

**SENTENZA N. 11/2005**

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE AUTONOMA VALLE**  
**D'AOSTA**

Composta dai seguenti magistrati:

Dott. Sergio Annunziata	Presidente
Dott. Luigi Gili	Giudice
Dott. Giancarlo Astegiano	Giudice relatore

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. 633 del registro di Segreteria promosso ad istanza della Procura Regionale della Corte dei conti per la Valle d'Aosta nei confronti di:

Cugnod Cristoforo, nato a Brusson, in data 11 gennaio 1953, residente in Aosta, via B. Festaz n. 47 ed elettivamente domiciliato, ai fini del presente giudizio, in Aosta, alla piazza Narbonne n. 16 presso lo studio dell'avv. Domenico Palmas, che lo rappresenta e difende unitamente agli avvocati Santo Fontanazza e Domenico Mingrino, giusta procura speciale 24 maggio 2005, a margine della comparsa di costituzione in pari data;

Curto Flavio, nato ad Aosta, in data 5 novembre 1961 ed ivi residente in via F. Chabod n. 44, elettivamente domiciliato, ai fini del presente giudizio, in Aosta, alla via Losanna n. 17 presso lo studio dell'avv. Ernesto Pastorelli che lo rappresenta e difende unitamente all'avv. Guido Romanelli, giusta procura speciale 17 febbraio 2005, in calce all'atto di costituzione in giudizio in pari data.

Visto l'atto di citazione, le memorie di costituzione in giudizio dei convenuti, gli atti e i documenti

di causa.

Uditi nella pubblica udienza del 22 giugno 2005, svoltasi con l'assistenza del Segretario Sig.ra Geltrude Petrini, il magistrato relatore dott. Giancarlo Astegiano, il rappresentante del Pubblico Ministero nella persona del Procuratore Regionale dott. Ermete Bogetti e gli avvocati Guido Romanelli e Ernesto Pasorelli per il convenuto Curto, Domenico Mingrino per il convenuto Cugnod.

Ritenuto in

### **FATTO**

Con atto di citazione 30 dicembre 2004, depositato in pari data, la Procura Regionale presso questa Sezione ha convenuto in giudizio i signori Cristoforo Cugnod e Flavio Curto chiedendone la condanna al pagamento in favore della Regione Autonoma Valle d'Aosta della somma di 84.639,17 euro, da ripartirsi fra i due convenuti in parti eguali o nella diversa misura stabilita dal Collegio, oltre ad interessi e rivalutazione monetaria.

In fatto, la Procura Regionale ha esposto che dall'esame degli atti relativi ad un'istruttoria avente il n. 44/2003 aveva appreso che con sentenza n. 10/1999 depositata il 21 gennaio 1999 la Pretura Circondariale di Aosta aveva condannato la Regione Autonoma Valle d'Aosta a risarcire i danni patiti a seguito di un infortunio sul lavoro da un proprio dipendente, il signor Vittorio Cuoghi. Accertato che sino ad allora non era stata presentata alcuna denuncia di danno erariale, la Procura regionale ha asserito di aver aperto un nuovo procedimento, il n. 44/2004, e di aver effettuato attività istruttoria al fine di acquisire gli atti relativi al giudizio concluso nel 1999. Dagli accertamenti compiuti era risultato che al termine della causa instaurata dal signor Cuoghi, che lamentava aver subito un grave infortunio sul lavoro in un cantiere regionale il 21 agosto 1989, il giudice del lavoro aveva accertato la responsabilità della Regione, condannandola al risarcimento del danno.

Parte attrice ha rilevato, poi, che all'esito del giudizio civile e facendo proprio il parere del legale

esterno che aveva seguito il contenzioso, il dott. Flavio Curto, coordinatore del dipartimento legislativo e legale della Regione, con comunicazione del 2 marzo 1999, chiedeva alla Direzione bacini montani dell'Assessorato al Territorio, Ambiente ed Opere Pubbliche di dar corso agli incumbenti per l'esecuzione della sentenza, esprimeva dubbi in merito all'opportunità di proporre appello e, al riguardo, auspicava una rapida decisione da parte della Direzione competente.

Tempestivamente, il dott. Cristoforo Cugnod, responsabile di tale Direzione, esprimeva assenso in ordine a tali conclusioni, comunicando che non sarebbe stato interposto appello avverso la sentenza del giudice del lavoro.

La Procura Regionale, inoltre, ha precisato che a seguito della sentenza del Pretore di Aosta e della decisione di non proporre appello, né il dott. Curto né il dott. Cugnod presentavano alla Procura Regionale della Corte dei conti denuncia del danno subito dalla Regione, pari alla somma versata al signor Cuoghi, e che parte attrice era venuta a conoscenza della situazione pregiudizievole per l'ente pubblico dopo più di 5 anni dal deposito della sentenza del Pretore di Aosta e dall'esecuzione di quanto in essa statuito da parte della Regione per cui non aveva potuto più proporre l'azione per l'accertamento della responsabilità amministrativa nei confronti dei soggetti responsabili del danno principale.

Pertanto, ritenuto che l'intervenuta prescrizione dell'azione di responsabilità fosse maturata a causa del comportamento dei signori Curto e Cugnod, i quali, conseguentemente, avevano fatto perdere all'ente pubblico la possibilità di recuperare quanto versato al signor Cuoghi e richiamato il disposto dell'art. 1, comma 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 procedeva nei confronti degli odierni convenuti, notificando ai signori Cristoforo Cugnod e Flavio Curto l'invito previsto dall'art. 5 del D.L. 15 novembre 1993, n. 453, convertito con modificazioni nella legge 19 gennaio 1994, n. 19.

A seguito della notifica dell'invito a dedurre, i presunti responsabili hanno fatto pervenire a parte attrice deduzioni scritte nelle quali hanno contestato la pretesa azionata dalla Procura regionale ed il dott. Curto, in seguito a sua richiesta, è stato sentito in audizione personale.

Ritenendo ininfluenti le deduzioni degli invitati, il 30 dicembre 2004, la Procura Regionale ha depositato l'atto di citazione introduttivo del presente giudizio.

I convenuti, ai quali in data 11 febbraio 2005, è stato notificato l'atto di citazione ed il pedissequo decreto del Presidente di questa Sezione di fissazione dell'udienza di prima comparizione, si sono costituiti in giudizio, quanto al signor Cristoforo Cugnod con memoria in data 24 maggio 2005, depositata il successivo 26 maggio, con il patrocinio degli avvocati Domenico Palmas, Santo Fontanazza e Francesco Paolo Mingrino e quanto al signor Flavio Curto con atto di costituzione in data 17 febbraio 2005, depositato il giorno successivo, e memoria in data 23 maggio 2005, depositata il successivo 27 maggio con il patrocinio degli avvocati Guido Romanelli e Ernesto Pastorelli.

Nella memoria di costituzione, il difensore del signor Cugnod si è opposto all'accoglimento della domanda di parte attrice rilevando la correttezza del suo operato ed evidenziando che la più parte dei fatti che avevano preceduto l'emanazione della sentenza del giudice del lavoro di Aosta si erano svolti prima che il suo assistito assumesse l'incarico alla Direzione Bacini Montani dell'Assessorato al Turismo. Ha sottolineato, altresì, che dalla sentenza del Pretore di Aosta non sarebbe emersa alcuna responsabilità di terzi nella causazione dell'infortunio occorso al signor Cuoghi e che, comunque, nel momento in cui era stata emessa la sentenza era già intervenuta la prescrizione quinquennale di ogni eventuale responsabilità amministrativa. Ha concluso chiedendo la reiezione della domanda.

La difesa del sig. Flavio Curto ha rilevato, preliminarmente, l'insussistenza a carico del coordinatore del Dipartimento affari legislativi e legali di alcun obbligo di denuncia che in base alla normativa vigente risulterebbe previsto solo a carico dei dirigenti che occupano posizioni apicali per fatti compiuti da dipendenti appartenenti al loro servizio, mentre nel caso di specie i fatti generatori di responsabilità, se sussistenti, sarebbero ascrivibili a dipendenti di altri settori.

In ogni caso ha evidenziato che dalla sentenza resa dal Pretore di Aosta non sarebbero emersi

elementi idonei ad accertare violazioni compiute da dipendenti della Regione, circostanza che avrebbe giustificato il mancato invio di denuncia alla Procura Regionale della Corte dei conti.

Ha sottolineato, poi, che l'esame del comportamento tenuto nella vicenda dal sig. Curto evidenzia assenza di colpa, sia lieve che grave, e che, in ogni caso parte attrice non avrebbe fornito prova del danno.

Ha concluso chiedendo la reiezione della domanda e, in via subordinata, l'applicazione del principio di parziarietà per la determinazione delle rispettive responsabilità e, comunque, l'applicazione in modo ampio della riduzione dell'addebito.

Alla pubblica udienza del 22 giugno 2005 ciascuna parte ha illustrato la propria posizione.

Nel corso della discussione, l'avv. Romanelli, per conto del convenuto Curto, ha ribadito le argomentazioni svolte nella memoria di costituzione ed ha insistito affinché venisse respinta la domanda di condanna proposta dalla Procura Regionale ribadendo che non sussisteva alcun obbligo di denuncia a carico del suo assistito e che, comunque, nel momento in cui era stata resa dal Pretore di Aosta la sentenza di condanna della Regione non sarebbero stati riscontrati i presupposti per l'instaurazione di un'azione contro eventuali responsabili. In ogni caso ha rilevato che il comportamento tenuto dal signor Curto non sarebbe stato caratterizzato da colpa grave perché si sarebbe rigorosamente attenuto a quanto previsto dalle Istruzioni 1996 - 1998 in merito alla denuncia di danni erariali, predisposte dal Procuratore Generale della Corte dei conti ed inviate a tutte le amministrazioni pubbliche. Anche l'avv. Pastorelli, intervenuto a sostegno della posizione del signor Curto, ha ribadito quanto già sostenuto nella memoria difensiva, rilevando, in particolare, che dagli atti del processo civile non sarebbe emersa alcuna responsabilità a carico di terzi nella causazione dell'infortunio.

L'avv. Mingrino, in difesa del signor Cugnod, ha richiamato i contenuti della memoria difensiva, soffermandosi, in particolare, sull'inesistenza di alcuna responsabilità di terzi nella causazione del danno subito dal signor Cuoghi e sull'asserita prescrizione dell'azione nel momento in cui il giudice

del lavoro di Aosta aveva reso la sua decisione.

Il Pubblico Ministero ha richiamato il contenuto dell'atto di citazione, confutato il contenuto delle memorie difensive depositate dai convenuti, ricostruito il contenuto delle norme che prevedono l'obbligo di denuncia e la responsabilità di coloro che omettono la denuncia ed ha concluso per l'accoglimento della domanda.

L'avv. Romanelli, replicando alle affermazioni del Procuratore Regionale, ha ribadito che nell'ordinamento non esisterebbe alcun generico obbligo di denuncia a carico dei pubblici dipendenti, ma solo uno specifico, caratterizzato da precisi presupposti che, nella specie, non sarebbero sussistenti.

Anche l'avv. Mingrino ha replicato asserendo che non era configurabile a carico del suo assistito alcun obbligo di denuncia perché l'azione di responsabilità era prescritta.

Considerato in

## **DIRITTO**

L'esame della fondatezza della domanda proposta dalla Procura Regionale diretta ad accertare la responsabilità amministrativa dei signori Cristoforo Cugnod e Flavio Curto conseguente a condotte poste in essere in violazione dei doveri d'ufficio che avrebbero causato pregiudizio patrimoniale all'Amministrazione della Regione Autonoma della Valle d'Aosta, è subordinato all'accertamento della sussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa.

A questo proposito è opportuno precisare che la Procura regionale agisce nei confronti dei convenuti contestando unicamente una responsabilità di natura indiretta e subordinata, ritenendoli responsabili di aver omesso di presentare una tempestiva denuncia alla Procura contabile di un danno erariale cagionato alla Regione, impedendo così all'organo competente di perseguire i responsabili a causa dell'intervenuta prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa.

L'oggetto del presente giudizio deve circoscriversi, quindi, alla sola verifica della sussistenza in capo ai signori Curto e Cugnod di una responsabilità indiretta, vale a dire conseguente

all'intervenuta prescrizione dell'azione nei confronti del responsabile principale del danno causa della mancata denuncia alla Procura della Corte dei conti da parte degli odierni convenuti. A questo proposito è bene premettere e precisare che il danno principale che si è prescritto non è quello cagionato al dipendente della Regione Cuoghi, bensì quello subito dalla Regione Autonoma Valle d'Aosta a seguito della sentenza del Pretore di Aosta che ha condannato l'ente pubblico a risarcire il danno subito dal Cuoghi a causa di un infortunio sul lavoro. Nel momento in cui è divenuta definitiva la sentenza del giudice del lavoro e la Regione ha effettuato il pagamento dell'importo di Lire 163.958.348 è sorto il danno erariale che i convenuti avevano l'obbligo di denunciare. Pertanto, l'eccezione di prescrizione dell'azione diretta formulata dal signor Cugnod non può trovare accoglimento perché in base alle norme ed ai principi che disciplinano la responsabilità dei pubblici dipendenti ed in particolare quella definita "indiretta" il momento in cui comincia a decorrere il periodo valutabile a fini prescrizionali è quello, a seconda della tesi seguita, del passaggio in giudicato della sentenza che ha condannato l'ente pubblico o quello del pagamento dell'importo da parte di quest'ultimo. In ogni caso non è quello del momento in cui si è verificato il fatto illecito che ha portato alla condanna dell'ente. Pertanto, nel momento in cui i signori Cugnod e Curto hanno deciso di non interporre appello e disposto il pagamento in favore del signor Cuoghi (mesi di marzo - maggio dell'anno 1999) non si era ancora verificata la prescrizione dell'azione per l'accertamento della responsabilità amministrativa nei confronti dei responsabili dell'infortunio subito dal signor Cuoghi ed, anzi, il periodo quinquennale cominciava, in quel momento il suo decorso.

### **1) In merito all'esistenza del rapporto di servizio**

La giurisdizione della Corte dei conti sussiste qualora sia configurabile un rapporto di servizio tra l'Amministrazione danneggiata e gli autori del fatto illecito produttivo di danni, salvo che sussista l'ipotesi prevista dall'art. 1, comma 4 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, relativa al danno provocato ad un'amministrazione diversa da quella di appartenenza.

Nell'ampia definizione di rapporto di servizio elaborata dalla giurisprudenza contabile rientra il rapporto di impiego, in considerazione di quanto previsto dagli artt. 82 del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 e 52 del d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3, anche degli appartenenti all'Amministrazione della Regione autonoma Valle d'Aosta, secondo quanto previsto, in linea generale, dall'art.1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti).

Nel caso di specie non sussiste alcuna contestazione in ordine alla qualifica di dipendente pubblico dei convenuti, perlomeno nel periodo in cui hanno tenuto la condotta omissiva che ha cagionato il danno erariale che ha originato il presente giudizio e, pertanto, va affermata la giurisdizione del giudice adito.

## **2) In merito all'illiceità della condotta dei convenuti**

- 1) La domanda giudiziale proposta dalla Procura regionale è diretta ad accertare l'illiceità del comportamento tenuto dai signori Cristoforo Cugnod e Flavio Curto in relazione alla mancata denuncia alla Procura della Corte dei conti di un episodio che ha arrecato un danno patrimoniale all'Amministrazione della Regione presso la quale esplicano la loro attività. In particolare, la responsabilità dei convenuti viene fondata sulla omissione di denuncia del danno erariale conseguente all'erogazione di una ingente somma di denaro ad un dipendente regionale, signor Vittorio Cuoghi, che aveva subito un infortunio sul lavoro, e sulla conseguente prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa nei confronti dei soggetti cui era addebitabile la responsabilità per l'infortunio occorso al dipendente Cuoghi.sul lavoro, maturata prima che la Procura regionale potesse instaurare l'azione di responsabilità nei confronti di questi ultimi.

Il signor Curto, sia nella memoria di costituzione che nel corso della discussione orale, ha contestato le conclusioni della Procura sostenendo, in particolare, che se vi era una responsabilità nella prescrizione dell'azione risarcitoria da promuovere nei confronti dei responsabili del danno principale non poteva essergli ascritta poiché non rientrava nei suoi compiti presentare la denuncia e che comunque dalla sentenza del Pretore di Aosta non si evinceva alcuna responsabilità di terzi



e, pertanto, non vi era alcun obbligo di denuncia.

Anche il signor Cugnod ha contestato la ricostruzione di parte attrice asserendo che dalla sentenza del giudice del lavoro non emergeva alcuna responsabilità che imponesse di attivare un'azione di responsabilità.

- 2) Gli elementi forniti dalla Procura Regionale provano che in seguito ad un danno subito in seguito ad un infortunio sul lavoro da un dipendente della Regione Autonoma Valle d'Aosta, il signor Vittorio Cuoghi, l'ente pubblico è stato condannato, in seguito ad azione risarcitoria proposta dall'infortunato, a risarcire i danni subiti da quest'ultimo. A seguito della sentenza resa in data 21 gennaio - 4 febbraio 1999 dal Pretore di Aosta, la Regione ha liquidato al signor Cuoghi l'importo di Lire 163.958.348 e non ha tempestivamente azionato la procedura per il recupero del danno da promuovere nei confronti dei funzionari regionali responsabili dell'infortunio sul lavoro e, pertanto, l'azione per l'accertamento della loro responsabilità amministrativa si è prescritta prima che la Procura regionale potesse attivarsi per il recupero della somma versata al dipendente.

A seguito della prescrizione dell'azione di danno intervenuta, al più tardi, il 18 maggio 2004 (posto che il pagamento in favore del Cuoghi è stato disposto con determina n. 2615 del 18 maggio 1999) risulta indiscutibilmente provato ed ammesso dagli stessi convenuti, che i signori Curto e Cugnod nella primavera dell'anno 1999 non hanno presentato denuncia alla Procura regionale della Corte dei conti affinché la magistratura contabile potesse perseguire il responsabile del pregiudizio patito dalle finanze regionali.

Risulta, altresì, dagli atti che il signor Flavio Curto, all'epoca responsabile in qualità di Coordinatore del Dipartimento legislativo e legale della Presidenza della Giunta regionale abbia non solo avuto conoscenza della sentenza del Pretore di Aosta ma l'abbia trasmessa al signor Cristoforo Cugnod, unitamente ad alcune considerazioni in ordine all'opportunità di non interporre appello e che successivamente, a seguito della comunicazione da parte di quest'ultimo di non appellare la decisione abbia archiviato la pratica.

E' provato che il signor Cristoforo Cugnod, responsabile della Direzione Bacini Montani e Difesa del Suolo, abbia ricevuto la sentenza ed il parere del signor Curto, abbia deciso di non proseguire nel contenzioso, abbia dato esecuzione alla pronuncia autorizzando il pagamento in favore del signor Cuoghi e, a sua volta, archiviato la posizione, ritenendo che non fosse proponibile un'azione di rivalsa nei confronti del dipendente della Regione Vairetto, fornitore dell'argano che aveva cagionato l'infortunio sul lavoro.

La Procura regionale della Corte dei conti, in base agli elementi acquisiti al presente giudizio, è venuta a conoscenza del danno subito dall'Amministrazione della Regione Valle d'Aosta solo dopo che è maturato il periodo quinquennale di prescrizione dell'azione di responsabilità, previsto dall'art. 1, comma 2° della legge 14 gennaio 1994, n. 20, a seguito dell'esame di alcuni documenti forniti, in altra istruttoria, dalla stessa Regione.

Ai convenuti è contestata, quindi, l'omessa denuncia che ha comportato la prescrizione dell'azione di responsabilità nei confronti dei responsabili diretti del danno.

Al fine di accertare se i signori Curto e Cugnod siano responsabili dell'illecito contestato dalla Procura Regionale occorre verificare, preliminarmente, se e in quali casi l'omessa denuncia di un fatto dannoso costituisca fonte di autonoma responsabilità amministrativa.

3) Sin dalle prime leggi che hanno introdotto nel nostro ordinamento la responsabilità amministrativa, disciplinando, in questo modo, la responsabilità dei funzionari pubblici nei confronti dell'Amministrazione, il legislatore ha previsto l'obbligo a carico dei direttori generali e dei capi di servizio di denunciare alla Procura presso la Corte dei conti i fatti che possano dar luogo a responsabilità e dei quali siano venuti a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni. Ove la denuncia non venga presentata, sin dalla legge generale sulla contabilità dello Stato del 1923, è stata prevista la concorrente responsabilità di chi ha commesso il danno e di chi, avendovi l'obbligo, non ha provveduto alla denuncia.

Infatti, l'art. 83 del del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, “*Nuove disposizioni sull'amministrazione*

*del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato*”, stabilisce che *“I direttori generali e i capi di servizio i quali, nell'esercizio delle loro funzioni, vengono a conoscenza di un fatto, che possa dar luogo a responsabilità, a norma del precedente articolo, debbono farne denuncia al Procuratore Generale presso la Corte dei conti”*.

La legge che disciplina l'ordinamento attuale della Corte dei conti (R.D. 12 luglio 1934, n. 1214), all'art. 53, commi primo e secondo, ribadisce l'obbligo di denuncia immediata di fatti dannosi a carico dei direttori generali e dei capi di servizio e al comma terzo prevede che *“Quando nel giudizio di responsabilità la Corte accerti che, per dolo o colpa grave, fu omessa la denuncia, a carico di personale dipendente, può condannare al risarcimento, oltre che gli autori del danno anche coloro che omisero la denuncia”*.

In linea generale, poi, l'art. 20 del d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3 *“Testo unico sugli impiegati civili dello Stato”* ribadisce, che *“Il direttore generale e il capo del servizio che vengano a conoscenza, direttamente o a seguito di rapporto cui sono tenuti gli organi inferiori, di fatti che diano luogo a responsabilità ai sensi dell'art. 18, devono farne denuncia al Procuratore generale della corte dei conti, indicando tutti gli elementi raccolti per l'accertamento della responsabilità e la determinazione dei danni. ... Ove in sede di giudizio si accerti che la denuncia fu omessa per dolo o colpa grave, la Corte può condannare al risarcimento anche i responsabili della omissione”*.

Quest'ultima norma è particolarmente significativa perché a seguito dell'entrata in vigore del d. lgs 3 febbraio 1993, n. 29 che ha disposto la privatizzazione del pubblico impiego non è stata abrogata come la gran parte delle norme del Testo unico del 1957, ma è stata conservata in vigore (al riguardo si veda, ora, il d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*).

La giurisprudenza della Corte dei conti ha chiarito limiti e natura della responsabilità in cui incorre colui che pur essendovi obbligato non ha adempiuto all'obbligo di denuncia che è assimilato agli altri obblighi e doveri che incombono sul pubblico funzionario (Corte dei conti, sez. riun., 26

settembre 1984, n. 385).

Tuttavia al fine di eliminare residui margini di incertezza in relazione alle conseguenze del mancato adempimento dell'obbligo, il legislatore che nel biennio 1993 - 1994 ha modificato sensibilmente il regime sostanziale e processuale della responsabilità amministrativa ha stabilito che *“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”* (art. 1, comma terzo, legge 20 gennaio 1994, n. 20).

Questa norma che sinora ha trovato scarsa applicazione, forse perché di recente introduzione ha previsto, secondo quanto asserito da una condivisibile giurisprudenza, 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”* (Corte dei conti, sez. giurisd. Liguria, 16 dicembre 1999, n. 1155).

Si tratta, come è stato precisato, di *“un danno che, pur essendo identico in termini quantitativi a quello “principale”, è ontologicamente diverso da questo, consistendo nella perdita della possibilità di conseguire il risultato positivo della reintegrazione dell'erario, che si sarebbe attendibilmente ottenuto ove una tempestiva denuncia dell'evento lesivo avesse consentito l'utile esercizio dell'azione di responsabilità nei confronti degli autori del danno “principale””* (Corte conti, sez. giurisd. Toscana, 14 ottobre 1999, n. 1115).

Trattandosi di una responsabilità che ha natura subordinata potrà ritenersi sussistente solo ove venga accertata quella principale, anche con un giudizio avente natura ipotetica, secondo il criterio noto alla scienza penalistica della prognosi postuma. In pratica occorrerà accertare, in base agli elementi di prova forniti dalle parti, la sussistenza di tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa in capo all'autore dell'illecito principale, non denunciato dall'autore

dell'omissione. Con la conseguenza che il Procuratore regionale che agisce per l'accertamento di una responsabilità omissiva ha l'onere di fornire la prova degli elementi costitutivi dell'illecito non denunciato e ormai prescritto.

Accertato, sia pure con un giudizio ipotetico l'illecito "principale", occorrerà poi verificare se in capo al convenuto sussistano tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, posto che con l'art. 1, comma 3 della legge n. 20 del 1994 non è stata introdotta nell'ordinamento una fattispecie di responsabilità oggettiva.

L'accertamento dell'illiceità del fatto "principale" costituisce unicamente l'elemento oggettivo della condotta contestata a colui che ha omesso la denuncia, dovendosi ancora procedere all'accertamento dell'elemento soggettivo e dell'attualità del danno al momento del giudizio (potendo, ad esempio lo stesso essere stato risarcito da società assicuratrice o da altri eventuali corresponsabili).

4) Al fine di accertare, in concreto, se i convenuti siano responsabili di un danno che ha arrecato pregiudizio all'Amministrazione occorre stabilire preliminarmente se la responsabilità dei convenuti si fonda sulla mera possibilità che l'intervenuta prescrizione dell'azione di responsabilità abbia compromesso la possibilità di agire per reintegrare le finanze pubbliche ovvero se occorra accertare, sia pure solo in via ipotetica, se la condotta di colui che è stato individuato quale responsabile principale sia stata o meno illecita e quindi abbia causato un danno all'Amministrazione interessata.

4.1) La Procura regionale ha ritenuto che il danno conseguente all'omissione di denuncia debba essere rapportato alla semplice perdita della possibilità di agire nei confronti del responsabile del danno principale, senza considerare la fondatezza o meno dell'azione nei suoi confronti e che, pertanto, i funzionari pubblici che hanno omesso di presentare la denuncia debbano rispondere del danno conseguente alla mancata possibilità di instaurare l'azione di responsabilità (cosiddetto danno da perdita di chance".

L'assunto di parte attrice non è condivisibile poiché, a prescindere da ogni ricostruzione teorica in merito alla natura sanzionatoria o risarcitoria della responsabilità amministrativa, l'interprete, tantopiù nel giudizio per l'accertamento della responsabilità amministrativa, deve applicare le regole stabilite dal legislatore che, in generale, in relazione all'accertamento della responsabilità stabiliscono che possono essere perseguite solo le attività che abbiano arrecato un danno all'amministrazione (art. 5 del dl 15 novembre 1993, n. 453 e art. 1 della legge 19 gennaio 1994, n. 20) e, in particolare, con riferimento alla previsione dell'art. 1, comma 3 della legge n. 20 del 1994, che viene in considerazione in questa sede, è previsto che *“qualora la prescrizione del diritto al risarcimento sia maturata a causa di omissione o ritardo nella denuncia del fatto, rispondono del danno ...”*. Il giudice può perseguire, quindi, colui che ha fatto prescrivere in modo gravemente colposo una situazione di danno solo se accerta che si era in presenza di una fattispecie di danno cagionata da un funzionario pubblico in modo gravemente colposo. E' evidente che l'accertamento può essere compiuto in modo incidentale nel giudizio nel quale si controverte dell'accertamento dell'intervenuta prescrizione senza che sia presente il responsabile principale che, comunque - attesa l'intervenuta prescrizione - non potrebbe essere perseguito. L'accertamento deve essere compiuto in base agli atti ed al materiale probatorio fornito dalle parti, trattandosi di accertamento incidentale inidoneo a formare giudicato, necessario però per accertare la responsabilità di chi abbia omesso la denuncia.

La ragione è evidente poiché lo scopo del giudizio per l'accertamento della responsabilità amministrativa non è quello di sanzionare il funzionario pubblico per l'omessa denuncia, bensì quello di recuperare, sia pure con tutti limiti previsti dalle recenti disposizioni che nel biennio 1994 - 1996 hanno ridisegnato l'istituto della responsabilità amministrativa ed il processo per il suo accertamento, le somme che hanno depauperato l'ente pubblico. Se non vi è certezza che si sia verificato un danno per l'erario non può essere perseguito colui che ha omesso la denuncia.

4.2) In base agli elementi forniti dalle parti ed acquisiti al giudizio, risulta provato che la sentenza

con la quale il Giudice del Lavoro di Aosta ha condannato la Regione Autonoma Valle d'Aosta a risarcire i danni subiti dal signor Vittorio Cuoghi non è stata appellata dalla Regione, la quale ha erogato al dipendente l'importo di Lire 163.958.348, con provvedimento dirigenziale n. 2615 del 18 maggio 1999 e successivo mandato di pagamento. Dall'accertamento contenuto nella citata sentenza civile divenuta definitiva ed irrevocabile, prodotta in giudizio da parte attrice e dai convenuti, si evince che durante un'operazione di riavvolgimento di una fune metallica di un argano o teleferica di proprietà del signor Giuseppe Vairetto, dipendente regionale, l'arto superiore destro del signor Vittorio Cuoghi è rimasto tra la fune in corso di riavvolgimento e l'argano, provocando una lesione all'arto stesso. Risulta, altresì, che l'argano o teleferica fosse stato collocato su un pendio con un'inclinazione superiore ai 45°, su una piccola piazzola insufficiente a contenerlo, tant'è che le operazioni di riavvolgimento della fune dovevano essere effettuate sul pendio, in condizioni di scarsa sicurezza. Inoltre l'argano o teleferica non era dotato di alcuna protezione, trattandosi di un *“manufatto artigianale ... assai approssimativo”*. Dalla sentenza risulta, inoltre, che il Direttore dei lavori era il signor Fabio Dal Molin.

Sia pure in linea ipotetica, dalla sentenza del giudice del lavoro di Aosta si evince chiaramente la responsabilità del Direttore dei lavori, sig. Fabio Dal Molin, che ha consentito che l'esecuzione dei lavori avvenisse utilizzando un macchinario, l'argano, rudimentale e privo dei necessari requisiti di sicurezza, oltretutto posizionato in modo da aggravarne la pericolosità.

La grave manchevolezza ai doveri d'ufficio da parte del Direttore dei Lavori Dal Molin sfociata in un danno subito dalla Regione che aveva dovuto risarcire i danni del dipendente Cuoghi imponeva la trasmissione della sentenza del giudice del lavoro di Aosta alla Procura regionale della Corte dei conti affinché, dopo aver effettuato gli accertamenti del caso, potesse promuovere l'azione di responsabilità amministrativa nei suoi confronti

4.3) L'accertamento, sia pure ipotetico, della responsabilità del signor Fabio Dal Molin in ordine alla causazione del danno subito dalla Regione a seguito della sentenza del Pretore di Aosta,

impone di accertare se la condotta omissiva tenuta dai signori Curto e Cugnod sia stata pregiudizievole o meno per l'amministrazione.

Tuttavia, sono necessari alcuni chiarimenti preliminari in ordine all'individuazione dei soggetti tenuti alla presentazione della denuncia del danno alla Corte dei conti e, pertanto, responsabili della omissione, poiché la Procura regionale ha convenuto in giudizio sia il responsabile della Direzione Bacini Montani e Difesa del Suolo (Cristoforo Cugnod) che il Coordinatore del Dipartimento affari legali e legislativi (Flavio Curto).

4.3.1) Come si è visto sopra sub 3), le norme che disciplinano la responsabilità amministrativa dei funzionari pubblici e prevedono l'obbligo di denuncia a carico di alcuni di essi, individuano quali siano i soggetti tenuti, in ragione del loro incarico, a tale incombente.

A questo proposito occorre rilevare che l'individuazione, nelle specifiche situazioni, di quali siano i soggetti tenuti a presentare la denuncia deve essere compiuta tenendo conto dei modelli organizzativi che l'amministrazione è andata assumendo negli ultimi anni, a partire dalla riforma dell'impiego pubblico e dell'organizzazione del lavoro nel settore pubblico, operata a partire dalla legge delega 23 ottobre 1992, n. 421 (art. 2), in base alla quale è stato emanato il successivo decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, posto che il comma 3° dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994 prevede la responsabilità di chi omette la denuncia, ma non detta alcuna disciplina in ordine all'individuazione dei soggetti tenuti alla denuncia.

Come si è visto al precedente numero 3), l'ordinamento prevede l'obbligo di denuncia in capo “*ai direttori ed ai capi dei servizi*”; dette ultime espressioni, considerato il processo di riforma dell'organizzazione dei pubblici uffici devono essere intese nel senso che sono obbligati alla denuncia tutti coloro che nella loro qualità di responsabili di un settore dell'amministrazione vengono a conoscenza del fatto dannoso per ragioni di servizio.

A queste conclusioni, peraltro, era giunto sin dal 1998 il Procuratore Generale della Corte dei conti che con lettera, inviata a tutte le amministrazioni pubbliche, ivi compresa quella della Regione



Autonoma Valle d'Aosta, avente ad oggetto “*Denunce ai Procuratori regionali presso le Sezioni giurisdizionali della corte dei conti*” aveva precisato che “*detto obbligo incombe, sostanzialmente, ai soggetti che in virtù della loro attribuzione, cioè per ragioni di ufficio, possono venire a conoscenza di fatti dannosi*” (pag. 8 del doc. prodotto dalla difesa Curto). Non soltanto gli organi di vertice dell'amministrazione, ma tutti i soggetti responsabili di un ufficio che, a qualsivoglia titolo, sono coinvolti in un procedimento nel quale viene evidenziato un danno erariale sono tenuti a presentare la denuncia alla Procura regionale della Corte dei conti.

4.3.2) La responsabilità dell'intervenuta prescrizione dell'azione è ascrivibile, quindi, sia al signor Cugnod che al signor Curto.

Al primo, perché in qualità di responsabile della Direzione Bacini Montani ha conosciuto, in ragione delle attribuzioni del suo ufficio (dal quale dipendevano i lavori in occasione dei quali era accaduto l'infortunio del signor Cuoghi), la sentenza del Pretore di Aosta ed ha disposto il pagamento che, indiscutibilmente, depauperava il patrimonio regionale ed ha condiviso la decisione di non proporre appello, così ammettendo la correttezza della sentenza del giudice del lavoro e la responsabilità della Regione e dei suoi funzionari. La mancata proposizione dell'appello imponeva la denuncia alla Procura regionale per perseguire il soggetto responsabile del danno erariale, facilmente identificabile dalla sentenza nel Direttore dei lavori.

Al secondo poiché l'ufficio da lui diretto (Dipartimento affari legali e legislativi) ha seguito il contenzioso affidato ad un legale esterno, ha conosciuto l'esito negativo della vicenda, ha fatto proprie le conclusioni del legale di non interporre appello. Il signor Curto, funzionario diligente ed esperto, aveva conoscenza precisa delle ricadute negative che l'esito del giudizio provocava alla Regione e si è inserito, a pieno titolo, nel procedimento che ha portato alla mancata appellabilità della decisione. La responsabilità del Dipartimento che trattava le questioni legali, ivi comprese quelle giurisdizionali, imponeva la convenuto di attivarsi per effettuare la denuncia alla Procura regionale della Corte dei conti ogni volta che il contenzioso evolveva negativamente per l'ente, al

fine di tutelarne il patrimonio.

Al contrario, i signori Cugnod e Curto non si sono attivati, limitandosi ad archiviare la posizione, nonostante le erogazioni di denaro effettuate dalla Regione in seguito alla sentenza di condanna emessa dal giudice del lavoro di Aosta.

Poiché la mancata denuncia risale alla primavera dell'anno 1999, l'azione nei confronti del responsabile principale del danno, sig. Dal Molin, si è prescritta, al più tardi, il 19 maggio 2004, senza che la Procura regionale della Corte dei conti ricevesse la segnalazione che le avrebbe permesso di perseguire il responsabile.

In conclusione, il Collegio ritiene che ai convenuti Cristoforo Cugnod e Flavio Curto debba essere imputata la condotta illecita consistente nella mancata denuncia del responsabile diretto del danno e nella conseguente successiva prescrizione dell'azione nei suoi confronti.

### **3) In merito alla sussistenza dell'elemento soggettivo**

A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 i fatti illeciti compiuti dai soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti sono perseguibili solo se risulta che il soggetto responsabile abbia agito con dolo o colpa grave. Occorre, quindi, procedere all'esame dell'elemento soggettivo che ha qualificato l'azione del convenuto che potrà essere ritenuto responsabile solo se l'azione - *rectius*: l'omissione - è stata compiuta dolosamente o in modo gravemente colposo.

Nel caso di specie, la Procura Regionale non ha contestato ai convenuti un comportamento doloso bensì gravemente colposo.

Conseguentemente assume rilevanza centrale determinare la nozione di colpa grave, anche se appare piuttosto difficile non essendovi una definizione generalmente condivisa o che si imponga logicamente. Ne consegue che occorre riferirsi all'elaborazione giurisprudenziale che si è andata formando negli ultimi dieci anni, che può fornire idonei parametri di valutazione, tenuto conto della peculiarità della situazione sottoposta al giudizio del Collegio. Infatti, la Procura regionale

non contesta ai signori Cugnod e Curto il compimento di una singola azione illecita ma di una omissione il cui effetto ha causato un danno all'erario.

Secondo la giurisprudenza che va ormai consolidandosi la colpa è grave quando si sia in presenza di *“un comportamento caratterizzato da mancanza di diligenza, violazione delle disposizioni di legge, sprezzante trascuratezza dei propri doveri, che si traduce, in estrema sintesi, in una situazione di macroscopica contraddizione tra la condotta tenuta nello specifico dal pubblico dipendente ed il minimum di diligenza imposto dal rapporto di servizio, in relazione alle mansioni, agli obblighi ed ai doveri di servizio”* (Corte dei conti, I, 4 agosto 1999 n. 246/A; id, III, 14 luglio 1999 n. 162). In tale contesto ai fini dell'individuazione della colpa grave, il giudice contabile deve valutare il rapporto in contestazione in relazione all'insieme dei doveri connessi all'esercizio delle funzioni cui l'agente è preposto, attraverso un'indagine che deve tener conto dell'organizzazione amministrativa nel suo complesso e delle finalità che l'azione amministrativa intende perseguire, alla luce di parametri di riferimento da porsi come limite negativo di tollerabilità, dovendosi ritenere realizzata un'ipotesi di colpa grave ove la condotta posta in essere se ne discosti notevolmente (Corte dei conti, III, 19 maggio 1997 n. 154; id, III, 10 novembre 2004 n. 601). E' stato precisato, inoltre, che si ha colpa grave ogniqualvolta venga meno quella particolare diligenza che deve essere prestata in relazione alla natura ed alle specificità dell'attività esercitata, cosicché la condotta trasgressiva risulti collegata all'evento lesivo in modo tale che la realizzazione di quest'ultimo si presenti come una conseguenza altamente prevedibile della stessa (Corte dei conti, sez. giurisd. Veneto, 29 giugno 2004, n. 879).

In conclusione, può ritenersi che nello svolgimento di attività amministrative o gestionali, quali quelle oggetto del presente giudizio, la colpa grave possa essere individuata nella arbitrarietà delle scelte, nella prevedibilità dell'evento lesivo, nella consapevolezza degli eventi dannosi, nelle omissioni e nel mancato raggiungimento di risultati, dovuto a comportamenti inosservanti di precise regole.

Il comportamento tenuto dai convenuti rientra nei parametri sopra indicati e può ritenersi caratterizzato da colpa grave poiché senza alcuna ragione, pur essendovi tenuti per le ragioni illustrate ai paragrafi precedenti, non hanno inviato la denuncia del danno al Procuratore Regionale della Corte dei conti, violando specificamente la norma contenuta nell'art. 1, comma 3° della già citata legge n. 20 del 1994 e tutte le altre citate disposizioni che obbligano il responsabile di un ufficio alla denuncia del fatto illecito.

D'altro canto vista la posizione di responsabilità nell'Amministrazione regionale occupata dai convenuti non è pensabile che non potessero conoscere le norme che obbligano i responsabili degli uffici a denunciare ogni fatto costitutivo di danno erariale che constatino nell'espletamento delle loro mansioni, così come non potevano trascurare quanto previsto dal citato art. 1, comma 3° della legge 14 gennaio 1994, n. 20, in via generale per tutti i soggetti sottoposti alla giurisdizione di responsabilità della Corte dei conti, e cioè che la mancata denuncia comporta responsabilità a carico di chi avesse ommesso di adempiere a tale onere, in caso di intervenuta prescrizione dell'azione diretta. Tanto più che lo stesso signor Curto ha prodotto in giudizio la lettera 22 maggio 1998 che l'allora Presidente della Giunta regionale aveva inviato a tutti i coordinatori degli uffici della Regione contenente in allegato la già circolare del Procuratore Generale della Corte dei conti inerente gli obblighi di denuncia dei danni erariale e l'individuazione dei soggetti che vi erano tenuti.

Deve ritenersi, quindi, che il comportamento omissivo tenuto dai convenuti sia stato caratterizzato da colpa grave.

#### **4) In merito alla sussistenza del danno**

Le riforme operate a partire dal novembre 1993, hanno profondamente mutato la natura e le regole sostanziali e processuali della responsabilità amministrativa. Tuttavia, indipendentemente dalla concezione della stessa che si voglia seguire il danno è elemento costitutivo essenziale.

Nel caso di specie la determinazione del danno si presenta semplice poiché la Regione Autonoma

Valle d'Aosta ha corrisposto, in seguito ad un infortunio sul lavoro ed al conseguente accertamento del danno contenuto in una sentenza del giudice civile, al signor Vittorio Cuoghi l'importo di Lire 163.884.283 e non ha potuto recuperare detta somma dal responsabile del danno a causa della prescrizione dell'azione per l'accertamento della responsabilità amministrativa verso quest'ultimo a causa dell'omessa denuncia alla Procura regionale della Corte dei conti da parte dei signori Cugnod e Curto.

Conseguentemente il danno subito dall'Amministrazione della Regione Autonoma Valle d'Aosta ammonta, ad oggi, ad Euro 84.639,17 (pari alle originarie Lire 163.884.283), oltre a rivalutazione monetaria ed interessi.

#### **5) In merito alla riduzione dell'addebito**

Accertata la condotta illecita tenuta dai convenuti, la loro colpa grave e determinato il danno può procedersi in favore di entrambe i convenuti, anche in assenza di domanda da parte del signor Cugnod, alla riduzione dell'addebito, così come consentito dall'art. 52 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 che prevede il potere della Corte, dopo aver accertato la responsabilità, di *“porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto”* e ribadito dall'art. 1, comma 1 bis della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Nel caso di specie, vista da un lato la particolare natura dell'organizzazione della Regione nella quale le competenze tendono ad essere parcellizzate tanto che nel procedimento in questione sono intervenuti i responsabili di due uffici e, dall'altro, l'assenza di precedenti comportamenti omissivi o dannosi per la collettività posti in essere dai convenuti (perlomeno, in base alle risultanze processuali) appare congruo procedere alla riduzione dell'addebito da imputare ai signori Cugnod e Curto.

In conclusione considerata la peculiarità della fattispecie appare ragionevole ridurre ad euro 4.500,00 già comprensivo di rivalutazione monetaria sino al deposito della sentenza, l'importo da addebitare a ciascuno dei convenuti..

## **6) In merito alle spese di giudizio**

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e, pertanto, debbono essere addebitate ai convenuti in parti uguali.

### **P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Regionale per la Regione Autonoma Valle d'Aosta, definitivamente pronunciando,

affermata la giurisdizione del giudice adito e respinta l'eccezione di prescrizione formulata dal convenuto Cristoforo Cugnod,

condanna i signori Cristoforo Cugnod e Flavio Curto a corrispondere alla Regione Autonoma Valle d'Aosta, la somma di euro 4.500,00 ciascuno, così ridotto il danno quantificato in euro 84.639,17, comprensivo di rivalutazione monetaria, oltre ad interessi al tasso legale dalla data di deposito della sentenza sino al soddisfo.

Condanna altresì i convenuti al pagamento delle spese di giudizio che ammontano ad Euro 798,57 (settecentonovantotto/57)-

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di sua competenza.

Così deciso in Aosta, nella Camera di consiglio del 22 giugno 2005.

L'Estensore  
Giancarlo Astegiano

Il Presidente  
Sergio Annunziata

Depositata in Segreteria in data 28 settembre 2005.

Il Direttore della Segreteria