



*Il Procuratore Generale
presso la Corte dei Conti*

Roma, 28 FEB. 1998

Prot. I.C./16

- Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Segretariato Generale
- Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento affari giuridici e legislativi
- Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Uff. del coordinamento amministrativo
- Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento Funzione Pubblica
- Ai Sigg. Ministri
- Alla Ragioneria Generale dello Stato
Ispettorato Generale di finanza
- Al Sig. Presidente della Regione Sicilia
- Ai Sigg.ri Presidenti delle Province
autonome di Trento e Bolzano
- Ai Sigg.ri Presidenti delle Giunte regionali
- Al Sig. Commissario dello Stato per
la Regione Sicilia
- Ai Sigg. Commissari del Governo
- Ai Sigg. Prefetti della Repubblica
- Ai Sigg. Presidenti degli enti pubblici
(tramite i Ministeri vigilanti)

LORO SEDI

OGGETTO :Denunce ai Procuratori regionali presso le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti.

1. - Premessa.

Dopo la diramazione dell'indirizzo di coordinamento prot. I.C./2 del 27 maggio 1996, relativo agli adempimenti cui devono provvedere amministratori e funzionari per la denuncia di fatti che possano dar luogo a responsabilità per danni cagionati alla finanza pubblica, il decreto-legge 23.10.1996 n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996 n. 639, ha recato ulteriore sistemazione legislativa nell'ambito della giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica.

I mutamenti normativi intervenuti, nonché le esperienze operative sinora maturate quanto alle modalità delle denunce di danno, rendono necessario apportare modifiche e integrazioni al riguardo.

Il presente indirizzo di coordinamento, con nuove indicazioni, tende ad assicurare che le denunce di danno, per criteri e modalità procedurali uniformemente seguite dalle Amministrazioni denuncianti, diano efficacemente modo al Pubblico Ministero presso la Corte dei conti di attivarsi con tempestività nelle iniziative da assumere nei confronti dei presunti responsabili, disponendo di ogni utile elemento di valutazione per l'adozione degli atti di propria competenza.

Le Autorità in indirizzo, nel prenderne nota, vorranno curare la comunicazione della presente ai titolari degli uffici tenuti agli adempimenti relativi.

In particolare i Sigg.ri Ministri vorranno disporre che sia curata la comunicazione ai dirigenti dell'amministrazione titolari di uffici centrali, decentrati e periferici ed ai funzionari con compiti ispettivi; i Sigg.ri Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano sono pregati di

analoga comunicazione, da estendere anche ai Sigg.ri Presidenti degli enti regionali e, a cura dell'assessore competente, ai Sigg. Presidenti delle amministrazioni provinciali ed ai Sigg. Sindaci che, a loro volta cureranno perché ne abbiano notizia i dirigenti dell' Ente locale, il collegio dei revisori e gli altri eventuali organi di controllo interno, nonché le aziende e istituzioni dipendenti.

I Sigg. Prefetti vorranno agevolare la diffusa conoscenza nell'ambito delle attribuzioni affidate ai comitati provinciali della P.A., di cui all'art. 17 del d.l. 13.5.1991 n. 152, conv. da legge 12.7.1991, n. 203.

I Sigg.ri Presidenti degli Enti pubblici, cui la presente sarà indirizzata dalle amministrazioni vigilanti, vorranno anch'essi darne comunicazione ai propri dirigenti, capi-ufficio e agli organi di controllo interni.

2. - Presupposti delle denunce.

La normativa vigente prescrive l'obbligatorietà della denuncia di fatti "che diano luogo a responsabilità" (art. 20 d.P.R. n. 3/1957; art. 32 legge n. 335/1976).

Il presupposto perché sorga l'obbligo di denuncia è quello stesso che comporta il decorso del termine di prescrizione per l'azione di responsabilità, ossia il verificarsi di un "fatto dannoso" per la finanza pubblica.

La giurisprudenza costante è nel senso che dà inizio al periodo prescrizione non il semplice compimento di condotta trasgressiva degli obblighi di servizio, dalla quale non sia ancora scaturito alcun nocumento patrimoniale all'ente pubblico, ma il verificarsi del "danno" che, in uno con la "condotta" illecita, va a costituire le due inscindibili componenti del "fatto dannoso" cui ora fa esplicito riferimento la generale disciplina in materia di prescrizione (legge n. 20/1994, art. 1, comma 2).

Il termine iniziale va individuato non nel momento della conoscenza, ma in quello della conoscibilità dei fatti, da parte non del Procuratore regionale

titolare del potere di azione, ma dell'organo dell'amministrazione che abbia obbligo di denuncia.

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

In effetti è la conoscibilità in seno all'amministrazione quella che ha rilievo per individuare il momento di inizio del periodo prescrizioneale.

La medesima disposizione legislativa (comma 2 cit.), inoltre, recepisce il principio giurisprudenziale secondo cui, nel caso di occultamento doloso del danno, il termine di prescrizione inizia a decorrere dalla data della sua scoperta. E, difatti, la cognizione di situazioni pregiudizievoli per l'amministrazione pubblica è l'effetto di una tipica attività di controllo, la cui impossibilità di esplicarsi, per fatto doloso dell'autore del danno, comporta un obiettivo impedimento ad agire, di carattere giuridico e non di mero fatto.

Va notato, a tal riguardo, che esistono pregnanti legami tra attività "di controllo" esplicabili dalle Amministrazioni al loro interno e conseguenti interventi su fatti pregiudizievoli verificatisi a danno delle stesse, legami venuti ancor più in rilievo per le evoluzioni, anche recenti, del quadro ordinamentale riferito all'organizzazione e all'azione amministrativa.

La Corte costituzionale, sottoponendo a scrutinio di legittimità le disposizioni della legge n. 20/1994 che ha introdotto in forma generalizzata il controllo cosiddetto "sulla gestione" (sent. 12-27 gennaio 1995 n. 29), ha avuto modo di sottolineare alcune peculiarità dei mutamenti ordinamentali in questione, tra i quali è annoverato l'art. 20, comma 2, del decreto legislativo 3.2.1993 n. 29 sulla istituzione e funzionamento di servizi di controllo interni.

Il giudice delle leggi ha evidenziato che le innovazioni contrassegnanti

l'attuale trasformazione del quadro normativo in materia di controlli e di contabilità pubblica registrano l'introduzione generalizzata di nuove forme di controllo il cui fine ultimo è quello di favorire una maggiore funzionalità, senza che possa ragionevolmente pensarsi che a siffatto disegno rimangano estranee le stesse Amministrazioni erogatrici di risorse e servizi.

In tale contesto, il controllo sulla corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità - "controllo sulla gestione", attribuito alla Corte dei conti in funzione collaborativa quale organo posto al servizio dello Stato-Comunità, che non assume alcun rilievo diretto in ordine alla responsabilità dei pubblici funzionari restando privo di sanzione nel senso proprio del termine - esalta e non comprime o attenua poteri e importanza di altri controlli "interni" a ciascuna Amministrazione, lasciandoli integri in tutta la loro potenzialità di autonoma esplicazione.

Nella medesima prospettiva messa in luce dalla citata sentenza va richiamata l'attenzione su altri decisivi punti di riferimento introdotti nell'ordinamento, con la previsione del responsabile del procedimento, con la separazione tra compiti di governo e compiti di gestione, con la previsione di collaborazione posta a base del nuovo modo di concepire l'azione amministrativa (leggi n. 142/1990; n. 241/1990; n. 421/1992; d. lgs. n. 29/1993 e succ. modif.; legge n. 273/1995; leggi n. 59/1997 e n. 127/1997).

A monte dell'obbligo di procedere alla denuncia alla Corte dei conti di fatti causativi di responsabilità patrimoniale esiste, dunque, un vasto spazio, normativamente regolato, nel quale devono potersi efficacemente esplicare funzioni e poteri intestati direttamente alle Amministrazioni interessate, di natura accertativa e di verifica, che mettono le stesse in grado di pervenire alla diretta conoscenza di fatti dannosi, da segnalare poi all'inquirente contabile per l'esercizio dei poteri giudiziari di sua competenza.

È, dunque, dagli anzidetti momenti - concretarsi del "fatto dannoso",

scoperta del danno dolosamente occultato - che, come decorre il termine di prescrizione, così si concreta l'obbligo di denuncia.

In termini generali può, pertanto, dirsi che il momento iniziale della prescrizione si rinviene in quello in cui si è verificato il danno erariale, e cioè alla data dell'evento lesivo nel caso di danno diretto e, nel caso di danno indiretto (che deriva dal fatto che l'amministrazione risarcisca un terzo del danno causato dal dipendente), alla diversa data in cui con sentenza passata in giudicato o transazione approvata nei modi di legge viene ad esistere un titolo esecutivo o un'obbligazione specifica di pagamento per l'amministrazione, cioè una situazione giuridica senz'altro produttiva di conseguenze dannose.

Ciò premesso, e salvo quanto più dettagliatamente detto nei successivi paragrafi, resta evidente che mere "ipotesi di danno" non fanno sorgere l'obbligo di denuncia e richiedono semmai vigilante attenzione, da parte delle Amministrazioni, sugli effetti nel tempo dell'azione amministrativa.

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

Vi possono, ancora, essere casi in cui l'evento patrimonialmente lesivo non necessariamente si ricollega ad una condotta illecita del soggetto agente (ad esempio, fattispecie di cui alla legge n. 210/1992 e succ. mod., con indennizzi a soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e emoderivati per i quali il danno alla salute è indipendente da condotte trasgressive o comunque illecite degli operatori). In queste ipotesi l'obbligo di denuncia non può ritenersi generalizzato e indistinto, ma nasce solo per quei casi in cui sia riscontrabile una condotta illecita, dolosamente o colposamente ascrivibile ad uno o più dipendenti.

3. - Soggetti tenuti alle denunce.

Anche dopo l'ulteriore regolazione legislativa recata dal decreto legge n. 453 del 1996, convertito dalla legge n. 639/1996, non è dato rilevare una esaustiva precisazione in tema di obbligo di denuncia, con ciò permanendo aree di incertezza interpretativa.

Tali incertezze richiedono precisazioni, imposte altresì dal precetto (art. 1, comma 3, legge n. 20/1994) che chiama a rispondere del danno erariale coloro che, con l'aver "*omesso o ritardato la denuncia*", abbiano determinato la prescrizione del diritto al relativo risarcimento.

Ai fini dell'individuazione dei soggetti tenuti alla denuncia si può tralasciare la citazione di più remota normativa, in quanto la materia è stata disciplinata dall'art. 20 del d.P.R. n. 3/1957 ed è appunto a questa normativa che fanno riferimento le disposizioni le quali hanno delineato l'ambito della giurisdizione di responsabilità assegnata alla Corte dei conti, così recependone la relativa disciplina. Tali le norme contenute nelle leggi delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome e nella disciplina dettata per le Regioni ad autonomia ordinaria (art. 32, legge n. 335/1976); per gli enti pubblici (art. 8, legge n. 70/1975, art. 75, d.P.R. n. 696/1979); per gli enti locali (art. 58, legge n. 142/1990); per le strutture sanitarie (art. 28, d.P.R. n. 761/1979).

Hanno, poi, carattere meramente confermativo norme in prevalenza regolamentari (quali, ad esempio, l'art. 26 del d.P.R. n. 1076/1976 relativo alle Forze Armate; gli artt. 56 e 70 del D.M. 287/1997 relativo alla gestione finanziaria e patrimoniale delle Camere di Commercio) e altre disposizioni che stabiliscono specifici obblighi di denuncia facenti capo a determinate autorità pubbliche (es. art. 4, legge n. 109/1994).

L'art. 20 del d.P.R. n. 3/1957 individua, quali tenuti all'obbligo di denuncia, il direttore generale o il capo servizio e, se il fatto dannoso sia a questi imputabile, il Ministro; introduce, poi, una novità nella individuazione

dei soggetti l'art. 32, legge n. 335/1976, che fa riferimento agli amministratori e ai capi degli uffici della regione e, se il fatto dannoso sia imputabile all'amministratore, al "relativo" organo collegiale.

A parte le disposizioni particolari cui si è già accennato, vi è poi espressa previsione dell'obbligo a carico dei dirigenti con compiti ispettivi (art. 20, d.P.R. n. 3/1957; art. 12, d.P.R. n. 748/1972). I soggetti titolari (per ufficio o incarico) di funzioni ispettive danno adempimento diretto all'obbligo di denuncia, non subordinatamente alla valutazione di autorità sovraordinate ovvero che abbiano conferito l'incarico.

Le disposizioni del testo unico del 1957 richiedono, naturalmente, un adattamento interpretativo quando siano recepite, in virtù di rinvio, nella disciplina concernente le organizzazioni pubbliche, per individuare nelle diverse realtà organizzative i soggetti tenuti alla denuncia. Questo adattamento interpretativo può essere, in definitiva, agevole ove si tenga conto del principio, desumibile dalla normativa di base, che fa carico dell'obbligo relativo a soggetto organizzativo sovraordinato all'autore del fatto dannoso. Pertanto, la preposizione ad ufficio comporta obbligo di denuncia dei fatti dannosi causati dagli addetti all'ufficio stesso; la posizione di sovraordinazione a questi uffici, prevista dalle norme ordinamentali dei singoli enti, sia di organi individuali (si pensi ai coordinatori, ai direttori generali, ai segretari generali degli enti locali, ecc.) sia di organi collegiali (consigli, giunte, comitati esecutivi, ecc.) per la denuncia di fatti dannosi in cui siano coinvolti anche i titolari degli uffici stessi.

Va, inoltre, richiamata l'attenzione sul fatto che detto obbligo incombe, sostanzialmente, ai soggetti che in virtù della loro attribuzione, cioè per ragioni di ufficio, possono venire a conoscenza dei fatti dannosi. Ciò sia direttamente, sia a seguito di rapporto cui sono tenuti gli organi o soggetti sottordinati. Quest'ultima precisazione normativa fa sorgere un dovere di collaborazione-segnalazione dei "sottordinati" nei confronti dei vertici tenuti alla denuncia,

con possibile coinvolgimento dei primi nella responsabilità per omissione.

In generale può, dunque, osservarsi che l'obbligo di denuncia è intestato ad organi *monocratici* (organi di vertice; organi dirigenziali delle singole amministrazioni; funzionari ispettori).

Solo eccezionalmente l'obbligo fa capo ad organi *collegiali* di amministrazione attiva, come esemplificativamente nelle seguenti ipotesi :

fatti imputabili ad amministratore regionale, la cui denuncia spetta al relativo organo collegiale (v. art. 32, comma 2, della legge n. 335/1976);

danni accertati in sede di procedura di risanamento da dissesto finanziario, la cui denuncia spetta all'organo straordinario di liquidazione (v. art. 85,

comma 5, d.lgs. n. 77/95, quale sostituito dall'art. 24 del d.lgs. n. 336/1996), mentre l'organo consiliare dell'Ente ha soltanto il diverso

obbligo di trasmettere alla Procura regionale della Corte dei conti la *deliberazione di dissesto*, unitamente alla relazione dell'organo di revisione

che analizza in dettaglio le cause del dissesto (v. art. 79, comma 2, d.lgs. n. 77/1995, quale modificato dall'art. 20 del d.lgs. n. 336/96 e dall'art. 7 del

d. lgs. n. 432/97);

fatti imputabili a direttore generale di ente di cui alla legge n. 70/1975, la cui denuncia spetta al consiglio di amministrazione (v. art. 75, comma 2,

d.P.R. n. 696/1979).

Per quanto concerne, poi, gli *organi di controllo* - siano essi interni o appartenenti organizzativamente a diversa amministrazione od anche misti (es. revisori nelle istituzioni scolastiche ed educative dotate di autonomia gestionale e personalità giuridica) - è stata da sempre ritenuta sussistente la loro competenza alla denuncia di fatti dannosi per la finanza pubblica, per l'esigenza che le responsabilità siano perseguite ed imputate esclusivamente agli *autori* dei fatti dannosi, dovendosi così ritenere solo di chiusura nel sistema ordinamentale la norma, più recente, che introduce la responsabilità per chi omette la denuncia.

D'altronde, importanza e autonomia dei controlli cosiddetti "interni" sono sempre più in risalto, in conseguenza della limitazione della competenza di quelli esterni, come evidenziato dalla Corte costituzionale a proposito di collegio dei revisori negli enti locali in un contesto normativo tendente a rendere effettivo e non puramente nominale il dovere di denuncia (v. sent. Corte cost. - 16 ottobre/2 novembre 1996, n. 378).

A riprova dell'obbligo di denuncia degli organi di controllo stanno varie disposizioni normative, emanate al fine di dirimere, in specifiche fattispecie, possibili dubbi al riguardo. Così, a titolo di esempio :

- art. 11 del d.P.R. 25.6.1965, n. 960, contenente norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia, in materia di controllo su atti degli enti locali;
- art. 105 del decreto legislativo 25.2.1995, n. 77, circa l'obbligo di denuncia per i collegi dei revisori o il revisore unico degli enti locali ;
- artt. 56 e 70 del D.M. 23 luglio 1997, n. 287, circa l'obbligo di denuncia per i revisori nelle Camere di Commercio.

Gli organi di controllo e/o di revisione contabile, pertanto, se nell'esercitare le proprie funzioni istituzionali rilevano un atto illecito produttivo di danno, sono tenuti a darne comunicazione alla Procura territorialmente competente, quando vi sia stata omissione da parte degli organi amministrativi, anche se questo dovere non sia esplicitato da un precetto (v. in tal senso : Corte conti - Sez. I, 19.11.1982, n. 136; Sez. I, 31.1.1983, n. 181; SS.RR. , 29.1.1992, n. 743/A).

*E' da ritenere, infine, che l'organo di controllo divenga senz'altro titolare dell'obbligo di denuncia in sostituzione dell'organo (monocratico o collegiale) di amministrazione attiva, quando quest'ultimo avrebbe dovuto denunciare "se stesso".

4. - Contenuto delle denunce.

Il contenuto della denuncia di fatti causativi di danno è specificato dalla normativa vigente, che in essa comprende *"tutti gli elementi raccolti per l'accertamento della responsabilità e la determinazione dei danni"* (v. art. 20 d.P.R. n. 3/1957 cit).

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

- l'indicazione del fatto, nel senso di descrizione del procedimento seguito, quale previsto dalla normativa di settore ovvero in concreto e anche in deroga attuato, nonché dei comportamenti tenuti dai dipendenti, con precisazione delle deviazioni dalle regole normative o dai principi di sana gestione;

- l'importo del danno subito dall'erario, ove ciò risulti dai fatti conosciuti, ovvero, se tale elemento non sia determinabile esattamente nel suo ammontare, i dati in base ai quali emerga la certezza dello stesso benché ne sia incerta la quantificazione. A questo fine vanno indicati gli elementi che, in base ai dati di esperienza amministrativa nel settore, ove esistano, possano servire alla quantificazione oppure offrire parametri per la determinazione in via equitativa del danno medesimo (art. 1226, codice civile).

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

Si richiama, a tal riguardo, l'attenzione sui punti di riferimento - introdotti nell'ordinamento con la previsione del responsabile del procedimento; con la separazione dei compiti di governo e compiti di

amministrazione; con la previsione di collaborazione; con la previsione della responsabilità per atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi - che sono a base del nuovo modo di concepire l'azione amministrativa (legge n. 142/1990; legge n. 241/1990; decreto legislativo n. 29/1993 e succ. mod.; art. 1, comma 1-ter, legge n. 20 /1994, ecc.).

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

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

La denuncia di danno deve precisare, ove del caso, se il pregiudizio patrimoniale incida o meno su conti giudiziali, a denaro o a materia. Nell'affermativa, devono essere comunicati le generalità e il domicilio 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 dello stesso al contabile interessato che non abbia provveduto.

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.

Anche per quanto riguarda i rendiconti e gli altri conti amministrativi delle gestioni di bilancio e di quelle fuori bilancio autorizzate da leggi occorrerà fare denuncia alla Procura regionale, qualora il responsabile della gestione non abbia provveduto alla loro presentazione nel termine prescritto.

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

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

È evidente che gli elementi "raccolti" in sede amministrativa non sempre risultano esaustivamente sufficienti ai fini della concreta tutela giudiziale delle ragioni erariali.

Essi, però, da un lato devono compiutamente corrispondere a quelli dei quali l'autorità tenuta alla denuncia possa avere o conseguire la disponibilità nel momento in cui si concreta l'obbligo relativo; dall'altro non possono essere genericamente rinviati al compimento di indagini ulteriori, non essendo ipotizzabile che, pur al cospetto dell'esistenza obiettiva del fatto e del danno, la denuncia resti subordinata ad attività accertative future da parte dell'Amministrazione lesa, delle quali sia temporalmente incerto e indeterminato il compimento.

5. - Tempi delle denunce.

5.1 - La vigente normativa, oltre che consentire l'individuazione dei "contenuti" che deve avere la denuncia, permette anche di stabilire quali debbano essere i "tempi" della stessa.

In particolare, i precetti normativi riferiti rispettivamente alla "immediatezza" della denuncia (art. 53, comma 2, r.d. n. 1214/1934) e al

“dies a quo” della decorrenza del periodo prescrizione (art. 2, comma 2 della legge n. 20/1994, come sostituito dalla legge n. 639/1996) consentono di individuare il momento in cui sorge l'obbligo di denuncia.

La denuncia, una volta verificatosi l'evento lesivo che, insieme con la condotta, completa nella sua essenza il fatto dannoso, deve essere immediata e, come detto, sulla base degli atti in possesso dell'Amministrazione. Rimane assegnata al successivo momento dell'attività giudiziaria istruttoria l'acquisizione di ulteriori elementi.

Va osservato, peraltro, che la necessità di immediatezza temporale della denuncia si desume, indirettamente ma in misura ancor più espressiva, dalla fattispecie di responsabilità sancita dall'art. 1, comma 3, della legge n. 20/1994, che attiene a casi non soltanto di “omessa”, ma anche di “ritardata” denuncia.

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

5.2- Dopo aver richiamato i concetti essenziali riguardanti contenuto e tempo della denuncia, va osservato che un aspetto per il quale l'esperienza operativa sinora compiuta lascia trasparire il persistere di incertezze applicative da parte degli Enti denunciati attiene proprio alla correlazione tra il momento della denuncia (che, come già detto, deve essere immediata) e il contenuto della stessa (che, si ripete, deve attestarsi al maggior grado di completezza possibile).

Il fatto che la denuncia debba essere immediata, invero, non esclude che essa debba anche avere - in proporzione ai livelli di conoscenza sui fatti che l'Amministrazione può conseguire 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, per quanto immediata, dilata comunque i tempi per l'effettiva azionabilità della pretesa risarcitoria.

La tempestività della denuncia non può essere intesa - come sovente avviene nella pratica applicativa seguita da taluni Enti, che risulta adottino specifiche modalità organizzative e procedurali a ciò rivolte - nel senso di automatico inoltro della denuncia pressoché a ridosso dell'evento dannoso (cosiddette "*denunce preliminari*"), prima ancora che siano stati compiuti accertamenti amministrativi al riguardo.

Siffatte segnalazioni del tutto provvisorie e incomplete, per loro natura, si rivelano assolutamente inefficaci e improduttive per un concreto avvio dell'istruttoria giudiziaria, né possono giustificarsi in ragione della diversa intestazione organizzativa interna alla singola Amministrazione o Autorità, tra soggetti tenuti alla denuncia e soggetti muniti di poteri di inchiesta amministrativa.

Tutti gli elementi che costituiscono il contenuto della denuncia (v. precedente punto n. 4), infatti, possono essere senz'altro acquisiti attraverso un sollecito e coordinato esercizio - da parte dell'Amministrazione denunciante - degli strumenti e potestà accertative di cui essa stessa è titolare. Ciò è da ritenersi praticabile sia nei casi in cui, in virtù di norma di ordinamento interno o in relazione a modalità organizzative in uso, l'Amministrazione svolga un'inchiesta amministrativa (o indagine ispettiva) sugli accadimenti dannosi, procedendo in tal modo ad accertamenti puntuali sugli stessi, sia che questi siano stati svolti da altra Autorità (ad esempio di polizia) e l'amministrazione li ritenga esaustivi.

5.3 - Sempre a proposito di irrinunciabile coesistenza delle due caratteristiche essenziali - tempestività e completezza - della denuncia,

meritano autonoma menzione, oltre che specifica attenzione, i casi in cui fatti che diano luogo a responsabilità patrimoniale vengano indirettamente a conoscenza dell'Amministrazione, a causa di iniziative assunte dall'Autorità giudiziaria penale (es. sequestro di atti o documenti disposto dal PM penale in sede di indagini preliminari; arresto, fermo o custodia cautelare nei confronti di dipendenti, dal PM penale comunicati all'Amministrazione di appartenenza ai sensi dell'art. 129, comma 3 bis, disp. att.c.p.p.; adozione di misure interdittive personali ex artt. 287 e ss. c.p.p.; ecc.).

In questi casi, ferme restando le obiettive diversità tra i profili oggetto dell'indagine penale e quelli amministrativo-patrimoniali rivestiti dagli stessi fatti, l'Amministrazione -- che peraltro, indipendentemente dalle iniziative assunte in sede penale, conserva propri autonomi poteri di inchiesta amministrativa -- in considerazione del possibile dilatarsi dei tempi dell'indagine penale è tenuta a denunciare immediatamente alla Corte dei conti, con comunicazione documentata, gli eventi di cui è venuta a conoscenza.

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

6. - Valutazione della colpevolezza dei presunti responsabili.

Si è già dato cenno del fatto che gli Enti denuncianti, nell'indicare i dipendenti la cui attività si sia posta in rapporto causale con l'evento dannoso (presunti responsabili), devono limitarsi ad individuare i soggetti cui sia imputabile l'evento perché partecipi ai procedimenti e all'attività amministrativa e perché inadempienti agli obblighi di servizio che ad essi facevano carico nella concreta fattispecie (v. precedente punto n. 4).

Ciò, naturalmente, non esclude che l'Amministrazione possa rassegnare proprie "motivate valutazioni", allo stato degli atti e se ritenute

specificamente coerenti con gli interessi dell'Amministrazione stessa, in ordine alla ricorrenza o meno dell'elemento soggettivo della colpevolezza.

Queste *valutazioni* possono tornare utili, tenuto conto della rilevante novità introdotta dalla legislazione quanto alla qualificazione della soglia minima di intensità - dolo o colpa grave - ora in generale richiesta affinché il comportamento del dipendente pubblico possa dare ingresso all'azione risarcitoria di responsabilità (art. 1, comma 1, legge n. 20/1994, come sostituito dalla legge n. 639/1996).

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

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

7. - Modalità procedurali particolari.

7.1- La generale validità delle indicazioni finora fornite non impedisce di considerare che esistono fattispecie concrete per le quali né la indeclinabile necessità di coniugare immediatezza e completezza della denuncia, né tanto meno l'obbligo di denunciare sempre i fatti lesivi, indipendentemente dalle valutazioni sulla sussistenza o meno del dolo o della colpa grave, escludono la praticabilità di una procedura più snella per l'assolvimento dell'obbligo di denuncia.

7.2 - La procedura semplificata di adempimento dell'obbligo di denuncia

- per le fattispecie in cui essa sia da ritenersi ammessa secondo le indicazioni riportate nei successivi punti nn. 7.3, 7.4 e 7.5 - consiste nell'inoltro alla Procura della Corte dei conti territorialmente competente, a cadenza periodica (semestrale), di un sintetico *rapporto-denuncia* che segnala gli eventi dannosi verificatisi.

In detti casi vanno evitate, come già indicato in generale nel precedente punto n. 5.2, ma a maggior ragione, le cd. "*denunce preliminari*", inefficaci e improduttive per il concreto avvio dell'istruttoria giudiziaria.

Ciò premesso, si precisa che il *rapporto-denuncia periodico* si deve sostanziare in una prospettazione riepilogativa, mediante una scheda riassuntiva per ciascuna vicenda, contenente la succinta descrizione del fatto; dell'ammontare dei danni; degli accertamenti svolti e delle risultanze emerse.

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

Nei successivi punti nn. 7.3, 7.4 e 7.5 si elencano le tipologie di eventi per i quali è praticabile la procedura semplificata in esame.

7.3 - Una prima tipologia di accadimenti per i quali va adottata la procedura semplificata riguarda le ipotesi in cui l'evento lesivo materialmente accaduto, sulla base di circostanze di fatto accertate in sede di inchiesta amministrativa, faccia ictu oculi rinvenire situazioni di "*caso fortuito*" (inteso quale fatto eccezionale, imprevisto, imprevedibile e assolutamente inevitabile, al di fuori di ogni controllo umano e idoneo da solo a causare l'evento dannoso), ovvero di "*forza maggiore*" (intesa quale causa ineluttabile, del tutto estranea alla condotta, dell'agente: es. improvviso e accertato malore).

Siffatte situazioni oggettive interrompono la relazione o "nesso di causalità" che deve esistere tra condotta tenuta dall'agente e evento lesivo

verificatosi e impediscono, dal punto di vista giuridico, che si configuri il "fatto dannoso" perseguibile sul piano delle responsabilità, sempre che la violazione di obblighi di servizio non abbia consentito o agevolato l'evento.

In queste ipotesi, ferma restando la necessità che l'amministrazione accerti tempestivamente le modalità materiali dell'evento ed ogni altro elemento utile alla più esatta ricostruzione dell'accaduto, la *verificata* sussistenza della circostanza esimente (caso fortuito o forza maggiore) consentirà di inoltrare alla Procura regionale della Corte dei conti solo il rapporto sintetico sul fatto, salvo a corrispondere a successive, eventuali richieste dell'inquirente.

7.4 - Una seconda tipologia di fattispecie cui è applicabile la procedura semplificata descritta al precedente punto n. 7.2 comprende le ipotesi in cui l'evento lesivo è costituito dalla perdita, danneggiamento o distruzione di un bene in consegna a funzionari responsabili.

Anche in questi casi si manifesta la mancanza di funzionalità delle cosiddette denunce *preliminari*, mentre ricorre la necessità che il fatto materiale occorso sia comunicato alla Procura regionale unitamente agli esiti dell'inchiesta amministrativa, in quanto il fatto in sé non reca elementi per ogni possibile valutazione di responsabilità, che deve riguardare i comportamenti tenuti dagli agenti pubblici.

In queste stesse ipotesi, peraltro, ove i risultati dell'inchiesta amministrativa o i provvedimenti di discarico adottati attestino la inesistenza di ogni elemento di colpevolezza (e non nelle distinte ipotesi in cui dovesse ritenersi insussistente soltanto la "grave" colpevolezza) potrà essere ugualmente seguita la procedura semplificata.

7.5 - Una terza tipologia di fattispecie suscettibili di denuncia secondo

la procedura semplificata riguarda i danni derivanti da incidenti stradali o, comunque, dalla circolazione di veicoli, nel caso di mancato risarcimento (totale o parziale) da parte di società assicuratrici.

Anche in queste ipotesi è possibile applicare il congegno procedurale già descritto al precedente punto n. 7.2, specialmente in considerazione del fatto che per talune amministrazioni (Difesa, Interni, ecc.) ricorrono con frequenza casi di eventi riconducibili alla tipologia qui in esame.

Pertanto, qualora dagli accertamenti effettuati in sede di inchiesta amministrativa o dai verbali di accertamento di polizia si riveli insussistente l'elemento psicologico (dolo o colpa grave) richiesto dalla legge, le Amministrazioni potranno procedere ad inoltrare alla Procura regionale della Corte dei conti il rapporto sintetico sui fatti occorsi, in relazione ai quali sarà poi cura della Procura stessa eventualmente richiedere, ove ne ravvisi necessità, ulteriori e più approfonditi elementi.

L'individuazione dei casi in cui è possibile adottare il congegno di semplificazione procedurale, naturalmente, si imbatte nella difficoltà di enucleazione teorica del concetto di colpa "grave" cui si è accennato in precedenza.

A fini meramente esemplificativi e di orientamento, allora, si riporta di seguito una elencazione di fattispecie per così dire "tipizzate" di comportamenti di guida che generalmente e con regolarità integrano, secondo consolidati indirizzi giurisprudenziali, la "colpa grave" e che esigono, pertanto, l'assolvimento dell'obbligo di denuncia secondo le ordinarie modalità descritte ai precedenti punti nn. 4 e 5:

- circolazione in senso vietato, quale modalità intrinsecamente pericolosa;
- velocità pericolosa, anche in relazione alle condizioni di tempo e di luogo nelle quali è avvenuto l'incidente;
- inosservanza di segnali di arresto ;

violazione dei divieti di sorpasso, per la oggettiva gravità dei pericoli che ne derivano;

- investimento di pedoni, in particolare su aree riservate all'attraversamento pedonale o in corrispondenza di fermate autofilotranviarie.

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

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

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

Preme, inoltre, porre in particolare evidenza il permanere del potere dell'Amministrazione - nelle more di decisioni definitive dell'inquirente - di assumere proprie iniziative nei confronti del dipendente per conseguire in via amministrativa la rifusione del danno. L'Ente, divenuto creditore nei confronti di proprio impiegato per un danno diretto o indiretto a costui imputabile, ha un interesse oggettivo (pubblico) da realizzare, che è quello di ottenere dal dipendente-responsabile il ristoro del documento subito.

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

modo sfavorevole per il dipendente stesso.

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

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

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

9. - Il presente indirizzo di coordinamento annulla e sostituisce integralmente quello precedente, sullo stesso oggetto, prot. n. I.C./2 del 27 maggio 1996.

IL PROCURATORE GENERALE

