

L'OBBLIGO DI DENUNCIA DEL DANNO ERARIALE

Dott. Corrado Croci – Sost. Proc. Gen. Corte dei Conti

Procura Regionale per il Piemonte

Il mio intervento riguarderà un tema – credo - di un certo interesse per i partecipanti a questo incontro, che è quello dell'obbligo di denuncia alla Corte dei Conti da parte degli organi della Pubblica Amministrazione dei fatti dannosi per l'Erario posti in essere dai dipendenti pubblici, o da soggetti, persone fisiche o giuridiche, comunque assoggettati alla giurisdizione contabile.

La questione coinvolge sia chi opera all'interno degli Enti pubblici, perché l'omessa denuncia di danno erariale è essa stessa fonte di responsabilità amministrativo-contabile; sia le Procure regionali, dal momento che l'attività istruttoria del P.M. contabile, che precede l'esercizio dell'azione di responsabilità, è condizionata dall'esistenza di una concreta *notitia damni*, precisa e puntuale.

Le Procure della Corte dei Conti non possono, infatti, aprire un procedimento se non in presenza di fatti o comportamenti che configurino un illecito amministrativo contabile; non possono, cioè, andare alla ricerca di un'ipotesi di danno su cui indagare, attraverso un'attività ispettiva impropria. Il principio era già stato affermato dalla Corte Costituzionale (sent. 27.07.2005, n. 337), ma la sua violazione aveva solo conseguenze di tipo disciplinare sul magistrato; ora la violazione di tale principio è sanzionata *anche* a livello processuale dall'art. 17, co. 30 ter, D.L. 78/2009 dalla nullità degli atti istruttori compiuti in assenza di una notizia di danno che abbia i requisiti della puntualità e precisione richiesti dalla legge.

I fondamenti normativi.

Veniamo ai fondamenti normativi sull'obbligo di denuncia.

Nel nostro ordinamento vi sono una pluralità di previsioni che stabiliscono il dovere per determinati soggetti di denunciare alla Procura contabile fatti e comportamenti lesivi delle Finanze pubbliche, senza però specificare i tempi, le condizioni e le modalità di inoltro della denuncia, e senza neppure specificare le conseguenze di un eventuale comportamento omissivo rispetto all'obbligo di denuncia.

Tale complesso impianto normativo è stato arricchito e modificato dall'art. 1, co. 3, della L. 20/94, che ha introdotto una nuova fattispecie di illecito contabile, ossia quello nascente dall'omessa (o ritardata) denuncia di danno erariale che abbia determinato l'estinzione per prescrizione del credito risarcitorio verso il responsabile del danno: e in tale caso, la prescrizione quinquennale per questo autonomo comportamento illecito decorre dalla data in cui è maturata la prescrizione del fatto illecito non denunciato.

Questa ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile, introdotta dall'art. 1, co. 3, L. 20/94, si affianca alla previsione, contenuta nell'art. 53, 3° co., del T.U. delle Leggi sulla Corte dei Conti (R.D. 12.07.1934, n., 1214), di una responsabilità del dipendente pubblico che concorra nell'altrui illecito amministrativo omettendo con dolo o colpa grave la tempestiva denuncia delle condotte dannose.

Si tratta di due fattispecie distinte:

- quella prevista dall'art. 53, 3° co., del T.U. si configura come un concorso commissivo mediante omissione nell'altrui illecito amministrativo-contabile, o, per l'ipotesi colposa, in una concausazione dell'evento dannoso (una convergenza causale di condotte) realizzata mediante omissione;

- la fattispecie introdotta dall'art. 1, co. 3, L. 20/94 si riferisce, invece, al danno derivante dalla estinzione per prescrizione del diritto al risarcimento nei confronti del responsabile del danno erariale, cagionato dall'omessa (o intempestiva) denuncia del danno stesso.

Per chiarire il complesso di norme in tema di obbligo di denuncia sono state emanate due circolari interpretative e di coordinamento della Procura Generale della Corte dei Conti, con le quali si è cercato di fornire a tutte le Pubbliche Amministrazioni degli indirizzi operativi sulle modalità di inoltro della denuncia alle Procure regionali della Corte: si tratta, precisamente, delle note del 27.05.1996 n. 2/I.C. e del 27.07.1990 n. 7739/IC.

I soggetti tenuti all'obbligo di denuncia.

Passiamo ai soggetti tenuti all'obbligo di denuncia.

Prima dell'entrata in vigore della L. 20/94, l'obbligo di denuncia era sancito, a livello generale, dall'art. 20 T.U. Imp. Civ. Stato (D.P.R. 10.01.1957, n. 3), per i dipendenti delle Amministrazioni statali, e dall'art. 53 T.U. delle Leggi sulla Corte dei Conti in via generale, nonché da una serie di norme settoriali, come quelle contenute nella L. 142/90, in allora vigente, per i dipendenti degli Enti Locali, nella L. 20.03.1975, n. 70 per i dipendenti degli Enti del Parastato, o nella (ora abrogata) L. 335/76 sull'ordinamento contabile delle Regioni a statuto ordinario, per i dipendenti di tali Enti territoriali.

Uno specifico obbligo di denuncia è quello previsto dall'art. 129 disp. att. c.p.p. per il P.M. penale, il quale, quando esercita l'azione penale per un fatto che ha cagionato un danno erariale, deve dare notizia dell'imputazione alla Procura contabile (co. 3); tale obbligo di informazione del P.M. penale sussiste anche nel

caso di arresto o di fermo o di misura cautelare in carcere adottata nei confronti di un agente pubblico per un fatto produttivo di pregiudizio per l'Erario (co. 3 bis).

La L. 20/94 ha, come detto, sancito la responsabilità per il danno derivante dalla omessa denuncia, qualora per effetto di tale omissione il diritto al risarcimento nei confronti del responsabile si sia prescritto.

Alla luce di tale contesto normativo, e soprattutto sulla scorta dei principi-guida ricavabili dall'art. 20 del T.U. Imp. Civ. Stato e dall'art. 53 del T.U. Leggi sulla Corte dei Conti, si può dire che l'obbligo di denuncia è concentrato in capo agli organi di vertice di ciascuna Amministrazione: i dirigenti, capi servizio o il Ministro per i comportamenti illeciti dei direttori generali, o i funzionari, nell'ambito degli Enti Locali dove non vi sia personale dirigente.

Si tratta della regola c.d. della "gerarchizzazione" o "verticalizzazione" dell'obbligo di denuncia alla Corte dei Conti – ed è una regola opposta a quella che vale per l'obbligo di denuncia del pubblico dipendente dei fatti di reato di cui sia venuto a conoscenza nell'esercizio delle sue funzioni (art. 361 c.p.), obbligo che ha, viceversa, un carattere, per così dire, "diffuso", cioè grava indistintamente su tutti i pubblici dipendenti.

Nella circolare del 27.05.1996 della Procura Generale, viene data – condivisibilmente – una nozione ampia di "*organo di vertice*", comprendendovi anche i funzionari preposti agli uffici, che si collochino, in quanto tali, in posizione di sovra-ordinazione rispetto all'autore del fatto dannoso appartenente all'ufficio.

La posizione dei dipendenti non apicali è diversa: in questo caso, essi hanno un obbligo non di denuncia alla Corte, ma di segnalazione agli organi di vertice degli illeciti di cui siano venuti a conoscenza: ciò in forza del dovere di collaborazione tra pubblici dipendenti sancito dall'art. 18 T.U. Imp. Civ. Stato, dai CCNL di Settore e dai codici di comportamento, come parti dei contratti collettivi (art. 54

D.Lgs. 165/2001). Di conseguenza, anche l'omessa o ritardata segnalazione di fatti causativi di danno erariale agli organi di vertice può dare luogo ad un concorso nella responsabilità erariale, in applicazione della disciplina generale contenuta negli artt. 52 e 53 del T.U. delle Leggi sulla Corte dei Conti.

La regola della "gerarchizzazione" dell'obbligo di denuncia alla Corte dei Conti trova un'eccezione nell'ipotesi di accertamenti di fatti dannosi per le Pubbliche Finanze riscontrati da un qualsiasi soggetto cui siano specificamente attribuite funzioni di riscontro di fatti dannosi per l'Erario: e si tratta dei componenti degli organi di controllo dell'Amministrazione, tra i quali si segnalano gli organi preposti al sistema dei controlli interni previsto dal D.Lgs. 286/99, in particolare, gli organi di revisione degli Enti pubblici.

La *ratio* di tale eccezione al principio di gerarchizzazione dell'obbligo di denuncia per i soggetti, anche in posizioni non apicali, preposti a compiti ispettivi o di controllo, risiede sia nella speciale funzione da essi svolta, sia nel rischio che il ritardo nell'inoltro della denuncia alla Procura contabile a seguito di una canalizzazione interna verso gli organi di vertice dell'Ente possa far prescrivere l'illecito commesso.

I soggetti denunciabili.

Quanto ai soggetti denunciabili, e quindi sottoponibili al giudizio della Corte dei Conti per responsabilità amministrativa, va sinteticamente ricordato che possono essere convenuti davanti al Giudice contabile non soltanto i dipendenti o gli amministratori pubblici, ma anche soggetti che siano legati da un rapporto di servizio "in senso lato" con la Pubblica Amministrazione: rapporto che si configura tutte le volte che una persona fisica o giuridica venga inserita, a qualsiasi titolo, nell'apparato organizzativo pubblico e venga investita, sia autoritativamente sia

convenzionalmente, dello svolgimento di attività rette da regole proprie dell'azione amministrativa, e divenga, in questo modo, partecipe dell'attività della Pubblica Amministrazione: si pensi al professionista privato nominato Direttore dei Lavori o Collaudatore in un appalto pubblico; si pensi alle società che gestiscono una clinica convenzionata, che instaurano un rapporto di servizio, attraverso una compartecipazione all'attività di erogazione di prestazioni sanitarie, con il Servizio Sanitario Nazionale; si pensi, ancora, ai privati beneficiari di provvidenze pubbliche conferite per lo svolgimento di attività di rilevanza o interesse pubblico, sotto il controllo dell'Amministrazione concedente.

Viene invece esclusa, sulla base di un indirizzo attualmente dominante nella giurisprudenza di legittimità (*ex plurimis*, Cass., Sez. Unite, 9.03.2012, n. 3692), la giurisdizione contabile sulle condotte dei dipendenti e degli amministratori di società partecipate pubbliche, anche se a partecipazione pubblica totalitaria ed anche se si tratta di società concessionarie di pubblici servizi, locali o nazionali.

Il momento in cui sorge l'obbligo di denuncia.

L'obbligo di immediata denuncia alla Procura regionale ha come presupposto il verificarsi di un danno erariale, inteso civilisticamente come danno-evento, ossia come pregiudizio alla sfera giuridica dell'Amministrazione danneggiata, e non come azione dannosa, che può anche risalire a diverso tempo prima.

Il presupposto dell'obbligo di denuncia non sorge di fronte a mere "*ipotesi di danno*", che richiedono solo un costante obbligo di vigilanza per valutarne, nel futuro, l'incidenza sull'azione amministrativa; da tale nozione vanno altresì distinte le "*situazioni di fatto con potenzialità lesiva*", che consentono (ma non obbligano) una denuncia al Giudice contabile, al solo fine di assumere iniziative congiunte con la P.A. per prevenire eventi pregiudizievoli per l'Erario.

Qualora, poi, vi sia stato un occultamento doloso del danno – che può derivare dalle modalità stesse di realizzazione dell'illecito: si pensi ad un'appropriazione di fondi pubblici realizzata con artifici o raggiri, inducendo in errore od approfittando di un errore in cui è incorsa la Amministrazione – l'obbligo di immediata segnalazione alla Procura regionale va collocato temporalmente al momento della concreta, obiettiva conoscibilità (e non della conoscenza effettiva: cfr. art. 1, co. 2, ult. parte, L. 20/94; in tema di illecito penale, v. Corte Conti, Sez. Giur. Lombardia, 16.11.2007, n. 546) da parte dell'organo pubblico su cui gravi l'obbligo di denuncia del fatto dannoso ormai verificatosi.

Il punto è importante, perché se il *dies a quo* della prescrizione, nel caso di occultamento doloso, decorre dalla scoperta o dalla conoscibilità del danno, secondo l'ordinaria diligenza, l'omesso accertamento diligente di un possibile fatto dannoso dolosamente occultato dal responsabile, da un lato, non impedisce il decorso della prescrizione; e dall'altro, se il credito risarcitorio verso il responsabile si prescrive, non esclude la responsabilità del soggetto tenuto alla denuncia per omessa vigilanza colposa, ai sensi dell'art. 1, co. 3, L. 20/94.

Il contenuto della denuncia.

Venendo agli aspetti pratici, la circolare del 27.05.1996 della Procura Generale individua gli elementi essenziali della denuncia, prendendo atto della lacunosità della normativa sul punto, in particolare dell'art. 20 T.U. Imp. Civ. Stato, che si limita sinteticamente a prescrivere la doverosa indicazione di "*tutti gli elementi raccolti per l'accertamento della responsabilità e per la determinazione dei danni*".

Gli elementi possono essere così schematicamente individuati:

- 1) indicazione del fatto dannoso, inteso sia come comportamento tenuto dal dipendente, sia come procedimento che è stato seguito.

Tale indicazione dovrà evidenziare, anche con eventuali allegati e sulla scorta della documentazione in possesso della P.A., i profili di illegittimità o di *mala gestio* originati dalla condotta del responsabile.

2) Quantificazione del danno erariale.

Non è esclusa la possibilità di indicare l'esistenza anche di un danno non patrimoniale, si pensi p. es. al danno d'immagine.

Vanno, in ogni caso, forniti al Procuratore regionale - quando non sia possibile operare una quantificazione od anche solo per consentire all'organo requirente una diversa ricostruzione dei fatti - tutti i parametri fattuali utilizzati o da utilizzare per pervenire alla quantificazione del danno.

3) Indicazione delle generalità e del domicilio dei dipendenti che si ritengano essere gli autori dell'illecito.

Beninteso, l'indicazione del nominativo del (presunto) responsabile è elemento che deve essere fornito dal soggetto denunciante in quanto ne sia a conoscenza od abbia elementi concreti per poterlo individuare: la denuncia va fatta *comunque* se non si è in grado di indicare il responsabile, spettando poi all'autorità inquirente di identificarlo.

Un ruolo decisivo, sul punto, lo svolge la legge sul procedimento amministrativo, in particolare gli artt. 4 e 5 che affidano alle stesse Amministrazioni il compito, rientrante nell'attività auto-organizzatoria delle persone giuridiche pubbliche, di individuare le unità organizzative competenti all'adozione dei singoli atti e che stabiliscono l'individuazione, per ciascun procedimento, di un responsabile del procedimento, designato dal responsabile dell'unità organizzativa competente;

4) Qualora il danno erariale incida su conti giudiziali, la denuncia deve contenere le generalità dell'agente tenuto alla resa del conto.

Se il conto è stato reso, nella denuncia ne andranno indicati gli estremi, mentre se non sia stato reso, si dovrà altresì provvedere alla sua compilazione d'ufficio.

Il contenuto degli elementi da indicare nella denuncia da inoltrare alla Procura erariale può essere successivamente incrementato da comunicazioni integrative, che menzionino fatti nuovi utili alle indagini, aggiornamenti sull'entità del danno cagionato, o degli esiti degli eventuali giudizi intrapresi relativi agli stessi fatti oggetto di denuncia: così, p. es., nel caso che l'amministrazione si sia costituita parte civile nel processo penale sugli stessi fatti causativi di danno erariale.

Nella configurazione risultante dalla L. 19/94, la responsabilità amministrativa è limitata ai comportamenti posti in essere con dolo o colpa grave: e allora, a fronte di incertezze in ordine alla sussistenza di una colpa grave o di un dolo, la denuncia andrà ugualmente presentata alla competente Procura regionale, essendo devoluta al magistrato, e non alla P.A., ogni valutazione sulla sussistenza dell'elemento psicologico dell'illecito amministrativo.

I doveri ulteriori.

Occorre aggiungere che il soggetto tenuto alla denuncia del danno erariale non esaurisce il suo compito con la semplice segnalazione alla Procura contabile: ha infatti l'obbligo di porre in essere tutte le iniziative per eliminare o ridurre le conseguenze lesive del danno prodotto, così come di attivarsi per l'accertamento, in sede amministrativa, e per la rifusione del danno dal responsabile, e quindi, a titolo esemplificativo:

- disponendo – se ha il relativo potere – le necessarie indagini amministrative, anche in assenza di specifiche sollecitazioni da parte del P.M. contabile;
- disponendo la costituzione in mora del responsabile, come atto interruttivo della prescrizione;

- disponendo, ancora, le iniziative cautelari amministrative per evitare la dispersione del patrimonio del danneggiante o per agevolare il recupero del credito risarcitorio: e mi riferisco, qui, alla ritenuta cautelare sul quinto dello stipendio, prevista per i dipendenti dello Stato ed estesa ai dipendenti degli Enti locali o per i quali sia richiamato il regime della responsabilità amministrativa dei dipendenti statali, dall'art. 73 L. Cont. Stato (R.D. 18.11.1923, n. 2440); ovvero – nel caso che si tratti di soggetti non titolari di rapporto di lavoro *attuale* con la Pubblica Amministrazione, ma creditori di essa per determinati importi – al c.d. fermo amministrativo previsto, per le sole Amministrazioni statali (e non per gli Enti locali), dall'art. 69 L. Cont. Stato.

Questo, ovviamente, in quanto il soggetto tenuto all'obbligo di denuncia abbia il potere di intervenire ulteriormente per limitare le conseguenze dannose dell'altrui fatto illecito.