



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana

Sig. Presidente della Regione siciliana

Sigg. Sindaci

Sig. Commissario dello Stato

Sigg. Prefetti

Sigg. Presidenti delle Città Metropolitane e dei Liberi consorzi comunali

Sigg. Rettori delle Università

Sig. Provveditore Interregionale OO.PP. Sicilia e Calabria

Sigg. Questori

Sig. Comandante Militare dell'Esercito "Sicilia"

Sig. Comandante Marittimo Sicilia

Sig. Comandante Legione Carabinieri Sicilia

Sig. Comandante Regionale della Sicilia Guardia di Finanza

Sig. Provveditore Regionale per la Sicilia dell'Amministrazione Penitenziaria

Sig. Direttore Regionale Sicilia Vigili del Fuoco

Sig. Direttore Regionale Sicilia Agenzia delle Entrate

Sig. Direttore Regionale Sicilia Agenzia del Demanio

Sig. Direttore Regionale Sicilia Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

Sig. Direttore Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia



CORTE DEI CONTI

Sig. Direttore della Soprintendenza Archivistica della Sicilia

Sig. Direttore Ispettorato Territoriale Sicilia del MISE

Sig. Direttore Regionale INPS

Sig. Direttore Regionale INAIL

Sigg. Presidenti dell'Autorità di Sistema Portuale del mare di Sicilia

Sigg.ri Direttori delle Ragionerie territoriali dello Stato

LORO SEDI IN SICILIA

e, per conoscenza,

Sig. Procuratore Generale della Corte dei conti

ROMA

Oggetto: nota interpretativa sull'applicazione del codice di giustizia contabile in Sicilia.

Sommario: I) Premessa; II) Digitalizzazione e dematerializzazione; III) Obbligo di denuncia per gli organi di natura amministrativa- i) l'oggetto dell'obbligo di denuncia- ii) il contenuto della denuncia- iii) la tempestività della denuncia- iiiii) destinatari dell'obbligo di denuncia; IV) Obbligo di autotutela; V) Costituzione in mora; VI) Pronunce sul difetto di giurisdizione; VII) Esecuzione delle sentenze di condanna.

I) Premessa.

Il codice di giustizia contabile approvato con il D.lvo 26 agosto 2016, n. 174 (di seguito Codice) ha previsto una serie di specifici obblighi a carico delle Amministrazioni, dalla fase della denuncia di danno erariale sino alla fase dell'esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti, in un'ottica di tutela efficace ed integrata dell'Erario.



CORTE DEI CONTI

Le titubanze ed omissioni registrate da questo Ufficio nell'applicazione del Codice da parte delle Amministrazioni siciliane (regionali, locali o articolazioni statali, civili e militari) non possono, da tempo, più ritenersi assorbite nel periodo di fisiologico assestamento recettivo delle novità legislative ormai in vigore dal 7.10.2016, e, recentemente, consolidatesi con l'entrata in vigore il 31.10.2019 del c.d. correttivo al codice di giustizia contabile, approvato con il D.lvo 7 ottobre 2019, nr. 114.

In considerazione, pertanto, della necessità che le Amministrazioni si conformino alla volontà del Legislatore, e avuto, altresì, riguardo alle responsabilità che a vario titolo possono scaturire dalla omissione o violazione di obblighi di ufficio tipizzati, si ritiene necessario, anche per agevolarne l'adempimento e la razionalizzazione, rammentare gli obblighi legali introdotti o ribaditi dal Codice, innanzitutto per le Amministrazioni dirette destinatarie della presente, e, quindi, per le Forze di Polizia anche quali organi di polizia giudiziaria.

Con separato atto, la presente nota sarà trasmessa ai vertici della magistratura ordinaria dell'Isola per ottimizzare, anche alla luce degli obblighi di ufficio previsti dal Codice, la già efficace interazione giudiziaria in atto con questa Procura regionale.

Il Sig. Procuratore Generale della Corte dei conti viene investito per il coordinamento ai sensi del comma 3 dell'articolo 12 del Codice.

II) Digitalizzazione e dematerializzazione.

L'articolo 6 del Codice prevede la digitalizzazione degli atti e l'informatizzazione delle attività, nonché l'applicazione, seppur con clausola di riserva e compatibilità, delle disposizioni del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) (comma 6, art. 2 D.lvo 82/2005 s.m.i.).

Poiché continuano - sovente - a pervenire segnalazioni, richieste e denunce mediante posta ordinaria ed in formato cartaceo, si rammenta che per le Amministrazioni l'uso della PEC è obbligatorio, e, conseguentemente, le segnalazioni di danno e qualsiasi altra comunicazione diretta a questo Ufficio devono essere trasmesse via posta elettronica certificata (sicilia.procura@corteconticert.it), oppure, in mancanza, via posta elettronica ordinaria (procura.regionale.sicilia@corteconti.it), su documento nativo digitale o su documento analogico digitalizzato.

Solo in casi eccezionali (ad esempio, momentanea indisponibilità dello *scanner* per



digitalizzare), potrà derogarsi alle superiori indicazioni e trasmettere documenti analogici a mezzo posta o deposito presso la segreteria di questo Ufficio.

Per qualsiasi preventivo chiarimento, ci si potrà, comunque, rivolgere, con quesito specifico da inoltrare per posta elettronica, alla segreteria della Procura regionale (procura.regionale.sicilia@corteconti.it).

Il citato comma 6 dell'articolo 2 del CAD parrebbe esimere dagli obblighi modali di digitalizzazione le Forze di Polizia.

Orbene, non appare questa la sede per approfondire e convalidare un'interpretazione di segno opposto in considerazione della diversità ontologica della denuncia e dell'istruttoria di danno erariale rispetto agli atti di P.G e di Polizia economico-finanziaria; si ritiene, tuttavia, che il ricorso alla digitalizzazione costituisca, comunque, imprescindibile espressione di efficacia ed economicità nel recapito di informative, spesso voluminose e corredate di allegati.

Pertanto, ferma restando l'insostituibile e doverosa interlocuzione personale per ottimizzare l'evasione delle deleghe, si auspica che le Forze di Polizia in indirizzo, all'esito dell'attività istruttoria vogliano sostituire il tradizionale recapito di atti tramite posta ordinaria o *brevi manu*, con il recapito a mezzo pec, o, in mancanza, via e-mail. Solo qualora il mittente non fosse dotato di firma digitale con cui poter trasmettere e autenticare con le modalità previste dall'articolo 22 CAD l'informativa digitalizzata, potrà ricorrersi alla trasmissione tradizionale del documento analogico originale (es. informativa), provvedendo, comunque, a corredarlo di CD-rom contenente i files dell'informativa medesima e dei relativi allegati.

Va da sé che qualsiasi documento nativo digitale o digitalizzato deve richiamare nel testo eventuali allegati e, parimenti a come accade per i documenti tradizionali, gli allegati devono essere agevolmente reperibili con la denominazione del file (ad es. all. 1, all. 2, etc.).

III) Obbligo di denuncia per gli organi di natura amministrativa.

L'obbligo di denuncia del danno erariale non è una novità del Codice, essendo già un obbligo tipico del dipendente pubblico previsto in varie norme generali (ad es. art. 20 DPR 3/1957) e di settore (ad es. art. 452 DPR 90/2010).

La valutazione sulla sussistenza o meno dell'obbligo di denuncia di danno erariale non è secondaria, poiché, se il danno erariale a carico del responsabile si prescrive, del danno



prescritto risponde, ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 legge 20/1994, il soggetto che ha omesso o ritardato la denuncia di danno.

Il Codice, le cui disposizioni - non va trascurato - sono fonti normative di rango primario, non solo ha mantenuto ferme *“le disposizioni delle singole leggi di settore in materia di denuncia di danno erariale”* (comma 1, art. 52), ma ha introdotto un regime di obbligo legale generalizzato che non lascia spazio di opinabilità alcuna, poiché specifica l'ampia platea dei destinatari, la tempistica, l'oggetto e il contenuto dell'obbligo di denuncia.

Come si è rilevato in premessa, nonostante il periodo, oggi già ultra triennale, di vigenza del Codice, le Amministrazioni siciliane, salvo apprezzate eccezioni, non hanno adeguatamente recepito i chiari obblighi legali, il cui inadempimento perfeziona una condotta illecita.

Si ritiene, quindi, necessario per le finalità di cui in premessa rassegnare una sintesi del regime dell'obbligo di denuncia che il Codice affida agli articoli 52 e 53.

i) l'oggetto dell'obbligo di denuncia.

L'oggetto dell'obbligo di denuncia alla competente Procura contabile è costituito dai *“fatti che possono dar luogo a responsabilità erariali”* (primo periodo comma 1, art. 52).

Nella locuzione generica *“responsabilità erariali”* rientrano sia le fattispecie di responsabilità amministrativo contabile *“classiche”*, quelle cioè connotate da un danno all'Erario cagionato da violazioni funzionali dell'organo pubblico, sia le fattispecie sanzionatorie, quelle cioè connotate da una sanzione pecuniaria ricondotta dal Legislatore a fattispecie tipizzate a tutela della finanza pubblica (ad es. art. 30 comma 15 l. 289/2002; art. 248 commi 5 e 5 bis Dlvo 267/2000).

Peraltro, è il Codice medesimo a specificare che l'obbligo di denuncia riguarda anche *“i fatti dai quali, a norma di legge, può derivare l'applicazione, da parte delle sezioni giurisdizionali territoriali, di sanzioni pecuniarie”* (comma 3, art. 52).

ii) il contenuto della denuncia.

Il Codice riserva all'articolo 53 la disciplina della denuncia di danno prevedendo che essa contenga *“...una precisa e documentata esposizione dei fatti e delle violazioni commesse, l'indicazione ed eventualmente la quantificazione del danno, nonché, ove possibile, l'individuazione dei presunti responsabili, l'indicazione delle loro generalità e del loro domicilio”*.



L'articolo 53 consente di individuare un contenuto necessario ed un contenuto eventuale.

Il contenuto necessario è costituito da tre elementi di natura oggettiva:

- a) la esposizione dei fatti “precisa e documentata”, cioè una esposizione dei fatti accaduti e accertati corredata della documentazione di riferimento in disponibilità dell'Amministrazione;
- b) la individuazione delle “violazioni commesse”, cioè la individuazione degli obblighi di servizio violati e le norme interne e/o generali violate;
- c) le conseguenze lesive per l'Erario degli obblighi di servizio violati (“l'indicazione del danno”) e, se possibile, la quantificazione del danno (“...eventualmente la quantificazione del danno”).

Ovviamente, l'obbligo di denuncia può ritenersi adempiuto solo se la denuncia contiene i tre elementi minimi previsti dal legislatore quale contenuto necessario.

In sintesi, può dirsi che il contenuto necessario richiede che dalla denuncia sia desumibile quale pregiudizio, in termini di minore entrata, esborso ingiustificato o disservizio, abbia patito l'Amministrazione e perché si sia verificato tale pregiudizio.

Il contenuto eventuale è, invece, costituito da quegli elementi che incidono sulla completezza della denuncia di danno, ma non sui requisiti minimi per poterla ritenere sussistente.

Sul punto va chiarito che, sebbene non rientri nel contenuto necessario la indicazione dei presunti responsabili, essendo, tuttavia, necessario indicare la condotta illecita (le “violazioni commesse”), diventa una conseguenza della rappresentazione delle “violazioni commesse” anche l'individuazione degli organi o dei funzionari, i quali, in base al regime di competenze interne (ordini servizio, regolamenti, atti aziendali etc.), hanno commesso le violazioni oggetto del contenuto necessario della denuncia.

Individuati gli organi o i funzionari “presunti responsabili” delle violazioni, diventa agevole per l'Amministrazione denunciante individuare le persone fisiche (“generalità”) che ricoprivano la carica o la funzione oggetto di denuncia, e, ove possibile, corredare la denuncia anche “del domicilio” all'epoca della denuncia o, comunque, in disponibilità dell'Amministrazione.

La previsione di un contenuto necessario ed eventuale della denuncia non limita, ovviamente, il denunciante nella facoltà di arricchire la denuncia con tutti quegli elementi a sua disposizione che senza incidere sulla sua tempestività ne possano agevolare la valutazione (ad es. periodo di carica dei presunti responsabili, regolamentazione interna di competenze, eventuali pareri o



CORTE DEI CONTI

circolari inerenti alla fattispecie denunciata, etc.).

L'obbligo di tempestività (v. infra, sub iii) è inizialmente prevalente sul grado di completezza perché la denuncia rimane un atto di impulso per le determinazioni del pubblico ministero contabile; la ricerca di completezza non può, quindi, inficiare la conoscenza da parte della competente Procura regionale dell'ipotesi di danno erariale o di fattispecie sanzionatoria, conoscenza che il Legislatore affida proprio alla tempestività della denuncia.

Va soggiunto che il grado di completezza dipende dalla posizione del denunciante, perché, se l'Amministrazione denunciante è diversa dall'Amministrazione di appartenenza del presunto responsabile, è comprensibile che la denuncia si possa anche limitare ad una segnalazione di danno erariale di cui si è avuta funzionalmente contezza.

Un maggior dettaglio nella denuncia è, invece, necessariamente esigibile dal denunciante che appartiene all'amministrazione danneggiata.

Da quanto osservato discende che non potrà ritenersi adempiuto l'obbligo di denuncia allorché alla Procura della Corte dei conti vengano trasmessi atti con segnalazioni di stile (ad es. "per quanto di eventuale competenza") o con segnalazioni laconiche che si limitano a comunicare i pregiudizi patiti dall'Amministrazione per danni diretti (ad es. liquidazioni di indennità non dovute o perdite di entrate per prescrizione del credito) o per danni indiretti (ad es. le determine di liquidazione per risarcimenti riconosciuti dal giudice ordinario o amministrativo).

Nei danni indiretti un rilievo particolare va fatto alle Aziende Sanitarie che, dopo la soccombenza in sede civile o penale, sovente, si limitano a trasmettere gli atti del giudizio invece di segnalare i presunti responsabili agevolmente individuabili dalla motivazione delle sentenze e dalle consulenze in loro disponibilità; è, quindi, la stessa Amministrazione danneggiata che per adempiere all'obbligo di denuncia di danno erariale deve indicare, ad esempio, nominativi e compiti dei medici e paramedici che hanno partecipato all'intervento chirurgico da cui è scaturita la richiesta risarcitoria del paziente nei confronti dell'Azienda sanitaria, divenuta, per titolo giudiziale o transattivo, obbligata a risarcire il paziente.

Non è prevista una autonoma disciplina di dettaglio per il contenuto della denuncia di "fatti dai quali... può derivare l'applicazione... di sanzioni pecuniarie"; tuttavia, l'articolo 53 offre un modello agevolmente replicabile anche alla denuncia delle fattispecie sanzionatorie ove, però, non si dovrà procedere alla quantificazione del danno, ma semmai, ove possibile, alla indicazione dei parametri legali per computare la sanzione pecuniaria (ad es. indennità di carica).



iii) la tempestività della denuncia.

Anche sulla tempistica di adempimento il Codice è chiaro nel prevedere che i destinatari dell'obbligo di denuncia (v. infra sub iii), allorché vengano a conoscenza di “*fatti che possono dar luogo a responsabilità erariali*”, devono presentare denuncia “*tempestiva*” (primo periodo comma 1 art. 52) e “*immediata*” (comma 2 art. 52) alla Procura della Corte dei conti territorialmente competente.

Dalla lettura coordinata delle disposizioni in esame contenute negli articoli 52 e 53, si desume che il presupposto che fa scattare l'obbligo di tempestiva denuncia è sempre la conoscenza di “fatti che possono dar luogo a responsabilità erariali”, mentre l'obbligo di completezza della denuncia va modulato in base al criterio generale della vicinanza o disponibilità delle fonti di prova in base al quale tanti più elementi di fatto ha a disposizione o può agevolmente reperire il denunciante, tanto più questi è tenuto a trasmettere una denuncia completa.

Quindi, se, ad esempio, nell'attività istituzionale, un Prefetto viene a conoscenza che nel Comune non si riscuotono i tributi locali o si registrano fattispecie di *mala gestio* pregiudizievoli per l'Erario, è tenuto a trasmettere tempestiva denuncia del fatto dotato di lesività erariale ma non anche a quantificare il danno o individuare i presunti responsabili se non già desumibili dagli elementi di fatto (es. documenti) in sua disponibilità; diversamente, un maggior dettaglio nel contenuto della denuncia va preteso dal segretario generale e dal dirigente dell'ente danneggiato, i quali hanno o possono agevolmente reperire tutti gli elementi per poter denunciare in dettaglio violazioni commesse, competenze, presunti responsabili ed anche quantificare il danno erariale.

Analogamente, e sempre a titolo esemplificativo, l'Assessorato regionale competente deve tempestivamente denunciare le conseguenze pregiudizievoli di un errore sanitario di cui viene a conoscenza, ma è l'Azienda sanitaria che liquida le somme dopo il contenzioso giudiziale o la transazione che deve trasmettere esaustiva denuncia ricostruttiva dell'operato dei propri sanitari, individuando i presunti responsabili e quantificando il danno in base agli esborsi sostenuti o da sostenere.

Va da sé che la tempestività della denuncia è solo in prima battuta prevalente sulla completezza, essendo il denunciante tenuto sempre ad integrare la prima denuncia, se non completa ed esaustiva, di tutti gli elementi previsti dal citato articolo 52.

Ovviamente, anche per l'obbligo di integrazione vige il criterio della vicinanza o disponibilità



delle fonti di prova e, pertanto, tanto più sono agevolmente acquisibili gli elementi integrativi, tanto più cogente è l'obbligo di integrazione tempestiva della denuncia iniziale.

Nel citato obbligo integrativo della denuncia rientra anche l'obbligo di informare la Procura contabile sugli esiti dei contenziosi civili o penali pendenti e che si ripercuotono sulla fattispecie oggetto della denuncia originaria; quindi, ad esempio, è la stessa azienda sanitaria che deve informare la Procura contabile sulla definizione del grado di un giudizio penale o civile su un errore sanitario, fonte attuale o potenziale di danno erariale.

iiii) i destinatari dell'obbligo di denuncia.

L'obbligo di tempestiva denuncia alla competente Procura della Corte dei conti ricade, innanzitutto, su *“..i responsabili di strutture burocratiche di vertice dell'amministrazione, comunque denominate, ovvero i dirigenti o i responsabili dei servizi, in relazione al settore cui sono preposti, che nell'esercizio delle loro funzioni vengono a conoscenza, direttamente o a seguito di segnalazioni di soggetti dipendenti..”* (primo periodo comma 1, art. 52).

Il Legislatore riconduce l'obbligo di denuncia alla conoscenza funzionale (“nell'esercizio delle loro funzioni”) del presupposto dell'obbligo (i “fatti che possono dar luogo a responsabilità erariali”), in entrambi i casi di conoscenza diretta o indiretta (“a seguito di segnalazioni di soggetti dipendenti”).

La volontà di codificare per le “strutture burocratiche” un obbligo ampio e generalizzato è confermata dalla circostanza che il medesimo Legislatore per individuare i soggetti “obbligati” è ricorso, al comma 1 dell'articolo 52, ad un criterio omnicomprensivo a connotazione gerarchica, avendo ancorato l'obbligo di denuncia per le strutture burocratiche unicamente ai livelli di responsabilità apicale (“i dirigenti”) o intermedia (“i responsabili dei servizi”): sono, quindi, obbligati a presentare o trasmettere tempestiva denuncia di danno erariale o di fattispecie sanzionatoria non solo il vertice della struttura amministrativa, ma tutti i dirigenti e responsabili di struttura intermedia che nell'esercizio delle funzioni vengano a conoscenza direttamente o indirettamente di “fatti che possono dar luogo a responsabilità erariali”.

Il criterio omnicomprensivo-gerarchico previsto al comma 1 per individuare gli obbligati alla denuncia di danno erariale nelle strutture burocratiche, viene, al successivo comma 2, sostituito con un criterio analitico che individua categorie ben definite di denunciante per i quali, invece, il medesimo Legislatore privilegia il rapporto diretto e immediato denunciante-procuratore regionale, esaudito il quale, i denunciante devono informare di aver sporto denuncia i vertici



dell'amministrazione di appartenenza e dell'amministrazione danneggiata (“i responsabili delle strutture di vertice delle amministrazioni interessate”).

Prevede, infatti, il comma 2 dell'articolo 52 che “*Gli organi di controllo e di revisione delle pubbliche amministrazioni, i dipendenti incaricati di funzioni ispettive, ciascuno secondo la normativa di settore, nonché gli incaricati della liquidazione di società a partecipazione pubblica, sono tenuti a fare immediata denuncia di danno al procuratore regionale competente, informandone i responsabili delle strutture di vertice delle amministrazioni interessate*”.

Quindi, il dipendente regionale con funzioni ispettive, se nel corso dell'ispezione presso un comune accerta “fatti che possono dar luogo a responsabilità erariali”, deve immediatamente sporgere denuncia al Procuratore regionale e informare dell'avvenuta denuncia il dirigente generale da cui dipende il servizio ispettivo nonché il sindaco dell'ente.

Analoghe considerazioni, sempre a titolo esemplificativo, valgono per il collegio sindacale di una azienda sanitaria o il collegio dei revisori di un comune.

L'obbligo di denuncia, essendo tipizzato dal Legislatore, è personale, e, quindi, svincolato dal rapporto gerarchico che non può interferire sulla scelta del soggetto obbligato *ex lege* a proporre denuncia alla Procura contabile. Tuttavia ciascuna amministrazione (cioè le strutture burocratiche di cui al comma 1 dell'articolo 52), in un'ottica di trasparenza ed efficienza, dovrebbe, con atto formale (regolamento, direttiva, ordine di servizio etc.), prevedere un sistema di razionalizzazione dell'adempimento dell'obbligo di denuncia per evitare conflitti interni sulla individuazione del denunciante che possono esporre l'amministrazione e i singoli amministratori, sia alle gravi conseguenze dell'omessa denuncia alla competente Procura della Corte dei conti, sia ad inefficienti sovrapposizioni di denunce e di denunciati sulla medesima fattispecie.

IV) Obbligo di autotutela.

Spesso, le amministrazioni danneggiate da violazioni funzionali di dipendenti propri o di altre amministrazioni (nell'accezione lata che comprende anche enti o società controllate) tendono a deresponsabilizzarsi investendo la Procura della Corte dei conti e restando inerti rispetto alla dinamica del danno e della condotta illecita, anche quando i pregiudizi subiti hanno effetti perduranti o permanenti.



CORTE DEI CONTI

Il sistema di tutela integrato della finanza pubblica si fonda sulla concomitanza o coesistenza di azioni per assicurare una efficace e integrale riparazione delle conseguenze dannose per l'Erario tutelabili non solo presso diversi plessi giurisdizionali ma, innanzitutto, con l'autocorrezione e l'autotutela della Pubblica Amministrazione.

In tale ottica il Codice, dopo aver dettato il regime dell'obbligo di denuncia, all'ultimo comma dell'articolo 52 è intervenuto senza esitazione alcuna per responsabilizzare le amministrazioni denunciante con obblighi specifici, così prevedendo: *“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”*. (comma 6, art. 52).

L'amministrazione denunciante e danneggiata (principalmente a questa ultima sembra dal tenore della norma riferirsi il Legislatore) non può, quindi, limitarsi a presentare denuncia alla Procura della Corte dei conti ma, in concomitanza alla denuncia, deve attivarsi non solo per creare una immediata soluzione di continuità alla condotta illecita accertata ma anche per riparare in autotutela le conseguenze del danno.

Quindi, se, ad esempio, un direttore sanitario di una azienda sanitaria viene nominato in violazione dei presupposti di legge e percepisce i relativi compensi senza averne titolo, l'amministrazione (nella specie l'azienda sanitaria) non solo deve denunciare chi ha disposto la nomina *sine titulo* alla Procura contabile, ma deve al contempo revocare la nomina e recuperare, con ingiunzione ex r.d. 639/1910 o con ricorso al giudice del lavoro, i compensi percepiti dal direttore sanitario in base ad un contratto nullo per violazione di norme imperative.

Analogamente, e sempre a titolo esemplificativo, se vengono corrisposti per errore di calcolo emolumenti non dovuti, l'amministrazione danneggiata, oltre che denunciare il responsabile dell'erogazione indebita alla Procura contabile, deve, inoltre, attivarsi tempestivamente per recuperare dall'indebito percettore le somme corrispostegli in esubero (sulla coesistenza dell'azione di indebito con l'azione per danno erariale, v. Cass. SS.UU. civ. nr. 30007/2019).

L'obbligo previsto dal comma 6 dell'articolo 52 è perdurante, per cui se, ad esempio, l'amministrazione danneggiata si è costituita parte civile nel processo penale a carico di dipendenti infedeli ed ha ottenuto dal giudice penale condanna generica da liquidarsi in sede civile, è la medesima amministrazione che deve tempestivamente agire innanzi al giudice civile per il ristoro dei danni patrimoniali e non patrimoniali subiti, salvo i casi in cui i danni subiti



siano stati già risarciti o risultino integralmente risarcibili in base a titolo esecutivo efficace derivante da sentenza di condanna della Corte dei conti per il medesimo fatto oggetto del giudizio penale.

L'obbligo di autocorrezione e autotutela è ribadito anche quando una pronuncia declini la giurisdizione in favore del giudice contabile (secondo periodo, comma 8 bis, art. 17; v. infra sub VI).

Certo è che, a fronte di chiari obblighi commissivi previsti dal comma 6 dell'articolo 52, l'inerzia o l'inadempimento volontari di siffatti obblighi, possono integrare, quanto meno, i reati previsti dagli articoli 328 e 323 del codice penale e, pertanto, le Forze di Polizia e il pubblico ministero contabile saranno tenuti a segnalare gli inadempimenti conclamati alla competente Procura della Repubblica.

V) Costituzione in mora.

La disciplina della costituzione in mora dettata dall'articolo 66 va coniugata con le disposizioni transitorie del Codice secondo cui *“Le disposizioni dell'articolo 66 si applicano ai fatti commessi e alle omissioni avvenute a decorrere dalla data di entrata in vigore del codice, qualunque sia l'esercizio di riferimento”* (comma 2, articolo 2 allegato 3 al Codice).

Il ridimensionamento dell'effetto interruttivo della prescrizione sembra, a una prima lettura dell'articolo 66, ricondursi agli atti interruttivi adottati dal pubblico ministero e non anche a quelli dell'amministrazione danneggiata, ma la risoluzione della delicata questione di diritto sostanziale è, ovviamente, estranea alla finalità della presente nota.

In questa sede si deve, invece, rilevare come sovente le amministrazioni danneggiate replichino automaticamente l'atto di costituzione in mora adottato di iniziativa (anche dopo 10 e più anni dalla denuncia di danno erariale) e, spesso, tale replica interviene nonostante il procedimento istruttorio contabile sia da tempo definito con l'archiviazione o non sia stato addirittura neanche instaurato per carenza dei requisiti di istruibilità, oggi previsti dall'articolo 54 comma 1, ma da sempre affidati alla esclusiva valutazione del Procuratore regionale della Corte dei conti.

Lo stesso Legislatore nel recente “correttivo” (D.lvo 114/2019), non solo ha ribadito il principio di riservatezza della fase istruttoria dettato dall'articolo 57, ma ne ha anche esplicitato la logica conseguenza, prevedendo che *“...il procuratore regionale non comunica al soggetto*



denunciante le proprie determinazioni in ordine alla eventuale apertura del procedimento istruttorio” (comma 1-bis, art. 54).

Pertanto, qualora da una denuncia di danno erariale scaturisca un giudizio, l’amministrazione danneggiata ne ha contezza poiché riceve l’atto di citazione del pubblico ministero e può anche intervenire ai sensi dell’articolo 85.

Onde evitare, quindi, sterili repliche nel tempo di atti interruttivi della prescrizione si ritiene che l’amministrazione danneggiata prima di rinnovare un atto di costituzione in mora debba interpellare, in tempi congrui rispetto allo spirare della prescrizione, la Procura regionale per ricevere un impulso esplicito in mancanza del quale potrà e, per evitare vessatorie reiterazioni di richieste risarcitorie, dovrà astenersi dal rinnovare la costituzione in mora.

Per agevolare una valutazione tempestiva di questo Ufficio, la nota dell’amministrazione dovrà contenere un oggetto chiaro che, oltre a riportare il numero del procedimento contabile o gli estremi della nota di denuncia di danno erariale, evidenzi la locuzione *“richiesta rinnovo costituzione in mora”*.

Pertanto, solo se questo Ufficio ravviserà la necessità di continuare ad interrompere i termini prescrizionali su una ipotesi di danno, esplicherà con nota scritta all’amministrazione richiedente di dare corso al rinnovo della costituzione in mora.

VI) Pronunce sul difetto di giurisdizione.

Il Legislatore per evitare che giudizi instaurati a tutela dell’Erario si estinguessero per mancata riassunzione della causa, si è preoccupato, all’articolo 17 del Codice, di disciplinare in dettaglio le conseguenze delle pronunce che dichiarano il difetto di giurisdizione.

Anche in questo caso il Codice ha previsto obblighi specifici di impulso a carico degli amministratori che vanno in sintesi rammentati in questa sede, ferma restando la normativa di dettaglio articolata nel citato articolo 17.

Nell’ipotesi in cui, instaurato un giudizio per danno all’Erario, il giudice contabile o la Corte di cassazione dovessero individuare la giurisdizione di altro giudice, *“l’amministrazione danneggiata ripropone la causa davanti al giudice che è munito di giurisdizione entro tre mesi dal passaggio in giudicato della pronuncia”* (primo periodo, comma 8, art. 17).



CORTE DEI CONTI

Quindi, se, ad esempio, la Corte di cassazione, ritenendo che la società pubblica non sia *in house*, dichiara il difetto di giurisdizione della Corte dei conti innanzi alla quale era stato instaurato giudizio per danno alla società dal pubblico ministero contabile, gli amministratori della società devono esercitare l'azione innanzi al giudice civile, e il socio pubblico deve valutare se gli amministratori in carica non siano in conflitto di interessi con il giudizio da instaurare innanzi al giudice civile.

Quando, invece, in giudizi “*nei quali si controverte su una pretesa per danno all’Erario*”, il giudice adito declini la giurisdizione in favore del giudice contabile, il Codice prevede, in capo ai vertici apicali e intermedi individuati al comma 1 dell’articolo 52 (v. sopra, sub iiiii), un obbligo specifico di trasmettere la sentenza che declina la giurisdizione “*..senza ritardo, e comunque entro un mese dalla pubblicazione, al procuratore regionale della Corte dei conti. Resta fermo quanto previsto dall’articolo 52, comma 6.*” (comma 8 bis, art. 17).

VII) Esecuzione delle sentenze di condanna.

L’attività esecutiva è l’attività di riscossione del credito riconosciuto dalla decisione esecutiva a carico dei responsabili per danno erariale o per sanzione pecuniaria.

Il Legislatore, in un’ottica di effettività delle tutele, ha dettato un articolato normativo compendiato negli articoli 212-216 ove sono contenuti i plurimi obblighi esecutivi dell’amministrazione creditrice e i correlati poteri di impulso e vigilanza del pubblico ministero contabile sull’esecuzione.

Tutta la disciplina sull’esecuzione delle sentenze di condanna è, infatti, incentrata sull’imperativo categorico per l’amministrazione creditrice di recuperare con tempestività ed efficacia il credito erariale, ed è lo stesso Legislatore che connota la “*mancata attuazione del recupero*” quale atto illecito, fonte di responsabilità “*per danno erariale, disciplinare, dirigenziale e penale*” (comma 4, articolo 214).

Rinviando al dettaglio dell’articolato normativo, in sintesi, va rammentato quanto segue.

Il Codice, al comma 1 dell’art. 214, non solo individua nel creditore (“l’amministrazione o l’ente titolare del credito”) il soggetto legittimato all’attività esecutiva, ma specifica, altresì, che tale attività venga svolta attraverso un ufficio di rango dirigenziale designato con decreto di natura



non regolamentare del Ministro competente o con provvedimento dell'organo di governo dell'amministrazione o dell'ente.

Quindi, mentre nella vigenza dell'articolo 7 DPR n. 260/1998, la responsabilità dell'attività esecutiva finiva per ricadere unicamente in capo al responsabile del procedimento di esecuzione, la nuova disciplina non consente più la deresponsabilizzazione dirigenziale, perché l'attribuzione dell'attività esecutiva ricade su un ufficio definibile, e di seguito definito, "struttura di esecuzione", il cui titolare nomina il responsabile del procedimento (comma 2, articolo 214).

Dal combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'articolo 214 si individuano così due livelli di responsabilità nell'attività di esecuzione, uno esecutivo, in capo al responsabile del procedimento di esecuzione, uno gestionale, in capo al titolare della struttura di esecuzione.

Ad oggi, salvo poche positive eccezioni, le amministrazioni siciliane continuano a non considerare i due livelli di responsabilità, per cui, dopo essere state dalla Procura contabile investite dell'esecuzione con la trasmissione del titolo con formula esecutiva da notificare al debitore, si limitano a individuare un responsabile del procedimento ma non anche la struttura di esecuzione da cui funzionalmente dipende il responsabile del procedimento.

Va, allora, rammentato che non vi può essere confusione dei due livelli di responsabilità e le amministrazioni, e, soprattutto, le amministrazioni più complesse, sono tenute a disciplinare le proprie competenze interne individuando, in seno all'ente, un'unica struttura di esecuzione onde evitare ritardi e inefficienze, peraltro, fonte di responsabilità.

Solo per le strutture burocratiche semplici (si pensi a comuni di modeste dimensioni) si potrebbe ammettere che il responsabile della struttura di esecuzione possa anche rivestire di volta in volta le funzioni di responsabile del singolo procedimento di esecuzione, purché non si faccia confusione tra le competenze da responsabile della struttura di esecuzione e quelle da responsabile del singolo procedimento.

Qualora non possa, per qualsiasi ragione, più seguire l'attività esecutiva (ad es. quiescenza o trasferimento), il responsabile del procedimento deve essere immediatamente sostituito con provvedimento formale del responsabile della struttura di esecuzione; il provvedimento di sostituzione va trasmesso a questo Ufficio.

L'attività esecutiva è vincolata nell'*an* e nel *quando*, prevedendo lo stesso Legislatore l'obbligo di avviare immediatamente l'azione di recupero del credito, mentre nel *quomodo*, in capo alla P.A. creditrice residua un margine di discrezionalità nell'individuazione delle modalità di



riscossione tipizzate, purché venga assicurato il principio di efficacia dell'esecuzione, in cui finisce per sintetizzarsi la prescrizione legislativa a effettuare *“la scelta attuativa ritenuta più proficua in ragione dell'entità del credito, della situazione patrimoniale del debitore e di ogni altro elemento o circostanza a tal fine rilevante”* (comma 3, art. 214).

La riscossione del credito erariale è, quindi, effettuata: a) mediante recupero in via amministrativa; b) mediante esecuzione forzata di cui al Libro III del codice di procedura civile; c) mediante iscrizione a ruolo ai sensi della normativa concernente, rispettivamente, la riscossione dei crediti dello Stato e degli enti locali e territoriali (comma 5, art. 214).

Si ritiene che in un'ottica di efficacia dell'esecuzione l'amministrazione non sia obbligata a scegliere una sola modalità esecutiva, ma, fermo restando il rispetto del principio di proporzionalità che non consente un eccesso di mezzi sul fine, possa avvalersi in concomitanza delle diverse modalità di recupero del credito.

Passando ad una analisi di sintesi della sequenza legale, va, innanzitutto, individuata una fase pre-esecutiva affidata al pubblico ministero contabile territorialmente competente, il quale, ottenuta copia della sentenza munita della formula esecutiva, la comunica all'amministrazione o all'ente titolare del credito erariale (comma 1, articolo 213).

Il responsabile della struttura di esecuzione deve:

- immediatamente dare inizio alla esecuzione con la notifica del titolo esecutivo *“al condannato personalmente, ai sensi degli articoli 137 e seguenti del codice di procedura civile”* (comma 3, art. 213);
- nominare il responsabile del procedimento di esecuzione e comunicarlo, unitamente all'avvenuto inizio dell'esecuzione, al Procuratore regionale (comma 2, art. 214);
- scegliere la modalità attuativa più proficua del credito erariale (comma 2, art. 214) e comunicarla al Procuratore regionale;
- eseguire le specifiche istruzioni del pubblico ministero contabile per il tempestivo e corretto svolgimento dell'azione di recupero del credito erariale (comma 6, art. 214);
- valutare se iscrivere ipoteca sui beni del debitore (comma 3, art. 215);
- predisporre eventuale piano di rateizzazione, sottoporlo per l'approvazione al pubblico ministero contabile e vigilare sull'adempimento (commi, 5 e 6 art. 215);
- vigilare sull'attività del concessionario qualora individuato per il recupero mediante iscrizione a ruolo;



CORTE DEI CONTI

- porre in essere tutte le attività necessarie per il tempestivo e integrale recupero del credito erariale.

Il responsabile del procedimento deve:

- trasmettere, dopo tre mesi dalla chiusura dell'esercizio finanziario, la relazione su riscosso e da riscuotere a carico del responsabile del procedimento (comma 8, art. 214);
- eseguire le istruzioni ricevute o le attività delegate dal responsabile della struttura di esecuzione (ad es. notifica sentenza con formula esecutiva);
- informare tempestivamente il responsabile della struttura di esecuzione di ogni evento che ostacoli o possa ostacolare il recupero del credito erariale.

Inoltre, il responsabile del procedimento può stimolare il ricorso ad eventuale richiesta di istruzioni o accertamenti patrimoniali che il responsabile della struttura di esecuzione può chiedere al pubblico ministero contabile (comma 6, art. 214; ultimo periodo comma 3, art. 214) o, laddove consentito dalla norma, e solo per pareri e patrocinio innanzi al giudice ordinario, all'Avvocatura dello Stato (comma 7, art. 214).

Certo è che il titolo esecutivo riconosce un credito da recuperare e la gestione di tale recupero è dal Legislatore affidato al responsabile della struttura di esecuzione unitamente a specifici obblighi che non tollerano superficialità o inerzie.

Conseguentemente, il responsabile della struttura di esecuzione, essendo responsabile della gestione dell'attività esecutiva, non solo deve adempiere agli obblighi sopra esposti, ma deve vigilare sull'operato di ciascun responsabile del procedimento di esecuzione.

Per mera completezza in questa sede, merita un cenno l'istituto della ritenuta cautelare previsto dall'articolo 82, comma 1, secondo cui *“Qualora l'amministrazione o l'ente danneggiati abbiano, in virtù di sentenza definitiva di condanna passata in giudicato per responsabilità amministrativa, ragione di credito verso aventi diritto a somme dovute da altre amministrazioni o enti, possono richiedere la sospensione del pagamento; questa deve essere eseguita in attesa del provvedimento definitivo”*.

La norma ricalca l'istituto del c.d. fermo amministrativo previsto dal comma 6 dell'articolo 69 del regio decreto 2440/1923, ma non è ad esso sovrapponibile, richiedendo, la ritenuta cautelare introdotta dal codice, una irreversibilità della ragione di credito (*“sentenza definitiva di condanna passata in giudicato per responsabilità amministrativa”*) equiparabile ad un titolo esecutivo definitivo.



CORTE DEI CONTI

L'istituto della ritenuta cautelare è espressione della volontà legislativa di dotare l'amministrazione di agevoli strumenti di recupero del credito erariale e, al contempo, responsabilizzare gli organi tenuti a recuperare tempestivamente ed efficacemente il credito erariale da tutte le provviste pubbliche del debitore.

In sostanza, con la ritenuta cautelare si intende assicurare il credito dell'amministrazione ed evitare che il debitore dell'Erario percepisca da quest'ultimo somme che l'Erario medesimo deve, invece, recuperare per eseguire la condanna contabile di secondo grado.

I destinatari in indirizzo quali organi apicali disporranno come diramare la presente alle articolazioni interne e periferiche, agli organi di controllo interno nonché agli organi ed enti pubblici e privati controllati o vigilati.

È auspicabile un positivo impulso dei Sigg. Prefetti in sede di Conferenza Permanente e che i Sigg. Questori diramino la presente anche ai dipartimenti regionali o infraregionali delle cc.dd. specialità (Postrada, Polfer) ubicati nel territorio di competenza.

Il contenuto della presente circolare è rivolto esclusivamente ai destinatari allorché operino funzionalmente nel territorio di competenza della Procura regionale della Corte dei conti siciliana.

Eventuali atti di organizzazione e regolamentazione adottati da ciascun organo o ente in attuazione della presente potranno trasmettersi, per conoscenza, a questo Ufficio.

Palermo, 20 febbraio 2020

f.to digitalmente
Il Procuratore Regionale
Gianluca Albo



CORTE DEI CONTI