



*Al Procuratore Generale
presso la Corte dei Conti*

CORTE DEI CONTI



0003083-28/12/2017-AAPG-PG_MAG-P

Ai Procuratori regionali

Ai Pubblici Ministeri

LORO SEDI

Nota interpretativa in materia di obbligo di denuncia di danno erariale ai Procuratori regionali presso le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti.

1. - Premessa.

La diramazione di una nuova ed aggiornata nota interpretativa¹, in ordine agli adempimenti cui devono provvedere amministratori e funzionari per la denuncia di fatti che possano dar luogo a responsabilità amministrativo-contabile, si rende necessaria in conseguenza dell'entrata in vigore, in data 7 ottobre 2016, del codice di giustizia contabile (allegato n. 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174; da qui in avanti c.g.c.), che contiene un'apposita disciplina degli adempimenti in questione.

Altri, significativi, elementi di novità sono rappresentati dall'evoluzione, normativa e giurisprudenziale, dell'ambito di estensione della giurisdizione della Corte dei conti, dall'ampliamento delle fattispecie tipizzate di danno erariale e di quelle di responsabilità sanzionatoria, nonché dall'espressa previsione normativa dell'obbligo di denuncia a carico di ben individuati soggetti pubblici.

Come le precedenti diramate sulla questione, anche la presente nota intende assicurare che le denunce diano efficacemente modo al P.M. presso la Corte dei conti di attivarsi con tempestività per l'adozione degli atti di propria competenza nei confronti dei presunti responsabili, disponendo di ogni utile elemento di valutazione.

¹ In poco più di dieci anni, la Procura Generale della Corte dei conti è intervenuta sul tema tre volte, con altrettante circolari e note interpretative (2 agosto 2007, prot. n. 9434; 28 febbraio 1998, prot. n. I.C./16; 27 maggio 1996, prot. n. I.C./2).

Fatti salvi eventuali, ulteriori sviluppi della giurisprudenza in materia, le presenti indicazioni valgono, pertanto, quale indirizzo operativo su aspetti di generale e significativo rilievo.

2. – La funzione della denuncia dei fatti causativi di responsabilità amministrativo-contabile.

La denuncia è l'atto con il quale il Procuratore regionale, territorialmente competente, è informato di uno o più fatti causativi di responsabilità amministrativo-contabile. Il c.g.c. se ne occupa agli articoli 52 e 53, che disciplinano, rispettivamente, i casi in cui la denuncia è obbligatoria e il contenuto minimo della stessa.

La denuncia ha, dunque, la funzione di portare all'attenzione del P.M. una notizia di danno erariale. Con l'acquisizione di quest'ultima, ha inizio la fase procedimentale prodromica all'instaurazione del giudizio di responsabilità, disciplinata dal titolo I della parte II del c.g.c. (articoli 51-72), che la definisce "*fase preprocessuale*". Essa comprende l'attività istruttoria del P.M. e le determinazioni assunte da quest'ultimo all'esito delle indagini, ossia l'invito a fornire deduzioni, che deve essere rivolto ai potenziali responsabili prima della loro citazione in giudizio (con la conseguente attività preprocessuale di parte, come assentita dal c.g.c.), ovvero dell'archiviazione del fascicolo istruttorio.

La necessità di una notizia di danno, affinché il P.M. inizi e svolga l'attività istruttoria, è sancita, "*fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge*", dall'articolo 51, comma 1, c.g.c., secondo il quale la stessa deve altresì essere "*specificata e concreta*". Il carattere indefettibile di siffatte caratteristiche è rafforzato dal comma 3 dell'articolo 51 cit., che sanziona con la nullità qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in difetto di una notizia di danno specifica e concreta (le previsioni riprendono quasi letteralmente il primo e l'ultimo periodo dell'articolo 17, comma 30-ter, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102, abrogati dal c.g.c.).

3. – Soggetti tenuti alla denuncia.

La denuncia di danno erariale costituisce la principale e più efficace modalità di attivazione del sistema giurisdizionale diretto all'accertamento di responsabilità amministrativo-contabili, a garanzia del buon uso delle risorse pubbliche, che costituisce un interesse di tutti i cittadini.

A tal fine, il legislatore ha previsto, in capo a determinati soggetti, l'obbligo di procedere a detta denuncia.

L'individuazione di tali figure risponde, oltre che all'esigenza di assicurare la tempestiva acquisizione, da parte delle Procure regionali, delle notizie di danno, anche a quella di determinare con precisione i soggetti che possono essere chiamati a rispondere del danno erariale, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, ove il diritto al relativo risarcimento nei confronti dei diretti responsabili si sia estinto per prescrizione conseguente alla omessa o ritardata denuncia.

Mentre, infatti, è consentito a tutti denunciare fatti di responsabilità amministrativo-contabile alle Procure regionali, anche in forma anonima, soltanto coloro che a ciò erano obbligati, e che tuttavia non vi hanno provveduto, possono essere chiamati a rispondere dell'omissione in base alla norma in questione.

Fino all'entrata in vigore del c.g.c., la norma di riferimento, al fine di individuare i soggetti tenuti all'obbligo di denuncia, era costituita dall'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, che riguardava le amministrazioni dello Stato, e che trovava applicazione alle altre amministrazioni in base alle norme di rinvio contenute nei relativi ordinamenti.

Il c.g.c., che ha espressamente abrogato l'articolo 20 cit., ha invece introdotto, in modo innovativo, alcune previsioni di carattere generale, applicabili, di per sé, a tutte le pubbliche amministrazioni.

3.1. – Organi di amministrazione attiva.

L'articolo 52, comma 1, c.g.c. prevede l'obbligo di denuncia in capo:

- ai responsabili delle strutture burocratiche di vertice delle amministrazioni, comunque denominate;
- ai dirigenti o responsabili di servizi, in relazione al settore cui sono preposti.

Le espressioni generali impiegate dalla norma impongono di prendere in considerazione l'ordinamento delle singole amministrazioni per individuare le figure soggette all'obbligo. Vanno, cioè, interpretate in base allo stato della legislazione, della contrattazione collettiva e dell'esercizio dell'autonomia organizzativa, da parte dei vari enti ed amministrazioni, circa le denominazioni delle qualifiche e le funzioni esercitate sia dai vertici generali delle strutture burocratiche (che possono essere, ad esempio, capi dipartimento,

dirigenti generali, segretari generali) che dai soggetti preposti ai singoli settori (dirigenti, vice dirigenti o soggetti aventi equipollenti funzioni di coordinamento).

È opportuno rilevare che l'obbligo dei responsabili delle strutture burocratiche di vertice riguarda qualsiasi fatto del quale gli stessi siano venuti a conoscenza nell'esercizio delle funzioni. L'obbligo dei dirigenti o responsabili dei servizi, anche se privi di qualifica dirigenziale, sussiste, invece, unicamente in relazione al settore cui sono preposti.

Una peculiare posizione, nel quadro normativo in esame, è quella del responsabile unico del procedimento (R.U.P.), che la stazione appaltante è tenuta a nominare in ogni singola procedura per l'affidamento di appalti o di concessioni (articolo 31 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50). Sebbene questa figura non debba necessariamente essere investita di funzioni dirigenziali o della responsabilità di un servizio, il carattere pervasivo delle sue competenze, che intersecano le fasi della programmazione, della progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione, con importanti funzioni di raccordo tra l'amministrazione e gli altri soggetti coinvolti (impresa appaltatrice, direttore dei lavori, altri professionisti), induce a ritenere che sia anch'essa titolare, limitatamente ai fatti di cui sia venuta a conoscenza nell'ambito di tali fasi, di un obbligo di denuncia alla Procura regionale.

I dipendenti che non rientrano nelle categorie citate non hanno l'obbligo di denunciare i fatti dei quali siano a conoscenza al Procuratore regionale. Sono, tuttavia, tenuti a segnalare i medesimi ai predetti superiori, il cui obbligo di denuncia sorge non solo per i fatti appresi direttamente, ma anche per quelli conosciuti *"a seguito di segnalazione di soggetti dipendenti"*. Il fondamento di tale obbligo di segnalazione ai superiori si rinviene nel dovere di adempiere le funzioni pubbliche con disciplina ed onore (articolo 54 Cost.), variamente declinato nella legislazione, e, tra l'altro, nei codici di comportamento delle singole amministrazioni.

Restano, ovviamente, ferme quelle disposizioni, anteriori al c.g.c. e tuttora vigenti, che, per determinate categorie di enti, individuano in modo preciso le figure istituzionali soggette all'obbligo di denuncia.

Si tratta, per fare esemplificazioni non esaustive né tassative, dell'articolo 90 del decreto del Presidente della Repubblica 27 febbraio 2003, n. 97, che, negli enti pubblici non economici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70, pone tale obbligo in capo agli amministratori e ai capi degli uffici, aggiungendo che *"se il fatto è imputabile al direttore generale, la denuncia è fatta a cura dell'organo generale di vertice dell'ente; se esso è imputabile al capo di un ufficio, l'obbligo di denuncia incombe al direttore generale"*.

Altra ipotesi è quella dell'articolo 33, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 2 novembre 2005, n. 254, riguardante le camere di commercio, che obbliga alla denuncia gli amministratori, i dirigenti e i responsabili dei servizi, con la precisazione che, qualora il fatto sia imputabile al segretario generale, *"la denuncia è fatta a cura del presidente"*, mentre, se il fatto è posto in essere da un dirigente o capo di ufficio, *"l'obbligo di denuncia incombe al segretario generale"*.

Appositi criteri per l'individuazione del soggetto tenuto alla denuncia sono dettati, poi, nell'ambito dell'ordinamento militare, dagli articoli 452 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90.

Rientra, infine, tra i possibili esempi l'articolo 252, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che, a seguito della dichiarazione di dissesto dell'ente locale, *"in ogni caso di accertamento di danni cagionati all'ente locale o all'erario"*, obbliga l'organo straordinario di liquidazione alla relativa denuncia alla Procura regionale, oltre che alla segnalazione al Ministro dell'interno.

3.2. – Organi di controllo.

L'articolo 52, comma 2, c.g.c. assoggetta all'obbligo di denuncia:

- gli organi di controllo propriamente detti;
- gli organi di revisione;
- i dipendenti con funzioni ispettive.

Anche a tal proposito, si segnala l'innovativa estensione, a tutti gli organi in questione, dell'obbligo precedentemente previsto per il personale ispettivo dello Stato (articolo 20, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3/1957) e per singole categorie di altri soggetti.

La norma si applica, innanzitutto, agli organi addetti al controllo interno, competenti al riscontro della regolarità amministrativa e contabile dell'azione amministrativa, ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286. Nelle amministrazioni in cui è stato istituito l'organismo indipendente di valutazione della *performance*, ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, è esso a svolgere tali funzioni, con il compito di segnalare *"alla Corte dei conti"* le *"criticità riscontrate"* nella propria attività.

Va rilevata, in proposito, l'abrogazione, da parte del medesimo decreto legislativo n. 150/2009, della norma (articolo 1, comma 6, del decreto legislativo n. 286/1999) che

escludeva dall'obbligo di denuncia gli addetti al controllo di gestione, alla valutazione dei dirigenti e al controllo strategico.

Nelle Regioni, la vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione è affidata al collegio dei revisori dei conti, disciplinato dall'articolo 72 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Negli Enti locali, il sistema dei controlli interni è invece disciplinato dagli articoli 147 e seguenti del decreto legislativo n. 267/2000. Lo stesso testo unico degli Enti locali, all'articolo 239, comma 1, lett. e), stabilisce che l'organo di revisione è tenuto a denunciare "*ai competenti organi giurisdizionali*" le ipotesi di gravi irregolarità di gestione rispetto a cui si configurino "*ipotesi di responsabilità*".

Anche per i revisori dei conti delle camere di commercio è previsto espressamente, dall'articolo 34 del decreto del Presidente della Repubblica n. 254/2005, un obbligo siffatto, subordinato, tuttavia, alla mancata denuncia del danno da parte degli organi amministrativi competenti. Analogamente, l'articolo 90, comma 3, del già citato decreto del Presidente della Repubblica n. 97/2003, dispone che, se il danno è accertato dal collegio dei revisori dei conti, questo invita l'organo amministrativo competente a provvedere alla relativa denuncia, mentre vi provvede direttamente sia nel caso di responsabilità facenti capo al consiglio di amministrazione o organo analogo, sia nel caso di inerzia ovvero di inottemperanza degli organi a ciò tenuti. Alla luce della portata generale dell'articolo 52 c.g.c., l'obbligo di denuncia dell'organo di revisione deve ritenersi, oggi, incondizionato.

A tal riguardo, si segnala che un'espressa trattazione dell'obbligo di denuncia gravante sui componenti degli organi di revisione è contenuta nella circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 20 del 5 maggio 2017, recante un *vademecum* per la revisione amministrativo contabile, indirizzata ai revisori e ai sindaci designati dal Ministero dell'economia e delle finanze in seno agli organi di controllo operanti presso enti e organismi pubblici, ma suscettibile di essere presa a riferimento, in quanto espressiva di principi generali, da tutti i componenti degli organi di revisione delle pubbliche amministrazioni.

È bene specificare, in materia, che l'incombenza fa capo all'organo di controllo, in sé considerato, e, perciò, a tutti i suoi componenti, nei casi in cui lo stesso decide con metodo collegiale. A tal proposito, la menzionata circolare-*vademecum* della Ragioneria generale dello Stato precisa che la denuncia alla Procura regionale della Corte dei conti di fatti causativi di danno erariale, che di norma è fatta dal Presidente dell'organo, può, comunque, essere effettuata singolarmente da ciascun revisore.

Il dovere in discorso è, invece, proprio dei singoli controllori, quando operano individualmente nell'adempimento di specifiche attività di controllo, senza riferire al collegio.

Sulla responsabilità amministrativo-contabile degli appartenenti agli organi collegiali è utile, altresì, richiamare l'articolo 1, comma 1-ter, della legge n. 20/1994, che circoscrive la stessa a coloro che hanno espresso voto favorevole alla decisione produttiva del danno. I suddetti principi valgono in tutti i casi in cui il dovere in questione fa capo ad un organo collegiale.

Con riguardo alle funzioni ispettive, si segnala l'articolo 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che disciplina, al comma 5, quelle attribuite ai Servizi ispettivi di finanza della Ragioneria generale dello Stato, e, al comma 6 (da ultimo modificato dal decreto legislativo n. 150/2009), quelle dell'Ispettorato per la funzione pubblica, prevedendo in entrambi i casi l'obbligo di denuncia alla magistratura contabile delle irregolarità riscontrate.

3.3. – Magistrati della Corte dei conti addetti alle funzioni di controllo

L'art. 51, comma 3, c.g.c. prevede che i magistrati della Corte dei conti assegnati alle Sezioni e agli Uffici di controllo segnalano alle competenti Procure Regionali i fatti dai quali possano derivare responsabilità erariali che emergano nell'esercizio delle loro funzioni.

La norma – che qualifica l'incombenza in parola come “onere di segnalazione” – consente di ritenere superato ogni dubbio circa l'ammissibilità di un flusso informativo da parte delle Sezioni e degli Uffici di controllo nei confronti delle Procure Regionali.

La nota interpretativa prot. n. PG 9434/2007P, in proposito, aveva preso atto dell'esistenza di siffatte segnalazioni, osservando che si trattava di una prassi non contrastante con l'ordinamento giuridico.

3.4. – Segnalazioni e comunicazioni da parte delle altre magistrature.

Occorre evidenziare, in primo luogo, il fondamentale raccordo che deve sussistere fra il P.M. presso il giudice penale e quello presso il giudice contabile, attraverso l'informativa, prevista dall'articolo 129, comma 3, delle norme di attuazione del c.p.p. (espressamente richiamato dall'articolo 52, comma 5, c.g.c.), in merito all'esercizio dell'azione penale, nel caso di reati che hanno cagionato un danno all'erario. Il comma 3-bis del medesimo articolo 129 cit. prevede che il P.M. penale invii l'informazione, contenente l'indicazione delle norme di legge che si assumono violate, anche quando un pubblico impiegato è stato arrestato o fermato, ovvero si trova in stato di custodia.

Anche se l'articolo 129, comma 3, cit. stabilisce l'obbligo di informativa solo nei casi di esercizio dell'azione, sembra opportuno che proseguano le prassi operative già in uso in sede territoriale circa la comunicazione al P.M. contabile anche delle richieste di archiviazione relative a fatti che, pur non costituenti reato, possano concretizzare ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile.

Analoga funzione svolge l'articolo 6 della legge 27 marzo 2001, n. 97. La norma prevede la trasmissione al "*Procuratore generale presso la corte dei conti, che procede ad accertamenti patrimoniali a carico del condannato*", della sentenza di condanna per i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione commessi a fini patrimoniali. Si ritiene, tuttavia, opportuno l'invio di copia delle sentenze di condanna anche al competente Procuratore regionale.

Va, poi, segnalato l'articolo 51, comma 7, c.g.c., secondo il quale la sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi "*a danno delle stesse*", è comunicata al competente Procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato.

Per quanto concerne i rapporti con il giudice civile, si ricorda l'articolo 5 della legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. "legge Pinto"), che prevede l'obbligo, per la cancelleria, di comunicare al "*Procuratore generale della Corte dei conti, al fini dell'eventuale avvio del procedimento di responsabilità*", il decreto della Corte d'appello di accoglimento della domanda di equa riparazione del danno patrimoniale o non patrimoniale derivante dalla violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di durata del processo (a questo riguardo, le Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la sentenza del 20 febbraio 2006, n. 1/QM, hanno affermato che la norma non ha attribuito al Procuratore generale un autonomo potere di azione, davanti alle Sezioni centrali della Corte, ai fini dell'instaurazione del giudizio di responsabilità amministrativo-contabile: pertanto, ricevuta la *notitia damni*, il Procuratore generale deve trasmetterla al Procuratore regionale competente per territorio, che è il titolare della relativa azione).

Due ultime ipotesi di comunicazione riguardano il giudice amministrativo, e sono contemplate: dall'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (come modificato dal decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35), il quale, nel prevedere

che la mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce “*elemento di (...) responsabilità (...) amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente*” (comma 9), stabilisce, coerentemente, che le sentenze passate in giudicato che accolgono il ricorso proposto avverso il silenzio inadempimento dell'amministrazione sono trasmesse, in via telematica, “*alla Corte dei conti*” (comma 8); dall'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198, secondo il quale la sentenza che accoglie il ricorso proposto nei confronti di una pubblica amministrazione al fine di ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio, ai sensi dell'articolo 1 del medesimo decreto legislativo, è comunicata, dopo il passaggio in giudicato, tra gli altri, alla Procura regionale della Corte dei conti, nei casi in cui emergono profili di responsabilità erariale, per l'eventuale adozione dei provvedimenti di competenza.

3.5. – Disposizioni delle singole leggi di settore.

L'articolo 52, comma 1, c.g.c. fa salve le disposizioni delle singole leggi di settore in materia di denuncia di danno erariale.

A titolo meramente esemplificativo, può citarsi l'obbligo, previsto in capo all'Autorità nazionale anticorruzione dall'articolo 213, comma 6, del decreto legislativo n. 50/2016, di trasmettere alla Procura generale della Corte dei conti i propri atti e rilievi sull'esecuzione dei contratti pubblici, ove da essa derivi pregiudizio per il pubblico erario. 

Un altro esempio è offerto dall'articolo 313, comma 6, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, secondo il quale, in presenza di un danno ambientale provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, e nel caso in cui non sia stata data completa esecuzione all'ordinanza di ripristino emessa dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, quest'ultimo determina i costi delle attività necessarie a conseguire la completa attuazione delle misure e invia rapporto all'Ufficio di Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti competente per territorio.

Tra le altre disposizioni di interesse, viene in rilievo l'articolo 55-*quater* del decreto legislativo n. 165/2001, come modificato dall'articolo 1 del decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116 (a sua volta modificato dall'articolo 3 del decreto legislativo 20 luglio 2017, n. 118), il quale, nel ricollegare alle condotte di falsa attestazione della presenza in servizio l'applicazione della sanzione disciplinare del licenziamento, prevede, al comma 3-*quater*, che l'amministrazione deve segnalare l'illecito alla competente Procura regionale della Corte dei conti entro venti giorni dall'avvio del procedimento disciplinare.

Particolari modalità per l'accertamento e la denuncia dei fatti di responsabilità amministrativo-contabile sono poi previste, nell'ambito dell'ordinamento militare, dagli articoli 452 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica n. 90/2010.

Sono tuttora in vigore, inoltre, norme che prevedono non già l'invio di una denuncia alla Procura regionale, ma la trasmissione a quest'ultima di determinate tipologie di atti, dal cui contenuto può, astrattamente, emergere la conoscenza di un danno erariale. Un esempio è l'obbligo di trasmissione degli atti di riconoscimento dei debiti, sancito dall'articolo 23, comma 5, della l. 27 dicembre 2002, n. 289.

In numerosissimi altri casi (alcuni dei quali sono stati già citati in precedenza), la legge si limita a stabilire l'invio di atti, o la segnalazione di fatti, "*alla Corte dei conti*", senza specificare l'Ufficio a cui vanno indirizzati. In simili ipotesi, può ritenersi che la norma ponga uno specifico obbligo di denuncia alla Procura regionale competente per territorio tutte le volte in cui i fatti da segnalare, o gli atti da trasmettere, integrino o evidenzino non soltanto criticità gestionali o finanziarie (evenienza nella quale il destinatario dell'invio sarebbe la Sezione regionale di controllo), bensì vere e proprie fattispecie di responsabilità amministrativo-contabile. 

3.6. – Attività della Guardia di Finanza.

Nell'ambito della collaborazione istituzionale della Guardia di Finanza con la Corte dei conti, il Comando generale della Guardia di Finanza, III Reparto Operazioni – Ufficio Tutela Uscite e Mercati, ha diramato, previa interlocuzione informativa con questa Procura generale, la circolare prot. 0212112/2017 del 10 luglio 2017, avente per oggetto i profili di concreta applicazione del c.g.c. nell'attività di supporto alla magistratura contabile nell'esercizio della funzione requirente.

La circolare, oltre a contenere un'apposita trattazione, in termini generali, del tema della notizia di danno erariale, sottolinea l'obbligo, per i Reparti del Corpo che, nella propria attività, abbiano acquisito autonomamente elementi indicativi di profili di responsabilità amministrativo-contabile, di procedere alla formale e tempestiva segnalazione alla competente Procura regionale della Corte dei conti, dando corso agli accertamenti conseguentemente delegati, fermi restando i vincoli relativi alla tutela del segreto d'indagine posti dall'articolo 329 del codice di procedura penale.

Essa, inoltre, prevede un flusso informativo, ulteriore rispetto alla denuncia alla Procura regionale, tra i Reparti operanti, da un lato, e questa Procura generale dall'altro

(nonché, in determinati casi, tra i primi e la Sezione di controllo per gli Affari comunitari e internazionali), relativamente ai casi di frode nella percezione di risorse di origine europea e ai reati contro la pubblica amministrazione e in materia di appalti pubblici.

3.7. - Enti pubblici economici e società a partecipazione pubblica.

Negli enti pubblici economici, che rientrano nel novero delle pubbliche amministrazioni, l'obbligo di denuncia fa capo ai titolari degli organi che, secondo i rispettivi ordinamenti, esercitano funzioni di amministrazione e controllo. Ciò scaturisce, oltre che dall'applicazione dell'articolo 52 c.g.c., anche dal rapporto che lega i titolari degli organi in questione all'ente, da cui discende il dovere (desumibile dall'articolo 2104 c.c.) di agire per eliminare o attenuare gli effetti di comportamenti dannosi subiti dall'ente stesso.

Quanto detto vale anche per i titolari degli organi di amministrazione e controllo delle aziende speciali e delle istituzioni che fanno capo alle Regioni e agli Enti locali.

- Nell'ambito delle società a partecipazione pubblica, la norma di riferimento è attualmente l'articolo 12 del testo unico di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100, che riconduce alla giurisdizione della Corte dei conti:
- il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società *in house* al patrimonio di queste ultime;
- il danno, patrimoniale e non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compresa la riduzione del valore della partecipazione conseguente alla condotta dei rappresentanti degli stessi "o comunque dei titolari del potere di decidere per essi".²

La norma ha recepito l'orientamento della Corte di cassazione a Sezioni Unite, la quale, dopo aver escluso, in linea generale, la giurisdizione della Corte dei conti per i danni arrecati al patrimonio sociale, con la sentenza del 19 dicembre 2009, n. 26806, ha, in seguito, a partire dalla sentenza del 25 novembre 2013, n. 26283, riconosciuto detta giurisdizione nei casi in cui si tratti di società *in house*.

² Il testo unico non prevede, ai sensi dell'articolo 1, comma 5, l'applicazione della norma alle società quotate; lo stesso comma, peraltro, prevede l'applicazione del testo unico "alle società da esse partecipate (...) che (...) siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche". È, comunque, tuttora in vigore l'articolo 16-bis del decreto legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, che prevede, per le società con azioni quotate in mercati regolamentati, con partecipazione anche indiretta dello Stato o di altre amministrazioni o di enti pubblici, inferiore al 50 per cento, nonché per le loro controllate, la giurisdizione esclusiva del giudice ordinario in materia di responsabilità degli amministratori e dei dipendenti.

Quest'ultima figura, che può eccezionalmente ricevere affidamenti diretti da parte della pubblica amministrazione, ricorre, nel contesto normativo in vigore, quando sussistono i seguenti requisiti:

- nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata;
- l'amministrazione esercita sulla persona giuridica di cui trattasi, anche attraverso una persona giuridica diversa, un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, ossia un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata; il controllo analogo può anche essere esercitato congiuntamente da più amministrazioni;
- oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione controllante o da altre persone giuridiche controllate dalla stessa (articolo 5 del decreto legislativo n. 50/2016; articoli 4 e 16 del decreto legislativo n. 175/2016).

L'individuazione delle società in questione è supportata dalla previsione dell'obbligo, per le amministrazioni che operano mediante affidamenti diretti nei loro confronti, di iscrivere sé stesse e le società nell'apposito elenco tenuto dall'Autorità nazionale anticorruzione (articolo 192 del decreto legislativo n. 50/2016), la quale consente l'iscrizione dopo aver verificato la sussistenza dei predetti requisiti. Deve, comunque, potersi ritenere che, in presenza di questi ultimi, la mancata richiesta di iscrizione non sia di ostacolo all'affermazione del carattere *in house* di una società.

Va aggiunto che, oltre che in relazione alle società *in house*, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite, all'interno di un più generale quadro ordinamentale e nella logica di una volontà legislativa inequivoca, ha fatto espresso riferimento a situazioni particolari nelle quali è dato rilievo alla natura speciale dello statuto legale di talune società partecipate da enti pubblici (Rai Radio televisione italiana s.p.a., ENAV s.p.a. ed A.N.A.S.), con conseguente riconoscimento della sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti anche sull'azione di risarcimento del danno proposta nei confronti degli amministratori e dei dipendenti delle società legali medesime (cfr. Cass. SS.UU. ord. n. 24737 del 2016).

Ai fini dell'individuazione dei soggetti tenuti all'obbligo di denuncia, nel caso in cui il danno sia stato arrecato agli enti partecipanti, si applicano le regole generali sopra illustrate.

Nel caso in cui, invece, il danno sia stato arrecato al patrimonio della società, distinto da quello dell'ente, l'applicazione delle predette regole, in difetto di norme *ad hoc*, presuppone l'assimilazione delle società alle "amministrazioni", e, quindi, quella degli organi di vertice, dirigenziali, di controllo e di revisione delle prime ai corrispondenti organi delle seconde. Il che, per le società *in house*, appare consentito dalla peculiare natura delle stesse, che ha portato dapprima la giurisprudenza, e, in seguito, il legislatore, a considerarle alla stregua di articolazioni della pubblica amministrazione, sino al punto di giustificare la deroga alle regole generali sull'affidamento delle concessioni e degli appalti. Analogamente, detta assimilazione può ritenersi giustificata per le c.d. società legali, cui la giurisprudenza attribuisce natura sostanziale di enti pubblici.

L'obbligo di denuncia può, dunque, essere individuato in capo a quegli organi sociali che, secondo il codice civile e lo statuto di ciascuna società, ricoprono la posizione gestionale di vertice (consiglio di amministrazione, consiglio di gestione, amministratore delegato), ovvero, in relazione al settore cui sono preposti, a coloro che dirigono o comunque hanno la responsabilità di singoli servizi o articolazioni della compagine sociale. Possono ritenersi soggetti a esso anche gli organi che esercitano funzioni di vigilanza (collegio sindacale, consiglio di sorveglianza, comitato per il controllo sulla gestione) e di controllo contabile.

Rispetto alle società *in house*, inoltre, appare consequenziale al potere delle amministrazioni partecipanti di esercitare, nei loro confronti, un controllo analogo a quello che esercitano sui propri servizi, e alla equiparazione delle società agli uffici delle predette amministrazioni, l'estensione dell'obbligo di denuncia in capo agli organi amministrativi e di controllo di queste ultime, laddove, nell'esercizio delle funzioni di competenza, vengano a conoscenza di danni arrecati al patrimonio delle società.

3.8. – Tutela del pubblico dipendente denunziante.

Il c.g.c. stabilisce che le generalità del pubblico dipendente denunziante devono essere tenute riservate (articolo 52, comma 1, ultimo periodo, c.g.c.).

L'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001, come sostituito dall'articolo 1 della legge 30 novembre 2017, n. 179 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 14 dicembre 2017 e in vigore dal 29 dicembre 2017), precisa che "*nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della*

fase istruttoria". La previsione si colloca in un più articolato quadro di misure di tutela in favore del pubblico dipendente che denuncia, anche all'autorità giudiziaria contabile, un fatto illecito conosciuto per ragioni di lavoro. Tra esse merita di essere segnalata quella per cui il dipendente in questione non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro. La denuncia, inoltre, è sottratta all'accesso ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 241/1990. Il regime di tutela è esteso al "dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile", nonché "ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica".

4. - Presupposti della denuncia.

Il presupposto perché sorga l'obbligo di denuncia, quanto meno nei casi di responsabilità c.d. risarcitoria, è il verificarsi di un fatto dannoso per la finanza pubblica.

L'obbligo in questione è legato alla conoscenza o alla possibilità di conoscenza dei presunti fatti dannosi, attraverso l'uso dell'ordinaria diligenza professionale, che può essere pretesa dal soggetto obbligato, in considerazione della qualifica e delle funzioni concretamente espletate.

Per l'individuazione del momento di completamento della fattispecie dannosa può soccorrere la giurisprudenza contabile in merito al concetto di "*verificazione del fatto dannoso*" che costituisce, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge n. 20/1994, il *dies a quo* della decorrenza della prescrizione nelle ipotesi di responsabilità amministrativa, non caratterizzate da doloso occultamento del danno. In tali ipotesi, la giurisprudenza consolidata ritiene che il fatto dannoso non sia costituito dal solo comportamento illecito, ma sia comprensivo dell'evento e coincida con l'effettivo pregiudizio del patrimonio dell'amministrazione, sotto il profilo del danno emergente o del lucro cessante.

Nel caso, poi, di doloso occultamento del danno da parte del presunto responsabile, l'obbligo di denuncia, come la decorrenza della prescrizione del diritto al risarcimento del danno (ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge n. 20/1994), nasce dal momento della scoperta del fatto dannoso da parte del soggetto obbligato, o, comunque, dal momento in cui quest'ultimo è stato informato dello stesso.

La necessità che il danno, per dar luogo ad un dovere di denuncia, sia concreto ed attuale, esclude dall'obbligo i fatti aventi mera potenzialità lesiva. In tali ipotesi, però, si

richiede una vigilante attenzione, da parte delle amministrazioni, in modo da operare le necessarie correzioni idonee ad evitare il danno. Nel caso in cui lo stesso si verifichi, i fatti vanno, ovviamente, denunciati, tempestivamente, al P.M. contabile.

È appena il caso di evidenziare che l'eventuale esercizio di azioni o di attività volte alla reintegrazione dell'interesse erariale leso non esime i soggetti tenuti alla denuncia del danno dall'obbligo di provvedere comunque a tale ultimo adempimento.

4.1. – Fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria.

Una significativa novità apportata dal c.g.c., e in particolare dall'articolo 52, comma 3, è l'espressa previsione dell'obbligo di denunciare anche i fatti dai quali, a norma di legge, può derivare l'applicazione, da parte delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, di sanzioni pecuniarie.

Si tratta di fattispecie introdotte dal legislatore, che censurano, collegando ad essi una sanzione indipendente dalla sussistenza del danno erariale, determinati comportamenti tenuti in violazione di precisi precetti di gestione amministrativa. Il relativo giudizio segue il rito speciale di cui agli articoli 133 e seguenti c.g.c. 

Un esempio di queste ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile c.d. sanzionatoria – rilevanti, come tali, ai fini della denuncia in argomento – è la fattispecie prevista dall'articolo 30, comma 15, della legge n. 289/2002, che prevede una sanzione pecuniaria per gli amministratori che, in violazione dell'articolo 119, ultimo comma, Cost., abbiano deliberato l'adozione di atti o la stipula di contratti per finanziare spese diverse da quelle di investimento.

Dalle figure di vera e propria responsabilità sanzionatoria vanno tenute distinte quelle fattispecie per le quali lo stesso legislatore ha sentito l'esigenza di neutralizzare gli effetti negativi di talune spese a carico della finanza pubblica, qualificando l'adozione dell'atto, o la conclusione del contratto, da cui è derivata la spesa come fonte di responsabilità amministrativa. Può citarsi, a titolo di esempio, l'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001, secondo il quale il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati "è causa di responsabilità amministrativa" per il dirigente che ha stipulato i contratti. In questi casi, che possono essere definiti di "responsabilità tipizzata", non si può prescindere, ai fini dell'affermazione della responsabilità amministrativo-contabile, dall'accertamento di tutti gli elementi costitutivi della stessa, e dunque, in primo luogo, del

danno erariale (Corte conti, Sez. Riun., 3 agosto 2011, n. 12/QM). Ne consegue che, affinché si configurino i presupposti dell'obbligo di denuncia, non sarà sufficiente che l'agente abbia tenuto la condotta presa in considerazione dalla norma, essendo, altresì, necessario che dalla stessa sia derivato un danno, del quale la denuncia dovrà dare indicazione.

5. – Contenuto della denuncia.

Secondo l'articolo 53 c.g.c., la denuncia di danno deve contenere:

- a) una precisa e documentata esposizione dei fatti e delle violazioni commesse;
- b) l'indicazione, ed eventualmente la quantificazione, del danno;
- c) ove possibile, l'individuazione dei presunti responsabili, l'indicazione delle loro generalità, della loro qualifica o posizione funzionale e della loro residenza anagrafica.

Il primo punto va inteso alla luce dell'articolo 51 c.g.c., secondo il quale, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge, l'attività istruttoria può essere iniziata sulla base di una notizia di danno specifica e concreta (comma 1). Il denunciante deve fornire, dunque, *"informazioni circostanziate e non riferibili a fatti ipotetici o indifferenziati"* (comma 2).

Per l'interpretazione del concetto di notizia di danno specifica e concreta, può tuttora farsi riferimento alla sentenza delle Sezioni Riunite del 3 agosto 2011, n. 12/QM, emessa in relazione a quelle parti dell'articolo 17, comma 30-ter, del decreto legge n. 78/2009, convertito dalla legge n. 102/2009, abrogate dal c.g.c., che già prevedevano il requisito in esame a pena di nullità degli atti (v. sopra, par. 2): *"il termine notizia, comunque non equiparabile a quello di denuncia, è da intendersi, secondo la comune accezione, come dato cognitivo derivante da apposita comunicazione, oppure percepibile da strumenti di informazione di pubblico dominio; l'aggettivo specifica è da intendersi come informazione che abbia una sua peculiarità e individualità e che non sia riferibile ad una pluralità indifferenziata di fatti, tale da non apparire generica, bensì ragionevolmente circostanziata; l'aggettivo concreta è da intendersi come obiettivamente attinente alla realtà e non a mere ipotesi o supposizioni. L'espressione nel suo complesso deve, pertanto, intendersi riferita non già ad una pluralità indifferenziata di fatti, ma ad uno o più fatti, ragionevolmente individuati nei loro tratti essenziali e non meramente ipotetici, con verosimile pregiudizio per gli interessi finanziari pubblici, onde evitare che l'indagine del PM contabile sia assolutamente libera nel suo oggetto, assurgendo ad un non consentito controllo generalizzato"*.

Le Sezioni Riunite hanno aggiunto: che *“non possono considerarsi specifiche e concrete, secondo quanto innanzi precisato, le notizie relative alla mera condotta, in carenza di ipotesi di danno, quale presupposto oggettivo della responsabilità amministrativa”*, salvo che si tratti di *“fattispecie direttamente sanzionate dalla legge”*; che, inoltre, *“nell'ipotesi in cui è la legge stessa a imporre un obbligo di comunicazione al PM contabile, quest'ultimo resta abilitato a compiere accertamenti istruttori, tale essendo la ratio di simili prescrizioni legislative, non superate”*.

Ciò precisato, la denuncia, anche con riguardo alla documentazione ad essa allegata, deve contenere:

- l'indicazione del fatto dannoso, nel senso di descrizione del comportamento dannoso o del procedimento amministrativo seguito. Tale indicazione deve, altresì, evidenziare le illegittimità o le diseconomie gestionali originate da tali comportamenti o procedimenti;
- la natura e l'importo del presunto danno subito dall'erario, ove ciò risulti da fatti conosciuti, ovvero, se tale elemento non sia determinabile esattamente nel suo ammontare, i dati in base ai quali emerga l'esistenza dello stesso, benché ne sia incerta la quantificazione. A questo fine, vanno indicati, ove esistano, gli elementi che, sulla base dei dati dell'esperienza amministrativa nel settore, possano servire alla quantificazione dello stesso, oppure offrire, se in condizione, parametri per la determinazione in via equitativa del danno medesimo (ex articolo 1226 c.c.). Ovviamente, i riferimenti al danno saranno omessi allorché la denuncia abbia ad oggetto fatti da cui dipende unicamente l'applicazione di sanzioni pecuniarie, senza che emerga un pregiudizio patrimoniale o all'immagine dell'ente pubblico.

La denuncia deve avere – in proporzione ai livelli di conoscenza sui fatti che l'amministrazione può conseguire anche attraverso il sollecito esercizio di propri obblighi di accertamento – un grado di completezza tale da consentire alle Procure regionali, ove ne ricorrano gli estremi, l'avvio delle iniziative di competenza. Una denuncia priva di completezza dilata comunque i tempi per l'effettiva azionabilità della pretesa risarcitoria.

Costituisce altro elemento della denuncia, ove possibile (cioè nel caso in cui sia chiara la partecipazione di determinati soggetti ai fatti dannosi, ad es. in presenza di condanne penali), l'indicazione nominativa, con le generalità complete, comprensive del codice fiscale, e della residenza anagrafica o della sede legale (se non persone fisiche), e la posizione funzionale di coloro cui possa essere presuntivamente imputato l'evento lesivo. È invece,

facoltativa la rappresentazione di motivate valutazioni circa la colpevolezza dei soggetti in questione.

In ogni caso, su richiesta della competente Procura presso il giudice contabile, cui deve essere indirizzata la denuncia, il denunciante o, comunque, l'amministrazione di appartenenza, provvederà ad indicare le generalità complete e la residenza anagrafica dei presunti responsabili del danno.

Nel caso in cui taluno di questi ultimi risulti deceduto, su eventuale richiesta della competente Procura regionale, l'amministrazione da cui dipendeva dovrà 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.

Nell'ipotesi affermativa, devono essere comunicati le generalità e la residenza anagrafica dell'agente tenuto alla resa del conto, con la precisazione (se il conto medesimo sia stato presentato) degli estremi dello stesso, e, qualora il denunciante ne abbia avuto notizia, dei provvedimenti che eventualmente siano stati adottati.

Qualora il conto non sia stato reso, deve promuoversene la compilazione immediata, anche d'ufficio, tenendo informata la Procura regionale di ogni conseguente adempimento, compresa la notifica di tale adempimento al contabile interessato che non abbia provveduto. A tal proposito, l'articolo 141, comma 1, c.g.c., ai fini dell'apertura del giudizio per la resa del conto, prevede un apposito obbligo di segnalazione al P.M. da parte dei competenti organi di controllo dell'amministrazione interessata.

Infine, qualora il conto sia stato reso, ma non figuri in esso il debito di gestione, deve disporsi la compilazione di apposito deconto, da notificare al contabile e da trasmettere, quindi, alla Corte dei conti.

Per quanto riguarda i rendiconti e gli altri conti amministrativi delle gestioni di bilancio e di quelle fuori bilancio autorizzate da leggi, qualora il responsabile della gestione non abbia provveduto alla loro presentazione nel termine prescritto, occorrerà farne denuncia, ai sensi dell'articolo 9, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367, alla competente Sezione regionale del controllo della Corte dei conti.

Infine, quando la denuncia è fatta dagli organi di controllo e di revisione, gli stessi sono, altresì, tenuti a informarne i responsabili delle strutture di vertice delle amministrazioni interessate, ai sensi dell'articolo 52, comma 2, c.g.c.

6. - Tempo della denuncia.

Secondo l'articolo 52, commi 1 e 2, c.g.c., la denuncia deve essere "*tempestiva*" e "*immediata*".

Essa, quindi, una volta verificatosi l'evento lesivo, deve essere effettuata senza indugio, sulla base degli atti in possesso dell'amministrazione. Rimane assegnata al successivo momento dell'attività istruttoria l'acquisizione di ulteriori elementi.

Va osservato, peraltro, che la necessità di una tempestiva denuncia si desume, indirettamente, dalla suddetta fattispecie di responsabilità, sancita dall'articolo 1, comma 3, della legge n. 20/1994, che attiene a casi non soltanto di denuncia "*omessa*", ma anche di denuncia "*ritardata*", cioè pervenuta alla Procura competente quando non è più tecnicamente possibile l'attivazione delle iniziative giudiziali prima della scadenza del termine di prescrizione.

Meritano specifica attenzione i casi in cui fatti che possano comportare responsabilità amministrativo-contabile vengano a conoscenza dell'amministrazione a seguito di iniziative assunte dall'Autorità giudiziaria penale (ad esempio, sequestro di atti o documenti disposto dal P.M. penale, in sede di indagini preliminari; arresto, fermo, custodia cautelare o esercizio dell'azione penale nei confronti di dipendenti, comunicati dal P.M. penale all'amministrazione di appartenenza ai sensi dell'articolo 129, commi 1 e 3-*bis*, disp. att. c.p.p.; adozione di misure interdittive personali ex articoli 287 e seguenti c.p.p.). In questi casi, ferme restando le obiettive, eventuali, diversità tra i profili oggetto dell'indagine penale e quelli amministrativo-patrimoniali, relativi agli stessi fatti, l'amministrazione, in considerazione del possibile dilatarsi dei tempi dell'indagine penale, è tenuta a denunciare immediatamente al competente P.M. contabile, con comunicazione documentata, gli eventi di cui è venuta a conoscenza.

La denuncia, in tali specifici casi, potrà essere inoltrata alla Procura regionale presso la Corte dei conti "allo stato degli atti" e per quanto consti all'amministrazione, salvo riferire successivamente e in modo più esaustivo sugli sviluppi che la vicenda avrà avuto nella distinta sede penale.

7. - Trasmissione della denuncia.

In applicazione dell'articolo 6 c.g.c., secondo il quale l'attività giurisdizionale della Corte dei conti si svolge mediante le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, la denuncia e gli eventuali allegati possono essere trasmessi in formato digitale, a mezzo della posta elettronica certificata, all'indirizzo p.e.c. della Procura regionale.

8. - Modalità procedurali particolari.

La generale validità delle indicazioni finora fornite non esclude la praticabilità, per fattispecie di danno aventi natura ricorrente e modesta rilevanza economica, di una procedura più snella per l'assolvimento dell'obbligo di denuncia. Essa consiste nell'inoltro alla Procura presso la Corte dei conti territorialmente competente, a cadenza periodica (ad esempio, semestrale), di un sintetico rapporto-denuncia che segnala gli eventi dannosi.

Tale rapporto periodico si deve sostanziare in un prospetto riepilogativo, contenente una scheda riassuntiva per ciascuna vicenda, con la succinta descrizione del fatto, dell'ammontare dei danni, degli accertamenti svolti e delle risultanze emerse.

Sarà cura della Procura destinataria del rapporto richiedere, ove ne ravvisi la necessità, ulteriori e più approfonditi elementi informativi e documentali su uno o più dei fatti segnalati.

Le fattispecie suscettibili di denuncia, secondo la suddetta procedura semplificata, possono riguardare, ad esempio, i danni derivanti da incidenti stradali, nel caso di mancato risarcimento (totale o parziale) da parte di società assicuratrici, la perdita di materiali durante esercitazioni militari.

Qualora dagli accertamenti effettuati in sede di inchiesta amministrativa o dai verbali di accertamento di polizia non si rivelino fatti dolosi, le amministrazioni potranno procedere ad inoltrare alla Procura regionale competente un rapporto sintetico sui fatti occorsi, salvi successivi approfondimenti da parte della Procura stessa.

9. - Ulteriore attività amministrativa in ordine ai fatti dannosi.

Aver adempiuto, con tempestività ed esaustività, l'obbligo di denuncia non spoglia le pubbliche amministrazioni dei poteri ad esse direttamente intestati in relazione ai fatti emersi.

In proposito, l'articolo 52, comma 6, c.g.c., prevede che, assolto l'obbligo di denuncia, resta fermo l'obbligo per la pubblica amministrazione denunciante di porre in essere tutte le iniziative necessarie a evitare l'aggravamento del danno, intervenendo ove possibile in via di

autotutela o comunque adottando gli atti amministrativi necessari a evitare la continuazione dell'illecito e a determinarne la cessazione.

Come osservato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti nel parere sullo schema del c.g.c., approvato con la deliberazione 27 luglio 2016, n. 4/2016/Cons., la norma fornisce una garanzia avverso un possibile uso improprio della denuncia, *"quale mero strumento per evidenziare al pubblico ministero una non condivisione delle responsabilità che, senza l'esercizio delle competenze di legge, e cioè senza che il soggetto denunziante provveda a operare fattivamente per il recupero del danno o per evitare il suo aggravarsi, sia solo formale e non sostanziale"*.

In primo luogo, non viene meno l'obbligo di costituire in mora, mediante intimazione o richiesta scritta, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 1219 e 2943 c.c. e 66 c.g.c., i responsabili del danno, al fine di interrompere la decorrenza del termine di prescrizione.

L'amministrazione ha, poi, il dovere - nelle more delle decisioni definitive del P.M. contabile - di assumere proprie iniziative nei confronti del dipendente, per conseguire, in via amministrativa, la rifusione del danno, ovvero di adottare misure di tipo cautelare, come, ad esempio, il fermo amministrativo di cui all'articolo 69, comma 6, del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440. Eventuali determinazioni in tal senso vanno tempestivamente segnalate al P.M. contabile competente, con indicazione dei recuperi effettuati o in corso.

L'obbligo di evitare l'aggravamento del danno, con l'adozione di atti di autotutela o, comunque, di quelle iniziative necessarie a evitare la continuazione dell'illecito e a determinarne la cessazione, può, concretamente, tradursi in misure che modifichino la situazione di fatto che ha reso possibile la condotta illecita, come ad esempio, ove ve ne siano i presupposti, la sospensione cautelare del presunto responsabile, o l'assegnazione del medesimo ad altre mansioni, ovvero, più in generale, la riorganizzazione degli uffici interessati. Siffatte misure possono anche coincidere, trattandosi di accorgimenti volti a prevenire la reiterazione dell'illecito, con quelle che ciascuna amministrazione è tenuta a prevedere nel Piano triennale di prevenzione della corruzione, ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della l. 6 novembre 2012, n. 190.

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 apposite sollecitazioni - in merito ai successivi sviluppi della questione, trasmettendo, con chiaro e preciso riferimento alla denuncia iniziale:

- i risultati di ulteriori indagini disposte dall'amministrazione (talora previste da specifiche disposizioni, come, ad esempio, nell'ordinamento militare, l'articolo 452 del decreto del Presidente della Repubblica n. 90/2010), ovvero l'eventuale attivazione e l'esito di procedimenti disciplinari;
- i dati concernenti l'instaurazione di giudizi penali, civili, amministrativi o controversie arbitrali;
- le sentenze pronunciate nei vari gradi di detti giudizi, in copia integrale autenticata, con la precisazione se esse siano passate in giudicato o siano state impugnate,
- informazioni tempestive circa l'imminenza di cessazioni dal servizio.

Resta fermo, quanto all'attività che la Procura regionale svolge a seguito della ricezione della denuncia, il principio della riservatezza della fase istruttoria, ai sensi dell'articolo 57 c.g.c.

10. – Disposizione finale.

Il presente atto sostituisce integralmente quello precedente, sullo stesso oggetto, prot. n. PG 9434/2007/P del 2 agosto 2007.

Il Procuratore generale

Claudio Galtieri





Nota interpretativa in materia di obbligo di denuncia di danno erariale ai Procuratori regionali presso le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti.

1. — Premessa.

La diramazione di una nuova ed aggiornata nota interpretativa¹, in ordine agli adempimenti cui devono provvedere amministratori e funzionari per la denuncia di fatti che possano dar luogo a responsabilità amministrativo-contabile, si rende necessaria in conseguenza dell'entrata in vigore, in data 7 ottobre 2016, del codice di giustizia contabile (allegato n. 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174; da qui in avanti c.g.c.), che contiene un'apposita disciplina degli adempimenti in questione.

Altri, significativi, elementi di novità sono rappresentati dall'evoluzione, normativa e giurisprudenziale, dell'ambito di estensione della giurisdizione della Corte dei conti, dall'ampliamento delle fattispecie tipizzate di danno erariale e di quelle di responsabilità sanzionatoria, nonché dall'espressa previsione normativa dell'obbligo di denuncia a carico di ben individuati soggetti pubblici.

Come le precedenti diramate sulla questione, anche la presente nota intende assicurare che le denunce diano efficacemente modo al P.M. presso la Corte dei conti di attivarsi con tempestività per l'adozione degli atti di propria competenza nei confronti dei presunti responsabili, disponendo di ogni utile elemento di valutazione.

¹ In poco più di dieci anni, la Procura Generale della Corte dei conti è intervenuta sul tema tre volte, con altrettante circolari e note interpretative (2 agosto 2007, prot. n. 9434; 28 febbraio 1998, prot. n. I.C./16; 27 maggio 1996, prot. n. I.C./2).

Fatti salvi eventuali, ulteriori sviluppi della giurisprudenza in materia, le presenti indicazioni valgono, pertanto, quale indirizzo operativo su aspetti di generale e significativo rilievo.

2. — La funzione della denuncia dei fatti causativi di responsabilità amministrativo-contabile.

La denuncia è l'atto con il quale il Procuratore regionale, territorialmente competente, è informato di uno o più fatti causativi di responsabilità amministrativo-contabile. Il c.g.c. se ne occupa agli articoli 52 e 53, che disciplinano, rispettivamente, i casi in cui la denuncia è obbligatoria e il contenuto minimo della stessa.

La denuncia ha, dunque, la funzione di portare all'attenzione del P.M. una notizia di danno erariale. Con l'acquisizione di quest'ultima, ha inizio la fase procedimentale prodromica all'instaurazione del giudizio di responsabilità, disciplinata dal titolo I della parte II del c.g.c. (articoli 51-72), che la definisce "*fase preprocessuale*". Essa comprende l'attività istruttoria del P.M. e le determinazioni assunte da quest'ultimo all'esito delle indagini, ossia l'invito a fornire deduzioni, che deve essere rivolto ai potenziali responsabili prima della loro citazione in giudizio (con la conseguente attività preprocessuale di parte, come assentita dal c.g.c.), ovvero dell'archiviazione del fascicolo istruttorio.

La necessità di una notizia di danno, affinché il P.M. inizi e svolga l'attività istruttoria, è sancita, "*fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge*", dall'articolo 51, comma 1, c.g.c., secondo il quale la stessa deve altresì essere "*specificata e concreta*". Il carattere indefettibile di siffatte caratteristiche è rafforzato dal comma 3 dell'articolo 51 cit., che sanziona con la nullità qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in difetto di una notizia di danno specifica e concreta (le previsioni riprendono quasi letteralmente il primo e l'ultimo periodo dell'articolo 17, comma 30-ter, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102, abrogati dal c.g.c.).

3. — Soggetti tenuti alla denuncia.

La denuncia di danno erariale costituisce la principale e più efficace modalità di attivazione del sistema giurisdizionale diretto all'accertamento di responsabilità amministrativo-contabili, a garanzia del buon uso delle risorse pubbliche, che costituisce un interesse di tutti i cittadini.

A tal fine, il legislatore ha previsto, in capo a determinati soggetti, l'obbligo di procedere a detta denuncia.

L'individuazione di tali figure risponde, oltre che all'esigenza di assicurare la tempestiva acquisizione, da parte delle Procure regionali, delle notizie di danno, anche a quella di determinare con precisione i soggetti che possono essere chiamati a rispondere del danno erariale, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, ove il diritto al relativo risarcimento nei confronti dei diretti responsabili si sia estinto per prescrizione conseguente alla omessa o ritardata denuncia.

Mentre, infatti, è consentito a tutti denunciare fatti di responsabilità amministrativo-contabile alle Procure regionali, anche in forma anonima, soltanto coloro che a ciò erano obbligati, e che tuttavia non vi hanno provveduto, possono essere chiamati a rispondere dell'omissione in base alla norma in questione.

Fino all'entrata in vigore del c.g.c., la norma di riferimento, al fine di individuare i soggetti tenuti all'obbligo di denuncia, era costituita dall'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, che riguardava le amministrazioni dello Stato, e che trovava applicazione alle altre amministrazioni in base alle norme di rinvio contenute nei relativi ordinamenti.

Il c.g.c., che ha espressamente abrogato l'articolo 20 cit., ha invece introdotto, in modo innovativo, alcune previsioni di carattere generale, applicabili, di per sé, a tutte le pubbliche amministrazioni.

3.1. — Organi di amministrazione attiva.

L'articolo 52, comma 1, c.g.c. prevede l'obbligo di denuncia in capo:

- ai responsabili delle strutture burocratiche di vertice delle amministrazioni, comunque denominate;
- ai dirigenti o responsabili di servizi, in relazione al settore cui sono preposti.

Le espressioni generali impiegate dalla norma impongono di prendere in considerazione l'ordinamento delle singole amministrazioni per individuare le figure soggette all'obbligo. Vanno, cioè, interpretate in base allo stato della legislazione, della contrattazione collettiva e dell'esercizio dell'autonomia organizzativa, da parte dei vari enti ed amministrazioni, circa le denominazioni delle qualifiche e le funzioni esercitate sia dai vertici generali delle strutture burocratiche (che possono essere, ad esempio, capi dipartimento,

dirigenti generali, segretari generali) che dai soggetti preposti ai singoli settori (dirigenti, vice dirigenti o soggetti aventi equipollenti funzioni di coordinamento).

È opportuno rilevare che l'obbligo dei responsabili delle strutture burocratiche di vertice riguarda qualsiasi fatto del quale gli stessi siano venuti a conoscenza nell'esercizio delle funzioni. L'obbligo dei dirigenti o responsabili dei servizi, anche se privi di qualifica dirigenziale, sussiste, invece, unicamente in relazione al settore cui sono preposti.

Una peculiare posizione, nel quadro normativo in esame, è quella del responsabile unico del procedimento (R.U.P.), che la stazione appaltante è tenuta a nominare in ogni singola procedura per l'affidamento di appalti o di concessioni (articolo 31 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50). Sebbene questa figura non debba necessariamente essere investita di funzioni dirigenziali o della responsabilità di un servizio, il carattere pervasivo delle sue competenze, che intersecano le fasi della programmazione, della progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione, con importanti funzioni di raccordo tra l'amministrazione e gli altri soggetti coinvolti (impresa appaltatrice, direttore dei lavori, altri professionisti), induce a ritenere che sia anch'essa titolare, limitatamente ai fatti di cui sia venuta a conoscenza nell'ambito di tali fasi, di un obbligo di denuncia alla Procura regionale.

I dipendenti che non rientrano nelle categorie citate non hanno l'obbligo di denunciare i fatti dei quali siano a conoscenza al Procuratore regionale. Sono, tuttavia, tenuti a segnalare i medesimi ai predetti superiori, il cui obbligo di denuncia sorge non solo per i fatti appresi direttamente, ma anche per quelli conosciuti *"a seguito di segnalazione di soggetti dipendenti"*. Il fondamento di tale obbligo di segnalazione ai superiori si rinviene nel dovere di adempiere le funzioni pubbliche con disciplina ed onore (articolo 54 Cost.), variamente declinato nella legislazione, e, tra l'altro, nei codici di comportamento delle singole amministrazioni.

Restano, ovviamente, ferme quelle disposizioni, anteriori al c.g.c. e tuttora vigenti, che, per determinate categorie di enti, individuano in modo preciso le figure istituzionali soggette all'obbligo di denuncia.

Si tratta, per fare esemplificazioni non esaustive né tassative, dell'articolo 90 del decreto del Presidente della Repubblica 27 febbraio 2003, n. 97, che, negli enti pubblici non economici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70, pone tale obbligo in capo agli amministratori e ai capi degli uffici, aggiungendo che *"se il fatto è imputabile al direttore generale, la denuncia è fatta a cura dell'organo generale di vertice dell'ente; se esso è imputabile al capo di un ufficio, l'obbligo di denuncia incombe al direttore generale"*.

Altra ipotesi è quella dell'articolo 33, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 2 novembre 2005, n. 254, riguardante le camere di commercio, che obbliga alla denuncia gli amministratori, i dirigenti e i responsabili dei servizi, con la precisazione che, qualora il fatto sia imputabile al segretario generale, *"la denuncia è fatta a cura del presidente"*, mentre, se il fatto è posto in essere da un dirigente o capo di ufficio, *"l'obbligo di denuncia incombe al segretario generale"*.

Appositi criteri per l'individuazione del soggetto tenuto alla denuncia sono dettati, poi, nell'ambito dell'ordinamento militare, dagli articoli 452 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90.

Rientra, infine, tra i possibili esempi l'articolo 252, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che, a seguito della dichiarazione di dissesto dell'ente locale, *"in ogni caso di accertamento di danni cagionati all'ente locale o all'erario"*, obbliga l'organo straordinario di liquidazione alla relativa denuncia alla Procura regionale, oltre che alla segnalazione al Ministro dell'interno.

3.2. — Organi di controllo.

L'articolo 52, comma 2, c.g.c. assoggetta all'obbligo di denuncia:

gli organi di controllo propriamente detti;

gli organi di revisione;

i dipendenti con funzioni ispettive.

Anche a tal proposito, si segnala l'innovativa estensione, a tutti gli organi in questione, dell'obbligo precedentemente previsto per il personale ispettivo dello Stato (articolo 20, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3/1957) e per singole categorie di altri soggetti.

La norma si applica, innanzitutto, agli organi addetti al controllo interno, competenti al riscontro della regolarità amministrativa e contabile dell'azione amministrativa, ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286. Nelle amministrazioni in cui è stato istituito l'organismo indipendente di valutazione della *performance*, ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, è esso a svolgere tali funzioni, con il compito di segnalare *"alla Corte dei conti"* le *"criticità riscontrate"* nella propria attività.

Va rilevata, in proposito, l'abrogazione, da parte del medesimo decreto legislativo n. 150/2009, della norma (articolo 1, comma 6, del decreto legislativo n. 286/1999) che escludeva dall'obbligo di denuncia gli addetti al controllo di gestione, alla valutazione dei dirigenti e al controllo strategico.

Nelle Regioni, la vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione è affidata al collegio dei revisori dei conti, disciplinato dall'articolo 72 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Negli Enti locali, il sistema dei controlli interni è invece disciplinato dagli articoli 147 e seguenti del decreto legislativo n. 267/2000. Lo stesso testo unico degli Enti locali, all'articolo 239, comma 1, lett. e), stabilisce che l'organo di revisione è tenuto a denunciare *"ai competenti organi giurisdizionali"* le ipotesi di gravi irregolarità di gestione rispetto a cui si configurino *"ipotesi di responsabilità"*.

Anche per i revisori dei conti delle camere di commercio è previsto espressamente, dall'articolo 34 del decreto del Presidente della Repubblica n. 254/2005, un obbligo siffatto, subordinato, tuttavia, alla mancata denuncia del danno da parte degli organi amministrativi competenti. Analogamente, l'articolo 90, comma 3, del già citato decreto del Presidente della Repubblica n. 97/2003, dispone che, se il danno è accertato dal collegio dei revisori dei conti, questo invita l'organo amministrativo competente a provvedere alla relativa denuncia, mentre vi provvede direttamente sia nel caso di responsabilità facenti capo al consiglio di amministrazione o organo analogo, sia nel caso di inerzia ovvero di inottemperanza degli organi a ciò tenuti. Alla luce della portata generale dell'articolo 52 c.g.c., l'obbligo di denuncia dell'organo di revisione deve ritenersi, oggi, incondizionato.

A tal riguardo, si segnala che un'espressa trattazione dell'obbligo di denuncia gravante sui componenti degli organi di revisione è contenuta nella circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 20 del 5 maggio 2017, recante un *vademecum* per la revisione amministrativo contabile, indirizzata ai revisori e ai sindaci designati dal Ministero dell'economia e delle finanze in seno agli organi di controllo operanti presso enti e organismi pubblici, ma suscettibile di essere presa a riferimento, in quanto espressiva di principi generali, da tutti i componenti degli organi di revisione delle pubbliche amministrazioni.

È bene specificare, in materia, che l'incombenza fa capo all'organo di controllo, in sé considerato, e, perciò, a tutti i suoi componenti, nei casi in cui lo stesso decide con metodo collegiale. A tal proposito, la menzionata *circolare-vademecum* della Ragioneria generale dello Stato precisa che la denuncia alla Procura regionale della Corte dei conti di fatti causativi di danno erariale, che di norma è fatta dal Presidente dell'organo, può, comunque, essere effettuata singolarmente da ciascun revisore.

Il dovere in discorso è, invece, proprio dei singoli controllori, quando operano individualmente nell'adempimento di specifiche attività di controllo, senza riferire al collegio.

Sulla responsabilità amministrativo-contabile degli appartenenti agli organi collegiali è utile, altresì, richiamare l'articolo 1, comma *1-ter*, della legge n. 20/1994, che circoscrive la stessa a coloro che hanno espresso voto favorevole alla decisione produttiva del danno. I suddetti principi valgono in tutti i casi in cui il dovere in questione fa capo ad un organo collegiale.

Con riguardo alle funzioni ispettive, si segnala l'articolo 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che disciplina, al comma 5, quelle attribuite ai Servizi ispettivi di finanza della Ragioneria generale dello Stato, e, al comma 6 (da ultimo modificato dal decreto legislativo n. 150/2009), quelle dell'Ispettorato per la funzione pubblica, prevedendo in entrambi i casi l'obbligo di denuncia alla magistratura contabile delle irregolarità riscontrate.

3.3. — Magistrati della Corte dei conti addetti alle funzioni di controllo

L'art. 51, comma 3, c.g.c. prevede che i magistrati della Corte dei conti assegnati alle Sezioni e agli Uffici di controllo segnalano alle competenti Procure Regionali i fatti dai quali possano derivare responsabilità erariali che emergano nell'esercizio delle loro funzioni.

La norma — che qualifica l'incombenza in parola come "onere di segnalazione" — consente di ritenere superato ogni dubbio circa l'ammissibilità di un flusso informativo da parte delle Sezioni e degli Uffici di controllo nei confronti delle Procure Regionali.

La nota interpretativa prot. n. PG 9434/2007P, in proposito, aveva preso atto dell'esistenza di siffatte segnalazioni, osservando che si trattava di una prassi non contrastante con l'ordinamento giuridico.

3.4. — Segnalazioni e comunicazioni da parte delle altre magistrature.

Occorre evidenziare, in primo luogo, il fondamentale raccordo che deve sussistere fra il P.M. presso il giudice penale e quello presso il giudice contabile, attraverso l'informativa, prevista dall'articolo 129, comma 3, delle norme di attuazione del c.p.p. (espressamente richiamato dall'articolo 52, comma 5, c.g.c.), in merito all'esercizio dell'azione penale, nel caso di reati che hanno cagionato un danno all'erario. Il comma *3-bis* del medesimo articolo 129 cit. prevede che il P.M. penale invii l'informazione, contenente l'indicazione delle norme di legge che si assumono violate, anche quando un pubblico impiegato è stato arrestato o fermato, ovvero si trova in stato di custodia.

Anche se l'articolo 129, comma 3, cit. stabilisce l'obbligo di informativa solo nei casi di esercizio dell'azione, sembra opportuno che proseguano le prassi operative già in uso in sede territoriale circa la comunicazione al P.M. contabile anche delle richieste di archiviazione relative a fatti che, pur non costituenti reato, possano concretizzare ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile.

Analoga funzione svolge l'articolo 6 della legge 27 marzo 2001, n. 97. La norma prevede la trasmissione al *"Procuratore generale presso la corte dei conti, che procede ad accertamenti patrimoniali a carico del condannato"*, della sentenza di condanna per i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione commessi a fini patrimoniali. Si ritiene, tuttavia, opportuno l'invio di copia delle sentenze di condanna anche al competente Procuratore regionale.

Va, poi, segnalato l'articolo 51, comma 7, c.g.c., secondo il quale la sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi *"a danno delle stesse"*, è comunicata al competente Procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato.

Per quanto concerne i rapporti con il giudice civile, si ricorda l'articolo 5 della legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. "legge Pinto"), che prevede l'obbligo, per la cancelleria, di comunicare al *"Procuratore generale della Corte dei conti, ai fini dell'eventuale avvio del procedimento di responsabilità"*, il decreto della Corte d'appello di accoglimento della domanda di equa riparazione del danno patrimoniale o non patrimoniale derivante dalla violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di durata del processo (a questo riguardo, le Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la sentenza del 20 febbraio 2006, n. 1/QM, hanno affermato che la norma non ha attribuito al Procuratore generale un autonomo potere di azione, davanti alle Sezioni centrali della Corte, ai fini dell'instaurazione del giudizio di responsabilità amministrativo-contabile: pertanto, ricevuta la *notitia damni*, il Procuratore generale deve trasmetterla al Procuratore regionale competente per territorio, che è il titolare della relativa azione).

Due ultime ipotesi di comunicazione riguardano il giudice amministrativo, e sono contemplate: dall'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (come modificato dal decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35), il quale, nel prevedere che la mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce *"elemento di (...) responsabilità (...) amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente"* (comma 9), stabilisce, coerentemente, che le sentenze passate in giudicato che accolgono il ricorso proposto avverso il silenzio inadempimento dell'amministrazione sono trasmesse, in via telematica, *"alla*

Corte dei conti" (comma 8); dall'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198, secondo il quale la sentenza che accoglie il ricorso proposto nei confronti di una pubblica amministrazione al fine di ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio, ai sensi dell'articolo 1 del medesimo decreto legislativo, è comunicata, dopo il passaggio in giudicato, tra gli altri, alla Procura regionale della Corte dei conti, nei casi in cui emergono profili di responsabilità erariale, per l'eventuale adozione dei provvedimenti di competenza.

3.5. — Disposizioni delle singole leggi di settore.

L'articolo 52, comma 1, c.g.c. fa salve le disposizioni delle singole leggi di settore in materia di denuncia di danno erariale.

A titolo meramente esemplificativo, può citarsi l'obbligo, previsto in capo all'Autorità nazionale anticorruzione dall'articolo 213, comma 6, del decreto legislativo n. 50/2016, di trasmettere alla Procura generale della Corte dei conti i propri atti e rilievi sull'esecuzione dei contratti pubblici, ove da essa derivi pregiudizio per il pubblico erario.

Un altro esempio è offerto dall'articolo 313, comma 6, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, secondo il quale, in presenza di un danno ambientale provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, e nel caso in cui non sia stata data completa esecuzione all'ordinanza di ripristino emessa dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, quest'ultimo determina i costi delle attività necessarie a conseguire la completa attuazione delle misure e invia rapporto all'Ufficio di Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti competente per territorio.

Tra le altre disposizioni di interesse, viene in rilievo l'articolo 55-*quater* del decreto legislativo n. 165/2001, come modificato dall'articolo 1 del decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116 (a sua volta modificato dall'articolo 3 del decreto legislativo 20 luglio 2017, n. 118), il quale, nel ricollegare alle condotte di falsa attestazione della presenza in servizio l'applicazione della sanzione disciplinare del licenziamento, prevede, al comma 3-*quater*, che l'amministrazione deve segnalare l'illecito alla competente Procura regionale della Corte dei conti entro venti giorni dall'avvio del procedimento disciplinare.

Particolari modalità per l'accertamento e la denuncia dei fatti di responsabilità amministrativo-contabile sono poi previste, nell'ambito dell'ordinamento militare, dagli articoli 452 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica n. 90/2010.

Sono tuttora in vigore, inoltre, norme che prevedono non già l'invio di una denuncia alla Procura regionale, ma la trasmissione a quest'ultima di determinate tipologie di atti, dal cui contenuto può, astrattamente, emergere la conoscenza di un danno erariale. Un esempio è l'obbligo di trasmissione degli atti di riconoscimento dei debiti, sancito dall'articolo 23, comma 5, della l. 27 dicembre 2002, n. 289.

In numerosissimi altri casi (alcuni dei quali sono stati già citati in precedenza), la legge si limita a stabilire l'invio di atti, o la segnalazione di fatti, *"alla Corte dei conti"*, senza specificare l'Ufficio a cui vanno indirizzati. In simili ipotesi, può ritenersi che la norma ponga uno specifico obbligo di denuncia alla Procura regionale competente per territorio tutte le volte in cui i fatti da segnalare, o gli atti da trasmettere, integrino o evidenzino non soltanto criticità gestionali o finanziarie (evenienza nella quale il destinatario dell'invio sarebbe la Sezione regionale di controllo), bensì vere e proprie fattispecie di responsabilità amministrativo-contabile.

3.6. — Attività della Guardia di Finanza.

Nell'ambito della collaborazione istituzionale della Guardia di Finanza con la Corte dei conti, il Comando generale della Guardia di Finanza, III Reparto Operazioni — Ufficio Tutela Uscite e Mercati, ha diramato, previa interlocuzione informativa con questa Procura generale, la circolare prot. 0212112/2017 del 10 luglio 2017, avente per oggetto i profili di concreta applicazione del c.g.c. nell'attività di supporto alla magistratura contabile nell'esercizio della funzione requirente.

La circolare, oltre a contenere un'apposita trattazione, in termini generali, del tema della notizia di danno erariale, sottolinea l'obbligo, per i Reparti del Corpo che, nella propria attività, abbiano acquisito autonomamente elementi indicativi di profili di responsabilità amministrativo-contabile, di procedere alla formale e tempestiva segnalazione alla competente Procura regionale della Corte dei conti, dando corso agli accertamenti conseguentemente delegati, fermi restando i vincoli relativi alla tutela del segreto d'indagine posti dall'articolo 329 del codice di procedura penale.

Essa, inoltre, prevede un flusso informativo, ulteriore rispetto alla denuncia alla Procura regionale, tra i Reparti operanti, da un lato, e questa Procura generale dall'altro (nonché, in determinati casi, tra i primi e la Sezione di controllo per gli Affari comunitari e internazionali), relativamente ai casi di frode nella percezione di risorse di origine europea e ai reati contro la pubblica amministrazione e in materia di appalti pubblici.

3.7. - Enti pubblici economici e società a partecipazione pubblica.

Negli enti pubblici economici, che rientrano nel novero delle pubbliche amministrazioni, l'obbligo di denuncia fa capo ai titolari degli organi che, secondo i rispettivi ordinamenti, esercitano funzioni di amministrazione e controllo. Ciò scaturisce, oltre che dall'applicazione dell'articolo 52 c.g.c., anche dal rapporto che lega i titolari degli organi in questione all'ente, da cui discende il dovere (desumibile dall'articolo 2104 c.c.) di agire per eliminare o attenuare gli effetti di comportamenti dannosi subiti dall'ente stesso.

Quanto detto vale anche per i titolari degli organi di amministrazione e controllo delle aziende speciali e delle istituzioni che fanno capo alle Regioni e agli Enti locali.

Nell'ambito delle società a partecipazione pubblica, la norma di riferimento è attualmente l'articolo 12 del testo unico di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100, che riconduce alla giurisdizione della Corte dei conti:

il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società *in house* al patrimonio di queste ultime;

il danno, patrimoniale e non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compresa la riduzione del valore della partecipazione conseguente alla condotta dei rappresentanti degli stessi "o comunque dei titolari del potere di decidere per essi".² La norma ha recepito

l'orientamento della Corte di cassazione a Sezioni Unite, la

quale, dopo aver escluso, in linea generale, la giurisdizione della Corte dei conti per i danni arrecati al patrimonio sociale, con la sentenza del 19 dicembre 2009, n. 26806, ha, in seguito, a partire dalla sentenza del 25 novembre 2013, n. 26283, riconosciuto detta giurisdizione nei casi in cui si tratti di società *in house*.

² il testo unico non prevede, ai sensi dell'articolo 1, comma 5, l'applicazione della norma alle società quotate; lo stesso comma, peraltro, prevede l'applicazione del testo unico "alle società da esse partecipate (...) che (...) siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche". È, comunque, tuttora in vigore l'articolo 16-bis del decreto legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, che prevede, per le società con azioni quotate in mercati regolamentati, con partecipazione anche indiretta dello Stato o di altre amministrazioni o di enti pubblici, inferiore al 50 per cento, nonché per le loro controllate, la giurisdizione esclusiva del giudice ordinario in materia di responsabilità degli amministratori e dei dipendenti.

Quest'ultima figura, che può eccezionalmente ricevere affidamenti diretti da parte della pubblica amministrazione, ricorre, nel contesto normativo in vigore, quando sussistono i seguenti requisiti:

nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata;

l'amministrazione esercita sulla persona giuridica di cui trattasi, anche attraverso una persona giuridica diversa, un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, ossia un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata; il controllo analogo può anche essere esercitato congiuntamente da più amministrazioni; oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione controllante o da altre persone giuridiche controllate dalla stessa (articolo 5 del decreto legislativo n. 50/2016; articoli 4 e 16 del decreto legislativo n. 175/2016).

L'individuazione delle società in questione è supportata dalla previsione dell'obbligo, per le amministrazioni che operano mediante affidamenti diretti nei loro confronti, di iscrivere sé stesse e le società nell'apposito elenco tenuto dall'Autorità nazionale anticorruzione (articolo 192 del decreto legislativo n. 50/2016), la quale consente l'iscrizione dopo aver verificato la sussistenza dei predetti requisiti. Deve, comunque, potersi ritenere che, in presenza di questi ultimi, la mancata richiesta di iscrizione non sia di ostacolo all'affermazione del carattere *in house* di una società.

Va aggiunto che, oltre che in relazione alle società *in house*, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite, all'interno di un più generale quadro ordinamentale e nella logica di una volontà legislativa inequivoca, ha fatto espresso riferimento a situazioni particolari nelle quali è dato rilievo alla natura speciale dello statuto legale di talune società partecipate da enti pubblici (Rai Radio televisione italiana s.p.a., ENAV s.p.a. ed A.N.A.S.), con conseguente riconoscimento della sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti anche sull'azione di risarcimento del danno proposta nei confronti degli amministratori e dei dipendenti delle società legali medesime (cfr. Cass. SS.UU. ord. n. 24737 del 2016).

Ai fini dell'individuazione dei soggetti tenuti all'obbligo di denuncia, nel caso in cui il danno sia stato arrecato agli ~~enti~~ partecipanti, si applicano le regole generali sopra illustrate.

Nel caso in cui, invece, il danno sia stato arrecato al patrimonio della società, distinto da quello dell'ente, l'applicazione delle predette regole, in difetto di norme *ad hoc*, presuppone l'assimilazione delle società alle "amministrazioni", e, quindi, quella degli organi di vertice, dirigenziali, di controllo e di revisione delle prime ai corrispondenti organi delle seconde. Il che, per le società *in house*, appare consentito dalla peculiare natura delle stesse, che ha portato dapprima la giurisprudenza, e, in seguito, il legislatore, a considerarle alla stregua di articolazioni della pubblica amministrazione, sino al punto di giustificare la deroga alle regole generali sull'affidamento delle concessioni e degli appalti. Analogamente, detta assimilazione può ritenersi giustificata per le c.d. società legali, cui la giurisprudenza attribuisce natura sostanziale di enti pubblici.

L'obbligo di denuncia può, dunque, essere individuato in capo a quegli organi sociali che, secondo il codice civile e lo statuto di ciascuna società, ricoprono la posizione gestionale di vertice (consiglio di amministrazione, consiglio di gestione, amministratore delegato), ovvero, in relazione al settore cui sono preposti, a coloro che dirigono o comunque hanno la responsabilità di singoli servizi o articolazioni della compagine sociale. Possono ritenersi soggetti a esso anche gli organi che esercitano funzioni di vigilanza (collegio sindacale, consiglio di sorveglianza, comitato per il controllo sulla gestione) e di controllo contabile.

Rispetto alle società *in house*, inoltre, appare consequenziale al potere delle amministrazioni partecipanti di esercitare, nei loro confronti, un controllo analogo a quello che esercitano sui propri servizi, e alla equiparazione delle società agli uffici delle predette amministrazioni, l'estensione dell'obbligo di denuncia in capo agli organi amministrativi e di controllo di queste ultime, laddove, nell'esercizio delle funzioni di competenza, vengano a conoscenza di danni arrecati al patrimonio delle società.

3.8. — Tutela del pubblico dipendente denunziante.

Il c.g.c. stabilisce che le generalità del pubblico dipendente denunziante devono essere tenute riservate (articolo 52, comma 1, ultimo periodo, c.g.c.).

L'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001, come sostituito dall'articolo 1 della legge 30 novembre 2017, n. 179 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 14 dicembre 2017 e in vigore dal 29 dicembre 2017), precisa che "*nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della*

fase istruttoria". La previsione si colloca in un più articolato quadro di misure di tutela in favore del pubblico dipendente che denuncia, anche all'autorità giudiziaria contabile, un fatto illecito conosciuto per ragioni di lavoro. Tra esse merita di essere segnalata quella per cui il dipendente in questione non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro. La denuncia, inoltre, è sottratta all'accesso ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 241/1990. Il regime di tutela è esteso al "dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile", nonché "ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica".

4. — Presupposti della denuncia.

Il presupposto perché sorga l'obbligo di denuncia, quanto meno nei casi di responsabilità c.d. risarcitoria, è il verificarsi di un fatto dannoso per la finanza pubblica.

L'obbligo in questione è legato alla conoscenza o alla possibilità di conoscenza dei presunti fatti dannosi, attraverso l'uso dell'ordinaria diligenza professionale, che può essere pretesa dal soggetto obbligato, in considerazione della qualifica e delle funzioni concretamente espletate.

Per l'individuazione del momento di completamento della fattispecie dannosa può soccorrere la giurisprudenza contabile in merito al concetto di "*verificazione del fatto dannoso*" che costituisce, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge n. 20/1994, il *dies a quo* della decorrenza della prescrizione nelle ipotesi di responsabilità amministrativa, non caratterizzate da doloso occultamento del danno. In tali ipotesi, la giurisprudenza consolidata ritiene che il fatto dannoso non sia costituito dal solo comportamento illecito, ma sia comprensivo dell'evento e coincida con l'effettivo pregiudizio del patrimonio dell'amministrazione, sotto il profilo del danno emergente o del lucro cessante.

Nel caso, poi, di doloso occultamento del danno da parte del presunto responsabile, l'obbligo di denuncia, come la decorrenza della prescrizione del diritto al risarcimento del danno (ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge n. 20/1994), nasce dal momento della scoperta del fatto dannoso da parte del soggetto obbligato, o, comunque, dal momento in cui quest'ultimo è stato informato dello stesso.

La necessità che il danno, per dar luogo ad un dovere di denuncia, sia concreto ed attuale, esclude dall'obbligo i fatti aventi mera potenzialità lesiva. In tali ipotesi, però, si

richiede una vigile attenzione, da parte delle amministrazioni, in modo da operare le necessarie correzioni idonee ad evitare il danno. Nel caso in cui lo stesso si verifichi, i fatti vanno, ovviamente, denunciati, tempestivamente, al P.M. contabile.

È appena il caso di evidenziare che l'eventuale esercizio di azioni o di attività volte alla reintegrazione dell'interesse erariale leso non esime i soggetti tenuti alla denuncia del danno dall'obbligo di provvedere comunque a tale ultimo adempimento.

4.1. — Fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria.

Una significativa novità apportata dal c.g.c., e in particolare dall'articolo 52, comma 3, è l'espressa previsione dell'obbligo di denunciare anche i fatti dai quali, a norma di legge, può derivare l'applicazione, da parte delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, di sanzioni pecuniarie.

Si tratta di fattispecie introdotte dal legislatore, che censurano, collegando ad essi una sanzione indipendente dalla sussistenza del danno erariale, determinati comportamenti tenuti in violazione di precisi precetti di gestione amministrativa. Il relativo giudizio segue il rito speciale di cui agli articoli 133 e seguenti c.g.c.

Un esempio di queste ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile c.d. sanzionatoria — rilevanti, come tali, ai fini della denuncia in argomento — è la fattispecie prevista dall'articolo 30, comma 15, della legge n. 289/2002, che prevede una sanzione pecuniaria per gli amministratori che, in violazione dell'articolo 119, ultimo comma, Cost., abbiano deliberato l'adozione di atti o la stipula di contratti per finanziare spese diverse da quelle di investimento.

Dalle figure di vera e propria responsabilità sanzionatoria vanno tenute distinte quelle fattispecie per le quali lo stesso legislatore ha sentito l'esigenza di neutralizzare gli effetti negativi di talune spese a carico della finanza pubblica, qualificando l'adozione dell'atto, o la conclusione del contratto, da cui è derivata la spesa come fonte di responsabilità amministrativa. Può citarsi, a titolo di esempio, l'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001, secondo il quale il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati "è causa di responsabilità amministrativa" per il dirigente che ha stipulato i contratti. In questi casi, che possono essere definiti di "responsabilità tipizzata", non si può prescindere, ai fini dell'affermazione della responsabilità amministrativo-contabile, dall'accertamento di tutti gli elementi costitutivi della stessa, e dunque, in primo luogo, del

danno erariale (Corte conti, Sez. Riun., 3 agosto 2011, n. 12/QM). Ne consegue che, affinché si configurino i presupposti dell'obbligo di denuncia, non sarà sufficiente che l'agente abbia tenuto la condotta presa in considerazione dalla norma, essendo, altresì, necessario che dalla stessa sia derivato un danno, del quale la denuncia dovrà dare indicazione.

5. — Contenuto della denuncia.

Secondo l'articolo 53 c.g.c., la denuncia di danno deve contenere:

- a) una precisa e documentata esposizione dei fatti e delle violazioni commesse;
- b) l'indicazione, ed eventualmente la quantificazione, del danno;
- c) ove possibile, l'individuazione dei presunti responsabili, l'indicazione delle loro generalità, della loro qualifica o posizione funzionale e della loro residenza anagrafica.

Il primo punto va inteso alla luce dell'articolo 51 c.g.c., secondo il quale, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge, l'attività istruttoria può essere iniziata sulla base di una notizia di danno specifica e concreta (comma 1). Il denunciante deve fornire, dunque, *"informazioni circostanziate e non riferibili a fatti ipotetici o indifferenziati"* (comma 2).

Per l'interpretazione del concetto di notizia di danno specifica e concreta, può tuttora farsi riferimento alla sentenza delle Sezioni Riunite del 3 agosto 2011, n. 12/QM, emessa in relazione a quelle parti dell'articolo 17, comma 30-ter, del decreto legge n. 78/2009, convertito dalla legge n. 102/2009, abrogate dal c.g.c., che già prevedevano il requisito in esame a pena di nullità degli atti (v. sopra, par. 2): *"il termine notizia, comunque non equiparabile a quello di denuncia, è da intendersi, secondo la comune accezione, come dato cognitivo derivante da apposita comunicazione, oppure percepibile da strumenti di informazione di pubblico dominio; l'aggettivo specifica è da intendersi come informazione che abbia una sua peculiarità e individualità e che non sia riferibile ad una pluralità indifferenziata di fatti, tale da non apparire generica, bensì ragionevolmente circostanziata; l'aggettivo concreta è da intendersi come obiettivamente attinente alla realtà e non a mere ipotesi o supposizioni. L'espressione nel suo complesso deve, pertanto, intendersi riferita non già ad una pluralità indifferenziata di fatti, ma ad uno o più fatti, ragionevolmente individuati nei loro tratti essenziali e non meramente ipotetici, con verosimile pregiudizio per gli interessi finanziari pubblici, onde evitare che l'indagine del PM contabile sia assolutamente libera nel suo oggetto, assurgendo ad un non consentito controllo generalizzato"*.

Le Sezioni Riunite hanno aggiunto: che *"non possono considerarsi specifiche e concrete, secondo quanto innanzi precisato, le notizie relative alla mera condotta, in carenza di ipotesi di danno, quale presupposto oggettivo della responsabilità amministrativa"*, salvo che si tratti di *"fattispecie direttamente sanzionate dalla legge"*; che, inoltre, *"nell'ipotesi in cui è la legge stessa a imporre un obbligo di comunicazione al PM contabile, quest'ultimo resta abilitato a compiere accertamenti istruttori, tale essendo la ratio di simili prescrizioni legislative, non superate"*.

Ciò precisato, la denuncia, anche con riguardo alla documentazione ad essa allegata, deve contenere:

l'indicazione del fatto dannoso, nel senso di descrizione del comportamento dannoso o del procedimento amministrativo seguito. Tale indicazione deve, altresì, evidenziare le illegittimità o le diseconomie gestionali originate da tali comportamenti o procedimenti;

la natura e l'importo del presunto danno subito dall'erario, ove ciò risulti da fatti conosciuti, ovvero, se tale elemento non sia determinabile esattamente nel suo ammontare, i dati in base ai quali emerga l'esistenza dello stesso, benché ne sia incerta la quantificazione. A questo fine, vanno indicati, ove esistano, gli elementi che, sulla base dei dati dell'esperienza amministrativa nel settore, possano servire alla quantificazione dello stesso, oppure offrire, se in condizione, parametri per la determinazione in via equitativa del danno medesimo (*ex* articolo 1226 c.c.). Ovviamente, i riferimenti al danno saranno omessi allorché la denuncia abbia ad oggetto fatti da cui dipende unicamente l'applicazione di sanzioni pecuniarie, senza che emerga un pregiudizio patrimoniale o all'immagine dell'ente pubblico.

La denuncia deve avere — in proporzione ai livelli di conoscenza sui fatti che l'amministrazione può conseguire anche attraverso il sollecito esercizio di propri obblighi di accertamento — un grado di completezza tale da consentire alle Procure regionali, ove ne ricorrano gli estremi, l'avvio delle iniziative di competenza. Una denuncia priva di completezza dilata comunque i tempi per l'effettiva azionabilità della pretesa risarcitoria.

Costituisce altro elemento della denuncia, ove possibile (cioè nel caso in cui sia chiara la partecipazione di determinati soggetti ai fatti dannosi, ad es. in presenza di condanne penali), l'indicazione nominativa, con le generalità complete, comprensive del codice fiscale, e della residenza anagrafica o della sede legale (se non persone fisiche), e la posizione funzionale di coloro cui possa essere presuntivamente imputato l'evento lesivo. È invece,

facoltativa la rappresentazione di motivate valutazioni circa la colpevolezza dei soggetti in questione.

In ogni caso, su richiesta della competente Procura presso il giudice contabile, cui deve essere indirizzata la denuncia, il denunciante o, comunque, l'amministrazione di appartenenza, provvederà ad indicare le generalità complete e la residenza anagrafica dei presunti responsabili del danno.

Nel caso in cui taluno di questi ultimi risulti deceduto, su eventuale richiesta della competente Procura regionale, l'amministrazione da cui dipendeva dovrà 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.

Nell'ipotesi affermativa, devono essere comunicati le generalità e la residenza anagrafica dell'agente tenuto alla resa del conto, con la precisazione (se il conto medesimo sia stato presentato) degli estremi dello stesso, e, qualora il denunciante ne abbia avuto notizia, dei provvedimenti che eventualmente siano stati adottati.

Qualora il conto non sia stato reso, deve promuoversene la compilazione immediata, anche d'ufficio, tenendo informata la Procura regionale di ogni conseguente adempimento, compresa la notifica di tale adempimento al contabile interessato che non abbia provveduto. A tal proposito, l'articolo 141, comma 1, c.g.c., ai fini dell'apertura del giudizio per la resa del conto, prevede un apposito obbligo di segnalazione al P.M. da parte dei competenti organi di controllo dell'amministrazione interessata.

Infine, qualora il conto sia stato reso, ma non figuri in esso il debito di gestione, deve disporsi la compilazione di apposito deconto, da notificare al contabile e da trasmettere, quindi, alla Corte dei conti.

Per quanto riguarda i rendiconti e gli altri conti amministrativi delle gestioni di bilancio e di quelle fuori bilancio autorizzate da leggi, qualora il responsabile della gestione non abbia provveduto alla loro presentazione nel termine prescritto, occorrerà farne denuncia, ai sensi dell'articolo 9, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367, alla competente Sezione regionale del controllo della Corte dei conti.

Infine, quando la denuncia è fatta dagli organi di controllo e di revisione, gli stessi sono, altresì, tenuti a informarne i responsabili delle strutture di vertice delle amministrazioni interessate, ai sensi dell'articolo 52, comma 2, c.g.c.

6. - Tempo della denuncia.

Secondo l'articolo 52, commi 1 e 2, c.g.c., la denuncia deve essere "*tempestiva*" e "*immediata*".

Essa, quindi, una volta verificatosi l'evento lesivo, deve essere effettuata senza indugio, sulla base degli atti in possesso dell'amministrazione. Rimane assegnata al successivo momento dell'attività istruttoria l'acquisizione di ulteriori elementi.

Va osservato, peraltro, che la necessità di una tempestiva denuncia si desume, indirettamente, dalla suddetta fattispecie di responsabilità, sancita dall'articolo 1, comma 3, della legge n. 20/1994, che attiene a casi non soltanto di denuncia "*omessa*", ma anche di denuncia "*ritardata*", cioè pervenuta alla Procura competente quando non è più tecnicamente possibile l'attivazione delle iniziative giudiziali prima della scadenza del termine di prescrizione.

Meritano specifica attenzione i casi in cui fatti che possano comportare responsabilità amministrativo-contabile vengano a conoscenza dell'amministrazione a seguito di iniziative assunte dall'Autorità giudiziaria penale (ad esempio, sequestro di atti o documenti disposto dal P.M. penale, in sede di indagini preliminari; arresto, fermo, custodia cautelare o esercizio dell'azione penale nei confronti di dipendenti, comunicati dal P.M. penale all'amministrazione di appartenenza ai sensi dell'articolo 129, commi 1 e 3-*bis*, disp. att. c.p.p.; adozione di misure interdittive personali ex articoli 287 e seguenti c.p.p.). In questi casi, ferme restando le obiettivi, eventuali, diversità tra i profili oggetto dell'indagine penale e quelli amministrativo-patrimoniali, relativi agli stessi fatti, l'amministrazione, in considerazione del possibile dilatarsi dei tempi dell'indagine penale, è tenuta a denunciare immediatamente al competente P.M. contabile, con comunicazione documentata, gli eventi di cui è venuta a conoscenza.

La denuncia, in tali specifici casi, potrà essere inoltrata alla Procura regionale presso la Corte dei conti "allo stato degli atti" e per quanto consti all'amministrazione, salvo riferire successivamente e in modo più esaustivo sugli sviluppi che la vicenda avrà avuto nella distinta sede penale.

7. — Trasmissione della denuncia.

In applicazione dell'articolo 6 c.g.c., secondo il quale l'attività giurisdizionale della Corte dei conti si svolge mediante le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, la denuncia e gli eventuali allegati possono essere trasmessi in formato digitale, a mezzo della posta elettronica certificata, all'indirizzo p.e.c. della Procura regionale.

8. — Modalità procedurali particolari.

La generale validità delle indicazioni finora fornite non esclude la praticabilità, per fattispecie di danno aventi natura ricorrente e modesta rilevanza economica, di una procedura più snella per l'assolvimento dell'obbligo di denuncia. Essa consiste nell'inoltro alla Procura presso la Corte dei conti territorialmente competente, a cadenza periodica (ad esempio, semestrale), di un sintetico rapporto-denuncia che segnala gli eventi dannosi.

Tale rapporto periodico si deve sostanziare in un prospetto riepilogativo, contenente una scheda riassuntiva per ciascuna vicenda, con la succinta descrizione del fatto, dell'ammontare dei danni, degli accertamenti svolti e delle risultanze emerse.

Sarà cura della Procura destinataria del rapporto richiedere, ove ne ravvisi la necessità, ulteriori e più approfonditi elementi informativi e documentali su uno o più dei fatti segnalati.

Le fattispecie suscettibili di denuncia, secondo la suddetta procedura semplificata, possono riguardare, ad esempio, i danni derivanti da incidenti stradali, nel caso di mancato risarcimento (totale o parziale) da parte di società assicuratrici, la perdita di materiali durante esercitazioni militari.

Qualora dagli accertamenti effettuati in sede di inchiesta amministrativa o dai verbali di accertamento di polizia non si rivelino fatti dolosi, le amministrazioni potranno procedere ad inoltrare alla Procura regionale competente un rapporto sintetico sui fatti occorsi, salvi successivi approfondimenti da parte della Procura stessa.

9. - Ulteriore attività amministrativa in ordine ai fatti dannosi.

Aver adempiuto, con tempestività ed esaustività, l'obbligo di denuncia non spoglia le pubbliche amministrazioni dei poteri ad esse direttamente intestati in relazione ai fatti emersi.

In proposito, l'articolo 52, comma 6, c.g.c., prevede che, assolto l'obbligo di denuncia, resta fermo l'obbligo per la pubblica amministrazione denunciante di porre in essere tutte le iniziative necessarie a evitare l'aggravamento del danno, intervenendo ove possibile in via di autotutela o comunque adottando gli atti amministrativi necessari a evitare la continuazione dell'illecito e a determinarne la cessazione.

Come osservato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti nel parere sullo schema del c.g.c., approvato con la deliberazione 27 luglio 2016, n. 4/2016/Cons., la norma fornisce una garanzia avverso un possibile uso improprio della denuncia, *"quale mero strumento per evidenziare al pubblico ministero una non condivisione delle responsabilità che, senza*

l'esercizio delle competenze di legge, e cioè senza che il soggetto denunziante provveda a operare fattivamente per il recupero del danno o per evitare il suo aggravarsi, sia solo formale e non sostanziale".

In primo luogo, non viene meno l'obbligo di costituire in mora, mediante intimazione o richiesta scritta, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 1219 e 2943 c.c. e 66 c.g.c., i responsabili del danno, al fine di interrompere la decorrenza del termine di prescrizione.

L'amministrazione ha, poi, il dovere - nelle more delle decisioni definitive del P.M. contabile - di assumere proprie iniziative nei confronti del dipendente, per conseguire, in via amministrativa, la rifusione del danno, ovvero di adottare misure di tipo cautelare, come, ad esempio, il fermo amministrativo di cui all'articolo 69, comma 6, del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440. Eventuali determinazioni in tal senso vanno tempestivamente segnalate al P.M. contabile competente, con indicazione dei recuperi effettuati o in corso.

L'obbligo di evitare l'aggravamento del danno, con l'adozione di atti di autotutela o, comunque, di quelle iniziative necessarie a evitare la continuazione dell'illecito e a determinarne la cessazione, può, concretamente, tradursi in misure che modifichino la situazione di fatto che ha reso possibile la condotta illecita, come ad esempio, ove ve ne siano i presupposti, la sospensione cautelare del presunto responsabile, o l'assegnazione del medesimo ad altre mansioni, ovvero, più in generale, la riorganizzazione degli uffici interessati. Siffatte misure possono anche coincidere, trattandosi di accorgimenti volti a prevenire la reiterazione dell'illecito, con quelle che ciascuna amministrazione è tenuta a prevedere nel Piano triennale di prevenzione della corruzione, ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della l. 6 novembre 2012, n. 190.

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 apposite sollecitazioni - in merito ai successivi sviluppi della questione, trasmettendo, con chiaro e preciso riferimento alla denuncia iniziale:

- i risultati di ulteriori indagini disposte dall'amministrazione (talora previste da specifiche disposizioni, come, ad esempio, nell'ordinamento militare, l'articolo 452 del decreto del Presidente della Repubblica n. 90/2010), ovvero l'eventuale attivazione e l'esito di procedimenti disciplinari;
- i dati concernenti l'instaurazione di giudizi penali, civili, amministrativi o controversie arbitrali; le sentenze pronunciate nei vari gradi di detti giudizi, in copia integrale autenticata, con la precisazione se esse siano passate in giudicato o siano state impugnate, informazioni tempestive circa l'imminenza di cessazioni dal servizio.

Resta fermo, quanto all'attività che la Procura regionale svolge a seguito della ricezione della denuncia, il principio della riservatezza della fase istruttoria, ai sensi dell'articolo 57 c.g.c.

10. — Disposizione finale.

Il presente atto sostituisce integralmente quello precedente, sullo stesso oggetto, prot. n. PG 9434/2007/P del 2 agosto 2007.

Il Procuratore Generale
Galtieri