



Federazione Lavoratori Pubblici e Funzioni Pubbliche

Centro Studi e Documentazione

00187 ROMA – Via Piave 61
tel. 06/42000358 – 06/42010899
fax. 06/42010628

sito internet: www.flp.it Email: flp@flp.it

Segreteria Generale

Prot. n. 0532/FLP2006

NOTIZIARIO N°16

Roma, 07 marzo 2006

Ai Coordinamenti Nazionali FLP
Alle OO.SS. federate alla FLP
Alle Strutture periferiche FLP
Ai Responsabili FLP
Ai Componenti delle RSU
LORO SEDI

CARATTERI E CONNOTAZIONI DELLA CULPA IN VIGILANDO DEI DIRIGENTI O APICALI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI in sede di giudizi di responsabilità amministrativa per danno erariale innanzi alla Corte dei conti – gli orientamenti della giurisprudenza contabile – incidenza delle disfunzioni organizzative soltanto in sede di applicazione del potere riduttivo.

L'elemento psicologico dell'illecito erariale è dato dal dolo o dalla colpa grave.

Nell'ambito dell' illecito colposo, riveste notevole importanza la cosiddetta culpa in vigilando in capo ai dirigenti od agli apicali pubblici, tematica questa di notevole frequenza nella giurisprudenza contabile.

Preliminarmente, per culpa in vigilando degli apicali di Pubbliche Amministrazioni si intende la responsabilità attribuibile a detti apicali quali organi gestionali laddove si verta in ipotesi di omissione, inadeguatezza o tardività nei controlli ad essi demandati in relazione alla condotta del personale subordinato.

Fra organi politici ed organi gestionali vi è distinzione normativizzata ex art. 16, 1° comma, lett. e) ed art. 17, 1° comma, lett. d) del D. Leg.vo n. 165/2001 ed art. 97, 4° comma, del T.U.E.L. n. 267/2000.

Da siffatta distinzione ne scaturisce che l' obbligo di vigilanza sui dipendenti sottordinati grava sulla dirigenza pubblica.

Il presupposto è - in ogni caso - che l'apicale fosse concretamente in condizione di poter rilevare la sussistenza di illeciti contabili posti in essere dal suo personale.

Se quest' ultimo – anche soltanto in parte – viene adibito con modalità non obbligata a compiti, attività o mansioni difformi dalla preparazione professionale che esso abbia, l'obbligo di vigilanza diviene più incisivo (C.d.C. Sez. Toscana n. 313/1997).

Allorquando, l'utilizzo in detti compiti, attività o mansioni abbia carattere necessitato, si serba immutato l'obbligo in questione.

La giurisprudenza della Corte dei Conti ha evidenziato che fra tale obbligo di vigilare proprio della dirigenza ed il grado o livello di professionalità dei dipendenti pubblici vi è una relazione di inversa proporzionalità in base alla quale maggiore è la professionalità del personale minore può essere la vigilanza.

Di converso, laddove il personale sia di basso livello professionale, con conoscenza scarse od inadeguate con riferimento alle incombenze affidategli, scatta l' obbligo di assicurare controlli più pregnanti.

Tale ultima ipotesi è, peraltro, paradigmatica.

Se il dirigente X adibisce i dipendenti Y e Z, i quali, fino a tempi recenti di altro si occupavano, a tutt' altro servizio per il quale essi non sono professionalizzati ovvero lo sono in misura minimale e non garantisce vigilanza costante sul loro operato, egli potrà essere chiamato in concorso in illecito colposo con i suddetti dipendenti se viene arrecato danno pubblico.

A ciò aggiungasi che, se situazioni foriere di danni non vengano tempestivamente fronteggiate, la colpa in vigilando potrà essere ancora più eclatante.

Si pensi ad un impiegato che non si è mai occupato di adempimenti di ragioneria ovvero legali ovvero tecnico- informatici e che venga assegnato ad uffici che di ciò si occupino senza che l' apicale si sia preoccupato di assicurare la formazione di rito o l' affiancamento ad altri amministrativi esperti di materia.

Caso classico: il funzionario W – professionalizzato in materia contabile o legale- va in pensione e nessuno di è preoccupato che colui che andrà a sostituirlo impari per tempo.

E' noto che spesso a dipendenti pubblici prossimi al pensionamento che hanno magari acquisito un notevole bagaglio di conoscenze in un determinato ramo dell' ufficio non venga incardinato a latere alcuno che apprenda a tempo debito per non trovarsi poi in successive inevitabili difficoltà concrete nel far fronte alla propria attività. E l'obbligo di prevedere che ciò possa accadere incombe sull' apicale specie se colui che andrà a sostituire il veterano in quell' attività o non conosce o conosce non alla stessa stregua di costui la disciplina di riferimento e le relative modalità applicative.

Inoltre, se un dirigente abusa della carente professionalità dei propri impiegati ordinando o disponendo l'espletamento di adempimenti che di per sé integrano illecito erariale sinanche seriale, in disparte eventuali profili penali ex art. 323 c.p. od ex art. 328 c.p., ben potrà ravvisarsi responsabilità amministrativa per danno alla amministrazione in concorso (eventuale) con il personale coinvolto.

Ad esempio: il dirigente ordina di liquidare la fattura X in relazione ad un appalto di servizi o di forniture senza che si sia apposto il visto di congruità ovvero senza che le verifiche su quella fornitura o quel servizio siano state effettuate. Se quell'apicale così disponga perché percepisce tangenti dal fornitore o dall'appaltatore del servizio, si ravviserà anche danno per tangente.

Se si configura concorso colposo nell'illecito, principio giurisprudenziale contabile è che il responsabile primario o principale viene escusso per primo e solo in caso di negativa sua escussione per incapacienza patrimoniale scatta quella in capo all'obbligato responsabile sussidiario per culpa in vigilando ossia all' apicale (cosiddetto *beneficium excussionis*).

Per quanto concerne, infine, la problematica delle disfunzioni organizzative che il convenuto eccepisca avere determinato la causazione dell' evento lesivo, si deve distinguere fra l' ipotesi in cui esse siano attribuibili all' apicale da quelle in cui non lo siano.

E', tuttavia, palese che la circostanza che esse potessero ridondare a detrimento del potere di vigilare sull' andamento dell' ufficio e sul personale ad esso addetto, ha una valenza incidente sul potere riduttivo dell' addebito ma non assoluta da detto addebito.

E' acclarato, difatti, che **gli apicali devono adottare le misure organizzative necessarie ad eliminare o ridurre le criticità riscontrate o riscontrabili. Se il dirigente rimane inerte o non si attiva adeguatamente o provvede tardivamente, oltre alle responsabilità amministrativo- contabili, si aggiungono quelle dirigenziali o disciplinari.**

La Corte dei Conti ha in diverse occasioni chiarito che l' ufficio dove regni il caos o la disorganizzazione imperante si presta più di altri alla perpetrazione di illeciti sia di rilievo penale che contabile. E' più difficile lucrare e/od occasionare danni all'erario in quegli uffici dove l'assetto organizzativo-funzionale sia adeguato e conforme alle regole rispetto ad un ufficio che versi in stato di abbandono, confusione, prassi *contra legem* e via dicendo (C.d.C. Sez. II n. 2/1997).