

LA RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA DEL DIPENDENTE DELL'ENTE LOCALE

Autore: Redazione

In: Diritto amministrativo

dell' Avv. Bruno Sechi del Foro di Cagliari

Nell'ambito della responsabilità amministrativa e contabile del dipendente dell'ente locale, è di fondamentale importanza l'art. 93 (Responsabilità patrimoniale) del Dlgs del 18 agosto 2000 n° 267, che così recita: " 1. Per gli amministratori e per il personale degli enti locali si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato.

2. Il tesoriere ed ogni altro agente contabile che abbia maneggio di pubblico denaro o sia incaricato della gestione dei beni degli enti locali, nonché coloro che si ingeriscano negli incarichi attribuiti a detti agenti devono rendere il conto della loro gestione e sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti secondo le norme e le procedure previste dalle leggi vigenti.

3. Gli agenti contabili degli enti locali, salvo che la Corte dei Conti lo richieda, non sono tenuti alla trasmissione della documentazione occorrente per il giudizio di conto di cui all'art. 74 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, ed agli articoli 44 e seguenti del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

4. L'azione di responsabilità si prescrive in cinque anni dalla commissione del fatto. La responsabilità nei confronti degli amministratori e dei dipendenti dei comuni e delle province è personale e non si estende agli eredi salvo il caso in cui vi sia stato illecito arricchimento del dante causa e conseguente illecito arricchimento degli eredi stessi. "

Secondo la disposizione in esame il dipendente o il funzionario risponde con il proprio patrimonio dei danni arrecati alla P.A. (Pubblica Amministrazione), derivanti dal suo comportamento, caratterizzato da dolo o colpa grave.

Per aversi responsabilità amministrativa, la condotta deve essere riprovevole e contraria alle norme giuridiche (leggi, regolamenti), poste a tutela dell'interesse della P.A.

Lo scopo principale da raggiungere è la corretta e trasparente gestione della cosa pubblica, in virtù dell'art. 97 Cost. (" I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ").)

La responsabilità amministrativa è riferita alla persona in ragione dello status di dipendente pubblico (rectius dell'ente locale).

La legge suindicata è un'esplicazione e attuazione dell'art. 28 Cost. (" 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 ").

Le disposizioni sulla responsabilità amministrativa si considerano applicabili alle ipotesi di responsabilità contabile, che concernono gli agenti contabili.

Il giudice naturale delle questioni relative alle suddette responsabilità è la Corte dei Conti secondo l'art. 103 co. 2 Cost.

La responsabilità amministrativa è caratterizzata dai seguenti elementi:

dolo o colpa grave (elemento psicologico);

danno alla P.A. (concreto, attuale e non potenziale, non necessariamente patrimoniale: es: danno ambientale, danno morale, danno all'immagine, danno da tangente ecc....);

nesso causale (o eziologico) tra la condotta illecita e l'evento di danno).

Il legislatore ha operato una " distribuzione del rischio " (Auritemma), legato alla verifica del danno alla P.A.

Infatti, nell'ipotesi di colpa lieve il dipendente è esente da responsabilità amministrativa e contabile; il rischio dell'eventuale danno ricade interamente sulla P.A.

Nel sistema della responsabilità amministrativa, la colpa non è valutata sulla base del criterio del buon padre di famiglia ex art. 1176 c.c. (" Nell'adempiere l'obbligazione il debitore deve usare la diligenza del buon padre di famiglia "), tipico della responsabilità civile.

Quest'ultimo è un criterio oggettivo, basato sulla diligenza che si pretende dall'uomo medio.

Ab contrario, la colpa del dipendente pubblico è valutata secondo un criterio soggettivo, che considera la situazione concreta in cui l'agente opera (incarichi, mansioni, ruolo ricoperto, ordini di servizio, motivi dell'agire, difficoltà, livello e tipo di discrezionalità consentiti ecc.....).

L'attuale impianto normativo in materia di responsabilità amministrativa ha percepito e accolto la concezione normativa della colpevolezza, incentrata sul principio della graduabilità in concreto della responsabilità.

Il funzionario o il dipendente pubblico risponde nei confronti dell'Amministrazione sulla base dell'effettivo contributo causale, nella verifica del danno, sia come singolo sia in qualità di concorrente (v.art. 52 co. 2 R.D. 1214/1934- T.U. delle leggi sulla Corte dei Conti- " la Corte, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto; art. 82 co. 2 R.D. 2440/1923- legge di contabilità generale dello Stato- " 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 " ; art. 83 del medesimo R.D. " i funzionari di cui ai precedenti articoli 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 " ; art. 19 co. 2 D.P.R. 3/1957- Statuto degli impiegati civili dello Stato " la Corte, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei

responsabili tutto il danno accertato o parte di esso ").

La concezione normativa della colpevolezza è, inoltre, confermata dalle disposizioni contenute nell'art. 93 del Dlgs 267/2000.

In quest'ultimo, è ribadita l'estensione alle ipotesi di responsabilità dei dipendenti degli enti locali della normativa concernente i dipendenti statali.

Conseguentemente, anche nella materia di cui si tratta, la legge opera un ritaglio netto dell'area di responsabilità amministrativa, caratterizzata dalla colpa grave o dal dolo.

La graduabilità della colpevolezza e della responsabilità de qua è delineata secondo criteri legali che vincolano il giudice contabile.

La norma in esame sancisce in modo chiaro il principio della personalità nell'ambito della responsabilità in oggetto.

Da esso discendono:

l'intrasmissibilità agli eredi della suddetta responsabilità, salvo l'illecito arricchimento " del dante causa e il conseguente illecito arricchimento degli eredi stessi ";

il divieto della solidarietà passiva tra i concorrenti, salvo il dolo o l'illecito arricchimento (v. art. 82 R.D. 18/XI/1923 n. 2440).

Anche l'istituto del potere riduttivo si inserisce armonicamente nella logica della graduazione concreta della responsabilità

Infatti, esso consiste nella possibilità per la Corte dei Conti di ridurre il quantum di danno risarcibile, tenendo conto della situazione concreta in cui l'agente ha operato.

In particolare, la legge ha previsto un meccanismo di attenuazione del danno risarcibile compensato dai "vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità " (v. art. 1 co1 bis l. 14/01/1994 n. 20).

Di recente, la Corte Costituzionale si è piu' volte pronunciata in materia di responsabilità amministrativa, salvaguardandone l'impianto normativo.

Nella sent. del 20/XII/1998 n. 371, la Corte Costituzionale ha ritenuto costituzionalmente legittima la norma (art. 1 l. 20/1994) che ancora la responsabilità amministrativa e contabile alle sole ipotesi di colpa grave e dolo.

La ratio della norma in questione consiste nel " predisporre, nei confronti dei dipendenti e degli amministratori pubblici, un assetto normativo in cui il timore della responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa ".

La medesima Corte, inoltre, ha fatto chiarezza sulla previsione legislativa circa la solidarietà passiva nelle sole ipotesi di dolo e di illecito arricchimento (v. art. 1 co. 1 quinquies l. 20/1994).

La norma "si colloca nell'ambito di una nuova conformazione della responsabilità amministrativa e contabile secondo linee volte, fra l'altro, ad accentuare i profili sanzionatori rispetto a quelli risarcitori".

E' opportuno rilevare che l'art. 93 co. 4 del Dlgs 267/2000 prevede la prescrizione quinquennale dell'azione di responsabilità.

Il termine prescrizione decorre dal momento del fatto.

Alla previsione in esame si integra con l'art. 1 co. 3 l. 20/1994 in virtù del quale l'azione di responsabilità si esercita nei confronti dei funzionari i quali hanno consentito il decorrere del termine prescrizione per non aver denunciato tempestivamente l'illecito al Procuratore.

In tal caso la prescrizione decorre dal momento in cui matura il termine prescrizione precedente.

I rapporti tra i dipendenti pubblici e gli amministratori è caratterizzato dalla distinzione netta (in via formale) tra il potere gestionale dei primi e il potere politico dei secondi (Dlgs 267/2000; l. 127/97; Dlgs 29/93; l. 421/92; art. 97 Cost.).

A tal uopo è opportuno riportare l'art. 1 co. 1 ter della l. 20/1994, che così recita: " Nel caso di deliberazioni di organi collegiali la responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole. Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici 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 ".

Nella realtà delle cose, la distinzione delle due sfere, gestionali e politiche, non è così netta.

Infatti, l'organo politico (es. Giunta) è legittimato ad emettere provvedimenti di carattere gestionale amministrativo (es. predisposizione e variazione della pianta organica).

In quest'ultima ipotesi il funzionario competente ha l'obbligo di eseguire e mettere a punto il provvedimento dell'organo politico, che si aggiunge all'altro obbligo più generale concernente l'attuazione degli obiettivi, contenuti nel PEG.

Qualora il danno all'Amministrazione discenda direttamente dal provvedimento dell'organo politico, quest'ultimo ne dovrà rispondere in via amministrativa.

Senorbì-Cagliari

Avv. Bruno Sechi

avv.brunosechi@tiscalinet.it

<https://www.diritto.it/la-responsabilita-amministrativa-del-dipendente-dellente-locale/>