto contemporanea peraltro all'attivazione di tutto l'ISTAT, a partire dal vertice dell'Istituto, che è avvenuta come detto nell'aprile del 2006, e che ha riflessi esimenti sull'addebito a titolo di colpa grave per tutti i convenuti nell'odierno giudizio, come più avanti si vedrà.

5.3 Né è fondata l'argomentazione, pure sollevata da alcune difese, che la previsione della sanzione collegata alla violazione dell'obbligo di risposta (l'art.11 del d.lgs. n. 322/89 nella sua originaria formulazione), non avrebbe "natura di norma imperativa, in quanto l'ambito e le modalità di applicazione dell'obbligo di risposta possono essere modificati con una semplice determinazione del Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica... e cioè di un organo amministrativo", perché tale non era lo stato della normativa all'epoca dei fatti (come si è detto sopra) e poiché comunque, come osserva la Procura, la possibilità di definire l'ambito di applicazione della sanzione conferita a tale organo tecnico dell'ISTAT non altera minimamente la previsione della obbligatorietà della sanzione da applicarsi alla fattispecie, ma la

circoscrive all'accertamento – che rimane doveroso – dei presupposti per la configurazione della violazione dell'obbligo di risposta come definiti dalle determinazioni del COMSTAT, con obbligo di applicare la sanzione a tali fattispecie.

Anzi, da ciò si ricava argomento a ulteriore conferma della responsabilità omissiva dei convenuti, perché la tempestiva attivazione della competenza del COMSTAT avrebbe senz'altro portato, pur nel quadro della normativa allora vigente e anche nelle more di ulteriori e più definitive risistemazioni della materia che si fosse ritenuto comunque di sollecitare in sede legislativa, alla individuazione di un più ristretto o definito ordine di ipotesi sanzionatorie, individuato anche con l'apporto della dirigenza (confluito in seno al comitato di direzione di cui all'art.7 comma 8 del DPCM 01.08.2000 e da lì direttamente al Presidente - presidente anche del COMSTAT - tramite il Direttore generale che lo convoca e lo presiede ai sensi dell'art.10, lett. h), del medesimo DPCM), e all'approntamento di direttive generali di natura tecnica destinate a dirimere le problematiche applicative.

5.4 Neanche costituiscono esimenti della colpa grave altre circostanze addotte dalle difese relative alla mancata organizzazione della gestione delle risorse finanziarie connesse ai procedimenti sanzionatori.

Il Presidente Biggeri richiama le difficoltà nell'individuazione sia dei soggetti cui andrebbero imputati i notevoli oneri finanziari connessi all'espletamento dell'attività di accertamento delle violazioni, ove effettuata nei termini imposti dalla normativa, sia dei destinatari dei proventi delle sanzioni irrogate".

La difesa di alcuni dirigenti invece rileva, da un lato, la mancata diffusione alla dirigenza ISTAT da parte del Presidente della risoluzione dell'Agenzia delle Entrate n. 11 del 2004, con la quale è stato identificato il codice tributo da utilizzare per il

versamento delle sanzioni, e, dall'altro, il fatto che un apposito capitolo nel bilancio dell'ISTAT destinato alla imputazione delle entrate provenienti dalla sanzione, e la destinazione di tali entrate a copertura degli oneri per la rilevazione, è stata istituita solo di recente con l'art. 1, comma 74, della legge finanziaria 2008.

Né l'una né l'altra delle questioni risulta rilevante per l'imputazione del danno da mancata esazione della sanzione.

La prima, perché è il Presidente che ai sensi dell'art. 3, comma 3, lett. b), del DPCM sulla base degli indirizzi del Consiglio, individua e assegna le risorse umane, materiali ed economico-finanziarie destinate alla direzione generale, ai dipartimenti e agli uffici di diretta collaborazione; in questa sede dunque è di sua competenza la valutazione del peso degli oneri di accertamento e irrogazione delle sanzioni per la concreta previsione finanziaria, e a lui spetta anche (art.3, comma 4, lett. d) il potere di proposta al Consiglio nelle deliberazioni concernenti la definizione "entro dieci giorni dalla data di inizio dell'esercizio annuale, di obiettivi e programmi della dirigenza"; dunque era proprio il Presidente l'organo al quale era affidato di individuare i settori della amministrazione con un atto vincolante (il potere di proposta) nei confronti del Consiglio che tali risorse deliberava annualmente.

La seconda, perché la questione della eventuale incertezza nella individuazione del beneficiario dei proventi delle sanzioni pone semmai un problema successivo, e non antecedente, a quello della riscossione della sanzione stessa, totalmente disatteso.

5.5 Neanche la carenza, nell'ambito dei rispettivi uffici dirigenziali di competenza dei convenuti, di strutture e uffici specificatamente preposti alla applicazione delle sanzioni li esime dall'addebito di non essersi comunque attivati, ciascuno nei modi che sopra si sono visti (punto 4 della presente decisione) per la riorganizzazione delle risorse

umane, sia immediatamente in seno all'ufficio direttamente gestito, sia ponendo la questione in sede di coordinamento per una soluzione organizzativa di carattere generale. Di ciò si è diffusamente parlato sopra.

6 Analisi del nesso causale ed individuazione dei criteri di addebito

6.1 La diretta derivazione del danno dalle omissioni accertate a carico dei convenuti è evidente e già sopra esaminata come la naturale conseguenza della omissione di tutti gli atti e le iniziative di loro competenza che avrebbero condotto, se tempestivamente esercitate, il sistema a fisiologico funzionamento.

La necessità e la rilevanza causale della presa di coscienza del problema delle sanzioni dell'ISTAT, a partire dalla sua analisi in sede dirigenziale sino a quella di competenza del Presidente, ed il fatto che essa sia stata attivata solo a partire dall'aprile 2006, sono dimostrati dalle stesse affermazioni della difesa del Presidente Biggeri, riportate al punto 3.1 della presente decisione, la quale dà contezza del fatto che da tale data l'ISTAT ha svolto il "lavoro di verifica e di stima delle non risposte cercando di stimare il motivo della non risposta". È la stessa difesa che rileva come a tale fase sia seguita quella della concreta sperimentazione dello strumento procedimentale disponibile, condotta alla luce dei risultati di tale indagine conoscitiva, nella quale sono stati condotti "esperimenti di applicazione delle sanzioni a particolari sottoinsiemi di non rispondenti, soprattutto al fine di valutare, in attesa dell'auspicata modifica legislativa, l'impatto della procedura in termini organizzativi e di costi e l'effettiva possibilità di applicare le sanzioni". A tale attività di vigilanza e studio è stata infatti contemporanea l'attività istituzionale degli organi di governo (Presidente e Consiglio) volta a rendere edotto il legislatore del problema delle sanzioni dell'ISTAT, soluzione che da subito è stata individuata come quella definitivamente idonea a risolverlo (v. le affermazioni della difesa del Biggeri riportate al suddetto punto 4.1.,

sulla "necessità di sollecitare un intervento legislativo che, solo, potrebbe rendere tecnicamente applicabile la disciplina sanzionatoria in esame che è sfociata nel dicembre dello stesso 2007 nella emanazione dell'art. 44 del d.l. n. 248 del dicembre 2007"). A ciò, e dopo la definizione della fattispecie sanzionabile dell'obbligo di risposta di cui all'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 322/89 da parte del legislatore e con effetto per tutte le violazioni accertate fino al 31.12.2008, operata con il citato d.l., sono seguiti provvedimenti organizzativi di carattere generale : la formale costituzione (con deliberazione DGEN n. 25 dell'11.03.2008) della nuova struttura "Ufficio Sanzioni Amministrative " posta sotto la Direzione Generale, e l'affidamento delle successive fasi di accertamento e riscossione di proventi ad altro Ufficio della Direzione Centrale della Contabilità.

La sequenza temporale dei fatti dimostra che il ripristino delle condizioni di legittimità nel funzionamento dell'ISTAT per ciò che concerne l'attuazione del sistema sanzionatorio, pur a fronte della totale assenza di qualunque pregressa indagine, provvedimento organizzativo o prassi applicativa antecedente, è stato conseguito a distanza di circa un anno e mezzo dal momento in cui per la prima volta il problema è stato affrontato (dall'aprile del 2006 al dicembre del 2007), momento dal quale l'istituto ha potuto disporre di una definizione normativa dell'obbligo di risposta limitata ai soli casi di rifiuto formale di risposta, alla quale, conformemente all'indirizzo che il Consiglio aveva da subito espresso, i dirigenti erano tenuti a dare immediata e concreta attuazione anche se nelle more di più completi provvedimenti riorganizzativi.

E' pertanto dimostrato che il danno da mancata applicazione delle sanzioni è ascrivibile a tali ampie omissioni, da parte di tutti i soggetti convenuti e per le competenze e funzioni che ciascuno di loro ha ommesso di esercitare.

Tuttavia, atteso il fatto certo che mai l'ISTAT antecedentemente al periodo 2002-2007 ha applicato le sanzioni pecuniarie, e che pertanto il ritardo nella considerazione del problema, ascrivibile a soggetti la cui individuazione e la cui partecipazione causale al problema non sono all'oggetto del giudice in questo giudizio, ha creato lo stato di fatto che si è prospettato al 2002, incidendo con una propria autonomia causale nel senso ora detto sui tempi di una ipotetica ripresa di funzionamento del sistema sanzionatorio, di tali tempi di ripresa il Collegio ritiene di dover tenere in debito conto.

Se i convenuti avessero adottato il comportamento della cui omissione sono qui imputati, e cioè avessero tempestivamente agito dall'inizio del 2002 per ripristinare l'efficacia del sistema sanzionatorio, le sanzioni non avrebbero potuto essere applicate che a partire da un momento senz'altro successivo all'immediato inizio del periodo a loro contestato, poiché un congruo periodo di tempo sarebbe comunque stato necessario al ripristino – anzi alla prima sperimentazione – della funzionalità del sistema secondo le nuove disposizioni organizzative o normative adottate, e tale periodo di tempo è ragionevolmente determinabile, secondo quanto è realmente accaduto, in un anno e mezzo dalla loro prima attivazione.

Conseguentemente, il danno relativo al periodo di un anno e mezzo dal 2002 (e per l'anno 2002 la cosa ha rilevanza nel merito per il solo mese di dicembre, atteso che sino al novembre del 2002 è stata accertata la prescrizione) non deve essere considerato in rapporto casuale con i comportamenti omissivi loro ascritti, per mancanza di prova agli atti di un loro coinvolgimento per il periodo pregresso nella creazione di un tale stato di fatto, e nella determinazione del danno dovranno pertanto essere prese in considerazione le sole violazioni dell'obbligo di risposta costituenti rifiuti formali accertati nel periodo successivo al giugno 2003.

Per il danno relativo al 2006 va invece considerata la progressiva attuazione del sistema sanzionatorio a cui i vertici dell'ISTAT hanno dato corso a partire dall'aprile del 2006, e che pertanto da tale data nulla può addebitarsi a titolo di omissione agli organi di governo. Ne consegue che per tale periodo cade anche il principale addebito sollevato a carico della dirigenza, e cioè di non essersi attivata verso gli organi di governo e nei confronti dei superiori gerarchici, poiché anche se ciò fosse accertato – come lo è per il periodo pregresso – tale comportamento omissivo non avrebbe avuto comunque incidenza nella causazione del danno, per il fatto che la questione da tale momento è stata affrontata, e anche con l'ausilio della dirigenza, coinvolta dagli organi di vertice sia direttamente (nella fase "istruttoria" del problema antecedente al suo esame da parte del Consiglio e del COMSTAT) che su sollecitazione del Consiglio.

6.2 Viceversa, nessuna incidenza ha sul nesso causale (e nemmeno costituisce esimente sotto nessun profilo) la circostanza che i dati acquisiti a seguito della attivazione delle sanzioni non avrebbero potuto essere utilizzati per le rilevazioni statistiche in quanto, come hanno dimostrato gli accertamenti tecnici e lo studio sul procedimento sanzionatorio effettuati dall'ISTAT successivamente all'aprile 2006 hanno dimostrato che il tempo richiesto per l'avvio della procedura sanzionatoria, comprensivo anche della fase di accertamento, è di 120 giorni, e che pertanto le eventuali risposte ottenute dai soggetti nei cui confronti sia stata avviata la procedura di accertamento non sono utilizzabili ai fini della produzione dell'informazione statistica, perché tardive. Non vi è infatti alcun nesso tra l'utilizzabilità del dato nella indagine e la irrogazione della sanzione al non rispondente, che rimane obbligatoria nella sua applicazione e diversa nelle sue finalità, come dimostra peraltro anche il fatto che nella attuale riorganizzazione degli uffici dell'ISTAT le fasi di accertamento e riscossione dei

proventi sono state affidate alla specifica competenza di altro Ufficio della Direzione Centrale della Contabilità, non addetto alla elaborazione dei dati ai fini statistici.

6.3 Non vi è poi questione di esame per la quota di danno che alcune difese contestano sotto il profilo causale, in quanto collegata a indagini statistiche di titolarità non dell'ISTAT ma di altri enti facenti parte del sistema statistico nazionale, per le quali la sanzione è applicata dall'ente rilevatore e non dall'ISTAT, al quale il primo indirizza solo la comunicazione di avvio del procedimento. Come detto, infatti, di tale quota la Procura non ha affatto tenuto conto, come emerge chiaramente dall'atto di citazione (v.pag. 197: "Sono state prese in considerazione solo le rilevazioni di titolarità Istat che comportavano l'obbligo di risposta. Questo significa che non si è tenuto conto delle sanzioni che sarebbe stato possibile applicare ove gli uffici di statistica estranei all'Istat avessero avviato la relativa procedura dandone comunicazione all'Istituto."), che recepisce infatti i soli dati relativi alle indagini di titolarità ISTAT evidenziate nella relazione ispettiva e nei documenti allegati.

6.4 E' poi infondata l'eccezione di insussistenza del danno basata sul fatto che, prima delle citate modifiche legislative, le somme derivanti dall'applicazione delle sanzioni non avrebbero potuto essere versate nel bilancio dell'ISTAT essendo invece al tempo previsto che esse confluissero nel bilancio dello Stato. Atteso il contenuto patrimoniale della sanzione, è evidente che la sua mancata irrogazione ed esazione nelle ipotesi in cui essa per legge doveva essere applicata, ed il suo conseguente mancato versamento nelle casse dell'ente a cui essa spetta, costituisce un danno per il mancato introito della sanzione stessa, rientrante nella categoria del danno da mancata riscossione di entrate accertabili con un atto amministrativo. Ciò premesso, la questione della non spettanza all'ISTAT di tali entrate all'epoca dei fatti non ha motivo

di essere, atteso che la condanna risarcitoria è stata chiesta nell'atto di citazione espressamente " in favore dello Stato", e non specificatamente in favore dell'ISTAT.

6.5 La quota così determinata costituisce il danno accertato, senza che alcuna decurtazione si possa effettuare compensando le presumibili spese del procedimento di applicazione delle sanzioni o del personale, perché la difesa non ne ha sufficientemente provata, anche solo in termini argomentativi, né la necessità (in relazione alla necessità di adibire alla relativa attività ulteriore personale, diverso da quello già assegnato agli uffici di rilevazione e trattamento dei dati statistici, rispetto alla possibilità che a tale attività ordinaria dell'Istituto potesse essere adibito, seppure mediante provvedimenti organizzativi e temporanei, il personale già esistente presso le diverse strutture) né l'entità. Rimane poi da considerare che nella quantificazione del danno la Procura non ha tenuto conto dell'ingente onere derivante dalla prassi dei "solleciti", che a quanto appare agli atti ha costituito invece una "defatigante" attività degli uffici dell'ISTAT, attuata in tutte le ipotesi di mancata risposta (ivi incluse quelle dei rifiuti qui considerate) .

6.6 Non sono poi pertinenti né al rapporto di causalità con il danno contestato né alla possibilità di una eventuale compensazione del danno, che nel presente giudizio concerne unicamente il profilo del mancato introito delle sanzioni per violazione dell'obbligo di risposta, le osservazioni svolte dalla difesa del Biggeri e le analoghe svolte dagli altri convenuti in merito al fatto che il sistema statistico non porrebbe alcun affidamento sul sistema sanzionatorio per la qualità dei dati rilevati, in quanto " non serve a recuperare le mancate risposte ed a migliorare la qualità delle informazioni da produrre", e ciò perché il danno qui contestato non è quello della inaffidabilità dei dati diffusi dall'ISTAT - anche se sull'argomento si sono soffermati sia l'accusa che la difesa nonché gli interventi ad *adjuvandum* – e cioè, in altri termini, perché il sistema

sanzionatorio ha una rilevanza ed una funzione in sé, valutata dal legislatore nel momento in cui lo ha istituito, che non è dato ai soggetti che sono tenuti alla sua attuazione rendere vana per il solo fatto che, non agendo essi in alcuna maniera né per attuarlo né per modificarlo e renderlo compatibile con la realtà di fatto sulla quale deve agire, il sistema stesso rimanga "paralizzato".

6.7 Nessun rilievo hanno infine, come consolidata giurisprudenza afferma, né sulla scusabilità delle omissioni nell'esercizio di competenze previste ex lege né sul nesso causale, le osservazioni sul mancato rilievo da parte di organi deputati al controllo (la difesa osserva che il "Presidente del Collegio dei revisori ed il delegato della Corte dei Conti, presenti alle riunioni del Consiglio in cui è stato affrontato l'argomento, non abbiano sollevato alcun rilievo al riguardo; così come, del resto, non l'ha mai fatto la stessa Corte dei conti nella sua relazione annuale sull'Istituto"). La tesi non può essere condivisa, perché le vicende del controllo non hanno rilievo alcuno in sede di accertamento delle responsabilità, le quali attraggono tutte le conseguenze dannose delle proprie azioni e omissioni ragionevolmente e prevedibilmente derivanti da esse.

6.8 Ciò posto, in merito all'apporto causale di ciascun convenuto alla produzione del danno il Collegio ritiene che sia corretto il criterio di valutazione utilizzato dalla Procura, per cui esso va determinato in relazione al ruolo rispettivamente avuto nella omissione di attività di indirizzo, coordinamento, vigilanza, avvio della procedura sanzionatoria, con riguardo alle specifiche competenze di ognuno, considerando il periodo di effettivo esercizio delle funzioni .

Conseguentemente, con riguardo al prevalente apporto causale del Presidente, collegabile sia alla sua funzione di sovrintendenza all'andamento dell'ISTAT che a quella propulsiva sulla sua attività amministrativa e di gestione ampiamente accertate

al punto 3.1 della presente decisione, ad egli va addebitata la percentuale del 50% del danno.

Ai Direttori Generali ed ai Direttori di dipartimento, in relazione al ruolo apicale da essi rivestito nella struttura della dirigenza dell'ISTAT come descritto ai punti 3.2 e 3.3 della presente decisione, va addebitata la percentuale del 20% del danno per ciascuna categoria (20% ai Direttori Generali, 20% ai Direttori di dipartimento).

Ai Direttori centrali, in considerazione del minor apporto causale legato alla loro posizione subordinata nella articolazione della dirigenza, va addebitata la percentuale del 10% del danno totale.

Per i Direttori di dipartimento e per i Direttori centrali, all'interno della percentuale di danno loro addebitabile il danno sarà diviso pro quota nel caso di sussistenza di più soggetti responsabili in tali funzioni, in ragione del periodo di tempo in cui essi hanno ricoperto l'incarico. La ripartizione del danno in ragione del periodo in cui essi hanno ricoperto l'incarico, e senza ulteriore riferimento alle indagini rientranti nella specifica competenza del settore di appartenenza – fatta eccezione per coloro che avevano competenza unicamente per indagini per le quali non sia provata la responsabilità per la mancata applicazione delle sanzioni de quibus, come si vedrà a proposito della posizione di Oneto, e con riserva di quanto si dirà in merito alla necessità di applicare un criterio suppletivo per la ripartizione interna del danno per i direttori centrali - corrisponde ad un criterio di logica, in quanto il danno è stato da essi causato con pari apporto causale (per l'eguaglianza delle attribuzioni loro spettanti nei confronti degli organi di governo e della dirigenza subordinata) dalla medesima omissione ad essi imputabile, che non è solo quella di aver determinato la mancata esazione delle sanzioni per il settore di propria competenza, ma soprattutto quella di non aver sollecitato agli organi sovraordinati la risoluzione del problema di carattere generale,

attinente il proprio settore come qualunque altro settore avente competenza nella rilevazione di dati con obbligo di risposta.

Dette percentuali devono essere applicate sull'ammontare del danno determinato con i criteri di cui al punto 2 e 6, e con esclusione dell'importo del danno relativo al periodo antecedente al giugno 2003 e successivo all'aprile 2006, non addebitabile a nessuno dei convenuti per l'assenza, in detti periodi, rispettivamente dell'elemento soggettivo della colpa grave nonché di quello e dell'elemento causale, come sopra detto; i convenuti che abbiano prestato servizio in un determinato incarico in tali periodi vanno dichiarati esenti da responsabilità, limitatamente alla quota di danno loro ascrivibile in ragione di detto incarico.

7. Quantificazione del danno

In applicazione dei criteri di determinazione del danno che il Collegio ha definito ai punti 2 e 6 della presente decisione, ed in relazione al numero dei rifiuti formali accertati agli atti, come riportato al punto 2 distintamente per le diverse tipologie di indagini statistiche, e considerando equamente determinabile il numero dei rifiuti per l'anno 2003 e per l'anno 2006 nella quota di $\frac{1}{2}$ per il 2003 e di $\frac{1}{3}$ per il 2006 in ragione del rapporto con il periodo di concreta imputabilità del danno (sei mesi per il 2003, quattro per il 2006) è possibile quantificare il danno relativo al periodo giugno 2003- aprile 2006 come segue:

Indagini su famiglie

Come sopra rilevato, dai rifiuti relativi all'anno 2003 va decurtato il numero di quelli relativi alla indagine DCCV14, pari a n. 2709, per cui l'ammontare dei rifiuti certi e provati su cui calcolare il danno è di n. 10.142 (e cioè il totale dei rifiuti di 12.851 meno 2.709).

anno	numero rifiuti	sanzione minima applicabile
------	----------------	-----------------------------

2003	5.071 (1/2 di 10.142)	euro 207,00
2004	15.925	"
2005	22.443	"
2006	7.569 (1/3 di 22.207)	"
Totale rifiuti	51.008	

Al totale dei rifiuti, corrispondente a n. 51.008, va applicata la decurtazione del 50% (pari a n. 25.504 rifiuti) e sul residuo ammontare, pari al numero di 25.504 rifiuti, va determinata la percentuale del 5%, per individuare il numero dei rifiuti ai quali avrebbero corrisposto procedimenti sanzionatori che avrebbero potuto concludersi con buon esito per l'ISTAT, ricavandone il definitivo ammontare di n.1.275 rifiuti.

Moltiplicando tale ammontare per la sanzione minima applicabile di euro 207,00 si ricava l'importo di euro 263.925,00, somma che rappresenta il danno nel periodo sopra considerato.

Indagini condotte su enti pubblici, istituzioni pubbliche e private

anno	numero rifiuti	sanzione minima applicabile
2003	1.359 (1/2 di 2.718)	euro 517,00
2004	14	"
2005	60	"
2006	54 (1/3 di 163)	"
Totale	1.487	

Al totale dei rifiuti, pari a n. 1.487, va applicata la decurtazione del 30% (pari a n. 446 rifiuti) e sul residuo ammontare, pari al numero di 1.040, va calcolata la percentuale del 5% per individuare il numero dei rifiuti ai quali avrebbero corrisposto procedimenti sanzionatori che avrebbero potuto concludersi con buon esito per l'ISTAT, ricavandone il definitivo numero di 52.

Moltiplicando tale ammontare per la sanzione minima applicabile di euro 517,00 si ricava l'importo di euro 26.844,00, somma che rappresenta il danno nel periodo sopra considerato.

Nel complesso, per il periodo stesso (si ripete, giugno 2003-aprile 2006) il danno determinato in applicazione dei criteri di cui al punto 2 e 6 della presente decisione è quantificato in euro 290.769,00 (euro 263.925,00, più euro 26.844,00).

Tale danno è imputabile ai convenuti secondo i criteri già esposti al punto 6.8 della presente decisione, e cioè per il 50% al Presidente, per il 20% ai Direttori generali, per il 20% ai Direttori di dipartimento, per il 10% ai Direttori centrali, ripartendolo pro quota nell'ambito della stessa funzione in ragione del periodo di tempo in cui essi hanno ricoperto l'incarico, salvo quanto sarà detto sotto a proposito dei Direttori centrali.

7.1 Presidente Biggeri

Il Presidente ha svolto tale incarico per tutto il periodo considerato. Ad egli rimane dunque interamente addebitabile il 50% del danno relativo al periodo giugno 2003 - aprile 2006 (34 mesi), in ragione del prevalente apporto causale riferibile all'omissione nella sua funzione di vigilanza e propulsiva come meglio motivato sopra.

Il danno a lui addebitabile ammonta pertanto ad euro 145.384,00.

7.2 Direttori generali (Sigg.ri Giuseppe Perrone ed Olimpio Cianfarani)

Risulta che Perrone è stato Direttore generale dell'Istat dal 2000 fino al 31 dicembre 2003 e che Cianfarani ha coperto il medesimo incarico da gennaio 2004 a dicembre 2007; il danno loro ascrivibile per il periodo di 34 mesi dal giugno 2003 all'aprile 2006, pari al 20% del danno relativo al predetto periodo ed ammontante ad euro 58.153,00, deve pertanto essere suddiviso tra loro in ragione della quota rapportata al periodo di copertura dell'incarico (che per il Perrone è di 6 mesi e per il Cianfarani di 28 mesi, per un totale di 34 mesi, euro 1.710,00 per mese). Ne consegue che nell'ambito del

20% del danno ascrivibile ai Direttori generali per il periodo di 34 mesi, al Perrone debba essere equamente ascritta la quota di 10.260,00 euro ed al Cianfarani la restante quota di euro 47.880,00.

7.3 Capi dei Dipartimento (Sigg.ri Mancini, Egidi, Zannella e Buratta)

L'organizzazione dell'ISTAT prevedeva sino al giugno 2003 che per le indagini statistiche fossero competenti due dipartimenti e quattro direzioni, e dal luglio del 2003 solo un Dipartimento al quale facevano riferimento 5 direzioni.

Dei convenuti, la Sig.ra Viviana Egidi ha ricoperto l'incarico di Direttore del Dipartimento Statistiche Sociali dal 01.10.2000 al 30.06.2003, dunque in periodo estraneo a quello imputabile, che è stato anche escluso dal computo del danno. Ella pertanto va dichiarata esente da ogni addebito a tale titolo.

La Procura imputa al Sig. Andrea Mancini la quota di danno relativa all'incarico di Direttore del Dipartimento Statistiche economiche dal gennaio 2003 al giugno 2003, dunque per mesi 6; risulta invece dalla tabella cronologica degli incarichi trasmessa dall'ISTAT e agli atti del giudizio in allegato D alla relazione ispettiva, che il Sig. Andrea Mancini ha ricoperto l'incarico di Direttore del Dipartimento Statistiche economiche dal 01.10.2000 al 31.12.2003 (e pertanto per 6 mesi, dal giugno al dicembre 2003, nell'arco di tempo considerato di 34 mesi relativo al periodo luglio 2003-aprile 2006).

In citazione al Sig. Zannella è addebitato il danno rapportato al periodo in cui egli ha svolto l'incarico di Direttore del Dipartimento coordinatore delle direzioni centrali, periodo individuato dal luglio 2003 al dicembre 2004, per un totale di mesi 18. Viceversa dalla medesima tabella degli incarichi succitata risulta che egli ha rivestito l'incarico di Direttore del dipartimento coordinamento scientifico dal 01.01.2004 al 31.01.2005 (mesi 13 nel periodo qui rilevante, e cioè dal luglio 2003 all'aprile 2006). Nell'attività istituzionale di Direttore di dipartimento, ruolo per il quale egli è chiamato a

rispondere, egli si è dunque avvicinato al Mancini, dopo la riorganizzazione dei dipartimenti con riduzione ad un solo dipartimento a partire da mese di giugno 2003, atteso che il Mancini è stato Direttore dell'unico Dipartimento dal 01.10.2000 sino al 31.12.2003.

Rileva il Collegio che tali discrasie nell'individuazione del periodo in cui le funzioni di Direttore di Dipartimento sono state esercitate dai due predetti convenuti non preclude di procedere all'addebito della quota di danno rapportata al periodo in cui risulta provato agli atti, in assenza di altra precisazione della Procura, che esse siano state realmente svolte, purchè nei limiti del petitum , poiché identico è il titolo della domanda risarcitoria (basato sulle competenze dei due convenuti nella loro qualità di Direttore di dipartimento).

Risulta poi che in tale funzione è succeduta la Sig.ra Buratta, che ha ricoperto l'incarico di Direttore Dip.Prod.Stat. Coord.T.S. dal 1 febbraio 2005 a tutto il dicembre 2007, dunque per 15 mesi nel periodo qui rilevante (sino all'aprile 2006).

Nell'ambito del 20% del danno ascrivibile ai Capi di Dipartimento per 34 mesi, pari ad euro 58.153,00 (euro 1.710,00 per mese), la quota di danno rispettivamente ascrivibile, determinata in ragione del predetto periodo di 6 mesi per Mancini, di mesi 13 per Zannella e di mesi 15 per Buratta, nel quale essi hanno esercitato le relative funzioni, corrisponde ad euro 10.260,00 per il primo, euro 22.230,00 per il secondo ed euro 25.650,00 per la terza.

7.4. Direttori centrali (Terra Abrami, Certomà, Monducci, Sabbadini e Oneto)

Sono chiamati a rispondere del danno quantificato nel 10% del totale di euro 290.769,00, e dunque complessivamente per euro 29.076,00.

Dei convenuti, dirigenti di Direzioni centrali aventi competenze nelle indagini statistiche, il Sig. Giuseppe Certomà è stato D.C. Statistiche economiche strutturali

(DCSS) dal giugno 2006 a tutto il dicembre 2007, dunque in periodo esente da addebito per i motivi di cui al punto 6.1 della presente decisione, e che è stato anche escluso dal computo del danno, per il quale egli dunque deve essere dichiarato esente da ogni responsabilità.

Al Sig. Monducci la Procura ha addebitato la quota di danno rapportata al periodo gennaio-giugno 2003 in cui egli ha svolto l'incarico di D.C. D.C. Stat. E. Strutt. (che rimane però fuori da ogni addebito, per i motivi appena sopra detti) ed al periodo dal luglio 2003 al dicembre 2007, in cui ha ricoperto l'incarico di D.C. Statistiche Prezzi e Commercio estero (DCPC). Sempre dalle citate tabelle risulta però che tale ultimo incarico egli ha ricoperto solo dal 1 gennaio 2004 a tutto il dicembre 2007, e pertanto per 28 mesi nel periodo considerato (sino all'aprile 2006).

Il Sig. Terra Abrami è stato citato per la quota di danno relativa al periodo dal luglio 2003 a tutto il dicembre 2007 in cui è stato D.C. Statistiche Indagini sulle Istituzioni (DCIS); dalla citata tabella risulta però che tale incarico egli ha ricoperto solo dal 01.04.2004 in poi (e dunque solo per mesi 24 nel periodo considerato).

La Sig.ra Linda Sabbadini è stata citata per la quota di danno relativa al periodo dal luglio 2003 a tutto il dicembre 2007, in cui è stata D.C. Indagini Condizioni e qualità della vita; dalle suddette tabelle il fatto è confermato, atteso che risulta che ella ha ricoperto tale incarico dal 01.10.2000 a tutto il 2007. Pertanto ella ha rivestito l'incarico di Direttore Centrale nel periodo considerato (luglio 2003-aprile 2006) per mesi 34.

Il Sig. Gian Paolo Oneto è stato citato nella qualità di D.C. Statistiche Economiche e Congiunturali per il periodo gennaio 2003-giugno 2003 e per il periodo luglio 2003-dicembre 2007, periodi nei quali egli risulta aver ricoperto tale incarico anche dalle citate tabelle.

Dei due suddetti periodi però, il primo è esente da ogni addebito per i motivi di cui al punto 6.1 della presente decisione.

Quanto al secondo periodo di servizio, va osservato in via preliminare che il Settore Statistiche Economiche e Congiunturali si occupava, al tempo, delle "rilevazioni statistiche ed analisi economiche di carattere congiunturale finalizzate alla conoscenza del sistema economico con riferimento alla dinamica ed ai comportamenti dei settori industriali e dei servizi, alla situazione dei mercati, ai beni ed ai servizi prodotti, all'occupazione ed alle retribuzioni"; dunque, si occupava principalmente di indagini infrannuali su imprese, mensili e trimestrali, definite congiunturali perché destinate a individuare i cd. rilevatori congiunturali, cioè le principali variabili economiche del sistema produttivo (la produzione industriale, gli ordinativi dell'industria, le vendite al minuto, le retribuzioni, ecc.ecc.). In relazione a tale competenza, manca agli atti la prova della responsabilità addebitata al convenuto per le seguenti ragioni, conseguenti a quanto detto al punto 2.2 della presente decisione.

Come è stato ivi accertato, per tale settore di indagini non è provato il numero dei casi di rifiuto espresso di rispondere, in relazione sia alle caratteristiche del metodo di indagine (che non consentivano una annotazione dei casi di rifiuto espresso di risposta) che all'effettiva maggiore complessità dei questionari per le imprese, che imponeva una più attenta ponderazione delle ragioni di una apparente mancata risposta (necessità alla quale il Direttore Oneto ha fatto fronte con l'incremento del metodo dei solleciti, che come detto si riscontra nel settore delle indagini sulle imprese in termini quantitativi assolutamente maggiori rispetto ad altri settori di indagine), non potendo essa - la mancata risposta - essere considerata tout cour un "rifiuto" del soggetto onerato. Ne consegue che, non essendo provato che il Dr. Oneto si sia trovato di fronte a casi accertati di rifiuto di rispondere, come delineato dalla nuova

normativa, non è possibile neanche ritenere provato agli l'elemento soggettivo della sua colpa grave per aver egli omesso l'applicazione delle sanzioni per le indagini di sua competenza, ed anzi lo stesso fatto oggettivo che tale omissione vi sia stata, poiché non è certo, appunto, che egli si sia trovato nella situazione di aver a disposizione l'evidenza dei presupposti sanzionatori. Per la stessa ragione, ed in ordine al secondo profilo della responsabilità imputabile ai Direttori centrali, costituito dall'omissione da parte loro di qualunque rilievo o sollecito agli organi sovraordinati in merito alla mancata applicazione del vigente sistema sanzionatorio, va esclusa una sua responsabilità a tale titolo, per non essere qui provato che tale disapplicazione del sistema sanzionatorio possa essere stata da lui effettivamente sperimentata; ciò che infatti rimane qui provato quanto alle indagini su imprese, è solo che vi erano delle difficoltà di accertamento dei casi di rifiuto di risposta, che sono risultate essere connesse con la specifica tipologia dei rispondenti ma anche con la tipologia dei questionari utilizzati dall'ISTAT, difficoltà che però non sono di per sé univocamente significative di un malfunzionamento del sistema sanzionatorio nella sua globalità, in quanto possono anche indicare esclusivamente la necessità di perfezionamento delle procedure di rilevazione statistica nello specifico del settore delle imprese.

Per quanto detto il Direttore centrale Oneto va esente da ogni addebito di responsabilità per non aver egli dato causa al danno e per non essere responsabile a titolo di colpa grave delle omissioni a lui imputate.

In conclusione, nel periodo considerato luglio 2003-aprile 2006 il danno derivante da mancata esazione delle sanzioni per indagini statistiche con obbligo di risposta deve essere imputato, quanto ai Direttori Centrali, per il 10% ai Direttori centrali Monducci, Terra Abrami e Sabbadini.

Quanto alla ripartizione di detta quota di danno globale tra di loro, il Collegio non può esimersi dal considerare che, fermo rimanendo che la percentuale del 10% del danno complessivo ben quantifica l'apporto causale dell'intero livello dirigenziale al quale essi appartengono al danno cagionato dal comportamento omissivo dell'intera classe amministrativa dell'Istituto, cioè rispetto all'apporto causale che è riconducibile agli organi di governo, di alta amministrazione ed alla restante classe dirigente, i criteri di determinazione del danno nell'ambito di tale quota, ed, infine, del danno concretamente riconducibile a ciascun Direttore centrale devono differenziarsi rispetto a quello, costituito dal semplice rapporto con il periodo di servizio, applicato agli altri soggetti imputabili, e ciò per effetto di due situazioni peculiari alla posizione del Direttore centrale. Da un lato, infatti, deve rilevarsi che, mentre per il periodo considerato esisteva un solo Direttore del Dipartimento, al quale esclusivamente facevano capo le competenze e le funzioni della figura istituzionale da lui rivestita, e che pertanto la ripartizione del danno con riferimento al periodo di servizio ben quantifica l'apporto causale di ciascun Direttore succedutosi nel periodo 2003-2006, essendo essi in rapporto di avvicendamento e dunque avendo ciascuno di loro, nel periodo di servizio, goduto di pari poteri e funzioni unicamente a lui attribuite, esistevano invece più Direttori centrali, a cui erano affidati diversi settori di indagini, per cui all'omissione astrattamente imputabile ad ognuno si accompagna, con pari effetto causale, quella imputabile ad altri che hanno ricoperto lo stesso livello dirigenziale, anche se in altri settori, nel medesimo periodo o in periodo quasi del tutto coincidente. Da tale fatto consegue che l'apporto causale di ciascuno è pari, nella sua misura massima, a quello degli altri, o anche, in altri termini, che non può addebitarsi a ciascuno di loro tre una parte di danno superiore ad un terzo, atteso che, a parità di competenze e poteri di impulso, il nesso causale da loro determinato ha una struttura

per così dire complessa, essendo costituito non solo dalla propria omissione ma anche dalla contestuale omissione riferibile al collega di pari grado, in servizio nel medesimo periodo, il quale, se avesse compiutamente adottato le proprie iniziative in merito all'applicazione delle sanzioni ed alla attivazione degli organi sovraordinati, avrebbe potuto impedire o limitare gli effetti di quella.

Ne discende che, per tale motivo, per i Direttori centrali il danno a ciascuno imputabile non può essere rapportato solo al periodo di servizio (come per i Direttori di Dipartimento) ma deve essere introdotto un correttivo che limiti la responsabilità di ciascuno, all'interno del 10% ascrivibile alla classe dirigenziale di appartenenza, correlandola alla pari efficacia causale della correlata responsabilità degli altri direttori centrali che hanno ricoperto il medesimo livello nello stesso periodo. Tale correttivo può essere equamente individuato nella limitazione, nell'ambito del danno imputabile alla classe dei dirigenti centrali, dell'importo di cui ciascuno deve rispondere nel senso che detto importo non può essere astrattamente determinato in una misura superiore ad un terzo (cioè diviso in rapporto al numero dei Direttori centrali che hanno prestato servizio con responsabilità di indagini statistiche) del 10% di cui complessivamente essi devono rispondere ammontante ad euro 29.076,00, e cioè in euro 9.692,00. All'interno di tale limite, e nel suo ambito, in virtù del pari livello dei convenuti – che comporta comunque pari competenze organizzative interne e sollecitatorie verso i superiori gradi di dirigenza e verso gli organi di governo - la quota concretamente addebitabile a ciascuno deve essere rapportata al periodo di effettivo svolgimento delle funzioni. In conclusione, i convenuti Direttori centrali rispondono come segue:

- Monducci : euro 9.692,00 diviso 34 (mesi dal luglio 2003 all'aprile 2006) = euro 285,00, che moltiplicati per 28 mesi di incarico determinano la somma di euro 7.980,00, a lui imputabile;

- Terra Abrami : euro 9.692,00 diviso 34 = euro 285,00, che moltiplicati per 24 mesi di incarico determinano la somma di euro 6.840,00, a lui imputabile;

- Sabbadini : avendo ricoperto l'incarico di Direttore centrale durante l'intero arco di 34 mesi nel periodo qui considerato, le deve essere interamente addebitato l'importo di euro 9.692,00, pari ad un terzo del 10% del danno.

Per la restante quota di danno, pari alla differenza tra il 10% del danno, pari ad euro 29.076,00, e la somma del danno complessivo concretamente imputabile a ciascun Direttore centrale, pari ad euro 24.512,00) mancano i presupposti della responsabilità, non potendo essa essere addebitata ad altri diversi soggetti, rispetto ai quali manca il nesso di causalità, né incrementare la parte di danno che è in rapporto causale con l'azione degli altri direttori centrali. Alla condanna dei Direttori centrali per l'intero 10% del danno, infatti, e per quanto detto sopra, avrebbe potuto addivenirsi solo nell'ipotesi in cui tutti loro avessero ricoperto il loro incarico per un uguale periodo temporale, costituito da tutti i mesi di servizio intercorrenti nel periodo considerato.

L'iniquità di un diverso criterio di ripartizione del danno, che privilegi unicamente l'elemento temporale del servizio svolto senza considerare la coesistenza di altri soggetti che nel medesimo periodo rivestivano le stesse funzioni, e tra i quali pertanto la quota deve essere equamente ripartita, si palesa evidente dall'applicazione al caso concreto, dalla quale deriverebbe, per un Direttore centrale che abbia ricoperto il suo incarico nei 34 mesi costituenti il periodo qui in oggetto (luglio 2003-aprile 2006), un addebito superiore a quello che è stato accertato a carico di un Direttore di dipartimento che, pur avvicinandosi nelle sue funzioni ad altro Direttore, gode di competenze e funzioni di ben maggiore rilevanza causale rispetto a quelle del Direttore centrale rispetto al danno qui contestato, come illustrato al punto 3.3 della presente decisione.

Va infatti tenuto conto del fatto che ogni singolo Direttore centrale di per sé non avrebbe potuto, anche attivandosi nelle sue piene competenze, conseguire il medesimo risultato di un Direttore di Dipartimento (o del Direttore generale), quantomeno in termini di tempestività e portata generale delle sue risoluzioni, e ciò vale sia per quelle di carattere organizzativo che per quelle di carattere propulsivo verso i più alti livelli dell'ente; la sua posizione subordinata all'interno del Dipartimento, descritta al punto 3.4 della presente decisione, circoscrive l'efficacia delle iniziative che ciascun Direttore centrale avrebbe potuto prendere (limitazione di efficacia che non sussiste per i Direttori di Dipartimento, in quanto direttamente titolari del potere di iniziativa in seno al Comitato di direzione e negli altri modi sopra visti, e del Direttore generale), con la conseguenza che in ogni caso il suo minor apporto causale al danno, correlato alla più limitata portata delle sue competenze, deve comportare un minore addebito del danno rispetto a soggetti di rilievo senz'altro maggiore all'interno della struttura dell'ISTAT.

8. Tutti i suddetti importi, complessivamente ammontanti ad euro 286.176,00, sono comprensivi di interessi e rivalutazione, mentre i convenuti dovranno corrispondere gli interessi legali sulla propria quota di danno dalla data della presente decisione sino al soddisfo.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

Le spese legali, atteso il disposto della legge 2 dicembre 2005 n. 248, di conversione del d.l. 30 settembre 2005 n. 203, e modificazioni, devono essere refuse ai convenuti assolti nel merito, e dunque alla Sig.ra Viviana Egidi, al Sig. Giuseppe Certomà ed al Sig. Gian Paolo Oneto, e sono liquidate in euro 1.000,00 per ciascuno di loro. Nessuna liquidazione di spese per il Sig. Orasi, estromesso dal giudizio con la precedente sentenza, e non costituito.

P.Q.M.

La Corte dei Conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, definitivamente pronunciando nel giudizio di responsabilità n. 68690, respinte tutte le eccezioni e domande subordinate della difesa, così dispone:

- a) assolve da ogni addebito la Sig.ra Viviana Egidi, il Sig. Giuseppe A. Certomà ed il Sig. Gian Paolo Oneto;
- b) condanna gli altri convenuti a risarcire a favore dello Stato il danno di complessivi euro 286.176,00, relativo al periodo luglio 2003-aprile 2006, ciascuno per i seguenti importi:
 - Luigi Biggeri: euro 145.384,00;
 - Giuseppe Perrone: euro 10.260,00
 - Olimpio Cianfarani: euro 47.880,00;
 - Andrea Mancini: euro 10.260,00;
 - Francesco Zannella: euro 22.230,00;
 - Vittoria Buratta: euro 25.650,00;
 - Roberto Monducci: euro 7.980,00;
 - Valerio Terra Abrami: euro 6.840,00;
 - Linda Laura Sabbadini: euro 9.692,00.

Le suddette somme sono comprensive di interessi e rivalutazione, mentre su di esse graveranno gli interessi nella misura legale dalla data della presente decisione sino al soddisfo.

Le spese legali sono rifuse a favore dei convenuti assolti Viviana Egidi, Giuseppe A. Certomà e Gian Paolo Oneto, e sono liquidate in euro 1.000,00 per ciascuno di loro.

Le spese di giudizio sono poste a carico, in parti uguali, dei convenuti soccombenti Luigi Biggeri, Giuseppe Perrone, Olimpio Cianfarani, Andrea Mancini, Francesco

Zanella, Vittoria Buratta, Roberto Monducci, Valerio Terra Abrami e Linda Laura Sabbadini, e sono liquidate in euro 21.263,14 (ventunomiladuecentosessantatre/14).

Manda alla Segreteria per le comunicazioni alle parti.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 12.01.2012

Il Consigliere Estensore

F.to Chiara Bersani

Il Presidente

F.to Ivan De Musso

Depositato in segreteria il 7 novembre 2012

P. IL DIRIGENTE
IL RESPONSABILE DEL SETTORE
GIUDIZI DI RESPONSABILITÀ
F.to Luigi DE MAIO