

GIAMPIERO PIZZICONI MAGISTRATO DELLA CORTE DEI CONTI

CITTA' METROPOLITANA DI FIRENZE PIANO DELLA FORMAZIONE IN MATERIA DI ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA (ANNO 2020)

La ripartizione delle responsabilità amministrativa negli enti locali: amministratori, dirigenti, posizioni organizzative e responsabili del procedimento.

1



GIAMPIERO PIZZICONI MAGISTRATO DELLA CORTE DEI CONTI

CITTA' METROPOLITANA DI FIRENZE

PIANO DELLA FORMAZIONE IN MATERIA DI ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

(ANNO 2020)

A. I DIVERSI TIPI DI RESPONSABILITA' DEL PUBBLICO DIPENDENTE. LA RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA.



NOZIONI SUL CONCETTO DI RESPONSABILITA' DEL PUBBLICO DIPENDENTE.



Responsabilità: indica la soggezione alle conseguenze sfavorevoli della propria condotta

Responsabile si dice chi è tenuto a rispondere, cioè a rendere ragione e a subire le conseguenze dell'azione da lui voluta

Violazione di un precetto normativo che regola una condotta

Illecito

Sanzione

Il concetto di responsabilità

Con l'espressione responsabilità, in senso giuridico, si vuole indicare quella situazione in cui un soggetto è chiamato a rispondere del proprio comportamento verso terzi.

Distinzione:

- nei confronti di soggetti privati: responsabilità contrattuale ed extracontrattuale (da illecito civile);
- nei confronti dello Stato: responsabilità penale (illecito penale) e amministrativa (da illecito amministrativo).

7

I VARI TIPI DI RESPONSABILITA' DEL DIPENDENTE PUBBLICO.









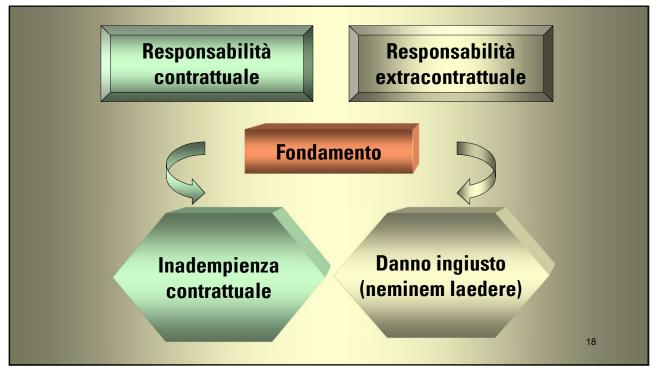




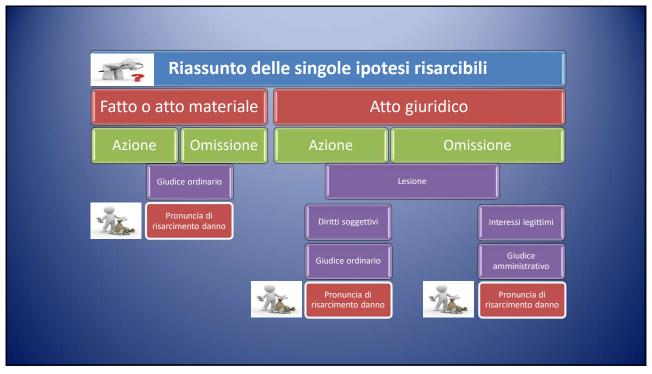
















L'art. 22 del T.U. n. 3 del 1957 dispone che l'azione di risarcimento nei confronti dell'impiegato può essere esercitata congiuntamente con l'azione diretta nei confronti dell'amministrazione, qualora sussista anche la responsabilità di questa.

In questo caso l'azione può essere esperita alternativamente o congiuntamente sia contro l'impiegato sia contro l'amministrazione

L'alternatività non è assoluta poiché i dipendenti pubblici rispondono per i danni arrecati a terzi solo per dolo o colpa grave

23

23

Il danno ingiusto e la responsabilità del pubblico dipendente verso il terzo

TU IMP CIV STATO 3/1957 ART. 22. Responsabilità verso i terzi.

L'impiegato che, nell'esercizio delle attribuzioni ad esso conferite dalle leggi o dai regolamenti, cagioni ad altri un danno ingiusto ai sensi dell'art. 23 è personalmente obbligato a risarcirlo.

L'azione di risarcimento nei suoi confronti può essere esercitata congiuntamente con l'azione diretta nei confronti dell'Amministrazione qualora, in base alle norme ed ai principi vigenti dell'ordinamento giuridico, sussista anche la responsabilità dello Stato.

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......Contro l'impiegato addetto alla conduzione di autoveicoli o di altri mezzi meccanici l'azione dell'Amministrazione è ammessa solo nel caso di danni arrecati per dolo o colpa grave.

24

Il danno ingiusto e la responsabilità del pubblico dipendente verso il terzo

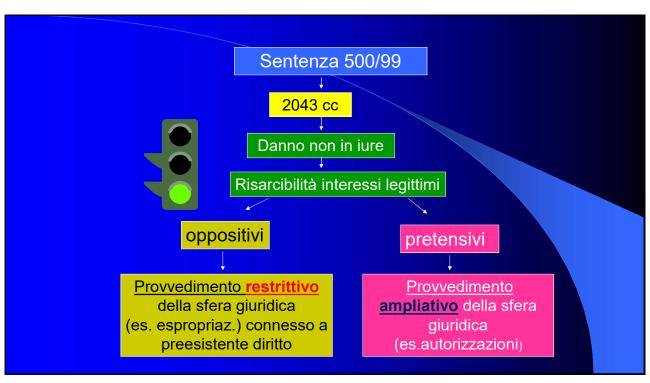
TU IMP CIV STATO 3/1957 ART. 23. Danno ingiusto.

È danno ingiusto, agli effetti previsti dall'art. 22, quello derivante da ogni violazione dei diritti dei terzi che l'impiegato abbia commesso per dolo o per colpa grave; restano salve le responsabilità più gravi previste dalle leggi vigenti.

La responsabilità personale dell'impiegato sussiste tanto se la violazione del diritto del terzo sia cagionata dal compimento di atti od operazioni, quanto se la detta violazione consista nell'omissione o nel ritardo ingiustificato di atti od operazioni al cui compimento l'impiegato sia obbligato per legge o per regolamento.

2

25



Le differenze tra le due forme di illecito

Respons. contrattuale

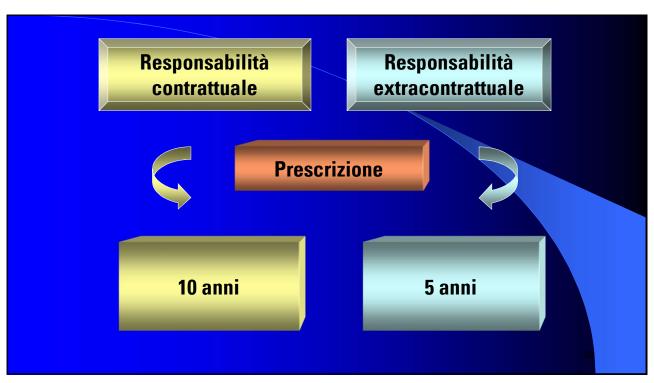
- Il comportamento colposo del danneggiante non deve essere provato dal danneggiato
- Prescrizione decennale
- Danno risarcibile, salvo il caso di dolo, a quanto prevedibile al momento del sorgere dell'obbligazione 1225 CC

Respons. extracontrattuale

- Inversione dell'onere della prova
- Prescrizione quinquennale
- Non vi è richiamo all'art. 1225 cc
- Risarcimento in forma specifica

27

27



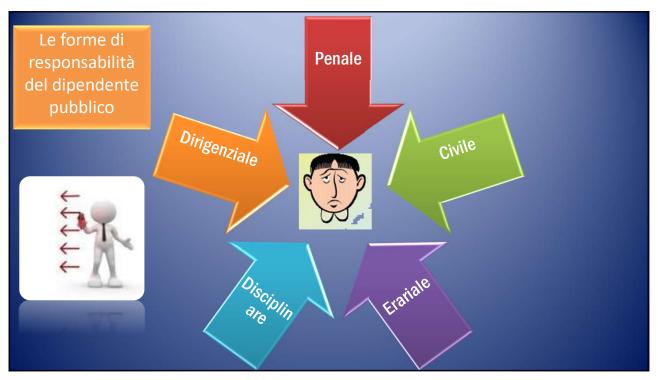






LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA

•È LA RESPONSABILITÀ DEL PUBBLICO DIPENDENTE O DEL PUBBLICO AGENTE IN SENSO LATO, CHE, CONTRAVVENENDO ALLE REGOLE DI PERIZIA E DILIGENZA CHE DEVONO IMPRONTARE LA PROPRIA AZIONE PROFESSIONALE, CAUSA UN DANNO (IL C.D. DANNO ERARIALE) AI BENI COLLETTIVI.





ART. 103 COST.

•La Corte dei conti [cfr. art. 100 c.2] ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge

35

Art. 1 legge costituzionale 1/2012 -1

- 1. L'articolo 81 della Costituzione e' sostituito dal seguente:
- «Art. 81. Lo Stato assicura <u>l'equilibrio</u> tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Il ricorso all'indebitamento e' consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

.....

principi

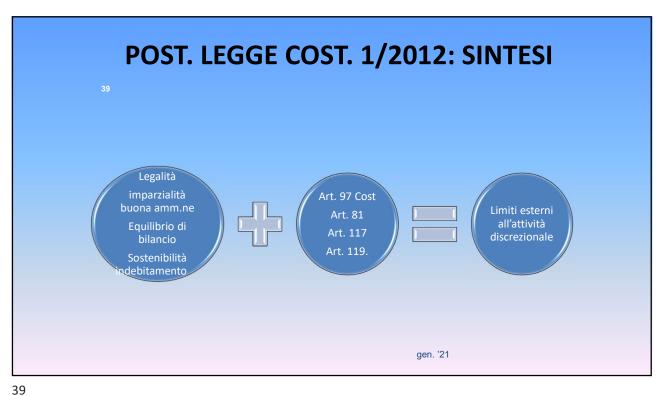
37

- Tutta l'azione amministrativa si permea dei principi tipici :
- Della Legalità
- Del buon andamento
- Della imparzialità

gen. '21

37

ANTE LEGGE COST. 1/2012: SINTESI Legalità imparzialità buona amm.ne Art. 97 Cost Limiti esterni all'attività discrezionale gen. '21



Art. 28 Costituzione

"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 dei diritti. In tali casi la responsabilità si estende allo Stato ed agli enti pubblici"



Fonti normative della responsabilità amministrativa e contabile

- ART. 28 COSTITUZIONE ITALIANA
- "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".
- D.P.R. 10 GENNAIO 1957, N. 3 (TESTO UNICO DELLE DISPOSIZIONI CONCERNENTI LO STATUTO DEGLI IMPIEGATI GIVILI DELLO STATO)
- ART. 22 RESPONSABILITÀ VERSO I TERZI
- "L'Impiegato che, nell'esercizio delle attribuzioni ad esso conferite dalle leggi o dai regolamenti, cagioni ad altri un danno ingiusto ai sensi dell'art. 23, è personalmente obbligato a risarcirlo. L'azione di risarcimento nei suoi confronti può essere esercitata congiuntamente con l'azione diretta nei confronti dell'amministrazione qualora, in base alle norme ed ai principi vigenti dell'ordinamento giuridico, sussista anche la responsabilità dello Stato".
- "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."
- ART. 23 DANNO INGIUSTO
- "È danno ingiusto, agli effetti previsti dall'art. 22, quello derivante da ogni violazione dei diritti dei terzi che l'impiegato abbia commesso per dolo o per colpa grave. restano salve le responsabilità più gravi previste dalle leggi vigenti".
- "La responsabilità personale dell'impiegato sussiste tanto se la violazione del diritto del terzo sia cagionata dal compimento di atti od operazioni, quanto se detta violazione consista nell'omissione o nel ritardo ingiustificato di atti od operazioni al cui compimento l'impiegato sia obbligato per legge o per regolamento".
- ART. 19 GIURISDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI
- "L'impiegato è sottoposto alla giurisidizione della Corte dei Conti nei modi previsti dalle leggi in materia".
- "La Corte, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto il danno accertato o parte di esso".

41

Fonti normative della responsabilità amministrativa e contabile

- D.LGS. 26 AGOSTO 2016, N. 174 (CODICE DI GIUSTIZIA CONTABILE ADOTTATO AI SENSI DELL'ART. 20 DELLA LEGGE 7 AGOSTO 2015, N. 124)
- ART. 52 OBBLIGO DI DENUNCIA DI DANNO E ONERE DI SEGNALAZIONE
- "i responsabili delle strutture burocratiche di vertice delle amministrazioni, comunque denominate, ovvero i dirigenti o responsabili di servizi, in relazione al settore cui sono preposti, che nell'esercizio delle loro funzioni vengono a conoscenza, direttamente o a seguito di segnalazione di soggetti dipendenti, di fatti che possono dare luogo a responsabilità erariali, devono presentarne tempestiva denuncia alla procura della Corte dei conti territorialmente competente. Le generalità del pubblico dipendente denunziante sono tenute riservate»
- L. 20/94
- ART. 1 (mod. dall'art. 3 L. 639/96)
- "La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti 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"



Fonti normative

Art. 82, R.D. n. 2440/1923 (Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità dello Stato)

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

Quando l'azione od omissione è dovuta al fatto di più impiegati, ciascuno risponde per la parte che vi ha presa, tenuto conto delle attribuzioni e dei doveri del suo ufficio, tranne che dimostri di aver agito per ordine superiore che era obbligato ad eseguire.

43

Fonti normative

Art. 83, r.d. n. 2440/1923

I funzionari di cui ai precedenti artt. 81 e 82 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 (...).



Fonti normative

Art. 52, R.D. n. 1214/1934

I funzionari impiegati ed agenti, civili e militari, compresi quelli dell'ordine giudiziario e quelli retribuiti da amministrazioni, aziende e gestioni statali a ordinamento, autonomo, che nell'esercizio delle loro funzioni per azione od omissione imputabili anche a sola colpa o negligenza cagionino danno allo Stato e ad altra amministrazione dalla quale dipendono sono sottoposti alla giurisdizione della Corte nei casi e modi previsti dalla legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato e da leggi speciali.



La Corte, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto.

45

Fonti normative

Art. 18, D.P.R. n. 3/1957 - Responsabilità dell'impiegato verso l'Amministrazione

L'impiegato delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, è tenuto a risarcire alle amministrazioni stesse i danni derivanti da violazioni di obblighi di servizio.

Se l'impiegato ha agito per un ordine che era obbligato ad eseguire va esente da responsabilità, salva la responsabilità del superiore che ha impartito l'ordine. L'impiegato, invece, è responsabile se ha agito per delega del superiore



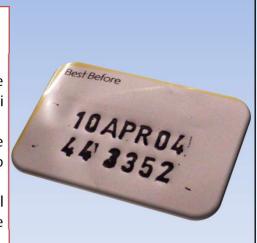
Fonti normative

Art. 19, D.P.R. n. 3/1957 – Giurisdizione della Corte dei conti

L'impiegato, per la responsabilità di cui al precedente articolo, è sottoposto alla giurisdizione della Corte dei conti nei modi previsti dalle leggi in materia.

La Corte, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto il danno accertato o parte di esso.

Il diritto al risarcimento si estingue con il decorso del termine di prescrizione ordinario previsto dal Codice civile.



47

Fonti normative

Disciplina autonoma per:

- enti locali (R.D. n. 383/1934; L. n. 142/1990);
- aziende sanitarie (d.P.R. n. 761/1979);
- enti pubblici non statali (L. n. 70/1975).





Concezione Risarcitoria Tradizionale

La responsabilità civile dei pubblici funzionari verso l'Amministrazione ha funzione essenzialmente risarcitoria, in quanto tende alla reintegrazione delle risorse finanziarie e patrimoniali della pubblica amministrazione

Corte dei Conti, sez. riunite, 27 maggio 1999, n. 15















Punti nodali della responsabilità amministrativa

- Obbligo di tenere conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione o dalla comunità amministrata
- Imputazione delle responsabilità ai soli componenti degli organi collegiali che hanno espresso voto favorevole alla deliberazione



57



Punti nodali della responsabilità amministrativa

- Esclusione, per i titolari degli organi politici, della responsabilità per atti che rientrano nella competenza di uffici, qualora gli stessi li abbiano, in buona fede, approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'adozione
- Esclusione della solidarietà nei casi di concorso di azioni colpose
- Prescrizione del diritto al risarcimento del danno in ogni caso in cinque anni e non può comunque eccedere i sette anni dall'esordio dello stesso (art. 66, comma 2, Codice Giustizia Contabile).



Punti nodali della responsabilità amministrativa

i responsabili delle strutture burocratiche di vertice delle amministrazioni, comunque denominate, ovvero i dirigenti o responsabili di servizi, in relazione al settore cui sono preposti, che nell'esercizio delle loro funzioni vengono a conoscenza, direttamente o a seguito di segnalazione di soggetti dipendenti, di fatti che possono dare luogo a responsabilità erariali, devono presentarne tempestiva denuncia alla procura della Corte dei conti territorialmente competente. Le generalità del pubblico dipendente denunziante sono tenute riservate (art. 52 D.Lgs. 174/2016)

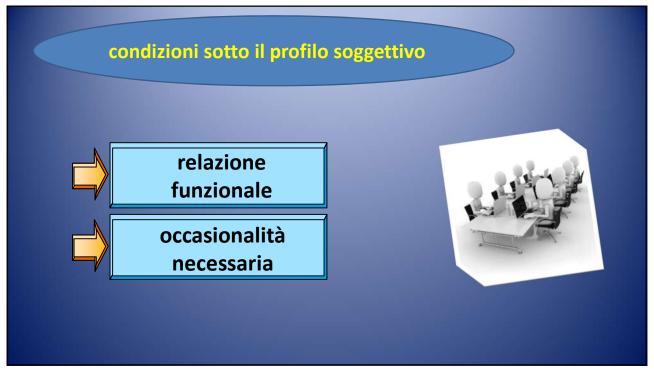
59











IMPUTAZIONE SOGGETTIVA IN GENERALE

- due, indefettibili presupposti che, secondo la regola generale, devono sempre sussistere (e coesistere), ai fini dell'incardinazione della giurisdizione della Corte dei conti e della legittimazione passiva del soggetto danneggiante, ovverosia:
- il preesistente legame, quanto meno funzionale, dell'agente con la P.A. (cd. relazione funzionale);
- la causazione del danno nell'esercizio delle sue funzioni (cd. occasionalità necessaria).

65

SOGGETTI PRESUNTI RESPONSABILI

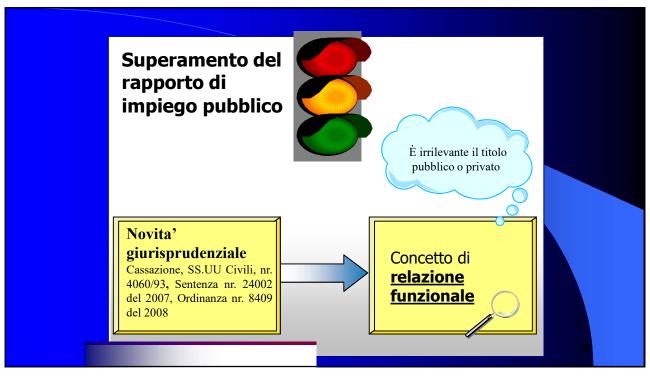
- Dipendenti civili e militari, intranei alla Pubblica Amministrazione, legati cioè all'Ente pubblico da rapporto organico (rapporto di impiego pubblico);
- soggetti estranei all'Amministrazione, quando sia rinvenibile un rapporto di servizio,

RAPPORTO DI SERVIZIO

Si configura quando una persona fisica, o anche giuridica (ad esempio banca tesoriere di un Ente pubblico), venga inserita a qualsiasi titolo nell'apparato organizzativo pubblico e venga investita, sia autoritativamente che convenzionalmente, dello svolgimento in modo continuativo di un'attività retta da prescrizioni di rilievo pubblicistico, così da essere partecipe dell'azione amministrativa.

67

PRESUPPOSTI DELLA
RESPONSABILITA'
AMMINISTRATIVA. LA
RELAZIONE FUNZIONALE
TRA IL SOGGETTO AGENTE E
L'AMMINISTRAZIONE.



RELAZIONE FUNZIONALE IPOTESI PIÙ RICORRENTI

- 1. il concessionario di lavori pubblici;
- 2. il direttore dei lavori;
- 3. il collaudatore di opera pubblica;
- 4. il medico convenzionato con il Servizio Sanitario Nazionale per i fatti connessi all'attività di certificazione;
- 5. il farmacista privato limitatamente alla dispensa di medicinali,
- le case di cura e gli ambulatori privati accreditati con il SSN;
- 7. il titolare della ricevitoria del lotto.

70

RELAZIONE FUNZIONALE IPOTESI PIÙ RICORRENTI (segue)

- la società privata che gestisce corsi di formazione professionale finanziati da Enti pubblici;
- la società privata che gestisce la delegazione ACI o lo sportello telematico dell'automobilista;
- le federazioni sportive;
- 10. il funzionario putativo,
- 11. i componenti di ufficio elettorale;
- 12. il volontario della Croce Rossa, l'ufficiale della riscossione;
- 13. il commissario "ad acta";
- 14. il consulente tecnico ausiliario del Giudice;
- 15. il curatore fallimentare.

71

71

RELAZIONE FUNZIONALE: CASI DI ESCLUSIONE

Soggetti privati che non sono stati reputati agenti dell'Ente per carenza del requisito dell'inserimento funzionale nel modulo procedimentale amministrativo, con il corollario che gli stessi rispondono per gli eventuali pregiudizi riconducibili allo svolgimento dei loro compiti davanti al <u>Giudice ordinario:</u>

- spedizioniere doganale (ex multis Sezione Giurisdizionale Molise, Sentenza nr. 63 del 2004);
- consulente dell'Amministrazione incaricato di effettuare uno studio o esprimere un parere (ex multis Sezione Giurisdizionale Lazio, Sentenza nr. 1792 del 2006);
- avvocato del libero foro (ex multis I Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 171 del 1998);
- progettista privato di opera pubblica (giur. altalenante).
- AMMINISTRATORI E DIPENDENTI DELLE SOCIETA' PUBBLICHE (SS UU 26806/2009)

1) OCCASIONALITÀ NECESSARIA

- La giurisdizione sussiste a fronte di danni cagionati da propri dipendenti, o da soggetti legati da rapporto di servizio, anche al di fuori dell'esercizio delle normali mansioni, purché il fatto causativo del danno:
- non risponde a fini istituzionali;
- o è commesso abusando dei propri poteri;
- o deviando dai propri doveri;
- e trovi nell'espletamento del servizio l'occasione necessaria, nel senso che lo svolgimento delle attribuzioni afferenti all'incarico prestato costituisce la "condicio sine qua non" del fatto illecito produttivo del danno.

73

73

2) E ASSENZA DEL FINE EGOISTICO

Nel caso di danno a terzi la responsabilità dell'Amministrazione può essere esclusa solo quando il dipendente o l'agente pubblico agisca quale semplice privato per un fine personale, strettamente ed siffatto in comportamento non sia ravvisabile alcun del istituzionale proprio fine elemento dell'ufficio nel quale il soggetto è inquadrato, tenendo conto, inoltre, che il dolo dell'agente nel compiere il fatto dannoso non determina, di per sé, la mancanza del rapporto occasionalità necessaria.

74

ELEMENTI NECESSARI E CONTESTUALI

 svolgimento di attività a favore dell'Amministra zione.



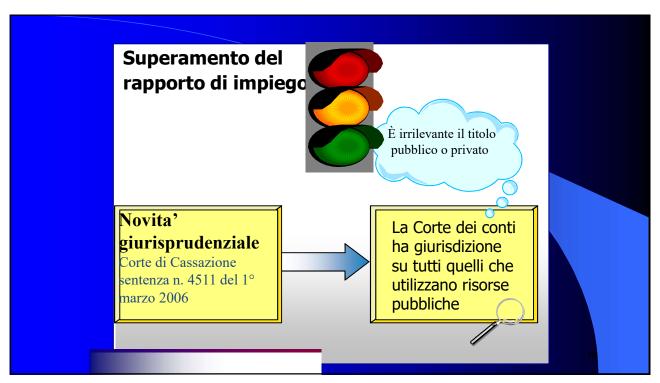
 inserimento funzionale del soggetto privato nel modulo procedimentale amministrativo.

75

75

PRESUPPOSTI DELLA RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA. L'OSSERVANZA DI REGOLE PUBBLICISTICHE.





Corte di Cassazione sentenza n. 4511 del 1º marzo 2006

Il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è ormai spostato dalla qualità del soggetto - che può ben essere un privato - alla natura del danno, e quindi delle risorse utilizzate, oltre che alla natura degli scopi perseguiti.

79

La Corte di Cassazione torna indietro: sentenze n. 26806/2009 3692 e 13619/2012 e 3038/2013

Spetta al giudice ordinario la giurisdizione in ordine all'azione di risarcimento dei danni subiti da una società a partecipazione pubblica per effetto di condotta illecite degli amministratori o dei dipendenti, non essendo in tal caso configurabile, avuto riguardo all'autonoma personalità giuridica della società, né un rapporto di servizio tra l'agente e l'ente pubblico titolare della partecipazione, né un danno direttamente arrecato allo Stato o ad altro ente pubblico, idonei a radicare la giurisdizione della Corte dei conti;







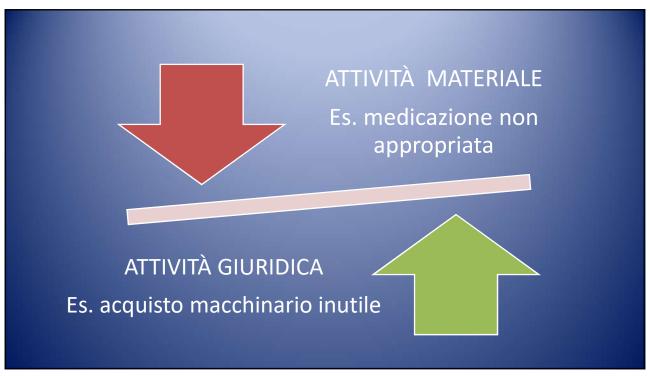


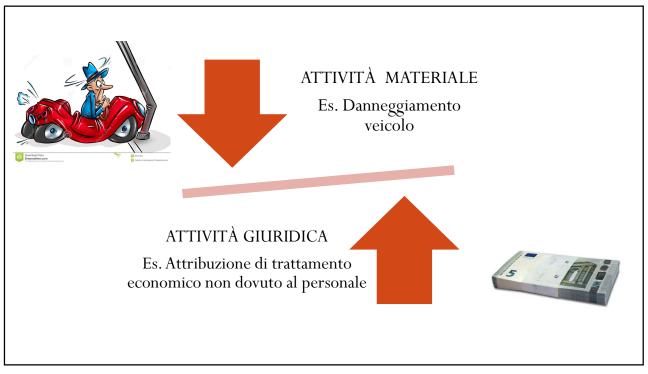


Distinzione fondamentale

Condotta
giuridica

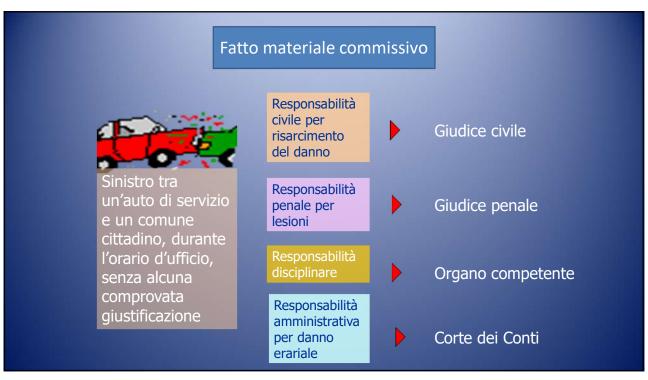
Condotta
materiale

















ESEMPIO di responsabilità indiretta per sentenza di condanna davanti al giudice ordinario

Condanna della Corte dei Conti (Sicilia) al pagamento a favore della ASL di Trapani da parte di un medico ed un I.P. per danno erariale.

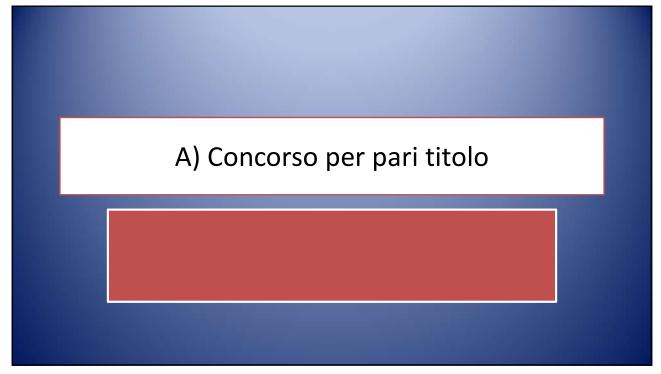
Ciò a seguito di sentenza civile di condanna al risarcimento del danno patito da una paziente (44.000 € più interessi e spese) a carico del medico e dell'infermiere e in solido della stessa ASL.

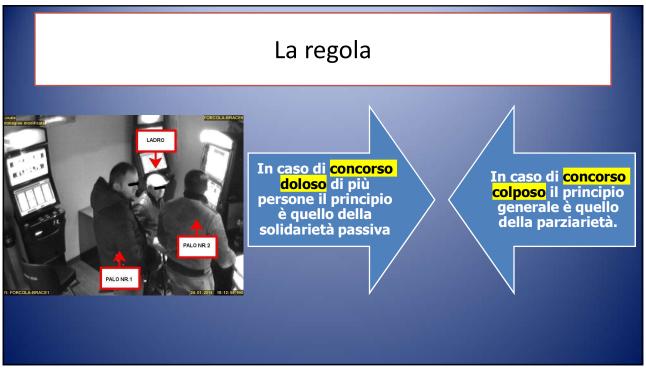


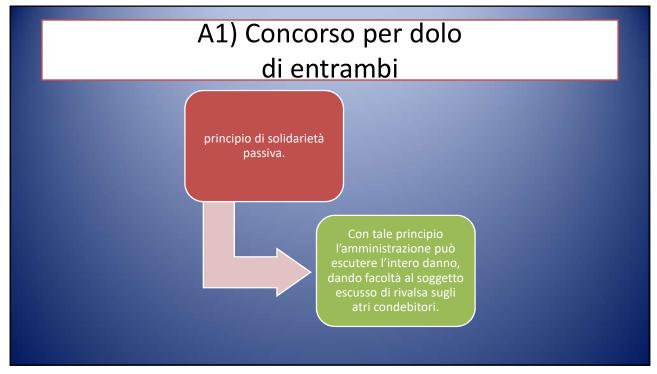
95

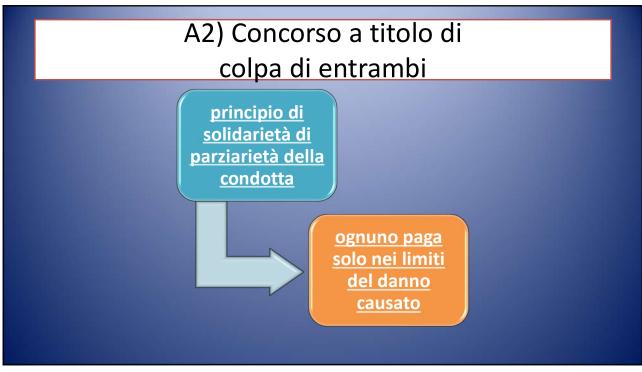


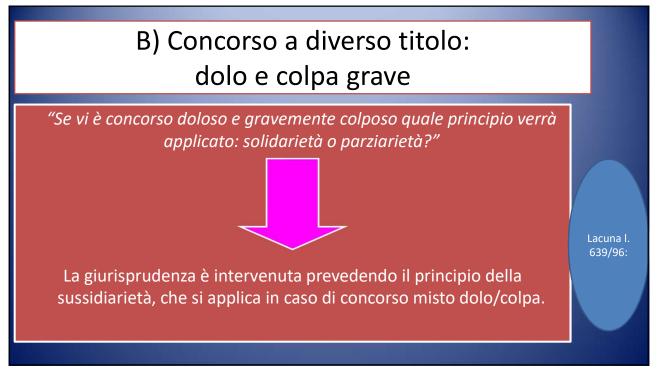












Responsabilità sussidiaria

Corte costituzionale sentenza n. 453/98:

«l'agente il quale, a titolo di colpa, risponde soltanto per una quota del danno, resta obbligato solo in via eventuale dopo l'infruttuosa escussione di coloro che abbiano agito con dolo»

pronuncia delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 4/99/QM chiamata a dirimere il contrasto giurisprudenziale che in materia si era formato:

"...nel caso di danno erariale prodotto da più soggetti in concorso tra di loro, la responsabilità di chi ha agito con dolo o ha conseguito un illecito arricchimento è principale, mentre la responsabilità di coloro che hanno agito con colpa grave è sussidiaria:

tali responsabilità vanno perseguite secondo un ordine di escussione per cui la sentenza di condanna deve essere eseguita prima nei confronti del debitore principale e, poi, solo in caso di mancata realizzazione del credito erariale, nei confronti del debitore sussidiario nei limiti della somma al pagamento della quale questi e stato condannato"

103

Esclusione culpa in vigilando



1) qualora il dipendente tenuto al controllo sia stato <u>contemporaneamente</u> <u>investito della direzione di più uffici</u>, venendosi così a trovare in una situazione di obiettiva difficoltà per il cumulo di impieghi gravosi e cogenti, cui assolvere con organici largamente incompleti ed inadeguati;



2) qualora il dirigente di un <u>ufficio di grandi dimensioni</u> non poteva avvedersi dell'errore commesso dal proprio collaboratore se non attraverso una revisione, pratica per pratica, del lavoro compiuto dall'intero ufficio;



3) qualora la condotta del <u>dipendente subordinato</u> dannosa per l'erario sia caratterizzata da una <u>particolare callidità</u> nei meccanismi fraudolenti posti in essere, tale da non consentire un agevole riscontro da parte del dirigente e da divenire, in tal modo, causa unica ed esclusiva dell'evento di danno.

Accentuazione obbligo di vigilanza

- Nel contempo, è stato affermato che l'obbligo di vigilanza del dirigente si accentua in modo significativo nell'ipotesi di utilizzo, non necessitato, di personale per lo svolgimento di compiti o mansioni non coerenti con la propria esperienza e qualificazione professionale;
- □ in ogni caso, anche qualora l'utilizzazione sia necessitata, gravano sull'organo apicale particolari doveri di vigilanza ed attenzione, in funzione del consolidato principio giurisprudenziale secondo il quale la frequenza e la profondità dei controlli deve essere tanto maggiore quanto più basso è il livello di professionalità degli addetti.

105

IL DANNO OBLIQUO

Per danno obliquo si intende il <u>danno</u> <u>arrecato ad amministrazioni diverse</u> da quella di appartenenza. Esso ricomprende tutte le ipotesi di **distacco, comando od utilizzo** di amministratori, funzionari o dipendenti presso P.A. od enti pubblici diversi da quelli di appartenenza e di possibili danni da questi causati all'erario nell' esercizio dei compiti loro attribuiti.





ELEMENTO PSICOLOGICO E RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA

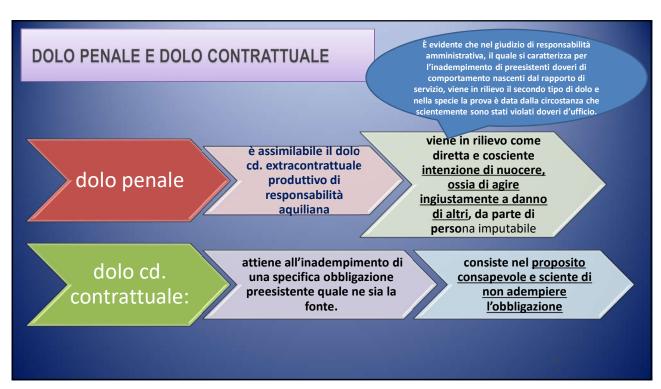
 E' costituito dalla colpevolezza, cioè dall'atteggiamento antidoveroso della volontà del soggetto agente che, nel giudizio di responsabilità amministrativa, può atteggiarsi nelle diverse figure del dolo o della colpa grave;

al di sotto di tale soglia essa non è configurabile e dunque fa venire meno ogni possibile responsabilità del soggetto agente.

108







DOLO C.D CONTRATTUALE

· La nozione di dolo non si identifica con quella di cui all'art. 43 c. p. ovvero come volontà dell'evento dannoso voluto (evento previsto dall'amministratore) ma si configura "dolo civile contrattuale" come determinato dalla volontà di adempiere agli obblighi di servizio, dalla consapevolezza della natura illecita dell'attività posta in essere.

112



La responsabilità La Colpa penalistica

Art. 43 c.p.: "il delitto è colposo, o contro l'intenzione, quando l'evento, anche se preveduto, non è voluto dall'agente e si verifica a causa di negligenza, imprudenza o imperizia, ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini e discipline"

La responsabilità La Colpa penalistica

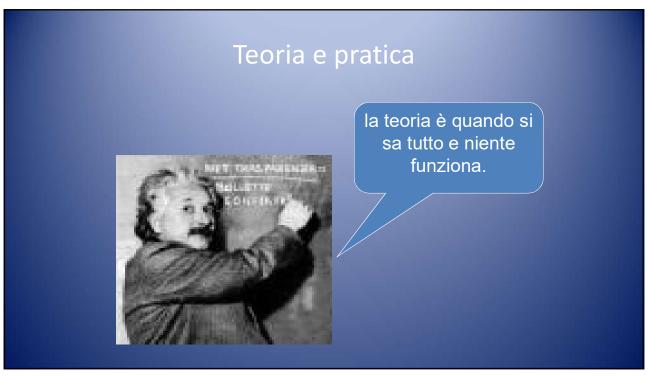
- Negligenza: violazione delle regole sociali che descrivono la condotta di un soggetto attento ed oculato nel raggiungimento dei suoi fini
- Imprudenza: violazione delle modalità imposte dalle regole sociali nell'espletamento di certe attività
- Imperizia: violazione delle regole tecniche generalmente seguite in un certo settore

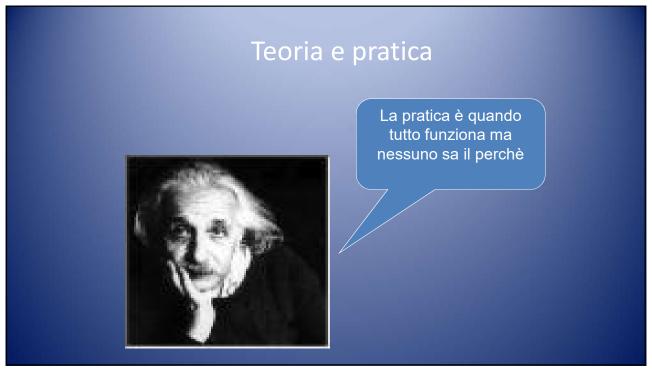
Fa storia a sé, invece, un quarto ambito:

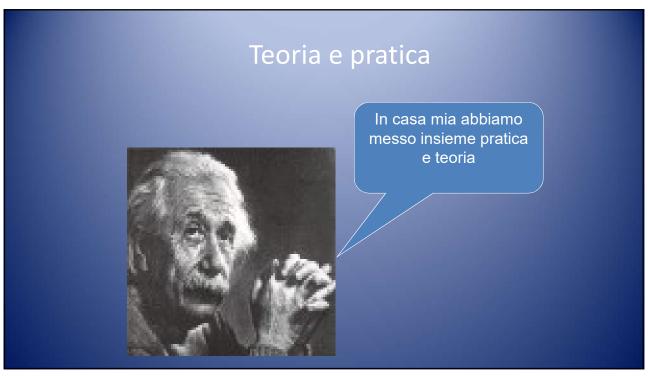
Violazione di norma tecnica.

115

Requisiti del comportamento tecnico colposo concetto di colpa: IMPERIZIA: • fare ciò che non si sa fare NEGLIGENZA: • non fare ciò che si deve fare IMPRUDENZA: • fare ciò che non si deve fare inosservanza di leggi, ordini....















COLPA GRAVE: definizione generale

La colpa grave consiste in una sprezzante trascuratezza dei doveri d'ufficio resa palese da un comportamento improntato alla massima negligenza o imprudenza, ovvero da una particolare noncuranza dell'interesse della PA o ancora da una grossolana superficialità nell'applicazione delle norme di diritto.

COLPA GRAVE

SI CONCRETA ALLORCHE' IL DIPENDENTE NON HA POSTO IN ESSERE UNA **DILIGENZA MINIMA** DA LUI ATTESA IN RELAZIONE ALLA POSIZIONE RIVESTITA TRASCURANDO LE BASILARI REGOLE DI PRUDENZA O LE BASILARI REGOLE TECNICHE DI UNA DATA PROFESSIONE

125

COLPA GRAVE

IN BASE AL BROCARDO DI ULPIANO ESSA E' LA « LA MASSIMA NEGLIGENZA: NON INTENDERE CIO' CHE TUTTI INTENDONO»

NELLA P.A., LE REGOLE DI DILIGENZA APPAINO BEN PIU' CORPOSE DI QUELLE CHE DEVONO GUIDARE IL COMPORTAMENTO DELL'UOMO MEDIO.

COLPA GRAVE

INFATTI NELLA PA SI HA «IL DIPENDENTE O L'AMMINISTRATORE DI ORDINARIA DILIGENZA» ADDETTO ALLE MEDESIME MANSIONI, DOTATO DI UNA PREPARAZIONE ED ESPERIENZA SUPERIORE A QUELLA DELL'UOMO MEDIO, IN QUANTO SELEZIONATO ATTRAVERSO UNA PROCEDURA CONCORSUALE E ADDETTO A COMPITI PUBBLICISTICI DI RILEVANZA SOCIALE CHE IMPONGONO PROPRIO PER LA VARIETA' DELLE FONTI VIGENTI NELLA PA UNA DILIGENZA SUPERIORE DELL'UOMO DELLA STRADA.

127

COLPA GRAVE (segue)

- L'ACCERTAMENTO DELLA DILIGENZA VA FATTO EX ANTE ED IN CONCRETO.
- IL GIUDIZIO DI RIPROVEVOLEZZA È BASATO NON SOLO SULL'ESISTENZA DEL NESSO PSICOLOGICO, MA ANCHE DALLA VERIFICA DELLE CAUSE SOGGETTIVE CHE HANNO INDOTTO L'AGENTE A DISCOSTARSI DALLO STANDARD RICHIESTO.

128

LA DILIGENZA

- INDICA: un comportamento virtuoso
- ETIMOLOGIA: deriva da diligo cioè da dis lego, che significa scegliere.
- ► IN COSA CONSISTE: Chi sceglie, si comporta con cura, con attenzione, separa ciò che è utile da ciò che non è utile, mette assieme ciò che è simile da ciò che è dissimile, ha perciò lo scrupolo nell'individuare le caratteristiche principali di ciò che deve essere scelto.
- DILIGENZA DEL BUON PADRE DI FAMIGLIA

129

LA DILIGENZA

- ▶ DILIGENTE è quindi quell'attività caratterizzata da attenzione, capacità di comparazione, sagace individuazione delle caratteristiche di un prodotto, o di una persona, e capacità di considerare queste caratteristiche non soltanto in riferimento al presente, ma anche al futuro.
- quindi attenta capacità di scelta.
- diligente è il comportamento di una persona che si comporta con questa cura ed attenzione.

130

130

LA DILIGENZA E LA PERFORMANCE

- Il concetto di diligenza dell'impiegato pubblico è rimasto sino ai nostri giorni, ma ora è stato inserito nelle leggi un altro concetto, derivato da termini stranieri e da discipline diverse da quelle del diritto.
- ▶ Il termine derivato dalle discipline sportive è: «performance», che letteralmente significa «essere in forma», trovare la miglior forma per ottenere un «massimo risultato», come un atleta che intende superare il precedente «record» di una particolare disciplina

131

131

LA DILIGENZA E LA PERFORMANCE

- Quindi non più una semplice, anche se accurata diligenza, ma sempre il Massimo sforzo per ottenere il migliore risultato (qualcosa di simile alla diligenza del diligentissimo padre di famiglia, caratterizzata da un maggiore dinamismo).
- L'obiettivo che questo termine indica è evidente, ma non vi sono, allo stato attuale, gli elementi per poter determinare delle conseguenze concrete nella valutazione dell'impiegato o del dirigente. La genericità del concetto emerge anche dal fatto che il termine performance non ha un contrario negativo

132

LA DILIGENZA E LA NEGLIGENZA

- La diligenza invece ha un contrapposto di carattere negativo che serve per valutare il comportamento.
- ▶ Per vedere i problemi della colpa, si deve considerare il comportamento dell'impiegato e del dirigente attraverso il parametro tradizionale della diligenza e del suo opposto, cioè della negligenza, tenendo anche conto del nuovo parametro della «diligenza ordinaria» prevista nell'articolo 30 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104¹³³

133

133

colpa grave

ADATTANDO IL BROCARDO ULPIANEO DUNQUE LA COLPA GRAVE E' «LA MASSIMA NEGLIGENZA, CIOE' NON INTENDERE CIO' CHE UN DIPENDENTE O UN AMMINISTRATORE PUBBLICO MEDIO ADDETTO ALLE MEDESIME MANSIONI E' IN GRADO DI INTENDERE».

CONCETTO DI NEGLIGENZA.

La negligenza è il contrario della diligenza, e consiste nell'atteggiamento sconsiderato, nell'inosservanza di quei comportamenti che anche i meno diligenti e cauti sogliono osservare, nel non vedere quello che tutti possono vedere, nel non rendersi conto di quello di cui la maggior parte delle persone si sarebbe resa conto

135

CONCETTO DI NEGLIGENZA 2

Quindi, grave disinteresse, superficialità, mancato rispetto delle comuni regole di comportamento.

I vari aspetti dell'inosservanza, dell'imperizia, dell'imprecisione, della distrazione, della leggerezza, devono essere considerati in misura grave.

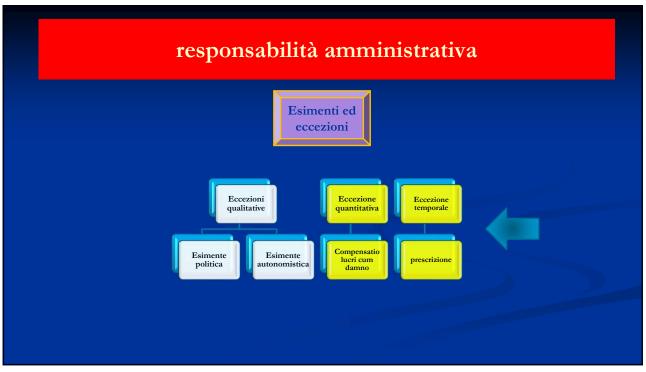
CONCETTO DI NEGLIGENZA 3

Non è necessario che questi aspetti si ritrovino tutti nel comportamento caratterizzato da colpa grave.

E' sufficiente che ve ne sia uno solo, che però deve essere collegato con gli elementi di fatto e di diritto, specie per quanto riguarda i doveri ed i comportamenti previsti nel Codice di comportamento.

137









ERRORE INESCUSABILE

- E' stato pacificamente ritenuto scusabile l'errore derivato da incertezza normativa o interpretativa o indotto da contrasti giurisprudenziali.
- Ad esempio non è stata ravvisata colpa grave nella disposizione applicativa di una norma in relazione alla quale il legislatore, al fine di precisarne la corretta interpretazione, ha dovuto provvedere mediante legge di interpretazione autentica.
- Di contro è stato affermato che la scusabilità dell'errore va esclusa quando l'illegittimità dei provvedimenti assunti emerga da ripetute e specifiche pronunce della competente giurisdizione (sez. I centr., 15 marzo 2005, n. 84/A, in Riv. Corte dei conti, 2005"n. 2, II, 41).

142

ERRORE INESCUSABILE

- L'inescusabilità dell'errore si concreta quando la scelta è frutto di una operazione arbitraria:
- E' ARBITRARIA:
- in quanto si sia avuto una erronea percezione della realtà di fatto o di diritto che in base a elementi obiettivi non poteva invece essere così intesa per carenza di elementi di dubbio,
- o perché la percezione stessa sia frutto di una scelta che abbia dato prevalenza all'erroneo proprio convincimento senza tenere conto di istruzioni, indirizzi, prassi e pronunce.
- quando il comportamento ora indicato sia conseguenza della mancata acquisizione di queste istruzioni, indirizzi, prassi e pronunce, pur esistenti per ricercare il solo documento conforme alla scelta già effettuata. In sostanza il funzionario non s'impegna in una ricerca obiettiva, si preoccupa solo di giustificare il proprio comportamento.

143

143

AVER AGITO IN ESECUZIONE DI UN ORDINE E POTERE DI RIMOSTRANZA

- Tu 3/1957 ART. 17. Limiti al dovere verso il superiore.
- L'impiegato, al quale, dal proprio superiore, venga impartito un ordine che egli ritenga palesemente illegittimo, deve farne rimostranza allo stesso superiore, dichiarandone le ragioni.
- Se l'ordine è rinnovato per iscritto, l'impiegato ha il dovere di darvi esecuzione.
- L'impiegato non deve comunque eseguire l'ordine del superiore quando l'atto sia vietato dalla legge penale

L'ESCLUSIONE NORMATIVA DELLA COLPA GRAVE

• Ai sensi dell'art. 17, comma 30- quater, lett. a) del decreto legge n. 78/2009 convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, l'art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994 è stato integrato nel senso che "in ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità"

145

145



Nesso di causalità: il quadro normativo	
art. 1223 c.c.:	"Il risarcimento del danno per l'inadempimento o per il ritardo deve comprendere così la perdita subita dal creditore come il mancato guadagno, in quanto ne siano conseguenza immediata e diretta"
art. 40 c.p.:	"Rapporto di causalità. Nessuno può essere punito per un fatto preveduto dalla legge come reato, se l'evento dannoso o pericoloso, da cui dipende l'esistenza del reato, non è conseguenza della sua azione od omissione. Non impedire un evento, che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo"
art. 41 c.p.:	"Concorso di cause. Il concorso di cause preesistenti o simultanee o sopravvenute, anche se indipendenti dall'azione od omissione del colpevole, non esclude il rapporto di causalità fra l'azione od omissione e l'evento. Le cause sopravvenute escludono il rapporto di causalità, quando sono state da sole sufficienti a determinare l'evento. In tal caso, se l'azione od omissione precedentemente commessa costituisce per sé un reato, si applica la pena per questo stabilita. Le disposizioni precedenti si applicano anche quando la causa preesistente o simultanea o sopravvenuta consiste nel fatto illecito"

il nesso di causalità teoria della è responsabile dell'evento chiunque abbia posto in essere un qualsiasi fatto conditio sine che, nella serie causale, costituisca un antecedente necessario dell'evento medesimo, il quale, dunque, non si sarebbe prodotto senza quel fatto qua non: teoria della è responsabile l'autore dell'antecedente necessario che sia stato in grado di "prevedibilità figurarsi l'evento dell'evento": teoria della sono conseguenze giuridicamente rilevanti solo gli eventi che rientrino – "causalità secondo la *normale* esperienza - in una *normale* sequenza causale adeguata": teoria dello ad un determinato evento, posto in essere in violazione di una norma, scopo della possono ricondursi solo i danni che la norma medesima mirava ad evitare norma violata:

Il nesso causale

« sussiste nel caso in cui da un giudizio condotto sulla base di una generalizzata regola di esperienza o di una legge scientifica universale o statistica emerga che, ipotizzandosi come realizzata dal medico la condotta doverosa impeditiva dell'evento, questo non si sarebbe verificato, ovvero si sarebbe verificato, ma in epoca significativamente posteriore o con minore intensità lesiva »

149

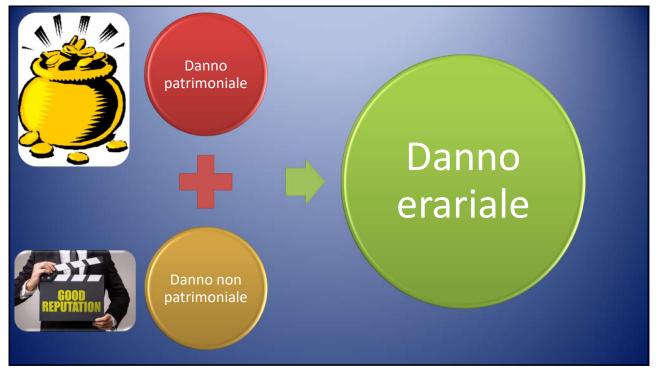




 La nozione di danno pubblico non comprende soltanto la lesione dei beni pubblici patrimoniali in senso proprio, ma si estende anche alla lesione di quegli interessi pubblici che sono da ritenere beni in senso giuridico, beni che, pur immateriali, sono tutelati nell'interesse della collettività, sicché dalla loro lesione può derivare un pregiudizio economico sia sotto il profilo del danno emergente, sia sotto quello del lucro cessante

> C. conti, Sez. II, 16 novembre 1993, n. 281



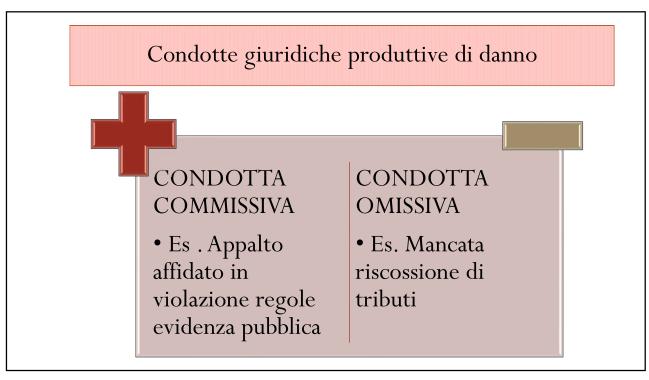












DANNO DIRETTO OMISSIVO : PER MANCATA RISCOSSIONE DI SANZIONI

- Il dirigente del settore ambiente della Provincia che non cura la riscossione di sanzioni in materia ambientale risponde del danno erariale procurato all'Ente locale.
- La mala gestio del settore contenzioso è sintomo di una gestione amministrativa non improntata ai criteri di efficienza ed efficacia richiesti dalla legge (articolo 1 legge 241/1990); e non solo comporta un pregiudizio erariale (il mancato incasso di proventi contravvenzionali), ma anche vanifica le azioni di contrasto alle violazioni ambientali operate dalle Forze di Polizia, perché i contravventori non subiscono le doverose sanzioni a fronte degli illeciti commessi, confidando così nell'impunità che consegue all'inefficienza dell'amministrazione

Corte dei Conti Sez. Abruzzo sentenza 23 aprile 2007, n. 432;



Cos'è il danno da disservizio



 Consiste nel mancato conseguimento, da parte dei dipendenti pubblici, della legalità, dell'efficienza, dell'economicità e della produttività dell'azione amministrativa o



nel mancato, ridotto o qualitativamente scadente svolgimento del servizio da parte di pubblici impiegati e, comunque, nell'impegno di risorse umane e finanziarie senza che vi sia un'utilità per l'Amministrazione stessa



Danno da disservizio...

- Il danno da disservizio si configura <u>quando</u> a seguito di una condotta illecita <u>venga meno la prestazione del servizio o venga reso un servizio apparente</u>, in quanto gravemente carente.
- E' ulteriore rispetto al danno patrimoniale diretto e si concretizza nel <u>mancato conseguimento</u> <u>dell'efficienza e della produttività</u> dell'azione.

danno da disservizio

• consiste nella sottrazione di energie lavorative dal servizio o in comportamenti che incidono negativamente sul servizio stesso generando un danno da disservizio, cioè un'alterazione della normale efficienza ed efficacia del servizio, uno stato disfunzionale dello stesso.

165

• Il danno da disservizio è, quindi, "correlato al minore risultato conseguito dall'apparato organizzativo, a seguito di omessa o carente prestazione lavorativa del dipendente, con conseguente <u>ulteriore danno in termini di efficienza, efficacia, economicità e quindi di resa dell'azione amministrativa"</u>

I casi



insegnante assenteista - con violazione del sinallagma contrattuale tra prestazione lavorativa dovuta e percezione dell'intero trattamento economico-stipendiale, al quale si aggiunge anche il pregiudizio – danno da disservizio - che si sostanzia nella minore utilitas che gli allievi ricavano ove la continuità didattica sia frammentata da ripetute assenze



dipendenti pubblici che si allontanano, arbitrariamente e ingiustificatamente, dall'ufficio, per motivi privati, senza previa autorizzazione,



acquisto di costose attrezzature ad esempio T.A.C. o apparati di risonanza magnetica, od altro, che non vengono adoperati perché non vi sono gli operatori che le sappiano utilizzare, o per altre ragioni, e vengono abbandonati negli scantinati degli ospedali; fattispecie nelle quali il danno da disservizio è rappresentato dal <u>ricavato, in termini finanziari, nel periodo di inutilizzo, ottenuto da strutture ospedaliere dotate delle stesse apparecchiature</u>

167



la lesione esistenziale dell'immagine della Pubblica Amministrazione

- il danno all'immagine lede il buon andamento dell'amministrazione come effetto diretto ed immediato dell'accertamento della condotta illecita e dell'abuso della pubblica funzione perpetrata dai dipendenti infedeli, perdendo credibilità e la fiducia dei cittadini-amministrati, poiché ingenera in questi ultimi la convinzione che il comportamento illecito posto in essere dal dipendente rappresenti il modo in cui l'ente agisce ordinariamente e viene quindi percepito come entità non affidabile, talvolta finanche nemica, finita nelle mani di soggetti dediti a perseguire soltanto illeciti interessi particolari
- (Corte Conti, sez. II, sentenza 26/01/04, n. 27/A).

169

Art. 51, comma 7 del D.Lgs. 174/2016 (Codice giustizia contabile)

• La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse, è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato.

Come già previsto dall'art. 7 della L. n. 97/2001



