

NOTA ALLA SENTENZA DEL 30 GENNAIO 2017 DELLA CORTE DEI CONTI, SEZIONI RIUNITE,

della dott. ssa Margherita Brisacani¹

Obbligo di denuncia di un danno erariale nell'ipotesi di autodenuncia del soggetto agente

Con sentenza n. 2 del 30 gennaio 2017, le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno esaminato una rilevante "questione di massima" avente ad oggetto una particolare tipologia di illecito contabile, concernente la violazione dell'obbligo di denuncia che pur disciplinata da tempo², presenta profili di novità nonché si rende suscettibile di applicazione ad un elevato numero di altri casi.

La questione sottoposta all'attenzione delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale della Corte dei conti si presenta complessa in quanto, da un lato, la disposizione normativa che tipizza l'ipotesi di responsabilità per violazione dell'obbligo di denuncia non prevede una disciplina dettagliata dell'illecito in parola e dall'altro gli orientamenti interpretativi, formati con un significativo sforzo ermeneutico di carattere sistematico ed espressi nella sentenza di primo grado (riportati nell'ordinanza di rimessione e indicati dagli appellanti) sono stati contrastanti. Il Supremo Consesso ha statuito che l'obbligo di denuncia, di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 sussiste anche nell'ipotesi in cui esso si risolve in una autodenuncia del soggetto agente.

Il fatto

Nel giudizio di prime cure, conclusosi con l'appellata sentenza della Sezione regionale per la Campania della Corte dei conti n. 1039 del 29 settembre 2014, era stato contestato il danno erariale presuntivamente causato dalla diseconomica locazione passiva di immobili da parte del Comune di Napoli, da riferirsi alla duplicazione dei costi sostenuti in occasione delle operazioni di trasferimento della sede di servizio del Dipartimento tributi, nonché dal pregiudizio all'immagine dell'ente determinato dalla vicenda in parola.

Il danno sofferto dall'ente locale veniva calcolato nell'importo complessivo di Euro 3.316.677, 61 a titolo di danno patrimoniale e di Euro 50.000,00 quale danno all'immagine.

¹ Funzionario pubblica amministrazione.

² La base giuridica va rinvenuta nell'articolo 1, comma 3, della Legge n. 20 del 14 gennaio 1994 "*Qualora la prescrizione del diritto al risarcimento sia maturata a causa di omissione o ritardo della denuncia del fatto, rispondono del danno erariale i soggetti che hanno omesso o ritardato la denuncia. In tali casi, l'azione è proponibile entro cinque anni dalla data in cui la prescrizione è maturata*".

I giudici di prima istanza hanno assolto un solo imputato ed hanno accolto la domanda avverso i restanti convenuti per:

- violazione dell'obbligo di denuncia previsto dall'articolo 1, comma 3, della legge n. 20 del 1994, in relazione all'esborso per canoni di locazione di un immobile, in relazione al periodo maggio 2005-marzo 2007;
- inutile pagamento del canone di locazione relativo al periodo intercorso tra marzo 2007 e la data di instaurazione del giudizio riferito ad un immobile dismesso;
- lesione del bene di rilievo costituzionale rappresentato dal buon andamento della pubblica amministrazione.

La sentenza è stata appellata da parte di tutti i convenuti soccombenti.

Il collegio rimettente ha, in particolare, esaminato il motivo fondato sulla questione attinente alla violazione dell'obbligo di denuncia, previsto dal citato articolo 1, comma 3, della legge n. 20 del 1994, valutandolo sia alla luce del principio del "*nemo tenetur se detegere*" (in base al quale non esisterebbe nell'ordinamento giuridico interno un obbligo di autodenuncia) sia in considerazione della circostanza per cui nessuno può essere chiamato a rispondere di un danno a duplice titolo: per averlo causato e per non averlo denunciato.

Preliminarmente, i giudici *a quo* hanno illustrato la cosiddetta regola della "gerarchizzazione" o "verticalizzazione" dell'obbligo di denuncia alla Corte dei conti³, di segno opposto rispetto alla corrispondente regola che disciplina l'obbligo di denuncia del pubblico dipendente per i fatti di reato di cui sia venuto a conoscenza nell'esercizio delle sue funzioni, avente carattere "diffuso" in quanto grava indistintamente sulla generalità dei pubblici dipendenti.

Il collegio *a quo* ha, quindi, rappresentato l'esistenza di due divergenti indirizzi interpretativi in materia di obbligo di denuncia, di cui al più volte citato articolo 1, comma 3, della legge n. 20 del 1994⁴:

- per un verso, viene sostenuto che l'obbligo di denuncia dovrebbe sempre sussistere prescindendo da eventuali effetti che dalla stessa denuncia deriverebbero, in quanto in base al contenuto dell'articolo 97⁵ della Costituzione, esisterebbe una prevalenza dei caratteri di garanzia per l'Erario;

³ Tale regola reca la propria base giuridica nelle seguenti disposizioni normative: articolo 1, comma 3, della L. n. 20 del 1994; articolo 53, III comma, del R. D. n. 1214 del 1934; articolo 20 del D.P.R. n. 3 del 1957; articolo 28 del D.P.R. n. 761 del 1979; art. 33 del D. Lgs n. 76 del 2000; artt. 239 e 93 del D. Lgs. n. 267 del 2000.

⁴ Il collegio rimettente ha, inoltre, evidenziato un'ulteriore problematicità che accentua ulteriormente il grado di complessità della questione sottoposta all'esame delle Sezioni Riunite, in quanto "*anche ove si ipotizzasse che il soggetto tenuto alla denuncia incorrerebbe in tale obbligo in un momento anteriore alla definizione delle responsabilità individuali, attraverso una percezione generale di una situazione destinata a sfociare in un danno, in un momento in cui la denuncia non assume la forma di autodenuncia, tale ipotesi, se destinata a risolvere il problema sotto il profilo soggettivo, sembra tuttavia presentare aspetti critici quanto all'attualità e certezza del danno che, evidentemente, ancora non si è materialmente determinato*".

⁵ "*Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle Pubbliche Amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge*".

- di diverso avviso la "tesi garantista" sostenuta dagli appellanti, in base alla quale l'obbligo di denuncia in parola non può sostanziarsi in un'autodenuncia e, pertanto, tale obbligo deve ritenersi posto a carico di un soggetto diverso dall'autore del presunto fatto dannoso; quest'ultimo soggetto, inoltre, in base alla regola della "verticalizzazione" in precedenza richiamata, dovrà essere gerarchicamente sovraordinato o, comunque, esercitare un'attività di controllo o vigilanza sull'autore del fatto. In base a tale tesi, pertanto, l'inclusione tra i soggetti, tenuti all'obbligo di denuncia in parola, di coloro i quali abbiano partecipato, a titolo commissivo e omissivo alla realizzazione del fatto dannoso, contrasterebbe sia con il fondamentale principio del "*nemo tenetur se detegere*" sia con la stessa *ratio legis*⁶. Inoltre, secondo tale orientamento, l'adesione all'opposta tesi comporterebbe, peraltro, un'elusione del termine prescrizione in quanto risulterebbe raddoppiato.

La questione sottoposta alle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale della Corte dei conti

La Sezione Prima giurisdizionale centrale d'Appello della Corte dei conti, rilevata la complessità della questione, attesa la rilevanza per il giudizio, ha ritenuto di sottoporre, alle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 1, comma 7, del Decreto Legge 15 novembre 1993, n. 453 (convertito, con modificazioni, nella Legge 14 gennaio 1994 n. 19 e successive modificazioni e integrazioni), la seguente questione di massima.

In particolare, è stato chiesto alle Sezioni Riunite di stabilire "se l'art. 1, comma 3, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, possa essere interpretato nel senso che l'obbligo di denuncia di un danno erariale sussista anche nell'ipotesi in cui esso si risolva in una autodenuncia del soggetto agente".

Con memoria depositata il 9 maggio 2016 anche la Procura Generale della Corte dei conti ha ritenuto di rilevante portata la questione sottoposta dai giudici rimettenti, in quanto dirimente ai fini della decisione relativa al giudizio in corso. Ha, inoltre, sostenuto l'ammissibilità del deferimento in quanto avente ad oggetto una questione che riveste particolare importanza⁷.

Nel merito, il Magistrato Requirente ha sostenuto che la disposizione in esame sia da interpretarsi nel senso di considerare gravato dell'obbligo di denuncia anche un soggetto che abbia contribuito alla realizzazione della fattispecie dannosa. Ciò, in quanto le due tipologie di responsabilità (diretta e da omessa denuncia), basandosi su differenti presupposti, dal punto di vista oggettivo e soggettivo, possono sussistere contemporaneamente.

⁶ Gli appellanti richiamano, in proposito, la sentenza n. 723 del 13 luglio 2015 della Sezione Campania della Corte dei conti.

⁷ In particolare, la Procura Generale ha sostenuto l'ammissibilità del deferimento in quanto la questione sottoposta riveste il carattere della generalità, della non infrequente verifica e non si presenta risolvibile mediante espressa regolamentazione legislativa.

In conclusione, la Procura Generale ha evidenziato che l'applicazione del principio "*nemo tenetur se detegere*" comporta effetti limitati all'ordinamento penale. In specie, con riguardo alla questione in esame, non verrebbe, peraltro, neppure a configurarsi alcun obbligo di autodenuncia, in quanto il soggetto obbligato dovrebbe limitarsi a rappresentare al Requirente contabile i fatti che potrebbero configurare astrattamente un'ipotesi di danno erariale senza necessità di effettuare alcuna indicazione del responsabile, la cui individuazione rientra nella sfera di competenza riservata al Pubblico ministero.

La decisione

Preliminarmente, il Supremo Collegio muove da un'analisi della disciplina normativa⁸ e giurisprudenziale che regola l'ammissibilità del deferimento alle Sezioni Riunite della Corte dei conti ad opera delle Sezioni giurisdizionali centrali e regionali ovvero a richiesta del Procuratore generale.

L'attuale quadro normativo che fa seguito alla novella legislativa contenuta nell'articolo 42, comma 2, della Legge n. 69 del 2009⁹, consente il deferimento alle Sezioni Riunite della Corte dei conti in relazione sia a "questioni di massima di particolare importanza" sia a quelle interessate da contrasti giurisprudenziali.

Con particolare riguardo alle "questioni di massima", sulla scorta di un consolidato orientamento giurisprudenziale, le Sezioni Riunite hanno delineato gli elementi che le configurano¹⁰. In particolare, deve trattarsi di questioni che presentano:

- "*difficoltà interpretative di particolare rilevanza per la necessità di risolvere un punto di diritto specificamente controverso*"¹¹ anche in assenza di un contrasto giurisprudenziale dedotto sul punto¹²;
- "*problematiche giuridiche di particolare importanza ed obiettiva complessità*"; la cui difficoltà interpretativa "*può presentarsi sin dalle prime applicazioni della norma*" e "*ancora prima del formarsi di un qualsivoglia indirizzo giurisprudenziale*", o "*in ipotesi di difformità giurisprudenziale in primo grado*"¹³;

⁸ L'articolo 1, comma 7, del Decreto legge n. 453 del 15 novembre 1993, convertito, con modificazioni dalla legge n. 19 del 14 gennaio 1994 stabilisce, tra l'altro, che "*Le Sezioni riunite della Corte dei conti decidono sui conflitti di competenza e sulle questioni di massima deferite dalle sezioni giurisdizionali centrali o regionali, ovvero a richiesta del Procuratore generale*". Tale disposizione innova la previgente disciplina dell'istituto fissata dall'articolo 4 della legge n. 161 del 21 marzo 1953 che prevedeva il deferimento alle Sezioni Riunite anche in ipotesi di "*contrastati giurisprudenziali*".

⁹ La disposizione ha modificato l'articolo 1, comma 7, del Decreto legge n. 453 del 1993 convertito, con modificazioni dalla legge n. 19 del 14 gennaio 1994.

¹⁰ Il Supremo Collegio fa rinvio alle più recenti sentenze delle Sezioni Riunite nn. 19/QM/2016 del 15 settembre 2016 e 22/QM/2016 del 22 settembre 2016.

¹¹ Sul punto si fa rinvio alla sentenza delle Sezioni Riunite n. 22/QM/1998 del 30 settembre 2008.

¹² In merito, si rinvia alla sentenza delle Sezioni Riunite n. 16/QM/1998 del 20 luglio 1998.

¹³ Si fa rinvio alle sentenze Sezioni Riunite nn. 5/QM/2004 del 31 marzo 2004, 4/QM/2010 del 23 aprile 2010, 2/2010/QM dell'8 marzo 2010, 13/QM/2011 del 3 agosto 2011.

- problematiche di diritto *"di non poco momento"*¹⁴ che presentano *"profili di generalizzata applicazione ad un numero potenzialmente indefinito di vertenze"* che necessitano di *"una soluzione uniforme, al fine di evitare inammissibili differenziazioni tra vicende processuali identiche"*¹⁵.

Sulla base del delineato quadro normativo e giurisprudenziale, il Supremo Consesso ha ritenuto ammissibile il deferimento in commento in quanto il quesito sottoposto alle Sezioni Riunite, dalla Prima Sezione centrale d'Appello, presentava i caratteri di una *"questioni di massima"*.

In particolare, le Sezioni Riunite hanno rilevato l'esistenza di due opposti orientamenti giurisprudenziali formati sulla questione oggetto del deferimento e sintetizzati in due distinte pronunce della Corte dei conti della Sezione Campania.

Secondo un primo orientamento giurisprudenziale¹⁶ *"la corretta esegesi dell'art. 1 comma 3 della legge n. 20/1994 impone di escludere dal novero dei soggetti obbligati a denunciare coloro che hanno partecipato, in via omissiva e commissiva, alla verifica del fatto dannoso. Invero la contraria interpretazione sarebbe non solo contraria al principio del nemo tenetur se detegere ... ma sarebbe elusiva della stessa ratio legis. La trasmissione di responsabilità in capo al soggetto obbligato alla denuncia presuppone, infatti, l'estinzione della pretesa creditoria nei confronti degli stessi autori dell'illecito per prescrizione, il nesso causale tra la mancata denuncia e la decorrenza di detto termine, l'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave (in tal senso anche Sezione Emilia Romagna sentenza n. 870/2010). La norma, in definitiva, ritaglia un nuovo titolo d'imputazione soggettiva (e non oggettiva) in capo a chi non ne ha uno in origine, proprio perché non può definirsi in alcun modo responsabile dell'illecito consumato e prescritto; diversamente si assisterebbe a un'evidente elusione del termine prescrizione"*.

D'altra parte, il secondo orientamento giurisprudenziale è definito nella sentenza campana resa nel giudizio di primo grado¹⁷ oggetto della causa in parola in cui si sostiene che *"nella denuncia è sufficiente descrivere il fatto dannoso, non essendo necessaria l'indicazione dei soggetti responsabili; in base ad una valutazione ex ante detta comunicazione non avrebbe avuto gli elementi per integrare una autodenuncia"*.

Il Supremo Consesso dopo aver valutato l'ammissibilità e la rilevanza della questione sottoposta ha proceduto a scrutinarla nel merito statuendo che, in termini generali, non si possa escludere che l'obbligo di denuncia possa gravare sul presunto autore dell'illecito amministrativo-contabile. Le Sezioni Riunite hanno motivato nel merito tale assunto sulla base delle seguenti ragioni.

¹⁴ Si veda la sentenza Sezioni Riunite n. 8/QM/2015 del 19 marzo 2015.

¹⁵ Si fa rinvio alle seguenti sentenze delle Sezioni Riunite nn. 4/QM/2010 cit., 13/QM/2011 cit., 1/QM/2012 del 13.01.2012.

¹⁶ Ordinanza del giudice designato n. 111 del 29 marzo 2013. La tesi è stata confermata nella sentenza campana relativa alla stessa causa n. 723 del 13 luglio 2015; nello stesso senso la n. 371 del 17 aprile 2015 della medesima sezione e la n. 65 del 13 aprile 2016 della sez. Lombardia.

¹⁷ Si fa riferimento alla sentenza della Corte dei conti Sez. Campania n. 1039 del 29.09.2014; nello stesso senso la n. 1040 del 29.09.2014 e la n. 2039 del 22.12.2014 della stessa sezione.

In primo luogo, le Sezioni Riunite hanno richiamato il principio della “verticalizzazione” al fine di chiarire il fondamento dell’obbligo di denuncia¹⁸ e l’estensione della sua applicazione procedendo alla distinzione tra la figura dell’autore della segnalazione e quella del responsabile dell’evento dannoso. A tal fine, hanno operato una ricostruzione normativa tesa ad individuare, nell’ambito di un rapporto di servizio, i soggetti gravati dall’obbligo di denuncia sulla base delle funzioni loro assegnate.

Tale obbligo, ha precisato, inoltre, il Supremo Consesso grava, quantomeno nella forma della segnalazione al proprio superiore, anche su un dipendente pubblico che non rivesta una posizione apicale e che sia venuto a conoscenza di fatti pregiudizievoli per l’Erario nell’ambito delle sue funzioni¹⁹.

Peraltro, oltre ai soggetti che ricoprono funzioni di vertice e di controllo in senso stretto, le Sezioni Riunite hanno evidenziato che l’evoluzione normativa²⁰ in materia ha condotto ad un allargamento dei soggetti obbligati alla denuncia in parola tanto che come già statuito, in una precedente sentenza della Corte dei conti²¹, si è avvalorata l’esistenza di uno *“stretto raccordo dell’obbligo con il contenuto della denuncia, per cui sono obbligati tutti i soggetti, che si trovino in posizione apicale, i quali vengano in possesso, in ragione del loro ufficio, degli elementi per l’accertamento della responsabilità e la determinazione dei danni”*.

D’altra parte, l’articolo 52 del Codice di giustizia contabile²², confermando, in sostanza, il quadro normativo vigente precedentemente, ha precisato che l’obbligo di denuncia grava sui *“responsabili delle strutture burocratiche di vertice delle amministrazioni”*, sui *“dirigenti o responsabili di servizi”*, sugli *“organi di controllo e di revisione”* e sui *“dipendenti incaricati di funzioni ispettive”*²³.

Il Supremo Consesso ha rilevato che il “sistema” della responsabilità amministrativa produce dei risultati solo qualora il Pubblico Ministero sia in possesso di adeguate informazioni che possano consentirgli di condurre efficacemente le indagini al fine di accertare la sussistenza dei presupposti soggettivi e oggettivi della responsabilità (ovvero ai fini dell’archiviazione delle indagini).

¹⁸ A tal fine, le Sezioni Riunite hanno definito il quadro normativo da cui discende la regola della “gerarchizzazione” dell’obbligo di denuncia. Si rinvia alla nota n. 3 per l’indicazione delle disposizioni normative richiamate dal Supremo Consesso in merito.

¹⁹ In base al generale dovere di collaborazione derivante dall’articolo 17 del D.P.R. n. 3 del 1957. Inoltre, le Sezioni Riunite precisano che l’obbligo di inoltro della denuncia incombe, comunque, sul superiore gerarchico.

²⁰ Si fa riferimento ai seguenti soggetti pubblici su cui grava l’obbligo di denuncia, così come disposto dalla particolare normativa di settore: Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio (ex articolo 313, comma 6, del D.lgs n. 152 del 3 aprile 2006), Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (ex articolo 6, comma 13, del D.lgs 163 del 12 aprile 2006), Ispettorato per la funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica (ex articolo 60, comma 6, D.l. n. 165 del 30 marzo 2001), Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all’interno della pubblica amministrazione (ex art. 1, comma 4, della L. n. 3 del 16 gennaio 2003).

²¹ Sentenza della Sezione I della Corte dei conti n. 344 del 25 luglio 2008.

²² Il D.lgs n. 174 del 27 agosto 2016, emanato sulla base della delega contenuta nell’articolo 20 della legge n. 174 del 7 agosto 2015, ha approvato il “nuovo codice di giustizia contabile”, entrato in vigore il 7 ottobre 2016 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 7 settembre 2016).

²³ Peraltro, è stato opportunamente chiarito che *“le generalità del pubblico dipendente denunziante sono tenute riservate”*.

Al fine di garantire, dunque, la necessaria effettività ed efficacia dell'azione del Pubblico Ministero contabile, titolare esclusivo della legittimazione attiva al processo di responsabilità, risulta fondamentale la presenza di qualificati canali informativi originati dalle denunce a cui sono obbligati i soggetti che, in base ad un rapporto di servizio si trovino in una posizione "differenziata" che, pertanto, presuppone e legittima l'onere di denuncia in parola.

Le Sezioni Riunite hanno proceduto, quindi, ad analizzare il rapporto, rilevante ai fini del giudizio, tra l'obbligo di denuncia e il principio del "*nemo tenetur se detegere*", al fine di verificare la sussistenza di tale obbligo anche in capo ad un soggetto che, pur gravato dell'onere di denuncia, sia chiamato a rispondere a titolo di responsabilità amministrativa in relazione all'evento dannoso segnalato, riconducibile alla sua condotta.

Il Supremo Consesso, dopo un'ampia disamina della normativa interna e internazionale del principio del "*nemo tenetur se detegere*", non ha rilevato l'esistenza di una disposizione normativa che prevedesse la non perseguibilità dell'illecito contabile previsto dal citato articolo 1, comma 3, della legge n. 20 del 1994 qualora dalla denuncia potesse emergere la responsabilità del soggetto obbligato, analogamente a quanto previsto dall'articolo 384 del Codice penale²⁴.

Peraltro, una previsione di tal guisa non è prevista neppure nel citato Codice di giustizia contabile che ha richiamato il principio del "*nemo tenetur se detegere*" limitatamente alla fase dell'audizione²⁵ (collocata all'interno della fase istruttoria garantita), nel corso della quale sorge l'esigenza che il soggetto chiamato possa non riferire sui fatti ovvero sia tutelato dall'assistenza legale, qualora sue dichiarazioni (spontanee ovvero indotte) possano essergli pregiudizievoli.

A tal riguardo, le Sezioni Riunite hanno ritenuto che tale esigenza risulti estranea all'obbligo di denuncia in discorso.

Infatti, la disposizione normativa di cui al giudizio in commento ossia il più volte citato articolo 1, comma 3 della Legge n. 20 del 1994 non prevede alcuna coercizione che gravi sul soggetto onerato dell'obbligo di denuncia al fine di dichiarare la propria responsabilità. Pertanto, quest'ultimo è tenuto esclusivamente a notificare del fatto dannoso tempestivamente il Pubblico ministero, al quale compete l'individuazione dei presunti responsabili nonché la legittimazione all'azione entro il termine di prescrizione.

Si evidenzia in materia il contenuto dell'articolo 20 del D.P.R. n. 3 del 10 gennaio 1957 che nel definire gli elementi essenziali della denuncia individua "*tutti gli elementi raccolti per l'accertamento della responsabilità e la determinazione dei danni*", omettendo di indicare i soggetti coinvolti²⁶.

²⁴ L'articolo 384 del Codice penale esclude la punibilità, tra gli altri, del reato di omissione di denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale (ex articolo 361 del Codice penale) al fine di evitare il personale nocimento alla libertà e all'onore qualora dalla denuncia possa derivare l'esposizione a responsabilità penale del denunciante (le Sezioni riunite rinviavano in materia al contenuto delle sentenze della Corte di Cassazione penale, Sez. VI, n. 7952 del 18 luglio 1995 e sez. III, n. 37756 del 15 settembre 2014).

²⁵ Previsto dall'articolo 60, quarto comma, del D.lgs n. 174 del 26 agosto 2016.

²⁶ Lo stesso articolo 53 del Codice di giustizia contabile chiarisce che la denuncia deve contenere "*una precisa e documentata esposizione dei fatti e delle violazioni commesse*", e solo, "*ove possibile*", "*l'individuazione dei presunti responsabili*...".

Secondo le Sezioni Riunite, pertanto, l'antigiuridicità della condotta, che perfeziona l'illecito amministrativo-contabile di cui al citato articolo 1, comma 3, della Legge n. 20 del 1994, è da collegarsi all'inerzia del soggetto obbligato alla denuncia che ha comportato l'impossibilità di un tempestivo esercizio dell'azione di responsabilità nei confronti dell'autore del danno "principale", nei termini prescrizionali²⁷, determinando la mancata reintegrazione dell'erario. Inoltre, alla realizzazione di tale fattispecie tipizzata è necessario che concorrino tutti i presupposti propri della responsabilità amministrativa, quali, in particolare, il requisito soggettivo del dolo ovvero della colpa grave.

Infatti, la denuncia dell'Amministrazione riveste un ruolo centrale consentendo di non sottrarre al potere di indagine del PM, non esercitabile in via generalizzata e permanente²⁸, condotte che possano far presumere la realizzazione di un illecito produttivo di danno erariale.

Peraltro, l'individuazione degli elementi costitutivi dell'illecito sotto il profilo oggettivo e soggettivo rientra tra i compiti del Procuratore regionale e, in questo senso, ha rilevato il Supremo Consesso non si assisterebbe ad alcuna violazione del diritto alla difesa anche nelle ipotesi in cui il denunciante fosse l'unico autore del fatto dannoso in quanto mancherebbe *l'animus confidenti*, potendo egli esporre le sue difese in fase istruttoria e in corso di giudizio.

Peraltro, le Sezioni Riunite hanno evidenziato che l'agente è chiamato a rispondere per due distinte violazioni dell'obbligo di servizio *"legate causalmente la prima alla attualizzazione dell'evento di danno e la seconda alla omessa segnalazione dell'evento medesimo, che ha determinato la non recuperabilità di esso. Le due tipologie di illecito, pur nell'ipotesi di identità soggettiva, restano reciprocamente autonome ed alternative. I delineati elementi rendono però evidente come un agente non possa essere chiamato a rispondere contestualmente sia della causazione del danno e sia della sua omessa denuncia"*.

Infine, il Supremo Consesso ha statuito che l'interpretazione fornita del più volte citato articolo 1, comma 3, della legge 20 del 1994 nel giudizio in commento, non realizza alcun *vulnus* rispetto ai principi costituzionali e in particolare agli articoli 24, 111 e 117 della Costituzione, in relazione all'articolo 6 della CEDU. Invero, le indicazioni e le decisioni fornite dalla giurisprudenza a livello europeo²⁹ forniscono elementi idonei, a parere delle Sezioni Riunite, per risolvere radicalmente e negativamente la questione della applicabilità del principio del *nemo tenetur se detegere* al giudizio amministrativo-contabile innanzi alla Corte dei conti.

Il principio di diritto enunciato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti

In conclusione, le Sezioni Riunite hanno sentenziato che al quesito *"se l'art. 1, comma 3, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, possa essere interpretato nel senso che l'obbligo di denuncia di un danno erariale sussista anche nell'ipotesi in cui esso si risolva in una*

²⁷ Peraltro, nella sentenza in commento, le Sezioni Riunite hanno affrontato il tema della prescrizione, statuendo l'inesistenza di alcuna incongruenza della disciplina dell'illecito derivante dall'omessa denuncia con quella relativa al termine prescrizionale, tesi sostenuta, invece, dalle difese dei convenuti.

²⁸ In tal senso, l'articolo 51 del D. Lgs n. 174 del 2016 dispone: *"Il pubblico ministero inizia l'attività istruttoria, ai fini dell'adozione delle determinazioni inerenti l'esercizio dell'azione erariale, sulla base di specifica e concreta notizia di danno... La notizia di danno, comunque acquisita, è specifica e concreta quando consiste in informazioni circostanziate e non riferibili a fatti ipotetici o indifferenziati"*.

²⁹ Le Sezioni Riunite hanno richiamato, in particolare, la sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sez. V, 5 luglio 2012, n. 11663/04, *Chambaz c. Suisse*, la sentenza della medesima CEDU del 13 maggio 2014, *Bigoglio c. Italia*.

autodenuncia del soggetto agente", oggetto del deferimento in parola, deve essere data soluzione affermativa, sulla base dei contenuti della motivazione fin qui espressi.

Inoltre, posto che "il sopravvenuto codice di giustizia contabile non ha introdotto modifiche sostanziali al previgente regime (salvo meglio specificare i destinatari dell'obbligo e il contenuto della denuncia – sempre da collegare a fatti specifici e concreti – e salvo collocare il prudente richiamo al principio del nemo tenetur se detegere all'interno della disciplina delle audizioni successive all'invito a dedurre) si ritiene che il contenuto interpretativo della presente sentenza, pur formalmente riferito alla legge n. 20, possa trovare applicazione anche in vigore del d.lgs. 26 agosto 2016 n. 174 (codice di giustizia contabile)".