

▶ La responsabilità amministrativa del pubblico dipendente

Sotto la lente il lavoro del pubblico dipendente; direttive della P.A. e adempimenti. Da un lato principi di trasparenza, efficienza, integrità su cui deve permearsi l'attività pubblica; dall'altro la valutazione della condotta e dei requisiti necessari perché si possa, concretamente e non in astratto, configurare la responsabilità amministrativo-contabile del pubblico dipendente.

Fabrizia De Cuia



Avvocato, responsabile dell'Ufficio Legale e Privacy della CISL Scuola Nazionale

LA RESPONSABILITÀ PATRIMONIALE

I pubblici dipendenti rispondono del loro operato sul piano civile, penale e disciplinare, ma anche sul piano patrimoniale, poiché sono tenuti a risarcire i danni causati all'Amministrazione nell'esercizio delle proprie funzioni.

L'art. 28 della Costituzione stabilisce, infatti, che *“i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili degli atti compiuti in violazione di diritti, secondo le leggi penali, civili e amministrative”*.

LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA: QUANDO SI VERIFICA?

La responsabilità amministrativa sorge nel momento in cui l'attività (o omissione) posta in essere da un dipendente pubblico, attraverso una condotta dolosa o gravemente colposa, comporti un danno patrimoniale all'Amministrazione di appartenenza (D.P.R. 3/1957, artt. 18 e 19).

NATURA ED ELEMENTI COSTITUTIVI DELLA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA

La dottrina maggioritaria ritiene si tratti di una responsabilità di tipo contrattuale, per cui il danno ha una sua origine ben precisa: l'*inadempimento delle obbligazioni*

fabrizia de cuius

attinenti al rapporto di lavoro.

Per quanto attiene agli elementi costitutivi necessari affinché la responsabilità possa essere addebitata al pubblico dipendente dovranno sussistere i seguenti requisiti:

- il rapporto di servizio intercorrente tra il soggetto che pone in essere la condotta e la PA;
- l'elemento oggettivo: la condotta posta in essere;
- l'elemento soggettivo: il dolo o la colpa grave con cui è posto in essere il comportamento, intesi come volontà cosciente o negligenza e imprudenza;
- il nesso di causalità: il collegamento diretto e immediato tra la condotta posta in essere e il danno arrecato alla PA;
- il danno “erariale” economicamente valutabile: il danno deve essere convertibile in una somma di denaro, nonché effettivo e attuale rispetto al comportamento posto in essere.

IL DANNO ERARIALE

In ambito scolastico si intende *danno erariale la diminuzione del patrimonio subita dalla scuola a causa di un comportamento illecito di un dipendente.*

Nello specifico si manifesta quale:

- *danno emergente*: il deterioramento o la perdita di beni o denaro;
- *lucro cessante*: mancata acquisizione di entrate o risorse che avrebbero incrementato il patrimonio pubblico.

Inoltre, a seconda che il danno subito dalla PA sia o meno diretta conseguenza della condotta e dell'inadempimento del dipendente, si distingue tra *danno diretto e indiretto*.

OGNI DANNO È FONTE DI RISARCIMENTO?

Il danno, per essere risarcibile, deve essere *certo, attuale ed effettivo*.

Un danno certo è un danno che esiste realmente. *Un danno attuale* è un danno che esiste dal momento della domanda alla conclusione del procedimento. *Un danno concreto* è un danno la cui perdita economica sia riscontrabile e quantificabile nella realtà. *Pertanto, non sarà mai possibile risarcire un danno presunto.*

IL DANNO ERARIALE E LA SUA EVOLUZIONE

Il danno all'immagine

Diverse le sentenze che nel tempo hanno contribuito a delineare le caratteristiche di questa nuova forma di danno erariale intesa come *lesione all'immagine della PA dovuta alla condotta del dipendente* che, violando i principi di imparzialità e buon andamento della funzione amministrativa, abbia compromesso il rapporto di fiducia che l'utente/cittadino avrebbe nel corretto funzionamento dei servizi gestiti dalla PA e nella conseguente percezione di un'Amministrazione non più affidabile.

Il danno da disservizio

Ulteriore ipotesi di *danno erariale* delineata dalla giurisprudenza contabile è quella del *danno da disservizio*.

Un caso tipico è quello per cui *un dipendente si appropri indebitamente di somme a lui non spettanti o elargisca* (contribuisca a facilitare l'appropriazione) di somme non dovute a terzi.

In che consiste il danno? Si tratta di tutti i costi sostenuti per il ripristino del servizio o della funzione e delle risorse e del tempo impiegati per i controlli e il ripristino della legalità, nonché per la riduzione dell'efficienza e dei risultati attesi.

LA RESPONSABILITÀ CONTABILE: CARATTERISTICHE E DIFFERENZE

RISPETTO ALLA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA

Le *differenze principali riguardano il soggetto, l'oggetto della condotta e l'onere della prova*.
La responsabilità amministrativa riguarda tutti i dipendenti pubblici per il danno causato da una condotta illecita posta in essere senza la diligenza richiesta in virtù del ruolo ricoperto.

La responsabilità contabile riguarda esclusivamente gli agenti contabili che hanno la **matерiale disponibilità di denaro o beni pubblici** e si fonda sull'*inadempimento dell'obbligo di restituzione dei beni tenuti in consegna*.

E l'onere della prova? Per la *responsabilità amministrativa*, l'Amministrazione deve dimostrare la colpevolezza del dipendente; per quella *contabile*, invece, la colpa in caso di mancanza di beni è sempre presunta.

fabrizia de cuia

AUTONOMIA DEL GIUDIZIO CONTABILE RISPETTO A QUELLO CIVILE E PENALE

Nessun obbligo di sospensione del giudizio. La Corte dei Conti è libera di determinare l’“an” ed il “quantum” rispetto agli stessi fatti sottoposti al giudice ordinario.

I SOGGETTI RESPONSABILI: NON SOLO IL DS MA ANCHE IL DSGA

La responsabilità amministrativa e contabile grava su tutti i dipendenti pubblici ed agenti contabili. Cosa accade a scuola? La responsabilità grava non solo sul DS, ma anche sul funzionario E.Q. con incarico DSGA (di seguito DSGA).

Il profilo del DSGA, infatti, così come definito dalla Tabella A allegata al CCNL delinea i compiti propri di tale fondamentale figura: *“sovrintende, con autonomia operativa, ai servizi generali amministrativo-contabili e ne cura l’organizzazione svolgendo funzioni di coordinamento, promozione delle attività e verifica dei risultati conseguiti, rispetto agli obiettivi assegnati ed agli indirizzi impartiti, al personale ATA, posto alle sue dipendenze”*. Inoltre, *“ai sensi dell’art. 30 del Decreto 129/2018 (“Regolamento recante istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche”) il DSGA provvede a conservare e gestire i beni della scuola; a distribuire gli oggetti di cancelleria ed il materiale di facile consumo, curare la manutenzione dei beni mobili e degli arredi nonché vigilare, verificare sul corretto uso dei beni”*.

Il quadro normativo vigente comporta che, *“almeno in prima battuta, la responsabilità di eventuali omissioni relative all’attività amministrativo-contabile ricada sul DSGA e non sul Dirigente”*. Eventuali ulteriori responsabilità potranno essere valutate in un secondo momento a seconda della “percentuale” di coinvolgimento di altri soggetti nei fatti posti in essere.

IL DIPENDENTE PUBBLICO È RESPONSABILE DELLE SUE AZIONI E OMISSIONI. CHE DIRE SE IL COMPORTAMENTO È CONSEGUENZA DIRETTA DI UN ORDINE SUPERIORE?

L’impiegato è responsabile del danno arrecato o l’ordine impartito dal superiore vale quale scusante e scriminante in caso di valutazione della colpa del soggetto che ha agito?

Dipende. Vero è che il dipendente pubblico è tenuto ad obbedire agli ordini impartiti dai superiori nell'ambito del rapporto di lavoro, ma *affinché tale ordine – seppur illegittimo – non sia considerato comunque fonte di responsabilità anche per il dipendente sottoposto, è necessario che chi ha impartito l'ordine sia il soggetto competente e che lo stesso non sia impartito formalmente e non palesemente illegittimo.*

IL DSGA E I CASI DI DANNO ALL'AMMINISTRAZIONE

Molteplici sono le situazioni che possono verificarsi ogni giorno. Per avere un'idea occorre partire da quelli che sono gli obblighi attinenti alle funzioni proprie del DSGA ed individuare i comportamenti che integrano i cosiddetti "illeciti gestionali": si tratta di tutti i casi di mancata custodia dei beni della scuola (ad es. beni e materiale didattico inventariato e non reperito al momento di cessazione dell'incarico), nonché di liquidazione di compensi in assenza di titoli giustificativi legittimanti.

Molteplici sono le *pronunce della Corte dei Conti* sul tema dell'ammacco dei beni per cui è stata affermata la responsabilità amministrativo-contabile del DSGA che "non si sia curato di verificare materialmente, al momento dell'assunzione del suo delicato incarico, quali e quanti fossero i beni da custodire, gestire nonché da restituire al termine dell'espletamento delle mansioni di consegnatario".

La giurisprudenza contabile, infatti, evidenzia l'importanza della rilevazione e tempestiva segnalazione al Dirigente Scolastico delle anomalie riscontrate nell'inventario e nell'irreperibilità di parte di essi.

Numerosi i casi di cattiva gestione delle risorse affidate: si va dalle irregolarità amministrative contabili quali, tra le tante, l'indebita percezione di somme di denaro e i pagamenti non dovuti, ai ritardi nei pagamenti di imposte e versamento delle ritenute.

A ciò si aggiunga che la Corte dei Conti – nel valutare costantemente l'operato del DSGA – considera le azioni o omissioni poste in essere dal DSGA causa di ulteriore danno, ovvero il *danno da disservizio* per il quale cui l'Amministrazione – a causa dell'operato del DSGA – è costretta a impiegare risorse e tempo per verificare, e se possibile, neutralizzare, le conseguenze delle irregolarità amministrative e contabili poste in essere dal Direttore dei Servizi.

MA DA DOVE NASCE LA RESPONSABILITÀ DEL DSGA?

Non è solo il fatto in sé – la mancanza dei beni – ad essere rilevante, ma anche – e direi essere addirittura dirimente dal punto di vista dell'integrazione del requisito soggettivo della colpa grave – l'azione posta in essere con superficialità e negligenza.

Quando il dipendente è davvero colpevole? È stato scritto tanto sul concetto di colpa grave. La giurisprudenza contabile è concorde nel considerare, ai fini dell'accertamento della responsabilità amministrativa, *che la colpa debba essere intesa quale "trascuratezza" da parte del dipendente rispetto ai propri doveri.*

La condotta posta in essere deve essere negligente, imprudente ad ogni modo superficiale, rilevando a tal fine la conoscenza e anche la conoscibilità della normativa di settore, nonché le mansioni ricoperte e il contesto organizzativo di appartenenza. Non solo fatti ed azioni, ma anche e soprattutto conoscenza delle regole: l'importanza della normativa di riferimento.

In sostanza, per valutare in concreto la responsabilità amministrativo contabile di un dipendente pubblico, una volta verificato il nesso di causalità tra il comportamento posto in essere ed il danno prodotto, *occorrerà sempre tener conto della concreta conoscibilità, prevedibilità e pertanto, evitabilità del danno stesso da parte del soggetto che ha agito.*

