

Sulla responsabilità amministrativa patrimoniale negli organismi tipici del Ministero Difesa

del Ten. Col. Sebastiano La Piscopìa, Consigliere giuridico delle Forze armate

Si ritiene opportuno evidenziare, in via preliminare, che il presente scritto, privo di pretese di esaustività sistematica¹, vorrebbe solamente tratteggiare alcuni aspetti tipici della specifica normativa applicabile - alla luce di autorevole giurisprudenza contabile - in caso di danno all'erario² causato da taluni agenti amministrativi infedeli operanti in strutture tipiche del Ministero della Difesa delineando, al contempo, alcune prassi³ non sempre conformi alla menzionata giurisprudenza.

Risalendo a ritroso nel tempo, potrebbe individuarsi nella legge n. 5026 del 1869 la norma originatrice delle attribuzioni alla Corte dei conti⁴ del potere di giudicare sulle responsabilità degli "ufficiali pubblici stipendiati dallo Stato" e, in particolare, di quelli "ai quali è commesso il riscontro e la verifica delle casse e dei magazzini". Tale specifica distinzione, rispetto alle ordinarie responsabilità contabili, delinea i primi tratti distintivi della nascente responsabilità amministrativa, oggi meglio conosciuta in dottrina come responsabilità amministrativa patrimoniale.

Venendo al secolo scorso, denso di normativa di rango primario tuttora vigente, è noto che il generale obbligo di denuncia di danno all'erario causato da dipendenti della pubblica amministrazione, è sancito dall'art. 53 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti) e dall'art. 83, R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 (Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato), nonché dall'art. 20 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico sugli impiegati civili dello Stato). Tali norme tuttavia, pur stabilendo il predetto obbligo di denuncia di fatti e comportamenti lesivi delle finanze in capo a taluni pubblici dipendenti, non forniscono specifiche indicazioni esplicative su tempi, requisiti e modalità della summenzionata denuncia.

Per contestualizzare lo specifico quadro giuridico di riferimento in ambito Difesa, si rammenta che già gli artt. 23-26 dell'ora abrogato D.P.R. 5 giugno 1976, n. 1076 (Approvazione del regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli organismi dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica), oltre a richiamare i già ricordati R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 e D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, specificavano che "ogni qualvolta si verificano mancanze, deterioramenti e diminuzioni di denaro e di materiali, chi è tenuto a rispondere deve immediatamente compilare apposito rapporto dettagliato e trasmetterlo, tramite gerarchico, al comandante dell'ente o del distaccamento", il quale deve fare "immediatamente denuncia del fatto al procuratore generale presso la Corte dei conti."

Tralasciando poi l'analogo contenuto dei corrispondenti articoli dell'ex Regolamento per l'Amministrazione della Difesa, ossia del D.P.R. 21 febbraio 2006, n. 167, si nota che le vigenti norme di settore, perseguono il verosimile tentativo di acquisire una maggior concretezza definitoria dei fatti fenomenici posti alla base delle fattispecie, spesso delittuose, che originano la procedura di accertamento delle responsabilità (anche) amministrative.

¹ Ed esclusivo e personale frutto del pensiero dell'autore.

² Con particolare riferimento agli ammanchi per le casse dello Stato.

³ Che non appaiono, verosimilmente, del tutto inconsuete.

⁴ Per approfondimenti, vedasi "Il danno conosciuto dal giudice contabile" di Ernesto CAPASSO su www.contabilita-pubblica.it/Archivio11/Dottrina/Capasso.pdf

Infatti, l'art. 530 del D. Lgs. 15 marzo 2010, n. 66⁵ (Codice dell'ordinamento militare) e, più in particolare, l'art. 452 del D.P.R. 15 marzo 2010, n. 90 (Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, c.d. T.U.O.M.), relativo all'accertamento del danno, sottendono l'esigenza di individuare, con ogni consentito grado di approfondita conoscenza, i fatti che possono aver originato la pregiudizievole evidenza del nocumento al patrimonio dello Stato.

In particolare il predetto art. 452, in merito al quale, nel prosieguo, si tenterà l'esposizione di alcune considerazioni, così recita:

- “1. Allorché si verificchino mancanze, deterioramenti e diminuzioni di denaro e di materiali o comunque danni all'amministrazione o a terzi, chi è tenuto a rispondere predispose immediatamente apposito rapporto e lo trasmette per via gerarchica al comandante dell'organismo, il quale, con immediatezza, procede alla denuncia del fatto alla Procura regionale presso la Corte dei conti.*
- 2. Il comandante, effettuata la denuncia di cui al comma 1, dispone un'inchiesta amministrativa volta ad accertare le cause dell'evento dannoso, l'entità del danno e le eventuali responsabilità.*
- 3. L'inchiesta amministrativa è svolta:*
 - a) da un inquirente, ufficiale o dipendente civile non inferiore alla terza area funzionale, di grado o qualifica pari o superiore all'inquisito, allorché l'entità del danno non superi l'importo di euro 50.000,00;*
 - b) da una commissione d'inchiesta il cui presidente, ufficiale o dipendente civile non inferiore alla terza area funzionale, sia di grado o qualifica pari o superiore all'inquisito, allorché l'entità del danno superi l'importo di euro 50.000,00.*
- 4. L'inquirente o la commissione di inchiesta, acquisito, ove necessario, il parere degli organi tecnici competenti, esaminano le cause e le circostanze inerenti all'evento dannoso, determinano l'entità dei danni, muovono le opportune contestazioni scritte ai presunti responsabili, acquisiscono agli atti di inchiesta le relative risposte e redigono, in duplice esemplare, apposita relazione, contenente le proprie conclusioni per il successivo inoltrare al comandante dell'organismo.*
- 5. Il comandante dell'organismo, al termine dell'inchiesta amministrativa, costituisce in mora i responsabili e, se il danno accertato supera euro 50.000,00, trasmette un esemplare della relazione di cui al comma 4, munita del proprio parere, all'autorità superiore competente a determinare in via amministrativa la responsabilità e gli addebiti relativi al danno accertato, ai sensi dell' articolo 453.*
- 6. Se la responsabilità può estendersi al comandante, oppure non è possibile costituire la commissione, gli atti relativi sono trasmessi all'autorità gerarchicamente sovraordinata, ovvero ad altra autorità individuata dagli ordinamenti di Forza armata o interforze sulla base delle peculiari configurazioni organizzative, informando la Procura regionale presso la Corte dei conti. Se emerge la possibilità di un coinvolgimento anche di tali autorità, gli atti relativi all'inchiesta sono trasmessi all'autorità gerarchicamente sovraordinata. L'autorità alla quale sono stati trasmessi gli atti procede alla denuncia di cui al comma 1, se non vi ha provveduto il comandante.*
- 7. Se nel corso degli accertamenti emergono ipotesi di reato, le autorità di cui all' articolo 453 provvedono a informare, senza ritardo, l'autorità giudiziaria.*
- 8. Il procedimento di cui ai precedenti commi non si applica nei seguenti casi:*
 - a) inefficienze, usure, guasti, rotture e ad altre cause affini;*
 - b) pagamenti indebitamente effettuati di cui agli articoli 2033 e 2036 del codice civile;*
 - c) sciupio o smarrimento di equipaggiamenti o materiali;*

⁵ In via del tutto generale.

d) diminuzioni dei materiali derivanti da cali di giacenza dei beni consumabili che rientrano nei limiti predeterminati da specifiche norme tecniche fissate dagli organi tecnici e logistici competenti.

9. L'autorità competente ai sensi dell' articolo 453, nei casi di cui alle lettere a), b) e c), dispone, se ne ricorrono i presupposti, gli addebiti a carico dei responsabili, dandone comunicazione alla Procura regionale presso la Corte dei conti se i responsabili resistono all'addebito. Nel caso di cui alla lettera d), il comandante emette decreto di scarico.”

Con riferimento alla procedura individuata dagli artt. 452 e 453 del citato D.P.R. n. 90/2010, che di fatto assurge a rango di *lex specialis*, si rileva che la denuncia alla Corte dei conti va fatta immediatamente e, solitamente, salvo rare eccezioni⁶, così effettivamente accade. Tuttavia non può non osservarsi che la regolamentazione di settore in ambito Ministero della Difesa, ha spesso ribadito la necessità di non “intasare” la magistratura contabile⁷ di denunce per danno all'erario, nel caso di assenza dei necessari caratteri distintivi del danno in parola⁸.

Del tutto calzante, in proposito, è la circolare, dalla valenza interforze, del Segretariato generale della Difesa n. 20/B/23/98/1.66 che, già in data 8 gennaio 1999⁹, nel reiterare precedenti disposizioni, stabiliva: “Lo stesso Procuratore Generale, ha rilevato che tali segnalazioni spesso riguardano situazioni dalle quali non è derivato alcun danno effettivo, ovvero mere prospettazioni di danni potenziali. Peraltro, si fa notare che lo scrivente (...) in relazione alla circolare n. IC/2 del 27.05.1996 della medesima Corte, già evidenziava che mere ipotesi di danno non comportavano l'obbligo di denuncia”. Nonostante ciò, non può escludersi l'esistenza di denunce alla Corte dei conti aventi come oggetto “denuncia di presunto danno erariale”. Pur comprendendo l'esigenza di tempestività dell'azione di tutela erariale su un piano puramente logico (e non giuridico-procedurale), si riporta stralcio, altresì, della circolare n. 100 in data 4 ottobre 2005 della Direzione di Amministrazione dell'Esercito che, in tema di danni erariali recita: “Pur tuttavia, la “tempestività” della denuncia non deve essere intesa nel senso di “automatico” inoltro della denuncia stessa a ridosso dell'evento dannoso (c.d. “denuncia preliminare”), prima ancora che siano stati compiuti accertamenti amministrativi al riguardo. Il requisito dell'”immediatezza” infatti non esclude che la denuncia debba essere anche “completa”, cioè che debba contenere tutti quegli elementi utili alla magistratura contabile per poter dare corso all'azione di giudizio di propria competenza”. Si rileva, infatti, che “le procure della Corte dei conti non possono (...) aprire un procedimento se non in presenza di fatti o comportamenti che configurino un illecito amministrativo contabile; non possono, cioè, andare alla ricerca di un'ipotesi di danno su cui indagare, attraverso un'attività ispettiva impropria. Il principio era già stato affermato dalla Corte Costituzionale con la nota sentenza n. 337 del 7 luglio 2005, ma la sua violazione che prima aveva solo conseguenze di tipo disciplinare sul magistrato, ora è sanzionata anche a livello processuale dall'art. 17, co. 30 ter, D.L. 78/2009, dalla nullità degli atti istruttori compiuti in assenza di una notizia di danno che abbia i requisiti della puntualità e precisione richiesti dalla legge.”¹⁰.

⁶ Vedasi sentenza della Corte dei conti Veneto, Sez. Giurisdizionale, 14 luglio 2005, n. 1010 relativa un Colonnello delle Forze armate, il quale, dopo aver accertato l'impossibilità di procedere al recupero delle somme corrisposte dall'amministrazione militare a causa della mancata tempestiva messa in mora della società assicuratrice, non aveva né costituito in mora il possibile responsabile principale del danno, né denunciato il fatto alla Corte dei conti.

⁷ Nel rispetto dei principi di economia e di snellimento dell'attività processuale costituzionalmente presidiati (art. 111 della Costituzione; Cass. 25.07.1975, n. 2901).

⁸ Tale danno erariale, inteso quale diminuzione del patrimonio dell'Erario, deve essere certo, anche dal punto di vista probatorio, effettivo, ossia concreto ed evidente, anche se non ancora definitivo ed attuale, con esclusione dei danni meramente potenziali o prefigurabili in futuro.

⁹ Tale circolare del Ministero Difesa è stata emessa in applicazione di una nota del Procuratore generale presso la Corte dei conti (indirizzo di coordinamento I.C./16 del 28 febbraio 1998, a conferma di due precedenti indirizzi di coordinamento I.C./2 del 27 maggio 1996 e 27 luglio 1990, n. 7739 e 7740), che aveva fornito a tutte le pubbliche amministrazioni opportuni indirizzi operativi sulle modalità di inoltro della doverosa denuncia di fatti dannosi per l'erario alle competenti Procure regionali della Corte dei conti.

¹⁰ Dott. Corrado CROCI, Sost. Proc. Gen. Corte dei conti, Procura Regionale per il Piemonte.

Per concludere la breve disamina di tale questione, non pare inconferente notare che l'apparente generale perentorietà del testo letterale della norma su riportata, ossia del predetto art. 452, non sembra garantire ai Comandanti un "sollevato" accesso alle disposizioni regolamentari di settore, pur in presenza di autorevolissima prassi procedurale giuscontabile.

La stessa giurisprudenza contabile ha avuto modo di intervenire in materia, chiarendo che l'onere della denuncia in parola configura una fattispecie "*di responsabilità subordinata, nel senso che essa si realizza in capo al soggetto che ha l'obbligo di denuncia, allorché, a causa della sua inerzia, venga meno la possibilità del risarcimento, per effetto della maturazione della prescrizione*"¹¹.

Modesta attenuazione di tale "responsabilità subordinata" potrebbe rinvenirsi nell'assunto che la stessa potrebbe ritenersi sussistente solo nel caso in cui venisse accertata la cosiddetta responsabilità principale. Infatti, autorevole giurisprudenza contabile ha affermato che in ipotesi di responsabilità per omessa o ritardata denuncia del fatto dannoso (prevista dall'art.1, comma 3, della legge n. 20/1994), in consumata maturazione della prescrizione del diritto al risarcimento del danno, l'affermazione della responsabilità di chi abbia omesso o ritardato la denuncia, presuppone la necessità che il Procuratore regionale fornisca la prova della sussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità nei confronti del soggetto cui è imputabile il fatto dannoso principale.

Alla luce di ciò, *id quod plerumque accidit*, i Comandanti, che non sempre sono dei fini conoscitori della giurisprudenza contabile, potrebbero essere indotti a ritenere prevalente, per la gerarchia delle fonti, il testo letterale della *lex specialis* di riferimento, rispetto alla regolamentazione di settore che cita pur condivisibili alti pareri e/o autorevole giurisprudenza in materia.

Inoltre, il predetto art. 452 del D.P.R. n. 90/2010, come si è visto, stabilisce delle situazioni per le quali è esclusa l'applicabilità della norma stessa, quali ad esempio lo sciupio o lo smarrimento di equipaggiamenti, le inefficienze o i guasti, o i pagamenti indebiti ex artt. 2033 e 2036 del codice civile, ma stabilisce pure importanti e precise graduazioni di valore economico nell'individuazione delle autorità competenti ad accertare i fatti, oltre ad effettuare un preciso rimando alle competenti autorità giudiziarie, nel caso in cui dall'accertamento dovessero emergere ipotesi di reato.

In ciò potrebbe scorgersi una sorta di modulata attenzione del legislatore alle multiformi fattispecie dannose e/o delittuose in un approccio di crescente o - per usare un termine penalistico - di progressivo rigore procedurale.

Con specifico riferimento ai summenzionati pagamenti che configurano il cosiddetto "indebito oggettivo" ex art. 2033 c.c., non appare scontata la corretta applicazione della procedura da parte dell'Ufficiale inquirente all'uopo nominato, in quanto nelle inchieste amministrative in oggetto, non è detto che appaia evidente (a personale non sempre giuridicamente esperto), che non ci si trovi nell'"ipotesi classica" di cui all'art. 452, commi da 1 a 7 del D.P.R. n. 90/2010, bensì nell'ipotesi di cui ai successivi comma 8, lett. b) e comma 9.

Ciò in quanto i pagamenti in fattispecie, rappresentando "indebito oggettivo" ex art. 2033 del codice civile, non individuano colpe gravi immediatamente "aggredibili": in tali ipotesi rientra ad esempio il caso del doppio pagamento della stessa fattura, o anche il caso di chi paghi il proprio debito a chi non ha diritto al pagamento. Infatti, "*il pagamento di un debito oggettivamente esistente, ma a persona diversa dal creditore, dà luogo ad una specie di indebito da assimilarsi a quello del cosiddetto "indebito oggettivo", con la conseguenza per cui si rendono anche in tal caso applicabili le regole di cui all'art. 2033 del c.c.*"¹² Non è da escludere che tali errori procedurali siano del tutto assenti in ambito Difesa, ma come più volte detto, non sempre l'Ufficiale inquirente nominato ha le necessarie competenze per comprendere a pieno alcune sfumature giuridiche, o la tipicità di talune "note di linguaggio". Non è remota, infatti, l'ipotesi che tale personale possa

¹¹ Cfr. Corte conti, Sez. Liguria, 16 dicembre 1999, n. 1155, in *Riv. Corte Conti*, 2000, f. 1, 112.

¹² Cass. Civ. Sez. I, 12 maggio 1998, n. 4760 in *Mass. Giust. Civ.*, 1998, 1002.

utilizzare, nelle richieste di informazioni alle persone coinvolte nell'indagine, una terminologia impropria¹³.

Quanto alla rilevanza attribuita alla figura del Comandante, si osserva che la circolare dello Stato Maggiore dell'Esercito n. 34 Cod. Id. 044 Ind. Cl. 1.4.3.16 in data 13 febbraio 2012¹⁴, al punto 2, evidenzia che il citato D.P.R. n. 90/2010 *"affida al Comandante la cura degli interessi patrimoniali dell'Amministrazione della Difesa"* descrivendo poi in All. "B", nel dettaglio, le disposizioni regolamentari da applicare. In particolare, tale circolare nell'Appendice 1 dell'All. "B", richiamando il Capo III delle Istruzioni Tecnico-Amministrative (I.T.A.) approvate con D.M. in data 20.12.2006, prevede che il Comandante, ricevuta la relazione informativa dell'utente o dell'utilizzatore che ha in gestione o in uso i beni dell' A.D., dispone, con ordine del giorno o con apposito atto di nomina, l'inchiesta amministrativa di cui all'art. 452 del D.P.R. n. 90/2010 denunciando, a conclusione del procedimento di accertamento, l'evento dannoso alla Procura regionale presso la Corte dei conti.

Successivamente, l'appendice I, punto 2. b., prevede:

"il Comandante darà notizia dell'avvio del procedimento d'inchiesta al personale coinvolto nell'evento dannoso con apposito atto di notifica (Annesso II), ove comunicherà:

- *l'atto con cui è stata disposta l'inchiesta amministrativa;*
- *i fatti per i quali è stato avviato il procedimento di accertamento di responsabilità;*
- *la persona dell'Ufficiale inquirente (...) che provvederà all'istruzione del procedimento;*
- *l'ordine di rendersi disponibile all'attività di indagine"*.

La circolare in parola prevede poi: *"(...) è comunque onere del Comandante¹⁵ costituire in mora il responsabile dell'evento (...)".*

Quanto alla summenzionata necessità di rispettare la normativa vigente in tema di notifica dell'avvio del procedimento, si riporta uno stralcio della circolare n. 27 in data 5 marzo 2007¹⁶ del Direttore di Amministrazione dell'Esercito che recita: *"al fine di assicurare validità formale e sostanziale a tutto l'iter procedurale di cui trattasi, si richiama la scrupolosa osservanza dei principi generali che regolano l'attività amministrativa, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni; in particolare: il principio di "comunicazione di avvio del procedimento" (art. 7, comma 1) e quello di "motivazione del provvedimento (art. 3, comma 1)".*

Tralasciando i pacifici contenuti di una comunicazione di avvio del procedimento, analizziamo ora, secondo autorevole giurisprudenza contabile, la differenza tra una corretta costituzione in mora a firma del Comandante ed una mera cautela procedimentale inefficace ad interrompere il termine di prescrizione quinquennale *ex art. 1, comma. 1 della legge n. 20/1994.*

Illuminante al riguardo, appare il contenuto della sentenza n. 123/09 della Corte dei conti – Sezione Giurisdizionale per la regione Piemonte, di cui, a seguire, si riporta un pertinente stralcio.

"(...) Il predetto atto emesso dal Comando in rassegna, qualificato dallo stesso di costituzione in mora, non appare idoneo, ad avviso del Collegio, ad interrompere il corso della prescrizione iniziato in data (...).

In tale contesto, merita richiamare testualmente il contenuto della costituzione in mora in questione, a firma del Comandante del prefato Comando Regione Militare Nord, che recita: "in relazione alla Sentenza nr. 146 in data 03.12.2003 della Corte Militare di Appello di omissis, notifico alla S.V. il presente atto quale formale messa in mora ai sensi degli artt. 23 e seguenti del D.P.R. nr. 05.06.1976, nr. 1076, al fine della esatta definizione e del recupero dell'eventuale danno

¹³ Quale ad esempio "invito a dedurre", locuzione propria del Magistrato contabile che opera spesso a *latere* di una specifica indagine penale.

¹⁴ Benché priva di un'efficacia di carattere generale (interforze).

¹⁵ O, come da novellata regolamentazione ritenuto, dal Capo ufficio amministrazione (dirigente), dopo l'entrata in vigore del D.P.R. 24 febbraio 2012, n. 40.

¹⁶ In tema di "Responsabilità amministrativa e contabile".

erariale da risarcire all'A.D. sulla base degli importi riportati nella predetta Sentenza, oltre eventuali maggiorazioni di Legge.”.

L'atto di costituzione in mora in parola difetta di almeno due elementi essenziali: da una parte, la precisa indicazione dei fatti illeciti commessi dall'Ufficiale da cui scaturisce il documento a carico dell'Amministrazione, non potendosi considerare sufficiente il generico richiamo alla Sentenza della Corte Militare di Appello di omissis nr. 146 del 2003, tenendo conto, peraltro, che la citata pronuncia ha assolto l'odierno convenuto con la formula di non sussistenza del fatto reato, dall'altra, la perentoria esplicitazione della pretesa di pagamento, vale a dire una chiara intimazione o richiesta di adempiere idonea a manifestare con certezza, sia pure senza la necessità di ricorrere a locuzioni sacramentali, l'indubbia e non equivoca volontà dell'Ente danneggiato di ottenere l'immediato pagamento facendo valere il proprio diritto, oggettivamente riconoscibile dal destinatario come tale, in relazione al combinato disposto degli articoli 1219 e 2943 del Codice Civile (ex multis Sezioni Riunite della Corte dei Conti, Sentenze nr 14 del 2000, nr. 6 del 2003, nr. 1 del 2004 e nr. 4 del 2007, Cassazione nr. 15067 del 2001, nr. 9378 del 2002, nr. 12339 del 2003, nr. 10926 del 2005, nr. 5104 e nr. 10270 del 2006). In ordine al primo punto, l'Amministrazione avrebbe dovuto necessariamente contestare, nell'atto di costituzione in mora, all'Ufficiale assolto nel procedimento penale con la menzionata formula che i fatti non costituiscono reato, specifiche e puntuali violazioni, qualora avesse ritenuto ancora persistenti gli elementi per una sua responsabilità amministrativa, sia con riferimento alla condotta che al requisito psicologico. In merito al secondo profilo sopra richiamato, la giurisprudenza della Corte di Cassazione ha poi anche precisato che l'accertamento della presenza degli elementi essenziali inerenti all'atto di costituzione in mora, deve essere svolto considerando che l'intimazione scritta di pagamento non rientra negli atti negoziali ma tra i meri atti giuridici, i cui effetti sono stabiliti da disposizioni legislative: nella sua interpretazione, di conseguenza, è irrilevante l'intento perseguito dal suo autore ed occorre invece valutarne l'oggettiva riconoscibilità da parte del destinatario. La formula utilizzata dal Comando Regione Militare Nord, che si riferisce espressamente all'eventuale danno erariale da risarcire, non può configurare, di per sé, una valida ed efficace intimazione o richiesta di adempiere, contenendo una contestazione soltanto ipotetica dell'addebito (ex multis I Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 6 del 2001, III Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 474 del 2006, II Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 108 del 2008); in altri termini, e con maggiore ampiezza esplicativa, non si appalesa decifrabile la reale volontà a cui mira l'atto posto in essere dall'Amministrazione, il quale, essendo carente dei menzionati elementi essenziali, non costituisce certamente una valida costituzione in mora capace di interrompere il corso della prescrizione, ma presenta, semmai, la fisionomia di una mera cautela procedimentale o di un semplice avviso.

In definitiva, l'atto di costituzione in mora adottato dal prefato Comando, non essendo stato adottato in modo chiaro, completo, univoco, incondizionato e cogente, risulta del tutto inefficace e non è assolutamente in grado di produrre l'effetto interruttivo suo proprio.”.

In merito agli effetti interruttivi dei menzionati termini prescrizionali, è appena il caso di precisare che il relativo *dies a quo* è spesso individuato in giurisprudenza¹⁷ nel momento della conoscibilità in senso giuridico, e non fattuale¹⁸, del danno da parte dell'Amministrazione danneggiata.

Al riguardo giova evidenziare che “laddove il fatto emerga dall'indagine preliminare in un procedimento penale, la sua conoscibilità si ritiene, per solito, legata al momento della conclusione dell'indagine stessa, di regola mediante la comunicazione che, a norma dell'art. 129 att. c.p.p., il

¹⁷ Ex multis I Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza n. 28 del 2002, III Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza n. 10 del 2002, I Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenze n. 45 e 57 del 2007, Sezione Giurisdizionale Lazio, Sentenza n. 772 del 2003, Sezione Giurisdizionale Piemonte, Sentenza n. 100 del 2005.

¹⁸ Pur tenendo presente che l'art. 1219 c.c. prevede, tra l'altro, la non necessità della costituzione in mora in presenza di un debito che derivi (si aggiunge con certezza) da fatto illecito.

Pubblico Ministero penale deve fornire a quello Contabile circa l'esercizio dell'azione penale per reati che abbiano cagionato danno erariale; è dal momento della conclusione delle indagini, infatti, che i relativi atti escono dal segreto istruttorio e diventano ostensibili. (...) si è consolidato in giurisprudenza l'orientamento per il quale costituisce atto idoneo ad interrompere la prescrizione anche l'invito a dedurre inviato dal P.M. contabile al presunto responsabile, laddove esso contenga tutti gli elementi di una vera e propria costituzione in mora.”¹⁹.

In tale contesto, molto chiara appare la sentenza della Corte dei conti - II Sezione Giurisdizionale Centrale del 2 agosto 2000, circa la significatività degli antecedenti logico-giuridici del giudizio penale²⁰ ai fini dell'”univoca” definizione di quello contabile.

A seguire se ne riportano alcuni pregnanti passaggi: *“Il problema dei rapporti fra il processo penale e il giudizio contabile si pone quando sia l'azione penale che quella di responsabilità amministrativa si fondano, sostanzialmente, sugli stessi fatti. In genere viene escluso che da questa situazione possano derivare conseguenze in termini di pregiudizialità, in virtù del principio della separatezza dei giudizi al quale si ispira il nuovo codice di procedura penale. Tuttavia, non è nemmeno accettabile la tesi di una totale indifferenza del giudizio penale nel giudizio contabile-amministrativo, giacché, se così fosse, verrebbe disattesa l'esigenza che l'ordinamento abbia l'attitudine a dare risposte univoche in termini di certezza, ammettendosi che di un medesimo fatto naturale ordini giudiziari diversi possano accertare in maniera difforme la verità. (...) E' insomma generalmente riconosciuto che, pur avendo il nuovo codice di procedura penale ripudiato il principio della sospensione necessaria, non ne consegue automaticamente l'antitetico principio della prosecuzione necessaria, per cui il giudice contabile può valutare, caso per caso, e disporre a suo insindacabile giudizio la sospensione o meno del giudizio amministrativo-contabile in presenza di un connesso procedimento penale, ogni qual volta ravvisi tra i due procedimenti un rapporto di pregiudizialità, o perché vi è identità dei fatti devoluti alla cognizione del giudice contabile e quelli in via di accertamento nel processo penale, o perché l'esito del giudizio penale sia determinante ai fini della decisione del giudice contabile, o perché i fatti da accertare nel giudizio penale costituiscano, in tutto o in parte, antecedenti logico-giuridici nel giudizio contabile.”*

Insita nelle argomentazioni della Corte dei conti pare, con riferimento alla valenza del giudicato penale, la *ratio* del brocardo latino *frustra probatur quod probatum non relevat*.

Venendo ora ad affrontare il delicato tema della responsabilità amministrativa solidale²¹ negli Enti e Distaccamenti delle Forze Armate *ex art. 447, lett. c) e d) del D.P.R. n. 90/2010*, si precisa che con specifico riguardo alle cariche amministrative tipiche del Servizio amministrativo²², ognuno dei tre Organi della gestione amministrativa, ossia Cassiere, Capo gestione finanziaria e Capo servizio amministrativo *ex art. 451 del summenzionato T.U.O.M.*, hanno precipue sfere di competenza, attribuite direttamente, personalmente ed analiticamente dalle citate Istruzioni Tecnico-Amministrative approvate con D.M. in data 20.12.2006.

Come noto, la responsabilità amministrativa patrimoniale è *personale* e pertanto non può configurarsi, come potrebbe pensarsi *prima facie*, nelle ipotesi di responsabilità oggettiva, mentre particolarmente interessante è l'analisi della giurisprudenza contabile, applicata ed applicabile alla realtà amministrativa delle strutture tipiche della Difesa, in caso di condotte fraudolente²³.

¹⁹ Cfr. *“La responsabilità amministrativa per danno erariale”* di Andrea ALTIERI, Giuffrè editore, 2012, pagg. 26 e 27.

²⁰ Esercicabile in fattispecie, per i cosiddetti “reati militarizzati”, dalla Procura militare.

²¹ Ossia della responsabilità che individua una corresponsabilità in solido degli agenti contabili coinvolti nella “causazione” del danno all'erario.

²² Per quanto attiene alla gestione del danaro (tralasciando volontariamente la figura del Capo ufficio amministrazione, le cui funzioni dirigenziali sono tuttora oggetto di approfondimento interforze dopo l'entrata in vigore del D.P.R. 24 febbraio 2012, n. 40).

²³ Ove la generale previsione dell'art. 2043 c.c. (risarcimento per fatto illecito), si estende all'art. 185 c.p. (restituzioni e risarcimento del danno), ferma restando la specifica normativa che disciplina l'esecuzione delle sentenze della Magistratura contabile (art. 76 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti n. 1214/1934, artt. 636-641 del Regolamento

A premessa della breve rassegna giurisprudenziale che si andrà ad analizzare²⁴, si osserva che la Corte dei conti si richiama, in linea generale, in assenza di una normativa specifica, al cosiddetto principio “dell’equivalenza delle cause” ex artt. 40 e 41 c.p., prevedendo una possibile interruzione del nesso causale in presenza di accadimenti imprevedibili o improbabili, che appaiono in ogni caso come straordinari (secondo la teoria del *novus actus interveniens*). In particolare, sulla sussistenza del nesso di causalità, la Sezione giurisdizionale per l’Emilia Romagna (cfr. sentenza n. 771/2009), così, molto efficacemente, focalizza la questione: “*Secondo l’insegnamento della Corte di Cassazione (...) la relazione oggettiva tra condotta ed evento nell’ambito della responsabilità civile (nesso di causalità) - nel cui sottosistema va ricondotto il regime della responsabilità amministrativa - può ritenersi sussistente non solo quando il danno rappresenti la conseguenza inevitabile e assolutamente certa della condotta (come richiesto per il sottosistema penalistico (...)), ma anche quando ne sia conseguenza altamente probabile e verosimile (...) sulla base di un giudizio di ragionevole probabilità che riconduce alla condotta dell’autore del fatto illecito le conseguenze che “normalmente” discendono dal suo atto, a meno che a recidere il nesso eziologico tra condotta ed evento, non sia intervenuto un nuovo fatto rispetto al quale egli non ha il dovere o la possibilità di agire (...)* (Cass. Sez. Un. N. 581/2008; Cass., Sez. III civ., n. 21619/2007; Corte conti, Sez. reg. Piemonte, n. 191/2008) (...). Il rigore del principio dell’equivalenza delle cause, posto dall’art. 41 c.p., in base al quale, se la produzione di un evento dannoso è riferibile a più azioni od omissioni deve riconoscersi ad ognuna di esse efficienza causale, trova il suo temperamento nel principio di “causalità efficiente”, desumibile dall’art. 41, comma 2, c.p., in base al quale l’evento dannoso deve essere attribuito esclusivamente all’autore della condotta sopravvenuta, solo se questa condotta risulti tale da rendere irrilevanti le altre cause preesistenti, ponendosi al di fuori delle normali linee di sviluppo della serie causale già in atto (Cass., Sez. III, n. 268/1996)”.

Volendo semplificare al massimo il concetto *de quo*, molto più brillantemente esposto da autorevole giurisprudenza contabile, si potrebbe affermare che possono attribuirsi, in via generale, responsabilità per un evento dannoso, solamente all’autore della condotta sopravvenuta, se quest’ultima (solitamente fraudolenta), è tale da vanificare gli effetti di possibili concause, già originate da altri agenti amministrativi che, rispetto alla predetta condotta, non hanno avuto la possibilità o il dovere di agire.

Andando quindi ad analizzare alcuni dispositivi di sentenze in materia di responsabilità amministrativa patrimoniale delimitativa della *culpa in vigilando*, può notarsi come “*il Giudice tende per lo più ad escludere un addebito di responsabilità del controllore*”²⁵.

Molto significative sono alcune sentenze, di seguito riportate in stralcio, che trovano certamente corrispondenza, anche se non speculare applicabilità, nella struttura tipica del Servizio amministrativo di un Ente o di un Distaccamento militare, precedentemente tratteggiato.

Veniamo ora ad evidenziare alcuni passaggi, particolarmente significativi di tali sentenze della Magistratura contabile.

La sentenza 376/A del 4 novembre 2002 della I Sez. della Corte dei conti, esclude la responsabilità dell’addetto al controllo soprattutto se la frode non può essere facilmente riconosciuta prevedendo che: “*anche se non sufficiente alla scoperta dell’attività peculatoria posta in essere da un agente contabile infedele mediante la falsificazione sistematica dei mandati di pagamento e delle quietanze, l’attività di vigilanza espletata, nell’ambito del suo potere direzionale, dal dirigente di un dipartimento universitario non può essere ascritta a colpa grave, specie quando le frodi contabili non erano di agevole accertamento.*”.

dell’amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato n. 827/1924, art. 24 del Regolamento di procedura n. 1038/1933 e D.P.R. n. 260/1998).

²⁴ Tratta in gran parte dall’autorevolissimo testo “*La responsabilità per danno erariale*”, di ATELLI M., BRIGUORI P., GRASSO P. e LAINO A., Giuffrè editore, 2006.

²⁵ Da Op. cit. in nota n. 24.

E' necessario precisare che in ambito Difesa il Comandante / Direttore rappresenta la massima "autorità amministrativa dell'organismo militare" ai sensi del Capo II punto 1. 1. delle citate I.T.A., e, pertanto non essendo una "carica" inserita nel Servizio amministrativo, non firma, generalmente, mandati di pagamento, ma ha la sola "alta vigilanza", ben diversa dalle dirette responsabilità amministrative proprie del Capo gestione finanziaria e del Capo servizio amministrativo.

La prefata sentenza è comunque indicativa di un generale *favor* espresso nei confronti di responsabili amministrativi, di più alto livello funzionale / ordinativo²⁶ che sono stati vittima di artifici e raggiri, spesso di natura contabile²⁷, finalizzati a concretizzare una vera e propria truffa, addebitabile, quindi, al solo autore della condotta sopravvenuta, in ossequio al summenzionato *principio di causalità efficiente*, desumibile dall'art. 41, comma 2, c.p.. Va da sé che in tale contesto, un altro importantissimo elemento da accertare per riconoscere la *culpa in vigilando*, rilevante in caso frode, ai fini della valutazione di una responsabilità non solidale, ma sussidiaria²⁸, è l'elemento psicologico anche di colui che è preposto al controllo. Al riguardo, la summenzionata sentenza precisa "la particolare condotta del soggetto autore del danno erariale che ha agito con artifici e raggiri non esonera i revisori dei conti ad operare con attento controllo, potenzialmente idoneo a scoprire l'illecito. Tuttavia la responsabilità degli stessi per colpa grave presume una volontà colpevole di elevata intensità di violare le norme di diligenza, attenzione e approfondimento, che qualora vi sia un "controllo a campione" e responsabilità imputabili ad altri soggetti, non sussiste."

In buona sostanza, sembra possibile affermare che in presenza di ordinari controlli a campione e di una responsabilità diretta dell'agente amministrativo "portatore dell'elemento psicologico del dolo specifico", non si possano ravvisare i presupposti per l'estendibilità di una responsabilità patrimoniale da fatto illecito. Va osservato che, *a fortiori*, l'assenza sui titoli di spesa di abrasioni e/o manipolazioni cartaceamente evidenti o concettualmente anomale, non può far altro che rafforzare il fondato convincimento che l'onere del danno possa essere addebitabile al solo Cassiere infedele.

E' poi necessario considerare le concrete circostanze fattuali che contribuiscono ad attenuare le responsabilità del controllore rispetto al controllato fraudolento, cosicché: "l'imprevedibile²⁹ attività fraudolenta di un dipendente che, accedendo al sistema informatizzato dei pagamenti delle pensioni, ne alteri i dati e cagioni, in tal modo, il pagamento di pensioni non dovute non può essere ascritto a colpa grave del direttore dell'ufficio postale per il solo fatto di aver consentito ai suoi collaboratori di utilizzare senza particolari controlli, nell'intento di velocizzare il lavoro, il sistema informatizzato in questione" (Corte dei conti, Sez. I, 21 marzo 2001, n. 71/A).

²⁶ Rispetto al Cassiere infedele.

²⁷ In altri casi, diversi dalla truffa contabile (che quando ingegnata per distrarre danaro pubblico direttamente gestito configura l'ipotesi del reato di peculato), si manifesta, invece, la frode informatica, certamente - per sua natura - molto più difficile da controllare, o potrebbe dirsi, "da smascherare". La Sentenza n. 18909 in data 30 aprile 2013 (II Sezione penale) precisa che "la frode informatica è un'ipotesi speciale di truffa della quale conserva tutti gli elementi costitutivi fra cui proprio la condotta fraudolenta (artifici e raggiri) finalizzata ad ottenere un ingiusto profitto con altrui danno (...) l'unica differenza (soggetto passivo) fra le ipotesi di reato di cui agli artt. 640 e 640 ter cod. pen. non influisce sui criteri che servono a distinguere il peculato dalla truffa aggravata".

Alla luce di ciò molto difficile parrebbe equiparare un "omesso controllo amministrativo contabile su titoli di spesa visibilmente contraffatti", da cui potrebbe derivare un *culpa in vigilando* (con possibile conseguente responsabilità sussidiaria), ad un "mancato smascheramento di una frode informatica ex art. 640- ter c.p."

²⁸ Il carattere sussidiario della responsabilità patrimoniale implica che lo Stato debba agire dapprima nei confronti del debitore principale che ha agito con colpa grave o dolo e, solo quando il credito sia rimasto totalmente o parzialmente insoddisfatto, può procedere all'azione esecutiva nei confronti dell'altro debitore (*sussidiario*).

²⁹ Pare significativo evidenziare, al riguardo, che nel concetto di imprevedibilità (della sentenza commentata) rientra con ogni probabilità anche l'inaspettata infedeltà che "tradisce" l'affidamento in parola "concesso" dal superiore gerarchico-funzionale, anche in virtù degli ottimi, se non brillanti, precedenti di servizio del perpetratore della condotta fraudolenta.

Non si ravvisano, infatti, in tale quadro fattuale quegli elementi di lassismo, indolenza e sprezzante disinteresse per le regole, anche contabili, che configurano la colpa grave.

Al riguardo la Corte dei conti a Sezioni riunite, con la sentenza n. 45/A in data 13 maggio 1997 precisa, a conferma di ciò: *“non si configurano gli estremi della colpa grave, per i quali è necessario che concorrano concreti elementi di fatto da cui sia desumibile la gravità dell'imprudenza, imperizia o trascuratezza, nel comportamento dell'ufficio ragioneria, cui sia essenzialmente addebitabile un difetto di vigilanza correlato ad inosservanza di specifici obblighi di servizio come il controllo sintetico e analitico.”*

Da ciò sembra potersi desumere, convintamente, che in caso di condotta fraudolenta perpetrata dal Cassiere infedele, anche la non perfetta osservanza degli ordinari controlli sintetici ed analitici, non può in ogni caso arrivare a configurare “pesanti” ipotesi di colpa grave.

Circostanza completamente differente è quella, invece, di chi *“venendo meno ai suoi generali doveri di vigilanza sull'andamento di tutti i servizi dell'ente, non esclusa la gestione contabile tenuta dall'economo-cassiere, tollerando diffuse violazioni delle norme contabili ed anzi ne agevolando la violazione, sottoscrivendo mandati di pagamento redatti in modo incompleto, nonché con cancellature e abrasioni, risponde in via sussidiaria agli ammanchi posti in essere dal suddetto contabile.”* (Corte dei conti centrale, Sezione II, 29 maggio 2003, n. 209/A).

Adattando tale sentenza alle figure amministrative degli organismi militari, potrebbe dirsi che - in presenza di attività fraudolenta del Cassiere - il Capo gestione finanziaria e il Capo servizio amministrativo ex art. 451 del summenzionato T.U.O.M., sarebbero responsabili in via sussidiaria, nel caso in cui firmassero titoli di spesa già indebitamente corredati da documentazione amministrativo-contabile artatamente e visibilmente contraffatta, ma non nel caso in cui il predetto Cassiere allegasse ai predetti titoli, dopo la firma degli stessi, delle distinte esatte nella forma cartacea, ma oggetto di manipolazioni informatiche occultamente perpetrate nell'ambito delle competenze attribuite al Cassiere stesso ai sensi del Capo II punto 7 delle più volte citate I.T.A..

In tale quadro potrebbe altresì trovare pertinente evidenza sistematica la Sentenza I Centrale, 7 ottobre 2002, n. 343 che, affrontando il rapporto intercorrente tra il dirigente vigilante e il dipendente vigilato (responsabile del procedimento), ha precisato che *“il controllo non deve essere pervasivo in quanto nell'ambito organizzativo ed operativo deve esservi rapporto di collaborazione e di fiducia, fra i diversi soggetti operanti, in particolare fra dirigente e collaboratori; sussiste affidamento, da parte del dirigente, circa la capacità professionale del collaboratore, mancando il quale lo svolgimento dell'attività amministrativa è impossibile, generandosi paralisi della stessa. (...)”* e che *“il dirigente non può essere chiamato a rispondere dei vizi procedurali; solo se si discosta dall'istruttoria, è personalmente responsabile di quei vizi.”*

Da quanto su esposto, nel summenzionato concetto di “affidamento” sembra cogliersi una precisa tutela giurisdizionale prevista per le differenti e “ripartite” competenze procedurali³⁰ che nella fattispecie delle cariche amministrative militari trova il suo fondamento regolamentare nelle citate I.T.A. ed il suo riferimento di prassi, nelle procedure lavorative informatico-contabili di settore.

Per chiudere con uno sguardo al passato questa breve ma intensa rassegna giuridica, con ossequioso riguardo per i moderni istituti della responsabilità sussidiaria e per la ragionevole possibilità ora concessa dal legislatore³¹ di rateizzare, su stipendi e pensioni, il debito verso l'erario, si riporta, a seguire, il testo degli articoli 32, 33 e 34 della legge n. 1731 in data 14 aprile 1864³² firmata da Vittorio Emanuele II, per grazia di Dio e per volontà della nazione Re d'Italia:

³⁰ Di cui al D.Lgs. n. 29/1993 ed alla legge n. 241/1990.

³¹ Che ha altresì previsto l'iscrizione a ruolo ai sensi dell'art. 67 del D.P.R. n. 43/1998, per i crediti non recuperati nelle forme previste.

³² *“Legge con cui sono regolate le pensioni degli Impiegati civili, ed è vietato il sequestro degli stipendi dei medesimi”*.

“art. 32: Il diritto a conseguimento della pensione si perde: Per una condanna ad una pena criminale per qualunque reato, o per condanna a pena correzionale per reati di corruzione, prevaricazione o malversazione (...).”

“art. 33: Non si può esercitare il diritto al conseguimento della pensione durante il tempo dell’espiazione della pena per condanna correzionale.”

“art. 34: La pensione già conseguita si perde per condanna a pena criminale per qualunque reato, o per condanna a pena correzionale per reato di corruzione, prevaricazione o malversazione, o per la perdita della nazionalità italiana.”

Se ciò accadeva, a quel tempo, in sostanziale regime di impignorabilità di stipendi e pensioni degli impiegati dello Stato per delitti assimilabili a quelli “contro la pubblica amministrazione”³³, era perché tali odiosi reati venivano percepiti, forse a ragione, come crimini contro il cuore stesso dello Stato.

³³ Ora previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale (e recentemente posti a base della modifica dei commi 1-sexies e 1-septies dell’art. 1, legge 14 gennaio 1994 n. 20, dalla c.d. legge anticorruzione: legge 6 novembre 2012 n. 190).