



Regione Lombardia

Giunta Regionale
Salute
U.O. Rapporti Istituzionali, Giuridico-Legislativo, personale e Medicina Convenzionata Territoriale
marco_paternoster@regione.lombardia.it

P.za Città di Lombardia 1
20124 Milano

tel 02.6765.2097

fax 02/6765.8433-3301

www.regione.lombardia.it

Il Dirigente

Data 18.06.2013

Prot. n. 41.2013.0018017

Ai Direttori Generali

- ASL Lombardia
- Aziende Ospedaliere
- IRCCS di diritto pubblico trasformati in Fondazioni
- AREU

Oggetto: Denunce di danno erariale in materia di responsabilità dei medici operanti presso gli enti e le aziende sanitarie regionali.

Nel trasmettere, in allegato, copia della nota del Procuratore Regionale presso la Corte dei Conti relativa a quanto in oggetto, si richiama la Vostra attenzione sugli adempimenti di competenza.

Cordiali saluti

Marco Paternoster

Referente: Marina Cancellieri Tel. 02 6765 4306

R. NOSSI
14/5/2013



Regione Lombardia
SALUTE
Arrivo 10/05/2013 09:30
H1.2013.0014226 14/05/2013 14:07

Giunta

1) RAPPORTO
INIZI
2) D G ↑
P.C.A.S.

Corte dei Conti
Al Procuratore Regionale

Milano, 08 maggio 2013

Al Sig. Presidente
della Regione Lombardia
Dott. Roberto Maroni
Piazza Città di Lombardia, 1
20124 Milano

Al Sig. Assessore alla Sanità
della Regione Lombardia
Dott. Mario Mantovani
Piazza Città di Lombardia, 1
20124 Milano

Al Sig. Direttore Generale
della Sanità
Dott. Walter Bergamaschi
Piazza Città di Lombardia, 1
20124 Milano



Oggetto: denunce di danno erariale in materia di responsabilità dei medici operanti presso gli enti e le aziende sanitarie regionali.

A seguito del moltiplicarsi delle denunce inoltrate da enti ed aziende sanitarie regionali per i danni patrimoniali derivanti da diagnosi o trattamenti chirurgici erronei ascrivibili a gravi comportamenti colposi del personale sanitario e in particolare dei dirigenti medici (c.d. "malpractice medica") si precisa quanto segue.



Com'è noto il Procuratore Generale presso la Corte dei Conti, con nota 2 agosto 2007, n. prot. PG 9434/2007/P, ha impartito le necessarie istruzioni per garantire un tempestivo inoltro delle denunce di danno erariale alle Procure Regionali della Corte dei Conti.

In detta nota, che deve intendersi integralmente richiamata nella presente, che comunque si allega in copia, è stato opportunamente precisato che la denuncia dei fatti dannosi per il pubblico erario costituisce il presupposto essenziale per la tempestiva attivazione del sistema giurisdizionale diretto all'accertamento della responsabilità amministrativa intestato alla Corte dei Conti, a garanzia del buon uso delle risorse pubbliche dello Stato Comunità.

Attraverso la denuncia si realizza la necessaria collaborazione delle pubbliche amministrazioni nell'accertamento delle fattispecie di illecito erariale, anche in considerazione di quanto disposto dall'art. 1, comma 3, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, che ricollega alla mancata denuncia da parte dei soggetti responsabili con conseguente prescrizione del diritto al risarcimento del danno, un'autonoma fattispecie di responsabilità erariale.

Il presupposto dell'obbligo di denuncia è costituito naturalmente dal verificarsi di un fatto dannoso per la finanza pubblica statale, regionale o locale. La giurisprudenza contabile ha contribuito a precisare il concetto di verifica del "fatto dannoso" che costituisce, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della L. 20/1994, il *dies a quo* della decorrenza del termine prescrizione nell'ipotesi di responsabilità amministrativa non caratterizzata dall'occultamento doloso del danno. Invero, nelle predette ipotesi la prescrizione si verifica al momento della realizzazione dell' "evento dannoso", inteso come danno concreto ed attuale. Ne deriva che non sorge alcun obbligo di denuncia al momento della constatazione di fatti che manifestino una mera potenzialità lesiva.

Al fine di rendere efficace l'azione di responsabilità amministrativa esercitata dalla Procura regionale della Corte dei Conti la denuncia dovrà contenere:

1. l'indicazione del fatto dannoso, il quale dovrà essere compiutamente descritto;
2. l'importo del presunto danno subito dall'erario, ove determinabile esattamente nel suo ammontare, ovvero, l'indicazione dei parametri per la determinazione equitativa del danno stesso ex art. 1126 c.c.;
3. l'identificazione, ove possibile, dei presunti responsabili;



4. ogni elemento idoneo a stabilire il grado di colpevolezza del presunto responsabile, fermo restando che ogni valutazione al riguardo (come pure l'esatta individuazione dei responsabili del danno) spetta inderogabilmente al pubblico ministero contabile.

Solo una denuncia così strutturata, infatti, è suscettibile di integrare una notizia specifica e concreta di danno ai sensi di quanto disposto dall'art. 17 del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2009, n. 102.

Infine, come ricordato dall'accennata nota del Procuratore Generale della Corte dei conti del 2 agosto 2007, la denuncia, una volta constatata la verifica dell'evento lesivo, dovrà essere trasmessa "immediatamente" alla Procura regionale, sulla base degli atti in possesso dell'amministrazione, a prescindere dall'ulteriore attività istruttoria riservata all'organo requirente.

La trasmissione immediata della *notitia damni*, tuttavia, non esclude che la denuncia essa debba avere nel contempo un grado di completezza tale da consentire alla predetta Procura regionale di avviare utilmente l'attività istruttoria di propria competenza. Invero, una denuncia priva di completezza, per quanto tempestiva, dilata comunque i termini per l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa.

Per quanto in particolare concerne le denunce al patrimonio dell'ente derivanti dalla c.d. "malpractice medica", l'ente o l'azienda sanitaria dovranno indicare specificamente gli elementi che contribuiscono a delineare il comportamento del medico come gravemente negligente o imprudente ovvero connotato da grave imperizia, alla luce dello stato dell'arte medica nonché del livello di specializzazione professionale e dell'esperienza dello stesso sanitario (cattedratico, primario, aiuto, specialista o semplice specializzando).

A tal fine dovranno essere trasmessi i rapporti delle Commissioni medico legali interne all'azienda, completi delle contestazioni mosse al sanitario e delle controdeduzioni fornite dal medesimo a garanzia del contraddittorio procedimentale.

Infine, giova ricordare che l'obbligo di denuncia non si esaurisce con la prima segnalazione dell'evento lesivo, ma comporta l'ulteriore dovere di aggiornare la Procura regionale - anche in assenza di specifiche sollecitazioni - riguardo ai successivi sviluppi della vicenda, trasmettendo:



- i risultati di ulteriori indagini interne disposte di propria iniziativa;
- di relativi al procedimento disciplinare, ove attivato;
- i dati e i documenti relativi all'instaurazione di eventuali procedimenti penali, civili, amministrativi o arbitrari, nonché le decisioni (sentenze o lodi) pronunciate all'esito degli stessi, precisando se siano passate in giudicato o altrimenti divenute inoppugnabili.



Antonio CARUSO





*Al Procuratore Generale
presso la Corte dei Conti*

Prot. n. PG 9434/2007P

Roma, 2 agosto 2007

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
Ministero per le riforme e le innovazioni nelle
P.A. - Dipartimento della Funzione Pubblica

Ai Sigg.ri Ministri

Al Sig. Procuratore generale
presso la Corte Suprema di Cassazione

Ai Sigg.ri Procuratori generali della
Repubblica presso le Corti d'Appello

Al Sig. Avvocato generale dello Stato

Alla Ragioneria Generale dello Stato
Ispettorato Generale di finanza

All'Alto Commissario per la prevenzione
ed il contrasto della corruzione

All'Autorità per la vigilanza sui contratti
pubblici di lavori, servizi e forniture

Al Sig. Presidente della Regione Siciliana

Al Sig. Presidente della Regione Sardegna

Al Sig. Presidente
della Regione Trentino Alto Adige

Al Sig. Presidente
della Regione Valle d'Aosta

Al Sig. Presidente
della Regione Friuli Venezia Giulia

Ai Sigg.ri Presidenti delle
Province autonome di Trento e Bolzano

Ai Sigg.ri Presidenti delle Giunte
delle Regioni a statuto ordinario

Al Sig. Commissario dello Stato
per la Regione Siciliana

Ai Sigg.ri Commissari del Governo

Ai Sigg.ri Prefetti responsabili
degli Uffici territoriali del Governo

Ai Sigg.ri Presidenti degli enti pubblici
(tramite i Ministeri vigilanti)

LORO SEDI

OGGETTO: nota interpretativa in materia di denunce di danno erariale ai Procuratori regionali presso le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti.

1. – Premessa.

La diramazione di una nuova nota interpretativa, in ordine 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, si rende necessaria per le seguenti ragioni: l'ampliamento dei confini della giurisdizione contabile a seguito di pronunce della Corte di cassazione (che hanno affermato la sussistenza della potestà di cognizione del giudice contabile sulla responsabilità di amministratori o dipendenti per danni causati ad enti pubblici economici ed a società a partecipazione pubblica) e di recenti interventi legislativi (in materia di danno ambientale, si veda l'art. 313, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006); le modifiche alla legge n. 241 del 1990, operate dalla legge n. 15 del 2005, per quanto attiene, in particolare, alle funzioni del dirigente delle unità organizzative e del responsabile del procedimento amministrativo; gli spazi di potestà di regolamentazione, in materia di disciplina dei procedimenti amministrativi e di organizzazione interna, riconosciuti alle Regioni ed agli enti locali dal nuovo titolo V della Costituzione; l'espressa previsione normativa dell'obbligo di denuncia a carico di altri soggetti pubblici e la sopravvenuta modifica di alcune norme; l'entrata in vigore di ulteriori sistemi di raccordo fra il P.M. presso il giudice contabile e le autorità giudiziarie ordinarie.

Come le precedenti note sulla questione (prot. n. I.C./2 del 27 maggio 1996 e n. I.C./16 del 28 febbraio 1998), anche la presente vuole assicurare che le denunce di danno diano efficacemente modo al Pubblico Ministero 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.

Le Autorità destinatarie del presente atto, nel prenderne nota, vorranno curare la comunicazione dello stesso ai titolari degli uffici tenuti ai relativi adempimenti.

In particolare, i Sigg.ri Ministri vorranno disporre la comunicazione della presente nota ai dirigenti dell'amministrazione, titolari di uffici centrali e periferici, ed ai funzionari con compiti ispettivi; il sig. Ministro dell'economia e delle finanze vorrà provvedere affinché la stessa sia portata a conoscenza anche dei Presidenti degli enti pubblici economici statali e dei Presidenti dei consigli di amministrazione delle società per azioni a partecipazione statale; i Sigg.ri Presidenti delle Giunte delle Regioni a statuto ordinario e speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano sono pregati di effettuare analoga comunicazione ai Presidenti degli enti subregionali (compresi quelli economici) e di quelli sottoposti al controllo delle suddette Province autonome ed ai Presidenti dei consigli di amministrazione (od organi equivalenti) delle società per azioni partecipate dalle Regioni e dalle suddette Province.

I Presidenti delle Giunte regionali sono delegati a comunicare la presente nota ai Sigg.ri Presidenti delle amministrazioni provinciali ed ai Sigg.ri Sindaci che, a loro volta, faranno in modo che ne abbiano notizia i dirigenti degli enti locali, i collegi dei revisori, gli altri eventuali organi di controllo interno, le aziende ed istituzioni dipendenti, nonché i Presidenti dei consigli di amministrazione (od organi equivalenti) delle società partecipate dagli enti locali.

I Sigg.ri Presidenti degli enti pubblici anche economici e dei consigli di amministrazione (od organi equivalenti) delle società per azioni a partecipazione pubblica, cui la presente sarà, come detto, indirizzata dalle amministrazioni vigilanti e dagli enti pubblici che partecipano al capitale

sociale, vorranno darne comunicazione ai componenti dei consigli di amministrazione, ai dirigenti, agli organi di vigilanza e di controllo interni.

I Sigg.ri Prefetti, responsabili degli Uffici Territoriali del Governo, vorranno agevolare la diffusa conoscenza in qualità di presidenti, ai sensi dell'art. 4 del d.P.R. n. 287 del 2001, delle conferenze permanenti dei responsabili delle strutture periferiche dello Stato.

2. - Soggetti tenuti all'obbligo di denuncia.

La denuncia di fatti dannosi per il pubblico erario costituisce, come accennato, essenziale presupposto per l'attivazione del sistema giurisdizionale diretto all'accertamento di responsabilità amministrative, a garanzia del buon uso delle risorse pubbliche che costituisce un interesse di tutti i cittadini.

La collaborazione, in tal senso, da parte dei pubblici apparati è, pertanto, necessaria, anche tenuto conto che l'art. 1, comma 3, della legge n. 20 del 1994 chiama a rispondere del danno erariale coloro che, con l'aver "omesso o ritardato la denuncia", abbiano determinato la prescrizione del relativo diritto al risarcimento.

Trattasi di una autonoma e specifica forma di responsabilità amministrativa.

Riguardo ai dipendenti statali, il tutt'ora vigente art. 20 del d.P.R. n. 3 del 1957 individua quali soggetti obbligati a tale denuncia non solo il direttore generale o il capo servizio, ma anche il Ministro se il fatto dannoso sia imputabile al primo o al capo di un servizio posto alle sue dirette dipendenze. Il suddetto articolo prevede, poi, un analogo dovere a carico dei funzionari con compiti ispettivi.

Tale norma, viene, altresì, in rilievo, nei casi in cui il legislatore rinvia, nel delineare l'ambito della giurisdizione della Corte dei conti, alla disciplina vigente in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato (è il caso,

ad es., degli amministratori e dipendenti delle strutture sanitarie pubbliche per i quali si veda l'art. 28 del d.P.R. n. 761 del 1979).

Si ricorda che l'art. 313, comma 6, del d.lgs n. 152 del 3 aprile 2006, recante norme in materia ambientale, prevede che il Ministro dell'ambiente, a seguito dell'avvenuto accertamento di un danno ambientale, provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, anziché emanare l'ordinanza ingiunzione di pagamento, prevista dal precedente comma 2 dello stesso articolo, invia un rapporto all'Ufficio del P.M. presso il giudice contabile competente per territorio.

Per gli amministratori ed i dipendenti delle regioni ordinarie, trova applicazione l'art. 33 del d.lgs n. 76 del 2000 che rinvia agli istituti vevoli, in materia, per i dipendenti delle amministrazioni statali; per la Regione Siciliana si vedano gli art.li 54 l. rg. n. 7 del 1971 e 9, comma 9, l. rg. n. 2 del 2007; per i revisori, gli amministratori ed i dipendenti degli enti locali si vedano gli articoli 93 e 239 del d.lgs. n. 267 del 2000; nel caso di danni accertati in sede di procedura di risanamento, a seguito di dissesto finanziario di enti locali, la denuncia spetta all'organo straordinario di liquidazione (v. art. 252 del d.lgs. n. 267 del 2000); per i vertici amministrativi degli enti pubblici di cui alla legge n. 70 del 1975, si veda l'art. 90 del d.P.R. n. 97 del 2003. Riguardo agli obblighi, in materia, degli amministratori e dei revisori dei conti delle camere di commercio si vedano gli art.li 33 e 34 del d.P.R. n. 254 del 2005.

Vi sono, inoltre, previsioni normative riferite ad ulteriori categorie di pubblici dipendenti (per gli appartenenti all'Esercito si vedano gli art.li 7 ed 8 del d.P.R. n. 167 del 2006; per gli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza gli art.li 56-64 del D.M. n. 292 del 2005). Specifici obblighi di denuncia sono contenuti nell'art. 10, comma II, della legge n. 724 del 1994 (in materia sanitaria) e nell'art. 6 del d.lgs n. 163 del 2006, a carico dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Si richiama l'attenzione sul fatto che i dirigenti responsabili delle strutture amministrative erogatrici di fondi comunitari o degli organismi di controllo della loro gestione sono tenuti, sulla base della normativa relativa all'obbligo in questione applicabile ai soggetti operanti all'interno delle varie amministrazioni interessate, a denunciare al P.M. presso il competente giudice contabile eventuali danni erariali connessi all'utilizzo dei fondi in questione.

Si rammenta, altresì, che l'art. 23, comma 5, della legge n. 289 del 2002, stabilisce che i provvedimenti di riconoscimento del debito, posti in essere dalle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, devono essere trasmessi alla competente Procura regionale presso il giudice contabile.

E' evidente che la terminologia usata, a volte, in passato dal legislatore (ad es. l'uso dei termini direttore generale, capo servizio o ispettore generale, di cui all'art. 20 del d.P.R. n. 3 del 1957), va interpretata alla luce dell'evoluzione 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, oggi, ad es., capi comparto, dirigenti generali, segretari generali) che dai soggetti preposti ai singoli settori (dirigenti, vice dirigenti o soggetti aventi funzioni di coordinamento).

Ovviamente, anche gli organi di controllo sono tenuti alla denuncia di fatti dannosi per la finanza pubblica (si veda, in proposito, l'art. 20, II comma, del d.P.R. n. 3 del 1957).

In particolare, l'obbligo in discorso riguarda gli organi di controllo interno, di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 286 del 1999, competenti al riscontro della regolarità amministrativa e contabile dell'azione amministrativa.

L'Ispettorato per la funzione pubblica, di cui all'art. 60, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 (come modificato dall'art. 10 bis della legge n. 248 del 2005), è obbligato a denunciare al P.M. presso il competente giudice

contabile, anche a seguito di segnalazioni di privati cittadini o pubblici dipendenti, irregolarità, ritardi o inadempienze delle amministrazioni pubbliche dalle quali possano derivare danni alle stesse.

L'Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione, istituito con la legge n. 3 del 2003, è tenuto a denunciare al P.M. presso il competente giudice contabile le ipotesi di responsabilità amministrativa, che potrebbero evidenziarsi a seguito di accertamenti diretti o delegati presso le amministrazioni pubbliche, di monitoraggio su procedure contrattuali e di spesa o grazie alla collaborazione dei servizi di controllo interno.

Sono esentati dall'obbligo in questione, ai sensi dell'art. 1, comma 6, del decreto legislativo n. 286 del 1999, gli addetti alle strutture che, all'interno delle amministrazioni pubbliche, effettuano il controllo di gestione, la valutazione dei dirigenti ed il controllo strategico.

Ciò non esclude, in presenza dei relativi presupposti, la sussistenza di un obbligo di denuncia di eventuali danni erariali, in capo ai titolari degli uffici o organi (tenuti all'obbligo in discorso) destinatari delle relazioni degli addetti alle suddette tipologie di controllo.

E' bene specificare, in materia, che l'obbligo in questione 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. Invece, il dovere in discorso è proprio dei singoli controllori, quando operano individualmente nell'adempimento di specifiche attività di controllo, senza riferire al collegio.

Sulla responsabilità amministrativa degli appartenenti agli organi collegiali è utile, altresì, richiamare l'art. 1, comma 1-ter, della legge n. 20 del 1994 che rende, eventualmente, imputabili solo 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.

Denunce di possibili danni erariali vengono effettuate alle Procure presso le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti anche dalle articolazioni regionali e centrali di quest'ultima addette a funzioni di controllo. Tale prassi non si ritiene contrastante con l'ordinamento giuridico.

Occorre, poi, evidenziare 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'art. 129, comma 3, delle norme di attuazione del c.p.p., in merito all'esercizio dell'azione penale, nel caso di reati che hanno cagionato un danno all'erario.

Anche se la legge stabilisce il suddetto obbligo di informativa solo nei casi di esercizio dell'azione, sarebbe opportuno che il P.M. presso il giudice penale, comunicasse anche le richieste di archiviazioni, relative a fatti che, pur non costituenti reati, potrebbero concretizzare ipotesi di responsabilità amministrativa.

Deve, inoltre, ritenersi che spetti al giudice dell'esecuzione, individuato ai sensi dell'art. 665 c.p.p., l'invio al P.M. presso il giudice contabile delle sentenze penali di condanna, di cui agli art.li 6, comma 2, e 7 della legge n. 97 del 2001. Ciò in conformità con quanto stabilito dal Ministero della Giustizia - Dipartimento per gli affari di giustizia (Direzione generale della giustizia penale), con la circolare n. 027.001.04.69 del 26/10/ 2006.

Mentre le sentenze di cui all'art. 7 della suddetta legge vanno inviate al Procuratore regionale competente, quelle di cui all'art. 6, comma 2, di tale legge, ancorché non irrevocabili, vanno trasmesse al Procuratore generale presso la Corte dei conti. Tale è anche l'interpretazione, sul punto, contenuta nella suddetta circolare.

Comunque, nei casi previsti dal suddetto art. 6, comma 2, della legge n. 97 del 2001, si ritiene opportuno l'invio di copia delle sentenze di condanna anche al competente Procuratore regionale presso il giudice contabile.

A seguito di ripetuti interventi del Giudice regolatore della giurisdizione (si vedano, recentemente, Cass. sez. un. ord. n. 4511 del 2006 e sent. n. 15458 del 2007), è pacifica la sussistenza del potere di cognizione del giudice contabile sulla responsabilità di amministratori o dipendenti per danni causati ad enti pubblici economici ed a società a partecipazione pubblica. Tale circostanza pone la necessità di individuare coloro che, all'interno di tali soggetti, sono tenuti all'obbligo in esame.

Riguardo, in particolare, alle società per azioni a partecipazione pubblica, occorrono alcune precisazioni, connesse al sistema di amministrazione e controllo adottato dalle stesse.

In società regolate dal sistema tradizionale di amministrazione e controllo (art.li 2380 bis – 2409 septies del codice civile), è da ritenersi obbligato alle denunce in discorso, in primo luogo, il consiglio di amministrazione, organo al quale spetta, di regola, in via esclusiva e con metodo collegiale, la gestione dell'impresa (salvo deleghe, in tal caso il soggetto delegato è tenuto, ai sensi dell'art. 2381, quinto comma, c.c., a riferire al consiglio almeno ogni 6 mesi sull'andamento della gestione e, perciò, anche riguardo a possibili fatti dannosi per la società). In particolare, ai fini in discorso, viene in rilievo l'art. 2392, II comma, c.c., che afferma la responsabilità degli amministratori "se essendo a conoscenza di fatti pregiudizievoli non hanno fatto quanto potevano per impedirne il compimento o eliminarne o attenuarne le conseguenze dannose".

Analogo obbligo di denuncia spetta al collegio sindacale, visti i doveri e poteri di vigilanza (artt. 2403 e 2403 bis c.c.) e le connesse responsabilità (v. art. 2407, II comma, c.c., che dispone nel senso che i sindaci "sono responsabili solidalmente con gli amministratori per i fatti o le omissioni di questi, quando il danno non si sarebbe prodotto se essi avessero vigilato in conformità degli obblighi della loro carica"), oltre che ai soggetti tenuti al controllo contabile (2409 bis c.c.), considerato il rinvio al regime della responsabilità dei sindaci (art. 2409 sexies c.c.).

Nelle società rette dal sistema dualistico (art.li 2409 octies – 2409 quinquiesdecies c.c.) l'obbligo in questione può ritenersi gravante, in primo luogo, sul consiglio di gestione, che esercita, sostanzialmente, le funzioni di un consiglio di amministrazione. In particolare, per i componenti del consiglio di gestione, il legislatore richiama espressamente (art. 2409 undecies) il regime della responsabilità degli amministratori delle società regolate dal sistema tradizionale (art. 2392 c.c.). Sono, parimenti, obbligati i soggetti addetti al controllo contabile (visto il rinvio operato dall'art. 2409 quinquiesdecies all'art. 2409 sexies in materia di responsabilità dei soggetti incaricati del controllo contabile nelle società rette dal sistema tradizionale) ed il consiglio di sorveglianza, che esercita, tra l'altro, funzioni di vigilanza analoghe a quelle del collegio sindacale (in particolare, è tenuto a denunciare al tribunale, ex art. 2409 c.c., i casi di gravi irregolarità nella gestione) e può promuovere azione di responsabilità nei confronti dei componenti del consiglio di gestione (art. 2409 terdecies, I co. c.c. lett. d). I componenti del consiglio di sorveglianza sono soggetti ad una responsabilità analoga a quella gravante sui sindaci (art. 2409 terdecies, III co., c.c.) .

Nel caso di regime a sistema monistico (artt. 2409 sexiesdecies – 2409 noviesdecies c.c.), sono tenuti all'obbligo di cui si discute il consiglio di amministrazione (visto il rinvio al regime della responsabilità degli amministratori delle società regolate dal sistema tradizionale, operato dall'art. 2409 noviesdecies, I co., c.c.), il comitato per il controllo sulla gestione (considerate le funzioni di vigilanza esercitate, v. art. 2409 octiesdecies, V co. lett. b), c.c.) ed i soggetti addetti al controllo contabile (tenuto conto del rinvio, di cui all'art. 2409 noviesdecies, al regime della responsabilità dei soggetti incaricati del controllo contabile nelle società regolate dal sistema tradizionale).

Riguardo agli enti pubblici economici, l'obbligo di denuncia in questione, deve ritenersi faccia capo ai titolari degli organi che, secondo i rispettivi ordinamenti, esercitano funzioni di amministrazione e controllo. Ciò in quanto è

implicito nel rapporto che lega i titolari degli stessi all'ente il dovere di questi ultimi (desumibile dall'art. 2104 c.c.) di agire per eliminare o attenuare gli effetti di comportamenti dannosi subiti dal soggetto nel cui interesse operano.

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

3.- Presupposti delle denunce.

Il presupposto perché sorga l'obbligo di denuncia 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'art. 1, comma 2, della legge n. 20 del 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, ovvero, con la lesione del bene immagine di cui è titolare l'amministrazione danneggiata, nel caso di danno non patrimoniale.

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'art. 1, comma 2, della legge n. 20 del 1994), nasce dal momento della scoperta del fatto dannoso da parte del

soggetto obbligato o, comunque, dal momento in cui quest'ultimo è venuto a conoscenza dello stesso.

La necessità che il danno, per dar luogo ad un dovere di denuncia, debba essere concreto ed attuale, esclude dall'obbligo fatti aventi solo una potenzialità lesiva. Però, in tali ipotesi 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 verifica, i fatti vanno, ovviamente, denunciati, tempestivamente, al P.M. presso il giudice contabile.

4. - Contenuto delle denunce.

A proposito del contenuto della denuncia in questione, l'art. 20 del d.P.R. n. 3 del 1957, prescrive che la stessa comprende "tutti gli elementi raccolti per l'accertamento della responsabilità e la determinazione dei danni".

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

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

- 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 art. 1226, c.c.).

Costituisce un elemento facoltativo della denuncia, tranne i casi in cui sia chiara la partecipazione di determinati soggetti ai fatti dannosi (ad es. nel caso

di condanne penali), l'indicazione nominativa di coloro cui possa essere presuntivamente imputato l'evento lesivo. Parimenti facoltativa è la rappresentazione di motivate valutazioni circa la colpevolezza di questi ultimi. 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 gli attuali domicili dei presunti responsabili del danno.

Nel caso in cui taluno di questi ultimi risulti deceduto, su delega della competente Procura regionale, l'amministrazione da cui dipendevano 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'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 di tale adempimento 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.

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'art. 9 comma 8 del d.P.R. n. 367 del 1994, alla competente sezione regionale del controllo della Corte dei conti.

5. - Tempi delle denunce.

La denuncia, una volta verificatosi l'evento lesivo, deve essere immediata e deve essere effettuata 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 una tempestiva denuncia si desume, indirettamente, dalla suddetta 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, cioè pervenuta alla Procura competente quando non è più tecnicamente possibile l'attivazione delle iniziative giudiziali prima della scadenza del termine di prescrizione.

Il fatto che la denuncia debba essere immediata non esclude che essa debba anche 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, per quanto immediata, dilata comunque i tempi per l'effettiva azionabilità della pretesa risarcitoria.

Sempre a proposito della irrinunciabile coesistenza delle due caratteristiche essenziali - tempestività e completezza - della denuncia, meritano specifica attenzione i casi in cui fatti che possano comportare responsabilità

amministrativa vengano a conoscenza dell'amministrazione, a seguito di iniziative assunte dall'Autorità giudiziaria penale (es. 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'art. 129, commi 1 e 3 bis, disp. att. c.p.p.; adozione di misure interdittive personali ex artt. 287 ss. c.p.p.; ecc.). In questi casi, ferme restando le obiettive, eventuali, diversità tra i profili oggetto dell'indagine penale e quelli amministrativo-patrimoniali, rivestiti dagli stessi fatti, l'amministrazione, in considerazione del possibile dilatarsi dei tempi dell'indagine penale, è tenuta a denunciare immediatamente alla competente Procura presso il giudice 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 esauritivo sugli sviluppi che la vicenda avrà avuto nella distinta sede penale.

6. - Modalità procedurali particolari.

La generale validità delle indicazioni finora fornite non esclude la praticabilità di una procedura più snella per l'assolvimento dell'obbligo di denuncia, nelle fattispecie di seguito indicate. Essa consiste nell'inoltro alla Procura presso la Corte dei conti territorialmente competente, a cadenza periodica (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, riguardano i danni derivanti da incidenti stradali, nel caso di mancato risarcimento (totale o parziale) da parte di società assicuratrici.

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..

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

Aver adempiuto, con tempestività ed esaustività, all'obbligo di denuncia non spoglia le pubbliche 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, al fine di interrompere la decorrenza del termine di prescrizione.

L'amministrazione ha, poi, il potere - nelle more di decisioni definitive del P.M. presso il giudice contabile - di assumere proprie iniziative nei confronti del dipendente per conseguire, in via amministrativa, la rifusione del danno. Tale, eventuale, circostanza va tempestivamente segnalata al P.M. contabile competente.

E' 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, compresa 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.

8. - Il presente atto sostituisce integralmente quello precedente, sullo stesso oggetto, prot. n. I.C./16 del 28 febbraio 1998.

Il Procuratore Generale

Claudio De Rose

