



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 6 – 7 giugno 2013

Nicola Corvasce - Regione Puglia

Responsabilità dei pubblici dipendenti alla luce delle recenti
modifiche nella disciplina del procedimento amministrativo

**RESPONSABILITÀ DEI PUBBLICI DIPENDENTI ALLA LUCE DELLE RECENTI MODIFICHE
NELLA DISCIPLINA DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO**

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 6 – 7 giugno 2013 Nicola Corvasce - Regione Puglia</p> <p>Responsabilità dei pubblici dipendenti alla luce delle recenti modifiche nella disciplina del procedimento amministrativo</p>
---	--	--

Responsabilità dei pubblici dipendenti alla luce delle recenti modifiche nella disciplina del procedimento amministrativo

(V. Ambruosi – N. Corvasce – L. Maggiore)

Il pubblico dipendente, nell'esercizio delle sue funzioni, può incorrere in cinque tipologie di responsabilità: quella civile, qualora arrechi un danno a terzi o alla stessa Amministrazione, penale, ove il comportamento integri ipotesi di reato, amministrativo-contabile, se provochi un danno erariale alla Amministrazione di appartenenza o ad altra Amministrazione, disciplinare, se violi obblighi previsti dalla legge, dal codice di comportamento o dai contratti collettivi, dirigenziale, prevista per i solo dirigenti che non raggiungano i risultati prefissati.

Tali responsabilità non sono tra loro incompatibili o alternative, perché spesso la stessa condotta viola precetti diversi, originando, quindi, reazioni diverse da parte dell'ordinamento. Basti pensare, e i media propongono spesso notizie di questo tipo, al dipendente che, dopo avere timbrato il badge d'ingresso, si allontana dal posto di lavoro per motivi personali, senza averne chiesto il relativo permesso: oltre il risvolto penale e disciplinare della falsa attestazione e certificazione, tale fattispecie configura anche un illecito amministrativo-contabile, in quanto si sostanzia un danno da erogazione della retribuzione da parte della P.A. senza fruire della controprestazione.

La disciplina della responsabilità del pubblico dipendente è stata interessata negli anni da una importante evoluzione, anche e soprattutto a seguito del radicale mutamento di prospettiva dalla quale è visto il rapporto tra stato e cittadino.

Nell'ottica della visione che attribuiva allo stato una posizione di primazia, la responsabilità era improntata per lo più alla previsione generica dell'illecito; nella nuova ottica, che vede stato e cittadino sullo stesso piano e, anzi, esalta il ruolo di servizio della pubblica amministrazione, è più significativa l'incidenza della responsabilità, anche attraverso la previsione e la disciplina di specifiche e ben definite ipotesi di illecito o, comunque, di condotte punibili.

Un passo decisivo in tal senso è stato determinato dalla privatizzazione del rapporto di lavoro di pubblico impiego. Ciò ha comportato una regolamentazione ex novo della responsabilità disciplinare con l'art. 55 del dlgs. 165/2001 e della responsabilità dirigenziale con l'art. 21 del medesimo dlgs. Sono rimaste immutate nella disciplina le altre tre responsabilità, ossia quella civile, quella penale e quella amministrativo-contabile.

Ulteriore impulso è stato dato dalla legge delega 4 marzo 2009, n. 15 (legge delega) e dal decreto legislativo di attuazione dell'ottobre dello stesso anno (dlgs. 150/2009, c.d. "legge Brunetta").

Nella disciplina del procedimento amministrativo le novità sono evidenti.

Per comodità si è scelto di raffrontare il testo originario della legge 241/90 con quello risultante a seguito delle novità apportate con la legge 69/2009 e quello attualmente vigente.

Il testo originario della legge sul procedimento amministrativo non prevedeva specifiche ipotesi di responsabilità del pubblico dipendente, per cui l'omissione degli obblighi rivenienti dal dettato della legge, come ad esempio quello previsto dall'art. 7 in ordine

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 6 – 7 giugno 2013 Nicola Corvasce - Regione Puglia</p> <p>Responsabilità dei pubblici dipendenti alla luce delle recenti modifiche nella disciplina del procedimento amministrativo</p>
---	--	--

all'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento, comportavano l'assoggettabilità alla responsabilità in via generale.

La prima novità è l'introduzione, operata con la legge 69/2009, del comma 9 dell'art.2. La norma dispone che la mancata emanazione del provvedimento finale, quindi la mancata conclusione del procedimento, entro i termini prescritti costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale.

La fattispecie contemplata, quindi, era quella della mancata emanazione del provvedimento finale; soggetto passibile di responsabilità era solo il dirigente quale responsabile della struttura organizzativa.

Atteso il tenore letterale della norma, che fissa un principio assoluto e non contempla eccezioni, si deve concludere che il dirigente era comunque responsabile, quindi anche nel caso in cui, ai sensi dell'art. 5, avesse provveduto ad assegnare ad altro dipendente addetto alla sua struttura la responsabilità dell'istruttoria ed ogni altro adempimento inerente il singolo provvedimento, compresa l'adozione del provvedimento finale.

Quanto sopra, ovviamente, lasciava impregiudicate eventuali responsabilità a carico del responsabile del procedimento diverso dal dirigente, come quella civile nel caso che la mancata adozione avesse comportato l'insorgere di un danno ingiusto.

Il comma 1 dell'art. 1 della legge 35/2012, di conversione del d.l. 5/2012, ha profondamente innovato al riguardo.

Innanzitutto la fattispecie si è, come dire, ampliata: alla previsione della mancata adozione del provvedimento finale nei termini fissati dalle norme, si è aggiunta quella della sua tardiva adozione.

In secondo luogo tale evenienza costituisce elemento di valutazione della performance individuale nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente.

L'uso della congiunzione "e" fatto dal legislatore sembra indicare una responsabilità per così dire solidale del dirigente e del responsabile del procedimento da lui individuato.

La stessa legge 35/2012, parzialmente modificata dalla legge 134/2012, di conversione del d.l. 83/2012, ha introdotto l'istituto del c.d. potere sostitutivo.

La legge 69/2009 ha introdotto l'art. 2 bis che prevede una nuova forma di responsabilità: la responsabilità della pubblica amministrazione e del dipendente al risarcimento del danno ingiusto cagionato dall'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.

Per quello che qui interessa, infatti, assumono rilievo le disposizioni che prevedono ipotesi di illecito disciplinare in relazione alla condotta colposa del dipendente che abbia determinato la condanna della pubblica amministrazione al risarcimento dei danni e quelle che prevedono la responsabilità disciplinate di coloro che, pur avendone il potere, per negligenza non abbiano attivato l'azione disciplinare o ne abbiano determinato la decadenza.

Trattasi, come è ovvio, di responsabilità civile che vede coinvolti in solido la pubblica amministrazione e il dipendente, ma con una responsabilità amministrativo-contabile a carico del dipendente di ristorare il danno prodotto all'erario, ai sensi della riforma Brunetta.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 6 – 7 giugno 2013 Nicola Corvasce - Regione Puglia</p> <p>Responsabilità dei pubblici dipendenti alla luce delle recenti modifiche nella disciplina del procedimento amministrativo</p>
---	--	--

La legge 241/90 è stata modificata, sotto il profilo che qui stiamo trattando, anche dalla legge 190/2012, c.d. “ legge anticorruzione”.

Tale legge (art. 41, comma 1) ha introdotto l’art. 6 bis nel corpo della 241/90, con il quale è fatto obbligo di astensione dal procedimento in capo al responsabile del procedimento a ai titolari degli uffici competenti nel caso in cui si trovino in stato di conflitto di interessi, anche potenziale.

A nostro avviso trattasi di responsabilità disciplinare, in quanto la non astensione è violazione di un obbligo di legge, salvo poi valutare se tale violazione possa configurare anche altri tipi di responsabilità.

Abbiamo prima accennato al c.d. potere sostitutivo.

E’ stato introdotto dall’art. 1 del d.l. 5/2012, convertito con legge 35/2012, ed è contenuto nei commi da 9 bis a 9 quinquies dell’art. 2 della 241/90.

Il comma 9 bis prevede che l’organo di governo nomini un soggetto, ed uno solo, al quale attribuire i poteri sostitutivi nel caso che il dirigente preposto, o il funzionario, siano inadempienti.

Ove l’organo di governo non abbia provveduto a tale nomina, il potere sostitutivo spetta al dirigente più alto in grado (nel caso delle Regioni ai Direttori di area, ai Capi dipartimento e similari) o, in mancanza, al dirigente preposto all’ufficio o, ancora, in mancanza di questi, al funzionario di livello più elevato.

Il comma dispone altresì che il nominativo del soggetto cui sono affidati i poteri sostitutivi deve essere pubblicato sul sito istituzionale dell’amministrazione, in modo tale che sia facilmente individuabile dagli interessati che intendano richiedere l’intervento sostitutivo.

Ovviamente, ove manchi la designazione del titolare del potere sostitutivo, la stessa pubblicità deve essere data per i nominativi di coloro che sono individuati dalla norma quali titolari del potere sostitutivo stesso

Tale adempimento è indispensabile per attuare correttamente la novella del 2012, che pone a carico dell’interessato l’onere di sollecitare, con propria richiesta, l’attivazione del potere sostitutivo.

Ricevuta la richiesta di intervento, il titolare del potere sostitutivo deve adottare il provvedimento finale in un termine dimezzato (comma 9 ter) rispetto a quello originariamente previsto, avvalendosi della struttura competente o nominando un commissario.

In caso di omissione risponde della stessa responsabilità dell’originario inadempiente.

Il titolare del potere sostituivo ha l’obbligo di comunicare senza indugio il responsabile della mancata conclusione del procedimento, ai fini della valutazione dell’avvio del procedimento disciplinare, e, ove non lo faccia, assume la medesima responsabilità dell’inadempiente, oltre che quella propria derivante dalla legge Brunetta, che rende obbligatorio l’avvio, quanto meno, degli atti preliminari propedeutici all’inizio del processo disciplinare.

Altro obbligo del titolare del potere sostitutivo è quello di comunicare all’organo di governo, entro il 30 gennaio di ogni anno, i procedimenti, suddivisi per tipologia e struttura, nei quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsto.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 6 – 7 giugno 2013 Nicola Corvasce - Regione Puglia</p> <p>Responsabilità dei pubblici dipendenti alla luce delle recenti modifiche nella disciplina del procedimento amministrativo</p>
---	--	--

Ove ometta di fare ciò incorre sia nella responsabilità disciplinare che in quella dirigenziale, atteso che col suo comportamento impedisce alla amministrazione di individuare le criticità della struttura e, quindi, rende problematico raggiungere i risultati di efficienza ed efficacia cui mira l'attività amministrativa.

Visto che l'intervento sostitutivo è attuato ad impulso di parte, ne deriva che non può essere determinato il tempo di conclusione del procedimento con l'adozione del provvedimento finale, atteso che il termine per concluderlo ai sensi del comma 9 ter decorre dalla data di comunicazione della volontà dell'interessato ad attivare il potere sostitutivo.

Cosa accade qualora l'interessato non attivi l'esercizio del potere sostitutivo?

A nostro avviso l'interessato non può vantare alcuna pretesa risarcitoria. Il legislatore, infatti, subordinando l'intervento sostitutivo all'impulso di parte, ha inteso lasciare all'interessato la decisione in ordine alla sussistenza dell'interesse alla conclusione del procedimento e, quindi, alla scelta se avviare o meno l'azione risarcitoria in danno della pubblica amministrazione.

Ciò non significa, ovviamente, che, decorso il termine fissato per la sua conclusione, il procedimento amministrativo debba rimanere per così dire sospeso.

L'obbligo di concluderlo comunque riviene dal comma 9 quinquies, che impone che in tutti i provvedimenti adottati ad istanza di parte, ove non sia rispettato il termine per la loro conclusione, deve essere indicato, oltre al termine edittale, quello effettivamente impiegato. Il che, appunto vuol dire che ogni procedimento deve trovare la sua conclusione.

La norma portata dal comma 9 quinquies, inoltre, lascia intendere che l'indicazione dei due termini nel provvedimento finale sia finalizzata all'esercizio dell'azione di responsabilità nelle sue varie forme.