

# Il buon andamento e la trasparenza dell'attività amministrativa attraverso il responsabile del procedimento

**Autore:**

**In:** Diritto amministrativo

La disciplina attuale dell'attività amministrativa è allineata ai principi costituzionali di legalità, buon andamento ed imparzialità<sup>1</sup>, ed a quelli di matrice europeistica, per effetto del richiamo operato dalla legge sul procedimento amministrativo.<sup>2</sup> Quali sono tali principi? La dottrina<sup>3</sup> pone l'accento su quelli che apparirebbero di maggior rilievo dalla lettura della normativa: certezza del diritto, giusto procedimento, proporzionalità, buona amministrazione. Ciò ha particolare importanza se si considera, come sostenuto dai commentatori della norma, che la legge sul procedimento ha l'obiettivo di agire sul versante delle regole di azione<sup>4</sup>. L'attività amministrativa è oggi finalizzata al conseguimento del pubblico interesse attraverso il realizzarsi dell'efficienza oltre che dell'efficacia: "la massima quantità di servizi e beni in rapporto ad una data quantità di risorse, ovvero servizi e beni con la minima quantità di risorse"<sup>5</sup>. Tale obiettivo verrebbe raggiunto attraverso la valorizzazione della partecipazione dell'utenza interessata al bene finale (output), rivisitando principi di organizzazione. La partecipazione ha un ulteriore effetto nei confronti della pubblica amministrazione: deflazione dei ricorsi giurisdizionali ed amministrativi. In tal senso la legge sul procedimento è "legge di riorganizzazione delle procedure"<sup>6</sup> in quanto in esso trovano spazio istituti che ridefiniscono i rapporti organici, l'istruttoria e la fase finale della adozione del provvedimento, la tempistica e la responsabilità della classe dirigente. Procedure rivisitate con incisivi risvolti nella sfera dei destinatari e con effetti più ampi in tema di trasparenza e semplificazione. Si può infatti ipotizzare la trasformazione dei comportamenti dei soggetti-agenti, tale da indurre dottrina e giurisprudenza a porre in particolare l'accento sul principio di legalità sostanziale (conformità sostanziale) e su quello di buon andamento (utilità sociale). In tale contesto assume rilievo la figura del responsabile del procedimento amministrativo, disciplinata nel capo due (articoli 4-6 bis) della legge citata<sup>7</sup>, oltre che da norme di settore. Al responsabile è infatti assegnata la gestione del procedimento. Le

pubbliche amministrazioni sono obbligate, ove già non disposto dal legislatore, a determinare l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale. Il dirigente (ma potrebbe anche essere lui) individua il responsabile. A quest'ultimo viene concretamente affidato il buon andamento

dell'attività tutta. Il responsabile è lo strumento per improntare i rapporti tra le pubbliche amministrazioni ed i cittadini alla correttezza, alla trasparenza ed all'efficienza. Non si dimentichi infatti che la comunicazione di avvio del procedimento deve indicare l'ufficio ed il responsabile del procedimento. In tal senso anche la legge n. 190 del 6 novembre 2012 "Disposizioni per la prevenzione della repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" che ha introdotto l'art. 6 bis alla legge sul procedimento disciplinante l'ipotesi del conflitto di interessi<sup>8</sup>. Non solo, ma se si considera che la figura in esame rientra, per effetto del richiamo dell'art 29<sup>9</sup>, tra i livelli essenziali di prestazione di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, che devono essere pertanto garantiti su tutto il territorio nazionale e quindi trovare omogenea applicazione, si comprende la rilevanza data dal legislatore ad essa. Si ricordi che nello stesso ambito viene ricondotta la trasparenza, intesa come accessibilità totale per favorire il controllo del rispetto dei principi richiamati in premessa, dal D.Lgs. 150/2009. Dunque, ci muoviamo nell'ambito di una sola area: l'amministrazione si spoglia della impersonalità che ne caratterizzava l'attività. Essa oggi è governata dalla garanzia della trasparenza per fornire al cittadino un punto di riferimento e di responsabilità. La previsione della figura in esame funge da strumento di semplificazione e di "riorganizzazione degli apparati"<sup>10</sup>. Non solo, ma se teniamo presente che è compito peculiare il sollecito svolgimento dell'istruttoria, è chiaro che la sua attività avrà diretti riflessi sulla tempistica del procedimento. E noi sappiamo che l'amministrazione, per effetto delle modifiche intervenute con la legge 18-6-2009, n. 69, è responsabile del danno ingiusto causato dalla inosservanza, anche colposa, del termine del procedimento<sup>11</sup> e che la mancata o tardiva emanazione del provvedimento è elemento di valutazione sia in senso negativo<sup>12</sup>, che positivo, della classe dirigenziale, incidendo sulla retribuzione di risultato<sup>13</sup>.

Tra i compiti del responsabile, soprattutto ai fini della breve disamina rileva, a parere di chi scrive, l'

indizione o la proposizione della conferenza dei servizi. Se infatti si inquadra quest'ultima nel quadro dei c.d. procedimenti decisionali inclusivi, e cioè quelle procedure (perché no, cammini) che coinvolgono più amministrazioni e soggetti, appare evidente la consistenza del potere attribuito al responsabile del procedimento per il buon andamento. E' dunque fondamentale che la scelta sia legittima: deve trattarsi di addetto all' unità organizzativa competente (con conseguente illegittimità degli atti successivi per vizio di incompetenza) e che vi sia coerenza nelle mansioni con quelle relative al procedimento in questione.

I compiti del responsabile sono caratterizzati da un'unica connotazione: il coordinamento di singoli atti per l'adozione di un provvedimento legittimo, eventualmente condiviso, risultato di un' attività istruttoria completa e solerte. Si pensi per esempio alla modifica introdotta dalla legge citata n. 69 all' art. 16, comma 2,<sup>14</sup> che prevede un caso particolare di responsabilità della figura in esame, che non risponde dei danni eventuali determinati dalla mancata formulazione dei pareri se non nei casi di omessa richiesta del parere. Dunque, i suoi sono poteri di impulso e di istruttoria, di direzione<sup>15</sup> ed eventualmente di decisione. Normalmente quest'ultima è riservata al dirigente, ed egli dovrà motivare nel provvedimento finale il suo discostamento dalle risultanze dell'istruttoria. Questo è un passaggio interessante nella disciplina dell' istituto, sia sotto il profilo dei rapporti tra il responsabile ed il dirigente, sia in ordine alla concreta applicazione dei principi costituzionali e comunitari richiamati in premessa. Si può ipotizzare che tale previsione sia a garanzia della certezza del diritto per coloro che sono entrati in contatto con il responsabile, concretizzando il principio di buona amministrazione. Infine, va chiarito che il responsabile non è un semplice esecutore, ma è dotato di autonomia operativa "tecnico-discrezionale"<sup>16</sup>. Ciò è particolarmente evidente nell' ambito della disciplina dei contratti pubblici, ove i poteri oltre che di impulso, sono anche decisionali (si pensi ai lavori in economia, in rapporto alla ratio di snellezza) e specifici (si pensi alle incombenze dettagliate in ordine alla gestione delle fatture derivanti dalla recente previsione legislativa del termine di trenta giorni nei pagamenti per l' acquisto di beni e di servizi)<sup>17</sup>. In ciò la differenza con la previsione generale della figura del responsabile ora esaminata, maggiormente evidente se si tiene presente che ai sensi del' art. 10 del Codice dei Contratti egli svolge tutti i compiti relativi alle procedure di affidamento ed alla vigilanza sulla corretta esecuzione dei contratti. Va fatta a questo punto un' ulteriore osservazione circa l' ampiezza dei poteri riservati: nella procedura per l' acquisizione di beni e di servizi il responsabile svolge i compiti rispettando quanto previsto dall' ordinamento dell' amministrazione aggiudicatrice - nell' appalto di lavori pubblici (tenuto conto che è

richiesta competenza adeguata ai compiti per cui viene nominato, e che solo ove nell' amministrazione vi siano carenze accertate o nessun dipendente abbia relativa professionalità, è possibile supportarlo con affidamento ad esterni), si deducono maggiori poteri decisionali. Ciò estende il discorso alla discussa natura del rapporto tra il responsabile ed il dirigente. Riconducibile a quello gerarchico, è pur vero che lo innova profondamente, in linea con gli attuali orientamenti (vedasi distinzione politica-amministrazione nel senso rispettivamente di attività di indirizzo e di verifica e di gestione): il dirigente mantiene nei confronti del responsabile, che però gode di autonomia nella conduzione del procedimento, una posizione di vigilanza e di direttiva. Parte della dottrina inquadra il rapporto nella formula organizzativa del coordinamento<sup>18</sup>; ma nel coordinamento le posizioni sono sullo stesso piano, mentre più propriamente si potrebbe pensare ad un rapporto di direzione (rientrante in quello gerarchico). Ma, al di là dell' inquadramento dogmatico, pur rilevante per delineare gli ambiti di autonomia del responsabile ed i poteri di intervento del dirigente, ciò che conta ai fini della disamina è che la relativa disciplina sia orientata al risultato ed a fornire, come già sostenuto, un centro di responsabilità. Ciò a maggior ragione se si rammenta il contenuto della disposizione dell' art. 17, lett. d), del d.lgs. n. 165/2001, secondo cui il dirigente dirige, coordina e controlla l' operato del responsabile, con compiti sostitutivi in caso di inerzia. L' esercizio concreto di tali poteri, nell' ottica del legislatore, è per l' appunto finalizzato al corretto andamento di tutta la procedura assegnata al responsabile. Anzi, poichè egli risponde personalmente, sarà suo compito rivelare le altrui negligenze che alterano il buon andamento del procedimento. Ciò darà luogo all' instaurazione di "meccanismi competitivi"<sup>19</sup> contro comportamenti non corretti. Non solo, ma anche lo sviluppo di buone prassi che siano di stimolo a tutto il settore pubblico.

1 - Costituzione italiana - Sezione II -La Pubblica Amministrazione - Art. 97 : "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge."

2 - art 1 comma 1 Legge 241/90: “L’attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell’ordinamento comunitario”.

3 - L. Delfino - F. Del Giudice - Compendio di diritto amministrativo XXIII edizione pag. 179, ma vedi anche Caringella-Toriello secondo cui “ proprio tale impostazione elastica del rinvio dei principi comunitari, tuttavia, se da un lato consente un continuo ed immediato adeguamento al diritto comunitario vivente, dall’ altro comporta la difficoltà di individuare e selezionare, in sede applicativa, quali siano i principi effettivamente rilevanti

4 - Vincenzo Pedaci - Scienza dell’Amministrazione (teoria organizzativa ed innovazione ) pag. 105

5 - Vincenzo Pedaci - Il management pubblico - III edizione pag. 183

6 - v. nota 4, pag 107

7 - Legge 241/90 - Capo II - Responsabile del procedimento

Articolo 4. (Unità organizzativa responsabile del procedimento) (1)

1. Ove non sia già direttamente stabilito per legge o per regolamento, le pubbliche amministrazioni sono tenute a determinare per ciascun tipo di procedimento relativo ad atti di loro competenza l'unità organizzativa responsabile della istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale.

2. Le disposizioni adottate ai sensi del comma 1 sono rese pubbliche secondo quanto previsto dai singoli ordinamenti.

(1) Rubrica aggiunta dalla Legge 11 febbraio 2005, n. 15.

Articolo 5. (Responsabile del procedimento) (1) 1. Il dirigente di ciascuna unità organizzativa provvede ad assegnare a sé o ad altro dipendente addetto all'unità la responsabilità della istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il singolo procedimento nonché, eventualmente, dell'adozione del provvedimento finale.

2. Fino a quando non sia effettuata l'assegnazione di cui al comma 1, è considerato responsabile del singolo procedimento il funzionario preposto alla unità organizzativa determinata a norma del comma 1 dell'articolo 4.

3. L'unità organizzativa competente e il nominativo del responsabile del procedimento sono comunicati ai soggetti di cui all'articolo 7 e, a richiesta, a chiunque vi abbia interesse.

(1) Rubrica aggiunta dalla Legge 11 febbraio 2005, n. 15.

Articolo 6. (1) (Compiti del responsabile del procedimento) 1. Il responsabile del procedimento:

a) valuta, ai fini istruttori, le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione ed i presupposti che siano rilevanti per l'emanazione di provvedimento;

b) accerta di ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, e adotta ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria. In particolare, può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erranee o incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali;

c) propone l'indizione o, avendone la competenza, indice le conferenze di servizi di cui all'articolo 14;

d) cura le comunicazioni, le pubblicazioni e le notificazioni previste dalle leggi e dai regolamenti;

e) adotta, ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale, ovvero trasmette gli atti all'organo competente per l'adozione. L'organo competente per l'adozione del provvedimento finale, ove diverso dal responsabile del procedimento, non può discostarsi dalle risultanze dell'istruttoria condotta dal responsabile del procedimento se non indicandone la motivazione nel provvedimento finale.

(1) Articolo così modificato dalla Legge 11 febbraio 2005, n. 15.

Art. 6-bis. (Conflitto di interessi) (1)

1. Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni

tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale.

(1) Articolo aggiunto dall'art. 1, L. 6 novembre 2012, n. 190.

8 - Legge 241/90, Art. 6-bis. - (Conflitto di interessi) (1) - 1. Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale. -(1) Articolo aggiunto dall'art. 1, L. 6 novembre 2012, n. 190.

9 - Legge 241/90 - Disposizioni finali - Articolo 29 - 2-bis. Attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti.

10 - "Il responsabile del procedimento nell' organizzazione amministrativa" [www.studiolegaletrapani](http://www.studiolegaletrapani)  
pagg. 2-3



11 - Legge 69/2009 - Art. 7 comma 1 lett. C): “ dopo l'articolo 2 è inserito il seguente: «Art. 2-bis. - (Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento). - 1. Le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-ter, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.

12 - Legge 241/90 - Art. 2 comma 9: “ La mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente”.

13 nota Ministero Giustizia Commissione per la valutazione dei dirigenti 7/12/2012 0002962 U “ Valutazione dei dirigenti anno 2011 - Adempimento degli obblighi dirigenziali previsti dalla Legge”.

14 Art. 16, comma 2: “In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere obbligatorio o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, è in facoltà dell'amministrazione richiedente di procedere indipendentemente dall'espressione del parere. In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere facoltativo o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, l'amministrazione richiedente procede indipendentemente dall'espressione del parere. Salvo il caso di omessa richiesta del parere, il responsabile del procedimento non può essere chiamato a rispondere degli eventuali danni derivanti dalla mancata espressione dei pareri di cui al presente comma”

15 - Giuseppe Chiàntera -La particolarità del rapporto tra il responsabile del procedimento e il dirigente dell' unità organizzativa.

16 - R. Galli - D. Galli - Corso di diritto amministrativo - CEDAM 2011 - pag. 618

17 - Roberto Giovagnoli in [www.giustizia amministrativa.it](http://www.giustizia amministrativa.it) pag. 10

nota Ministero Giustizia Dipartimento Organizzazione Giudiziaria, del personale e dei servizi direzione generale risorse materiali beni e servizi, Ufficio III 15-1-2013 0029501.U : “Nuovi termini di pagamento previsti dal D.LGS. n. 190/2012 gestione delle fatture nelle procedure di acquisto di beni e servizi per gli uffici giudiziari”.

18 - v. nota 15 “risalta profonda la differenza della formula organizzatoria del coordinamento rispetto alla formula della gerarchia: nell' ambito di un rapporto gerarchico l' ordine viene imposto, non (come nel coordinamento) cercato insieme con altri, la cui collaborazione è essenziale per il raggiungimento del risultato”.

19 - v. nota 10,

<https://www.diritto.it/il-buon-andamento-e-la-trasparenza-dell-attivita-amministrativa-attraverso-il-responsabile-del-procedimento/>