

LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA E AMMINISTRATIVO-CONTABILE

Modena, 23 maggio 2017

Avv. Michele Tavazzi

Le fonti normative della responsabilità amministrativa e contabile

COSTITUZIONE ITALIANA - ART. 28

«I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli Enti Pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici»

D.P.R. 10 GENNAIO 1957, N. 3 (TESTO UNICO DELLE DISPOSIZIONI CONCERNENTI LO STATUTO DEGLI IMPIEGATI CIVILI DELLO STATO)

ART. 18 – RESPONSABILITA' DELL'IMPIEGATO VERSO L'AMMINISTRAZIONE

«L'impiegato pubblico è tenuto a risarcire alle amministrazioni... i danni derivanti da violazioni di obblighi di servizio»

ART. 22 - RESPONSABILITA' VERSO I TERZI

“L'Impiegato che, nell'esercizio delle attribuzioni ad esso conferite dalle leggi o dai regolamenti, cagioni ad altri un danno ingiusto è personalmente obbligato a risarcirlo.....L'Amministrazione che abbia risarcito il terzo del danno cagionato dal dipendente si rivale agendo contro quest'ultimo a norma degli articoli 18 e 19.”

Le fonti normative della responsabilità amministrativa e contabile

art. 82 R.D. n. 2440/1923 (c.d. legge di contabilità pubblica)

«L'impiegato che per azione od omissione, anche solo colposa, nell'esercizio e delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato, è tenuto a risarcirlo»

Art. 52 R.D. n. 1214/1934 (T.U. Corte dei Conti)

« I funzionari e gli impiegati ed agenti civili e militari... che nell'esercizio delle loro funzioni per azione od omissione imputabile anche a sola colpa o negligenza cagionino danno allo Stato o ad altra amministrazione dalla quale dipendono sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti», la quale « valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto».

La responsabilità amministrativa

E' una responsabilità di natura patrimoniale nella quale incorrono gli amministratori e i dipendenti degli enti pubblici che, per inosservanza degli obblighi di servizio, abbiano arrecato un danno all'Amministrazione, sia in modo diretto, che indiretto.

La responsabilità amministrativa «indiretta»

Si verifica quanto il pregiudizio arrecato all'Amministrazione deriva dall'obbligo di risarcire il danno cagionato a terzi dall'azione del dipendente o dal soggetto legato all'Amministrazione da un rapporto di servizio (in tal caso, il soggetto pubblico sarà tenuto ad esercitare l'azione di rivalsa)

La responsabilità amministrativa «diretta»

Si verifica quando il pregiudizio arrecato all'Amministrazione produce un onere o un depauperamento immediatamente e direttamente discendente dalla condotta dell'agente

La responsabilità contabile

È la responsabilità di quei soggetti che, avendo avuto in consegna, a vario titolo, denaro, beni o altri valori pubblici, o comunque avendone avuto la disponibilità materiale, non adempiano all'obbligo di restituzione che a loro incombe

La Corte dei Conti

COSTITUZIONE ITALIANA - ART. 100, comma 2

«La Corte dei Conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito».

COSTITUZIONE ITALIANA – ART. 103, comma 2

«La Corte dei Conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nella altre specificate dalla legge»

Legge n. 20 del 19 gennaio 1994 (*“Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti”*)
(G.U. n. 10 del 14 gennaio 1994)

Art. 1

1. La **responsabilità** dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è **personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali** (...).

(omissis) ...

4. La Corte dei conti giudica sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici **anche quando il danno sia stato cagionato ad amministrazioni o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza**, per i fatti commessi successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge

Elementi costitutivi della responsabilità amministrativa

1. Rapporto di impiego o di servizio del soggetto agente con una P.A.;
2. Condotta imputabile, intesa come violazione dolosa o gravemente colposa di obblighi inerenti il rapporto di servizio;
3. Danno, inteso come lucro cessante e danno emergente;
4. Nesso di causalità, da intendersi quale rapporto tra la condotta dell'agente e l'evento dannoso;

Presupposto della giurisdizione contabile:

D.P.R. 10 GENNAIO 1957, N. 3 (TESTO UNICO DELLE DISPOSIZIONI CONCERNENTI LO STATUTO DEGLI IMPIEGATI CIVILI DELLO STATO)
Art. 19 (Giurisdizione della Corte dei conti)

«L'impiegato è sottoposto alla giurisdizione della Corte dei Conti», ma è sufficiente anche solo la sussistenza di un rapporto di servizio, anche onorario, ovvero un legame, anche temporaneo, con l'amministrazione, che comporti l'esercizio di attività pubblicistiche e l'inserimento del soggetto agente nell'organizzazione dell'ente in modo da porsi in una posizione di immedesimazione organica

Il rapporto di servizio

Il maggiore allargamento dei potenziali «responsabili» è strettamente connesso alla progressiva evoluzione dell'idea stessa di attività amministrativa, che da un senso «soggettivo» è ora guardata in una complessiva ottica «oggettivo-sostanziale»

La colpevolezza

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, L. n. 20/1994, la responsabilità è personale, nel senso che l'azione od omissione lesiva devono essere riconducibili all'agente ed ad un suo qualificato coinvolgimento volitivo.

In altri termini, non si possono ipotizzare forme di responsabilità incolpevole o per fatto altrui.

La condotta antigiuridica

Il danno può essere cagionato tanto da un comportamento «attivo» dell'agente quanto da una sua condotta «omissiva».

L'efficienza dell'attività amministrativa è inconciliabile con qualsiasi ingiustificata inerzia della P.A.

Il dolo

Da intendersi quale «dolo civile contrattuale», determinato dalla volontà di non adempiere agli obblighi di servizio e dalla consapevolezza della natura illecita dell'attività posta in essere.

La colpa grave

Per colpa grave si intende la condotta caratterizzata da un comportamento connotato da **notevole negligenza, imperizia, posto in essere senza l'osservanza di quel livello minimo di diligenza che il caso concreto richiede**, a seconda del tipo di attività e della particolare preparazione professionale dell'agente

La colpa grave

- Corte dei Conti, sez. giur. Abruzzo, 2 novembre 2003, n. 585: *«...un comportamento del tutto anomalo ed inadeguato, con **evidente violazione dei comuni, elementari ed irrinunciabili canoni di corretta amministrazione e di sana gestione...**»*,
- Corte Conti, sez. III centrale, 12/02/2010, n. 75: *“Non è sufficiente ad integrare la colpa grave la violazione della legge o di regole di buona amministrazione, ma è necessario che questa violazione sia connotata da **inescusabile negligenza o dalla previsione dell'evento dannoso**”*
- Corte Conti, sez. I centrale, 08/05/2009, n. 305: *“La colpa grave consiste in un comportamento avventato e caratterizzato da **assenza di quel minimo di diligenza che è lecito attendersi in relazione ai doveri di servizio propri o specifici dei pubblici dipendenti**”*

Il danno erariale

Evento conseguente e connesso alla condotta antigiuridica, attiva o omissiva, dell'agente, che, dato il suo contrasto con gli obblighi ed i principi di corretta amministrazione, assume il carattere dell'ingiustizia e determina una lesione economicamente valutabile.

Il danno all'immagine della P.A.

Consiste nella lesione all'immagine, alla reputazione e credibilità della p.a. determinate dal *clamor fori* o dallo *strepitus fori* (clamore della piazza) conseguente alla condotta illecita di un soggetto legato all'amministrazione, quando il fatto illecito si divulghi attraverso i mass media

Il danno all'immagine della P.A.

L'illecito si configura ogni volta che un soggetto ponga in essere un comportamento criminoso e sfrutti la posizione ricoperta per il soddisfacimento di scopi personali utilitaristici, così minando la fiducia dei cittadini nella correttezza dell'azione amministrativa, con ricadute negative sull'organizzazione amministrativa e sulla gestione dei servizi in favore della collettività

Il danno all'immagine della P.A.

Consiste in un pregiudizio che, pur se non integra una diminuzione patrimoniale diretta, è comunque suscettibile di valutazione patrimoniale, in quanto, dal comportamento del convenuto è derivata una lesione di un bene giuridicamente rilevante.

Il danno da disservizio

Si realizza quando l'agente pubblico pone in essere un'attività che incide negativamente sull'ordinario funzionamento dell'amministrazione per avere disarticolato i moduli organizzativi della struttura, provocando un danno patrimoniale che è costituito dall'uso distorto dei mezzi dell'amministrazione, come le strutture, gli strumenti, il tempo retribuito.

«Il danno da disservizio è correlato al minore risultato conseguito dall'apparato organizzativo, a seguito di omessa o carente prestazione lavorativa del dipendente, con conseguente perdita in termini di efficienza, economicità e quindi resa dell'azione amministrativa» (Corte conti, Veneto, n. 866/2005).

Il danno da disservizio

Esempi

- ✓ Dipendenti pubblici che si allontanano, arbitrariamente ed ingiustificatamente, dall'ufficio, per motivi privati, senza previa autorizzazione.
- ✓ Acquisto di costose attrezzature che non vengono adoperate perché non vi sono operatori che le sappiano utilizzare.

Il nesso di causalità

Il collegamento tra atto dannoso e condotta del soggetto è un imprescindibile presupposto per contestare la legittimità comportamentale

La responsabilità amministrativa: disciplina e caratteri

- Termine quinquennale di prescrizione (decorrente dal giorno in cui si è verificato l'evento dannoso)
- Carattere personale ed intrasmissibilità dell'obbligazione agli eredi, salvo che nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi;
- Limitazione della responsabilità al dolo e alla colpa grave,
- Insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali
- Esenzione dalla responsabilità per gli organi politici per gli atti di competenza di uffici amministrativi o tecnici;
- Parziarietà dell'obbligazione di risarcimento;
- Potere riduttivo dell'addebito.
- Obbligo del giudice di tenere comunque conto dei vantaggi conseguiti dall'amministrazione

La prescrizione

Art. 1, comma 2, L. n. 20/1994

«Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta»

La prescrizione

La prescrizione può essere interrotta da atti istruttori del P.M. contabile che manifestino un preciso intento di attivazione della pretesa creditoria

«Risulta quindi applicabile l'istituto privatistico della mora del debitore anche nello schema pubblicistico afferente al rapporto tra p.m. contabile e pubblico dipendente, poiché al primo viene, dall'ordinamento, riconosciuto anche un potere di natura sostanziale, allorché, con l'esercizio dell'azione di responsabilità, persegue la realizzazione della pretesa risarcitoria dell'amministrazione» (Corte Conti, sez. riun., 27 gennaio 2004, n. 1).

Intrasmissibilità agli eredi

- Art. 1, comma 1, L. n. 20/1994

«Il debito relativo al danno erariale si trasmette agli eredi secondo le leggi vigenti nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento dei eredi stessi»

La c.d. esimente politica

Art. 1, comma 1 ter. L. n. 20/1994

«Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli organi tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione».

Parziarietà dell'obbligazione

- Art. 1, comma 1. quater, L. n. 20/1994

«Se il fatto dannoso è causato da più persone la Corte dei Conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso»

- Art. 1, comma 1-quinques, L. n. 20/1994

«Nel caso di cui al comma 1-quater i soli concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo sono responsabili solidalmente...»

Il potere riduttivo

- Consiste nella possibilità del solo giudice contabile, in un momento immediatamente successivo alla individuazione ed al computo del danno arrecato, di ridurre in sede di condanna il *quantum* effettivamente dovuto dal danneggiante.

Compensatio lucri cum damno

- Art. 1, comma 1bis, della legge n. 20/1994:
«*Nei giudizi di responsabilità fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti all'amministrazione o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei pubblici dipendenti soggetti al giudizio di responsabilità*»

Codice della giustizia contabile (d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174)

corpus unitario di previsioni normative
volto a disciplinare tutte le tipologie di
giudizi attribuiti alla cognizione del
giudice contabile

D.P.R. 10 GENNAIO 1957, N. 3 (TESTO UNICO DELLE
DISPOSIZIONI CONCERNENTI LO STATUTO DEGLI IMPIEGATI CIVILI DELLO
STATO)

• **ART. 20 - OBBLIGO DI DENUNCIA**

“ 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 devono farne denuncia al Procuratore Generale della Corte dei Conti”.

“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 dell’omissione»

Grazie