

Va infine ricordato che l'art. 20, D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (t.u. imp. civ. St.) sancisce, in capo agli organi apicali delle pubbliche amministrazioni statali l'obbligo di denuncia di fatti e comportamenti lesivi delle casse erariali.

Il quadro normativo è stato completato dall'art. 1, terzo comma, della L. 20/1994, che ha introdotto una nuova forma di illecito contabile, ovvero quello nascente dall'omessa (o ritardata) denuncia di un danno erariale che abbia fatto prescrivere il diritto al risarcimento (la prescrizione quinquennale per questo autonomo comportamento illecito decorrerà dalla data in cui la prescrizione del fatto illecito non denunciato è maturata).

INDIRIZZO DI COORDINAMENTO DEL 28-2-98

Su tale fondamentale obbligo il Procuratore Generale presso la Corte dei conti (con la nota-indirizzo di coordinamento I.C./16 del 28 febbraio 1998) ha fornito a tutte le pubbliche amministrazioni chiari indirizzi operativi sulle modalità di inoltro della doverosa denuncia di fatti dannosi per l'erario alle competenti Procure regionali della Corte dei conti.

In particolare è stato evidenziato che la normativa vigente prescrive l'obbligatorietà della denuncia di fatti che diano luogo a responsabilità (art. 20, D.P.R. n. 3/57; art. 32, legge n. 335/76). Il presupposto perché sorga l'obbligo di denuncia è quello stesso che comporta il decorso del termine di prescrizione per l'azione di responsabilità, ossia il verificarsi di un **"fatto dannoso"** per la finanza pubblica.

NOTA INTERPRETATIVA DEL 2-8-2007

Tali principi sono stati ribaditi e precisati nella nota interpretativa del 2-8-07 del Procuratore Generale della Corte dei Conti a seguito:

- dell'ampliamento dei confini della giurisdizione contabile in base alle numerose pronunce della Corte Suprema di Cassazione;
- degli interventi legislativi in materia di danno ambientale (art. 313, comma 6 del D.Lgs. n.152 del 3-4-06);
- modifiche della legge 241/90 apportate dalla legge n.15 del 2005 per quanto attiene alle funzioni del dirigente delle unità organizzative e del responsabile del procedimento;
- l'espressa previsione di obbligo di denuncia a carico di altri soggetti pubblici;
- l'entrata in vigore di ulteriori sistemi di raccordo fra il P.M. presso il giudice contabile e le autorità giudiziarie ordinarie.

1. Decorrenza della prescrizione

La giurisprudenza costante è nel senso che dà inizio al periodo prescrizione non al semplice compimento di condotta trasgressiva degli obblighi di servizio, dalla quale non sia ancora scaturito alcun documento patrimoniale all'ente pubblico, ma al verificarsi del “danno” che, in un con la “condotta” illecita, va a costituire le due inscindibili componenti del “fatto dannoso” cui ora fa esplicito riferimento la generale disciplina in materia di prescrizione (legge n. 20/94, art. 1, secondo comma).

Pertanto il **termine iniziale va individuato** non nel momento della conoscenza, ma in quello **della conoscibilità dei fatti**, da parte non del Procuratore regionale titolare del potere di azione, ma **dell'organo dell'Amministrazione che abbia obbligo di denuncia**.

Ciò in conformità al principio generale che, con l'escludere la decorrenza della prescrizione nel tempo in cui il diritto non può essere fatto valere (art. 2935, c.c.), si riferisce solo alle cause giuridiche impeditive dell'esercizio di tale diritto e non anche ai semplici ostacoli di fatto, tra i quali l'ignoranza (colpevole o meno) del titolare in ordine alla sussistenza del diritto.

2. Occultamento doloso - decorrenza della prescrizione dalla scoperta

La medesima disposizione legislativa (secondo comma citato), inoltre, recepisce il principio giurisprudenziale secondo cui, nel caso di occultamento doloso del danno, il termine di prescrizione inizia a decorrere dalla data della sua scoperta.

E, difatti, la cognizione di situazioni pregiudizievoli per l'Amministrazione Pubblica è l'effetto di una tipica attività di controllo, la cui impossibilità di esplicarsi, per fatto doloso dell'autore del danno, comporta un obiettivo impedimento ad agire, di carattere giuridico e non di mero fatto. A monte dell'obbligo di procedere alla denuncia alla Corte dei Conti di fatti causativi di responsabilità patrimoniale esiste, dunque, un vasto spazio, normativamente regolato, nel quale devono potersi efficacemente esplicare funzioni e poteri intestati direttamente alle Amministrazioni interessate, di natura accertativa e di verifica, che mettono le stesse in grado di pervenire alla diretta conoscenza di fatti dannosi, da segnalare poi all'inquirente contabile per l'esercizio dei poteri giudiziari di sua competenza.

E, dunque, dagli anzidetti momenti — concretarsi del “fatto dannoso”, scoperta del danno dolosamente occultato — che, come decorre il termine di prescrizione, così si concreta l'obbligo di denuncia.

In termini generali può, pertanto, dirsi che il momento iniziale della prescrizione si rinviene in quello in cui si è verificato il danno erariale, e cioè alla data dell'evento lesivo nel caso di danno diretto e, nel caso di danno indiretto (che deriva dal fatto che l'Amministrazione risarcisca un terzo del danno causato dal dipendente), alla diversa data in cui con sentenza passata in giudicato o transazione approvata nei modi di legge viene ad esistenza un titolo esecutivo o un'obbl-

gazione specifica di pagamento per l'Amministrazione, cioè una situazione giuridica senz'altro produttiva di conseguenze dannose.

3. Mere ipotesi di danno

Nel citato indirizzo di coordinamento viene evidenziato che le mere **“ipotesi di danno”** non fanno sorgere l'obbligo di denuncia e richiedono semmai vigile attenzione, da parte delle Amministrazioni, sugli effetti nel tempo dell'azione amministrativa.

Viceversa, il verificarsi di situazioni di fatto con potenzialità lesiva, senza attualità del danno, può dar luogo a mera segnalazione agli uffici di Procura territorialmente competenti al fine di eventuali iniziative intese a coadiuvare l'azione amministrativa rivolta a che la potenzialità non si trasformi in evento lesivo per l'Erario, segnalazione la cui omissione, tuttavia, non configura la violazione dell'obbligo di denuncia.

In queste ipotesi l'obbligo di denuncia non può ritenersi generalizzato e indistinto, ma nasce solo per quei casi in cui sia riscontrabile una condotta illecita, dolosamente o colposamente ascrivibile ad uno o più dipendenti.

4. Soggetti tenuti all'obbligo di denuncia

Circa i soggetti tenuti alle denunce viene precisato che dopo l'ulteriore regolazione legislativa recata dal D.L. n. 453/96, convertito dalla legge n. 639/96, non è dato rilevare una esaustiva precisazione in tema di obbligo di denuncia, con ciò permanendo aree di incertezza interpretativa.

Tali incertezze richiedono precisazioni, imposte altresì dal precetto (art. 1, terzo comma, legge n. 20/94) che chiama a rispondere del danno erariale coloro che, con l'aver “omesso o ritardato la denuncia”, abbiano determinato la prescrizione del diritto al relativo risarcimento.

Fermo restando particolari disposizioni: testo unico impiegati dello Stato (art. 20, D.P.R. n. 3/57), disciplina dettata per le Regioni ad autonomia ordinaria (art. 32, legge n. 335/76); per gli enti pubblici (art. 8, legge n. 70/75, art. 75, D.P.R. n. 696/79); per gli enti locali (art. 58, legge n. 142/90); per le strutture sanitarie (art. 28, D.P.R. n. 761/79).

Hanno, poi, carattere meramente confermativo norme in prevalenza regolamentari (quali, ad esempio, l'art. 26, D.P.R. n. 1076/76, relativo alle Forze Armate; gli artt. 56 e 70, D.M. n. 287/97, relativo alla gestione finanziaria e patrimoniale delle Camere di Commercio) e altre disposizioni che stabiliscono specifici obblighi di denuncia facenti capo a determinate Autorità Pubbliche (esempio art. 4, legge n. 109/94) nonché dei dirigenti con compiti ispettivi (art. 20, D.P.R. n. 3/57; art. 12, D.P.R. n. 748/72) viene richiamata l'attenzione sul fatto che detto obbligo incombe, sostanzialmente, ai soggetti che in virtù della loro attribuzione, cioè per ragioni di ufficio, possono venire a conoscenza dei fatti dannosi.

Quest'ultima norma fa sorgere, quindi, un dovere di **segnalazione** dei "sottordinati" nei confronti dei vertici tenuti alla denuncia, con possibile coinvolgimento dei primi nella responsabilità per omissione.

Di poi sono eleganti i soggetti cui incombe l'obbligo di denuncia quali:

- organi "monocratici" (organi di vertice; organi dirigenziali delle singole amministrazioni; funzionari ispettori);
- organi "collegiali" di amministrazione attiva, come esemplificativamente nelle seguenti ipotesi:
 - fatti imputabili ad amministratore regionale, la cui denuncia spetta al relativo organo collegiale (vedi art. 32, 2° comma, legge n. 335/76);
 - danni accertati in sede di procedura di risanamento da dissesto finanziario, la cui denuncia spetta all'organo straordinario di liquidazione (vedi art. 85, quinto comma, D.Lgs. n. 77/95, quale sostituito dall'art. 24, D.Lgs. n. 336/96), mentre l'organo consiliare dell'Ente ha soltanto il diverso obbligo di trasmettere alla Procura regionale della Corte dei Conti la deliberazione di dissesto, unitamente alla relazione dell'organo di revisione che analizza in dettaglio le cause del dissesto (vedi art. 79, 2° comma, D.Lgs. n. 77/95, quale modificato dall'art. 20, D.Lgs. n. 336/96 e dall'art. 7, D.Lgs. n. 432/97);
- fatti imputabili al direttore generale di ente di cui alla legge n. 70/75, la cui denuncia spetta al consiglio di amministrazione (vedi art. 75, secondo comma, D.P.R. n. 696/79).

Organi di controllo e/o di revisione contabile che sono tenuti a darne comunicazione alla Procura territorialmente competente, anche quando vi sia stata omissione da parte degli organi amministrativi, anche se questo dovere non sia esplicitato da un precetto (vedi in tal senso: Corte dei Conti, Sez. 1, 19 novembre 1982, n. 136; Sez. 1, 31 gennaio 1983, n. 181; Sez. Riunite, 29 gennaio 1992, n. 743/A).

5. Elementi della denuncia

La denuncia, pertanto, con riguardo alla documentazione ad essa allegata, deve contenere:

- a) l'indicazione del fatto, nel senso di descrizione del procedimento seguito, quale previsto dalla normativa di settore ovvero in concreto e anche in deroga attuato, nonché dei comportamenti tenuti dai dipendenti, con precisazione delle deviazioni dalle regole normative o dai principi di sana gestione;
- b) l'importo del danno subito dall'Erario, ove ciò risulti dai fatti conosciuti, ovvero, se tale elemento non sia determinabile esattamente nel suo ammontare, i dati in base ai quali emerga la certezza dello stesso benché ne sia incerta la quantificazione. A questo fine vanno indicati gli elementi che, in base ai dati di esperienza amministrativa nel settore, ove esistano, possano servire alla quantificazione in via equitativa del danno medesimo (art. 1226, c.c.);

- c) l'indicazione delle generalità complete e dei domicili attuali dei dipendenti la cui attività si sia posta in rapporto causale con l'evento dannoso. Tale indicazione, da effettuarsi in base alle realtà organizzative e funzionali proprie di ciascun Ente, consiste non nella valutazione delle responsabilità personali, quanto piuttosto nell'individuazione dei soggetti cui sia presuntivamente imputabile l'evento lesivo, perchè partecipi ai procedimenti ed all'attività amministrativa e agli obblighi di servizio che ad essi facevano carico nella fattispecie concreta.

Viene richiamata l'attenzione sui punti di riferimento introdotti nell'ordinamento con la previsione del responsabile del procedimento; con la separazione dei compiti di governo e compiti di amministrazione; con la previsione di collaborazione; con la previsione della responsabilità per atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi, che sono a base del nuovo modo di concepire l'azione amministrativa (legge n. 142/90; legge n. 241/90; D.Lgs. n. 29/93 e successive modificazioni; art. 1, primo comma ter, legge n. 20/94, ecc.).

Nei casi in cui sussistano obiettive difficoltà per l'individuazione nominativa dei presunti responsabili, la denuncia deve farsi carico di esplicitarle.

Qualora taluno dei presunti responsabili risulti deceduto, il denunciante solo su richiesta della competente Procura regionale deve provvedere all'acquisizione degli elementi necessari per l'individuazione degli eredi legittimi o, se del caso, testamentari (denunce di successione, atti testamentari, accertamenti sulla consistenza mobiliare e immobiliare dell'asse ereditario, documentazione relativa al diritto degli eredi a riscuotere ratei di stipendio o di altre competenze maturate dal responsabile al momento del decesso, ecc.).

La denuncia di danno deve precisare, ove del caso, se il pregiudizio patrimoniale incida o meno su conti giudiziali, a denaro o a materia.

La denuncia di danno, quindi, non può consistere in una mera trasmissione di atti, ma deve concretarsi in un documento che contenga le indicazioni prescritte dalla legge.

Diversamente operando, la segnalazione fatta dall'Amministrazione si mostra del tutto inidonea a realizzare, sul piano sostanziale, il reale assolvimento dell'obbligo sancito dalla legge.

Circa la tempistica delle denunce si evidenzia che i precetti normativi riferiti rispettivamente alla "immediatezza" della denuncia (art. 53, secondo comma, R.D. n. 1214/34) e al *dies a quo* della decorrenza del periodo prescrizioneale (art. 2, secondo comma, legge n. 20/94, come sostituito dalla legge n. 639/96) consentono di individuare il momento in cui sorge l'obbligo di denuncia.

La denuncia, una volta verificatosi l'evento lesivo che, insieme con la condotta, completa nella sua essenza il fatto dannoso, deve essere immediata e, come detto, sulla base degli atti in possesso dell'Amministrazione.

Rimane assegnata al successivo momento dell'attività giudiziaria istruttoria l'acquisizione di ulteriori elementi. Va osservato, peraltro, che la necessità di immediatezza temporale della denuncia si desume, indirettamente ma in misura ancora più espressiva, dalla fattispecie di responsabilità sancita dall'art. 1, terzo comma, legge n. 20/94, che attiene a casi non soltanto di "omessa", ma anche di "ritardata" denuncia.

Il ritardo nell'effettuazione della denuncia, del resto, potrà assumere giuridico rilievo ogniqualvolta la denuncia pervenga alla Procura competente in tempo che tecnicamente non consenta gli adempimenti necessari all'attivazione delle iniziative giudiziali prima della scadenza prescrizioneale.

Circa la valutazione della colpevolezza dei presunti responsabili viene sottolineato che gli Enti denunciati, nell'indicare i dipendenti la cui attività si sia posta in rapporto causale con l'evento dannoso (presunti responsabili), devono limitarsi ad individuare i soggetti cui sia imputabile l'evento perché partecipi ai procedimenti e all'attività amministrativa e perché inadempienti agli obblighi di servizio che ad essi facevano carico nella concreta fattispecie.

Ciò, naturalmente, non esclude che l'Amministrazione possa rassegnare proprie " motivate valutazioni", allo stato degli atti e se ritenute specificamente coerenti con gli interessi dell'Amministrazione stessa, in ordine alla ricorrenza o meno dell'elemento soggettivo della colpevolezza.

Queste valutazioni possono tornare utili, tenuto conto della rilevante novità introdotta dalla legislazione quanto alla qualificazione della soglia minima di intensità — dolo o colpa grave — ora in generale richiesta affinché il comportamento del dipendente pubblico possa dare ingresso all'azione risarcitoria di responsabilità (art. 1, primo comma, legge n. 20/94, come sostituito dalla legge n. 639/96).

D'altronde il concetto di "colpa grave", di difficile definizione preventiva e teorica a valenza generale, deve essere indissolubilmente rapportato ad elementi concreti o circostanze di fatto, da accertare di volta in volta e da indicare nelle anzidette " motivate valutazioni".

In tale modo, rimane fermo l'obbligo di denunciare i fatti lesivi causalmente risalenti a condotta trasgressiva di obblighi di servizio, ma può essere funzionale l'avviso espresso dall'Amministrazione con le valutazioni circa la sussistenza o meno dell'elemento psicologico nella qualificata configurazione ora richiesta dalla legge per l'esperimento dell'azione di responsabilità.

6. Ulteriori adempimenti

Infine, viene precisato che l'aver adempiuto, con tempestività ed esaustività, all'obbligo di denuncia non spoglia le Amministrazioni dei poteri ad esse direttamente intestati in relazione ai fatti emersi.

In primo luogo non viene meno la facoltà di "costituire in mora", mediante intimazione o richiesta scritta ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 1219 e 2943 c.c., i responsabili del danno, a fini interruttivi dei termini prescrizioneali.

Preme, inoltre, porre in particolare evidenza il permanere del potere dell'Amministrazione — nelle more di decisioni definitive dell'inquirente — di assumere proprie iniziative nei confronti del dipendente per conseguire in via amministrativa la rifusione del danno.

L'Ente, divenuto creditore nei confronti di un proprio impiegato per un danno diretto o indiretto a costui imputabile, ha un interesse oggettivo (pubblico) da realizzare, che è quello di ottenere dal dipendente responsabile il ristoro del nocumento subito.

Il meccanismo attivabile in via amministrativa, allora, ha come obiettivo sostanziale un “riconoscimento di debito” da parte del soggetto coinvolto nella vicenda e può essere utilmente avviato anche mediante richieste che mettano in positivo risalto, specialmente nei casi in cui più evidente e indiscussa appaia la sussistenza di responsabilità dolosa o gravemente colposa, la possibilità da parte del dipendente di una spontanea rifusione anticipata, non gravata da interessi, accessori e altre spese che inevitabilmente conseguirebbero ad un giudizio avente buona probabilità di concludersi in modo sfavorevole per il dipendente stesso.

È ovvio che l'avvenuta rifusione in via amministrativa del debito risarcitorio da parte del dipendente va tempestivamente segnalata alla Procura regionale competente, per il rilievo che essa ha ai fini dell'esercizio dell'azione di responsabilità.

È il caso di precisare, infine, che l'obbligo di denuncia non si esaurisce con la segnalazione dell'evento, ma importa il dovere di riferire costantemente alla Procura regionale competente — anche in assenza di specifiche sollecitazioni — in merito ai successivi sviluppi della questione, trasmettendo, con chiaro e preciso riferimento alla denuncia iniziale:

- i risultati di ulteriori indagini disposte di propria iniziativa dall'Amministrazione;
- i dati concernenti l'instaurazione di giudizi penali, civili, amministrativi o controversie arbitrali;
- le sentenze pronunciate nei vari gradi di giudizio, in copia integrale autenticata, con la precisazione se esse siano passate in giudicato o siano state impugnate.