



Regione Siciliana
Il Vicepresidente
Assessore per l'Economia

PAVERO, 01 SET 2021
Prot. N. 5903

CIRCOLARE N. 2

Oggetto: Profili operativi connessi alle segnalazioni e denunce di danno erariale.

A Tutti gli Uffici e le strutture dell'Amministrazione

Con nota interpretativa del 24 febbraio 2020, nell'esercizio delle proprie prerogative, la Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Regione Siciliana, preso atto delle criticità riscontrate nell'applicazione del Codice di Giustizia contabile e, in particolare, in relazione alle fattispecie della segnalazione e denuncia di danno erariale, ha diramato un'ampia e articolata illustrazione dell'applicazione del codice di giustizia contabile in Sicilia, che si allega alla presente e che della stessa deve ritenersi facente parte integrante, ed **al cui contenuto e scrupoloso rispetto si richiamano TUTTI i dipendenti della Regione.**

In proposito si ricorda che, con il D.Lgs. n. 26 agosto 2016, n. 174 è stato emanato il "codice di Giustizia contabile" che, recentemente, in ragione dell'esigenza di ovviare ad alcune difficoltà incontrate nell'applicazione degli istituti non superabili in via ermeneutica, si è consolidato con il nuovo intervento del legislatore, il c.d. correttivo al codice di Giustizia contabile, approvato con il decreto legislativo 7 ottobre 2019, n. 114 ed entrato in vigore il 31 ottobre 2019.

La novella legislativa, non ha abolito alcuni principi cardine della materia, già disciplinata da altre specifiche Fonti (ad es. L. 20/1994) e, tuttavia, anche per il fluire del tempo dalla data del Testo ormai risalente, si è informata a criteri (amministrativo-processuali) più rispondenti agli

impianti normativi che regolano le azioni amministrative processuali avuto riguardo, pure, alle esperienze delle altre giurisdizioni e che, in sintesi, tengono conto dei principi:

- di "**buon andamento della Pubblica Amministrazione**" e del correlato principio di responsabilità in capo ai Dirigenti Pubblici;
- della "**concentrazione**" degli atti processuali tipica del rito del lavoro in massima parte adottata dal (nuovo) codice di Giustizia contabile il cui corollario è (anche):
 - **di celerità e speditezza** del rito con l'obiettivo di deflazionamento del contenzioso;
 - delle opportunità offerte dalla **digitalizzazione degli atti** e della loro veicolazione da remoto.

Tuttavia, precisa la Procura Regionale, considerato il cospicuo lasso di tempo intercorso dalla data di entrata in vigore della novella, *"le titubanze e le omissioni registrate da questo Ufficio nell'applicazione del Codice da parte delle Amministrazioni siciliane (regionali, locali o articolazioni statali, civili e militari) **non possono più ritenersi assorbite nel periodo fisiologico di assestamento recettivo delle novità legislative**".*

Da ciò, al fine di garantire il compiuto e doveroso rispetto delle disposizioni riportate nelle richiamate fonti normative e, con riferimento specifico ai doveri che incombono in capo ai dipendenti della Regione in materia di danno erariale, si ritiene opportuno declinare i principali profili operativi connessi alle segnalazioni di danno erariale alla Procura della Corte dei Conti per una più puntuale intelligenza degli Uffici e delle strutture dell'Amministrazione regionale.

I. Obbligo di denuncia e termini

Il presupposto perché sorga l'obbligo di denuncia è costituito dal verificarsi di *"fatti che possono dar luogo a responsabilità erariali"*.

L'obbligo 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.

Il danno, per far sorgere l'obbligo di denuncia, deve essere concreto ed attuale, con esclusione dall'obbligo dei fatti aventi solo potenzialità lesiva.

II. Soggetti tenuti alla denuncia

L'art. 52, comma 1, del Codice pone un obbligo di denuncia in capo ai responsabili delle strutture burocratiche di vertice delle amministrazioni, comunque denominate, ovvero ai dirigenti o responsabili di servizi, in relazione al settore cui sono preposti, in ordine ai fatti di cui siano venuti a conoscenza, direttamente o a seguito di segnalazione di soggetti dipendenti. In quest'ultimo caso, la norma prescrive che le generalità del pubblico dipendente denunziante siano tenute riservate.

Sono comunque riservate le generalità dei soggetti pubblici o privati che segnalano al Procuratore regionale eventi di danno, anche se non sottoposti all'obbligo di cui all'art. 52, comma 1.

Si ricorda che sono, in ogni caso, tenuti a presentare immediata denuncia di danno direttamente al Procuratore regionale competente, informandone i responsabili delle strutture di vertice delle amministrazioni interessate, gli Organi di controllo e di revisione delle Pubbliche Amministrazioni, nonché i dipendenti incaricati di funzioni ispettive, ciascuno secondo la normativa di settore, nonché gli incaricati della liquidazione di società a partecipazione pubblica.

Pertanto, **fermo restando quanto forma oggetto del paragrafo che precede**, avuto riguardo all'attuale organizzazione della Regione ed al quadro normativo di riferimento, vengono individuati i seguenti soggetti **prioritariamente** tenuti all'obbligo di denuncia, per i fatti presuntivamente commessi da personale incardinato nella struttura diretta o coordinata:

- i. Dirigenti di strutture di massima dimensione comunque denominate;
- ii. Dirigenti di strutture intermedie comunque denominate;
- iii. Dirigenti di unità operative di base comunque denominate;
- iv. Responsabili dei procedimenti comunque denominati.

Nei confronti dei dipendenti non apicali si configura un dovere di segnalazione ai vertici tenuti alla denuncia, con possibile coinvolgimento degli stessi in caso di omessa o ritardata segnalazione di fatti causativi di danno erariale.

In proposito, per uniformità di indirizzo, pur nella peculiare complessità della materia, si ritiene che in linea di principio, al fine di evitare conflitti interni, inefficienti sovrapposizioni di denunce e denunciati sulla

medesima fattispecie, gli Uffici debbano procedere, per dare corso alla segnalazione di danno erariale, seguendo le ordinarie regole adottate per l'emanazione degli atti di rilevanza esterna.

Ne consegue che, in linea di principio, l'invio della segnalazione del prospettato danno erariale alla Procura regionale della Corte dei Conti, dovrà seguire le regole ordinamentali che le Strutture si sono date ai fini della emanazione dei provvedimenti amministrativi di settore con il correlato potere di firma.

Ovviamente dovranno essere attentamente valutati, **con la diligenza e l'accortezza che si impone in capo ai dipendenti pubblici**, eventuali profili di conflitto di interessi tra soggetti sotto e sovraordinati per evitare intuibili resistenze e, soprattutto, di frustrare la ratio delle norme con il presente atto richiamate.

III. Contenuto modalità e tempistica delle denunce

Come previsto dall'art. 53 del Codice la denuncia deve avere i seguenti **contenuti necessari**:

i. una *"precisa e documentata"* esposizione dei fatti e delle *"violazioni commesse"*, con la descrizione dei provvedimenti o dei comportamenti posti in essere in violazione degli obblighi o delle regole di corretta amministrazione e delle norme interne e/o generali violate;

ii. *"l'indicazione ed eventualmente la quantificazione del presunto danno"* subito dall'Amministrazione, ove ciò risulti da fatti conosciuti, ovvero, se non sia precisamente determinabile, i dati in base ai quali emerga l'esistenza dello stesso, anche se di incerta quantificazione.

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.

Alla denuncia devono essere allegati tutti i documenti ritenuti utili e dei quali l'Amministrazione ha la disponibilità per la migliore intelligenza ed ostensibilità della fattispecie, fermo restando che, in ossequio al citato art. 53, la denuncia non può mai consistere in una mera trasmissione di atti.

La denuncia, una volta verificatosi l'evento lesivo, deve essere *"tempestiva"* ed *"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.

La denuncia deve essere anche completa; una denuncia priva di completezza, per quanto immediata, dilata comunque i tempi per l'effettiva azionabilità della pretesa risarcitoria.

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 dall'articolo 52.

In ogni caso è preciso dovere dell'Amministrazione interessata attivare senza indugio ogni azione volta ad impedire il perpetuarsi del danno e ad esercitare le conseguenti attività di recupero, ove possibile, a prescindere dalle azioni che saranno avviate dalla Procura regionale.

E' di tutta evidenza, infatti, che investire l'organo inquirente non legittima l'inerzia rispetto alla dinamica del danno e della condotta illecita, in presenza di effetti perduranti o permanenti o di fattispecie in cui possa provvedersi all'integrale o parziale riparazione delle conseguenze dannose per l'Erario.

A tal riguardo giova rammentare il chiaro disposto dell'art. 52, ultimo comma, del Codice *"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."*

IV. Costituzione in mora

La Pubblica Amministrazione ha 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 anche 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.



Si ritiene altresì che, al fine di evitare nel tempo repliche solo formali degli atti interruttivi della prescrizione l'Amministrazione che si ritiene 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.

V. Esecuzione delle sentenze di condanna

Particolare attenzione va posta alle fasi successive alla emanazione della sentenza di condanna della Corte dei Conti.

E' necessario che al dictum giudiziale si dia concreto seguito realizzando tempestivamente e per intero il recupero delle somme quantificate dal Giudice Contabile.

Del resto, non sarebbe tollerabile frustrare una decisione giudiziale resa al termine di un processo di per sé assai impegnativo e dispendioso, ponendo in ombra la fase ripristinatoria.

Va subito ricordato che l'Ordinamento fissa principi cardine in materia di ristoro dei danni patiti dal creditore.

In particolare, l'art. 2740 c.c "responsabilità patrimoniale" stabilisce che *il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni.*

L'art. 483 c.p.c sancisce che *il creditore può valersi cumulativamente dei diversi mezzi di espropriazione forzata.*

In proposito, va opportunamente premesso che le sentenze e le ordinanze di condanna in materia di responsabilità amministrativo contabile, (così come avviene in via generalizzata per tutte le decisioni Giudiziali) sono provvisoriamente esecutive, con una peculiarità: la proposizione dell'appello (art. 190 C.G.C) comporta ex se la sospensione dell'esecuzione.

E' appena il caso di segnalare che **la sospensione non dà luogo alla totale caduzione del titolo giudiziale di condanna.**

L'efficacia del titolo, secondo quanto riportato nel testo di legge, permane.

Resta, invece, impedita l'attività esecutiva.

Ciò vuol dire, in concreto, che, in presenza del titolo già azionato dall'Amministrazione per recuperare il credito, in caso di appello, non potranno essere poste in essere ulteriori azioni esecutive. Tuttavia, quelle già realizzate (ad esempio le trattenute sui ratei di stipendio) restano ferme; come dire: bloccate in attesa della decisione di appello.

Ciò posto, si segnala che il citato codice di Giustizia contabile disciplina la fase dell'esecuzione agli articoli 214 e seguenti.

I punti salienti delle richiamate norme prevedono:

i. una generale forma di controllo da parte della Procura contabile sulle attività di esecuzione delle sentenze che comunque, anche nel nuovo quadro normativo, permangono in capo alle Amministrazioni interessate e dal cui inadempimento possono discendere responsabilità contabili, disciplinari, dirigenziali e penali;

ii. delle forme agevolative del pagamento delle somme verso i soggetti condannati tramite rateizzazioni del debito che tenga conto dell'ammontare del dovuto e delle condizioni economiche e patrimoniali del debitore. (Tale rateizzazione è sottoposta alla previa approvazione del Pubblico Ministero);

iii. un costante monitoraggio, affidato all'Amministrazione, sullo stato dell'esecuzione di cui va resa edotta la Procura Contabile.

L'amministrazione regionale, a seguito della Deliberazione di Giunta n. 193 del 16 maggio 2019 si avvale, per la fase esecutiva, dell'Ufficio speciale recupero crediti derivanti da sentenze della Corte dei Conti posto alle dirette dipendenze dell'Assessore dell'Economia.

Il predetto Ufficio, in un'ottica di accentramento e uniformità di azione ed univocità di interlocuzione con la Procura regionale della Corte dei Conti, cura l'esecuzione delle sentenze di condanna del Giudice Contabile, secondo le procedure indicate nel Codice di Giustizia contabile che, a loro volta, sono modulate sull'impianto delle norme di cui al Libro III del codice di procedura civile e di esecuzione della Pubblica Amministrazione.

Questa, di norma, per riscuotere i propri crediti, si avvale dell'Agente di Riscossione che agisce attraverso le procedure tipizzate. (Cartella esattoriale, iscrizione a ruolo, pignoramento mobiliare/immobiliare).



Nelle richiamate norme di rito non mancano, tuttavia, specifiche peculiarità, che meritano attenzione.

Il riferimento corre all'art. 215, comma I, del C.G.C. che sancisce:

"il recupero in via amministrativa del credito erariale derivante da condanna è effettuato mediante ritenuta, nei limiti consentiti dalla normativa in vigore, su tutte le somme a qualsiasi titolo dovute all'agente pubblico in base al rapporto di lavoro, di impiego o di servizio compresi il trattamento di fine rapporto e quello di quiescenza, comunque denominati".

La facoltà di aggredire in via esecutiva "amministrativa" il patrimonio del debitore, allorché quest'ultimo rivesta la qualifica di "agente pubblico", costituisce un mezzo più incisivo offerto all'Amministrazione per il soddisfacimento del credito erariale.

Il Legislatore, infatti, ha previsto che, in questi casi, possano essere omesse alcune procedure di rito (ad esempio: il pignoramento presso terzi ex artt. 543 e ss c.p.c., ovvero ricorso all'attività dell'Agente di riscossione) qualora, come detto, il debitore rivesta la qualifica di dipendente pubblico.

Il che consente all'Ufficio recupero crediti di agire direttamente presso il ramo dell'Ente che eroga lo stipendio e/o la pensione al dipendente/debitore affinché la parte disponibile (in linea di principio e fatte salve le eccezioni regolate dalla Legge: un quinto) sia riversata all'Amministrazione creditrice.

E' intuitivo che, a fronte della specifica richiesta da parte dell'Ufficio speciale, di staggire le somme dovute per danno erariale, i rami dell'Amministrazione interessata dovranno operare senza indugio per evitare qualsiasi vanificazione dell'attività di recupero.

Per consentire un efficace coordinamento l'Ufficio Speciale non appena riceve un titolo esecutivo anche provvisorio (condanna di primo grado) nei confronti di dipendente regionale o comunque amministrato dalla Regione, deve avvisare l'Ufficio competente per la trattenuta sugli emolumenti e sulle indennità di buona uscita e di fine servizio. Analogamente gli Uffici competenti aditi da richieste di anticipazione o di liquidazione di indennità da parte di un soggetto condannato dalla Corte dei conti non possono dare corso alla richiesta se non previa informativa e riscontro dell'Ufficio Speciale, dove aver quest'ultimo acquisto lo specifico avviso del Pubblico ministero contabile titolare del fascicolo di esecuzione.

Inoltre, in ragione dell'entità del credito l'Ufficio speciale valuterà se, ai sensi del comma 3 dell'articolo 215, chiedere l'iscrizione di ipoteca sui beni del debitore per un importo pari a quello liquidato nella decisione della Corte dei conti, nonché alle spese di iscrizione di ipoteca e con l'espressa indicazione della misura degli interessi legali, ai sensi dell'articolo 2855, secondo comma, del codice civile.

Con riferimento ai titoli esecutivi definitivi merita considerazione anche 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 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.”*.

L'istituto della ritenuta cautelare opera, pertanto, nei confronti di tutti i soggetti condannati dalla Corte dei conti in favore di un'amministrazione regionale, anche se dipendenti da altro ente o se privati beneficiari di provvidenze pubbliche.

Può, quindi affermarsi che le norme in materia di esecuzione delle sentenze della Magistratura contabile, e segnatamente gli artt. 214 e 215 del D. L.vo n. 174 del 26 agosto 2016 Codice di Giustizia Contabile presentano alcune peculiarità derogatorie rispetto alle disposizioni generali in materia di esecuzione già ampiamente disciplinate dal c.p.c. (artt. 483 e ss) e dal D.P.R. 602/73.

La specifica formulazione dei commi 3 e 5 dell'art. 214 del D.l.vo n. 174/2016 ed il seguente art. 215, in conclusione, conferiscono carattere derogatorio più incisivo a tutela dell'erario.

VI. Obbligo di autotutela.

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 denuncianti con obblighi



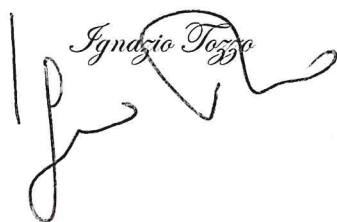
specifici, così prevedendo: “*Resta fermo l’obbligo per la pubblica amministrazione denunciante di porre in essere tutte le iniziative necessarie a evitare l’aggravamento del danno, intervenendo ove possibile in via di autotutela o comunque adottando gli atti amministrativi necessari a evitare la continuazione 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, vengano 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 con ingiunzione ex r.d. 639/1910 o con ricorso al giudice del lavoro 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).

Si raccomanda, in conclusione, la scrupolosa ed attenta applicazione della richiamata, e allegata, nota interpretativa della Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Regione Siciliana nonché, delle prescrizioni fin qui illustrate, estendendo i contenuti della stessa agli enti vigilati.

Il Ragioniere Generale

Ignazio Tozzo


L'assessore per l'economia

Gaetano Armac
