

Danno erariale

# La responsabilità amministrativa per disorganizzazione degli uffici pubblici

di Maurizio De Paolis - Presidente dell'Associazione Romana di Studi Giuridici

Nella estesa e variegata area del danno erariale si può inserire a pieno titolo quello generato dalla disorganizzazione degli uffici pubblici che vede obbligati al risarcimento non solo i dirigenti ma talvolta anche le associazioni sindacali quando esercitano ampi poteri in sede di organizzazione delle strutture amministrative.

## Tipologie di danno erariale da disorganizzazione amministrativa

La disorganizzazione dei pubblici uffici che purtroppo con una certa frequenza viene riscontrata dai cittadini può far nascere diverse forme di danno erariale diretto e indiretto riconducibili essenzialmente a due tipologie principali: danni erariali da lavoro e da disservizio (1).

### Danno erariale da lavoro

In questa categoria di danno all'erario rientrano i danni materiali causati dagli impiegati durante l'espletamento delle proprie mansioni o funzioni per **carente organizzazione delle strutture burocratiche** (2) e per **cattiva gestione delle risorse umane** (3).

La responsabilità del dirigente si individua nel non aver adempiuto ai propri doveri d'ufficio con dolo o colpa grave impedendo ai funzionari di svolgere le proprie attività in maniera proficua e con serenità, non mettendo a loro disposizione tutti gli strumenti presenti nell'ufficio. Spesso, la causa primaria di tali comportamenti si deve ricercare in intenti vessatori che spaziano dalla **discriminazione sindacale** alla condotta da **mobbing** (4) ovvero discendono dalla

semplice **trascuratezza, negligenza o ignavia organizzativa**, da uno scarso aggiornamento professionale ovvero da una **inadeguata perizia e capacità professionale**.

In taluni casi l'esercizio distorto della discrezionalità tecnica nella gestione degli uffici, che rasenta il reato di abuso di ufficio, è posto in essere per favorire una parte del personale in servizio, come nell'ipotesi di simpatie sindacali o politiche. Comunque, il dirigente deve ritenersi privo di responsabilità qualora il danno all'erario pubblico sia prodotto da attività lavorative imputabili per dolo o colpa grave ai soli dipendenti.

### Danno erariale da disservizio

Perché sussista il danno erariale da disservizio occorre che l'azione del dipendente o dell'amministrazione non abbia raggiunto, sotto il profilo qualitativo, quelle utilità ordinariamente conseguenti all'impiego di determinate risorse così da determinare un maggior costo del servizio nella misura in cui questo si riveli inutile per l'utenza (5).

Il danno da disservizio si caratterizza per l'inosservanza di doveri del pubblico dipendente (attualmente canonizzati in leggi, nel C.C.N.L. e nei

(1) Corte conti, sez. giurisd. Regione Toscana, 15 giugno 2007, n. 35.

(2) L. Ieva, "La responsabilità amministrativa del dirigente per disorganizzazione amministrativa", in *Rivista della Corte dei conti*, 2006, 3, IV, pag. 334.

(3) L. Ieva, "Il fattore umano quale causa della inefficienza nella pubblica amministrazione", in *Il diritto dell'economia*, 2006, 4, pag. 741.

(4) In tema di danno erariale per *mobbing* si veda: Corte conti, sez. giurisd. Regione Veneto, 15 dicembre 2015, n. 214; Corte conti, sez. giurisd. Regione 13 settembre 2013, n. 56; Corte conti, sez. giurisd. Regione Calabria 25 giugno 2013, n. 228.

(5) Corte conti, sez. giurisd. Regione Lazio, 2 febbraio 2015, n. 80.

codici di comportamento) con conseguente diminuzione di efficienza dell'apparato pubblico: esso può tradursi in una mancata o ridotta prestazione del servizio o nella cattiva qualità dello stesso (6).

Nei casi di disservizio, l'azione pubblica non raggiunge, sotto il profilo qualitativo, quelle utilità ordinariamente ritraibili dall'impiego di determinate risorse umane e strumentali così da produrre un loro spreco (7).

### Casistica giurisprudenziale

In questa categoria di danno erariale rientrano i casi di **organizzazione caotica degli uffici** (8), che si riflettono, direttamente o indirettamente, nella sfera giuridica dei privati cittadini, persone fisiche o giuridiche, cioè degli utenti dei servizi pubblici o, comunque, dei fruitori delle pubbliche funzioni.

La spiegazione del fenomeno negativo si deve necessariamente ricercare in una **distorta visione delle funzioni dirigenziali** che si traduce sistematicamente nella realizzazione di omissioni o nell'assunzione di azioni organizzative erranee.

Le motivazioni delle menzionate disfunzioni si possono rinvenire:

- a) nella semplice **incapacità professionale a livello manageriale** di agire in un contesto caratterizzato da una continua innovazione tecnologica e normativa ovvero da un costante e sempre più serrato confronto con l'utenza privata;
- b) nella valutazione dei **reclami** e dei **bisogni degli utenti** condotta con trascuratezza;
- c) nella volontà più o meno nascosta di perseguire **interessi privati particolari** (9);
- d) nel **favoritismo clientelare verso taluni dipendenti incapaci** ai quali vengono attribuiti ruoli chiave nelle strutture amministrative.

In buona sostanza, il danno da disservizio si caratterizza per l'**inosservanza di doveri del pubblico dipendente** (quindi anche da parte del dirigente) con conseguente **diminuzione di efficienza dell'apparato pubblico** (10), **disarticolazione dei moduli organizzativi e funzionali dell'amministrazione** (11), **minor risultato conseguito dalla PA in termini di efficacia ed efficienza** (12), **omesso conseguimento dei risultati programmati** (13), **maggiori ed ingiustificati costi imputabili allo spreco di risorse economiche non utilizzate ovvero connessi alla utilizzazione delle somme spese** (14).

I danni discendenti dal disservizio oltre a identificarsi, talvolta, con il **mancato introito di somme di denaro** o con il **procurato spreco**, possono generare un'ulteriore figura di danno che si identifica con il **danno all'immagine dell'amministrazione**, valutabile dalla Corte dei conti in via equitativa, tenendo in considerazione le spese necessarie per ripristinare le condizioni di fiducia nei confronti dei cittadini (15). È opportuno precisare che, dopo l'entrata in vigore del Codice della giustizia contabile, il danno all'immagine non è più circoscritto ai soli reati contro la PA, in quanto si estende a tutti i reati nei quali soggetto passivo/danneggiato sia la stessa PA (16).

In entrambe le tipologie di danno erariale (danno erariale da lavoro e da disservizio), la *ratio* del danno stesso si deve ricercare nella **cattiva organizzazione amministrativa** e non certo nei singoli comportamenti *ob torto collo* posti in essere dai dipendenti che lavorano come possano e nelle condizioni in cui sono costretti ad operare; pertanto, il soggetto responsabile resta il dirigente che detiene il potere di organizzare l'ufficio di cui risulti titolare.

Sotto il profilo processuale il danno erariale da disservizio deve essere provato dal P.M. contabile sia nell'*an* che nel *quantum* (17).

(6) Corte conti, sez. III app., 11 gennaio 2013, n. 21 in tema di disavanzo nel bilancio.

(7) Corte conti, sez. giurisd. Regione Veneto, 13 giugno 2011, n. 382: il danno da disservizio si concretizza nel mancato conseguimento del buon andamento dell'azione pubblica.

(8) Corte conti, sez. II app., 7 novembre 2002, n. 338: il danno da disservizio presenta connotati distinti dal danno all'immagine che si devono individuare nel negligente e trascurato adempimento degli obblighi di servizio, come, ad es., nel caso di specie, nell'omesso svolgimento di verifiche e in ritardi nella redazione della contabilità dell'ufficio e nell'alterazione della stessa, con il conseguente espletamento di funzioni caotiche generatore di danni alla funzionalità dell'ente pubblico.

(9) Corte conti, sez. giurisd. Regione Puglia, 25 ottobre 2008, n. 661.

(10) Corte conti, sez. giurisd. Regione Lombardia, 23 febbraio 2009, n. 74.

(11) Corte conti, sez. giurisd. Regione Veneto, 19 gennaio 2009, n. 72,

(12) Corte conti, sez. II app., 11 maggio 2012, n. 295; Corte conti, sez. giurisd. Regione Puglia, 16 gennaio 2009, n. 12.

(13) Corte conti, sez. giurisd. Regione Trentino Alto Adige, 31 dicembre 2007, n. 56.

(14) Corte conti, sez. giurisd. Regione Trentino Alto Adige, 15 giugno 2007, n. 35.

(15) W. Cortese, *La responsabilità per danno all'immagine della Pubblica Amministrazione*, Padova, 2004; L. Cirillo, "Il danno all'immagine della Pubblica Amministrazione: sua configurazione dommatica alla luce della più recente giurisprudenza", in *Il foro amministrativo*, 2003, pag. 2035 ss.; G. Cassano, "Il danno all'immagine della P.A. come danno esistenziale?", in *Danno e responsabilità*, 2001, pag. 1196 ss.

(16) Corte conti, Regione Sicilia, sez. appello, 13 ottobre 2016, n. 181.

(17) Corte conti, sez. giurisd. Regione Lombardia 1 gennaio 2012, n. 24; Corte conti, sez. giurisd. Regione Puglia, 16 gennaio 2009, n. 12.

## Evoluzione della giurisprudenza in tema di responsabilità amministrativa

La giurisprudenza dei giudici amministrativi-contabili e della Suprema Corte di Cassazione ha sviluppato una **nuova concezione della responsabilità amministrativa** che si è discostata progressivamente da quella tradizionale connessa alla preventiva verifica dell'esistenza di un rapporto di servizio in prevalenza concepito come un rapporto di lavoro di pubblico impiego.

Più in dettaglio, la responsabilità è stata inizialmente riconosciuta per i **funzionari onorari** (18), poi successivamente estesa agli **organi politici** (19), collocati sullo stesso piano dei funzionari onorari e, infine, ha riguardato anche i **sogetti privati**, in quanto inseriti formalmente o anche solo abusivamente all'interno dei procedimenti che siano esplicazione di funzioni pubbliche o di pubblici servizi (20).

Nella sentenza delle Sezioni unite della Cass., 1° marzo 2006, n. 4511, si è finalmente sanzionata l'avvenuta trasformazione del modo di essere della responsabilità amministrativa il cui asse portante sembra essersi spostato dalla natura pubblica del soggetto e dal rapporto di servizio *stricto sensu* alla **natura pubblica del denaro o delle finalità perseguite** attraverso procedimenti amministrativi ai quali partecipi un soggetto privato, persona fisica o giuridica. Infatti, se è vero che quest'ultimo rappresenta il soggetto passivo dei provvedimenti amministrativi adottati nella fase di decisione dell'*iter* procedimentale (ad es. l'atto di concessione di finanziamenti pubblici), è parimenti vero che, al contempo, risulta essere anche il soggetto attivo di taluni progetti pubblici come nel caso dell'utilizzazione di fondi pubblici in quanto vengono esercitate funzioni o servizi pubblici per perseguire obiettivi di interesse collettivo.

Secondo il consolidato orientamento della giurisdizione contabile, ai fini del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale, in ragione del sempre più frequente operare dell'amministrazione fuori degli schemi del regolamento di contabilità di Stato e tramite soggetti in essa non organicamente inseriti, è irrilevante il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta, potendo consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, ma anche in una concessione amministrativa o un contratto di diritto privato. Il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è spostato dalla qualità del soggetto, che ben può essere un privato o un ente pubblico non economico, alla natura del danno e degli scopi perseguiti (21).

## Responsabilità amministrativa dei sindacalisti per danno erariale

Alla luce delle precedenti argomentazioni non appare del tutto campata in aria la tesi per cui un soggetto privato, come il rappresentante di associazioni sindacali nella propria veste istituzionale, partecipando alle decisioni dirigenziali inerenti all'organizzazione e/o alla gestione del personale, possa incorrere nella responsabilità amministrativa, in proprio o eventualmente in concorso con il dirigente, qualora siano stati conclusi accordi o atti *contra legem* dai quali discendano direttamente danni erariali.

Un'ipotesi di questo genere ricorre quando si verifichi la **distribuzione a pioggia di incentivi** (22) per la così detta **produttività individuale o collettiva dei dipendenti pubblici** concordata preventivamente con le associazioni sindacali (23).

La giurisprudenza, non escludendo la responsabilità per danno erariale del dirigente, ha riconosciuto la **potenziale responsabilità dei sindacalisti** che

(18) Corte conti, sez. contr. enti locali, 17 maggio 1993, n. 81.

(19) Corte conti, sez. Riunite, 15 aprile 1989, n. 612. Per le responsabilità a carico di ministri e sottosegretari, si veda Cass., SS.UU., 29 luglio 2003, n. 11632; per le responsabilità dei deputati si veda Cass., SS.UU., 2 marzo 2006, n. 4582.

(20) Cass., SS.UU., 26 febbraio 2004, n. 3899 (amministratori di società per azioni partecipate dallo Stato o da enti pubblici, spesso derivanti dalla trasformazione di enti pubblici economici); Cass., SS.UU., 29 novembre 1999, n. 829 e Cass., SS.UU., 2 ottobre 1998, n. 9780 (responsabilità per gli amministratori di enti pubblici economici).

La Suprema Corte ha ritenuto responsabili per danno erariale anche i semplici soggetti privati che si siano inseriti nel circuito pubblico per aver semplicemente ricevuto contributi vincolati al perseguimento di finalità collettive e utilizzandoli per scopi diversi dall'originaria destinazione (Cass., SS.UU., 22 ottobre 2004, n. 20132).

G.R. Stumpo, "Danno erariale per cattivo uso di fondi comunitari da parte di società privata", in *Diritto e pratica delle società*, 2006, 12, 69, nota a sentenza Cass., SS.UU., ord. 1° marzo 2006, n. 4511; Q. Lorelli, "Danno erariale causato da privati ingeriti nel maneggio di denaro pubblico e da tangenti", in *Il foro italiano*, 2000, 10, I, pagg. 2789-2793.

(21) Corte conti, sez. giurisd. Regione Lazio, 8 giugno 2009, n. 1075.

(22) Corte conti, sez. III app., 20 maggio 2015, n. 301.

(23) Corte conti, sez. II app. 12 febbraio 2003, n. 44 nella specie, si è ritenuto che sussiste l'illiceità nell'erogazione generalizzata di un premio di produttività che, come quello previsto dall'art. 6, D.P.R. 3 agosto 1990, n. 333, deve venire corrisposto soltanto al dipendente che abbia effettivamente eseguito progetti e programmi di lavoro preventivamente concordati.

abbiano esercitato forti pressioni per il mantenimento di privilegi ingiustificati all'interno dell'amministrazione (24).

Del resto, il pubblico impiego privatizzato, ma meglio sarebbe dire contrattualizzato, offre uno spazio particolarmente esteso all'operato dei sindacati nell'ambito delle **opzioni organizzative di macro-organizzazione e di micro-organizzazione**, per non parlare poi della **contrattazione collettiva di lavoro**, nazionale a livello di comparto (25) e integrativa a livello di singola amministrazione (26), per cui sarebbe veramente arduo non ravvisare alcun profilo di responsabilità nei confronti dei soggetti firmatari dei contratti collettivi che, in violazione di norme di legge, determinino danni al pubblico erario (27).

La Corte dei conti ha ammesso la responsabilità amministrativa a seguito dell'esecuzione di clausole di contratti integrativi che hanno riconosciuto una **progressione economica orizzontale** attraverso la esclusiva valutazione del dato dell'anzianità pregressa senza alcuna valutazione sulle concrete capacità professionali dei dipendenti (28).

Le relazioni sindacali non possono essere assimilate a una sorta di zona franca, dove tutto può avvenire, senza il rispetto delle regole giuridiche e, peggio ancora, senza regole giuridiche. Infatti, si agisce dentro strutture pubbliche con il coinvolgimento di interessi pubblici o di situazioni che in qualche modo incidono sugli interessi della collettività. Di conseguenza, i due attori che recitano su questo particolare palcoscenico, l'amministrazione nella persona dei dirigenti e le associazioni sindacali attraverso i propri rappresentanti, si devono assumere le responsabilità di ciò che fanno, quindi devono poter essere chiamati a rispondere davanti alla Corte dei

conti, se del caso, anche di eventuali danni erariali consequenziali alle misure adottate di volta in volta in attuazione di ciò che è stato concordato preventivamente nelle sedi ove si è sviluppata la trattativa sindacale.

### Concorso di colpa tra dirigenti e rappresentati sindacali

La disciplina del rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato attribuisce alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative un notevole rilievo nella organizzazione degli uffici e nella gestione dei rapporti di lavoro (29).

L'art. 9, D.Lgs. n. 165/2001, dopo la novella introdotta dall'art. 36, comma 1, D.Lgs. n. 150 del 2009, prevede che siano i contratti nazionali di lavoro a disciplinare i rapporti sindacali e gli istituti della c.d. "partecipazione" la quale consente ai sindacati di prendere parte alla realizzazione degli **atti interni organizzativi** che producono effetti diretti sul rapporto di lavoro e sulla erogazione dei servizi.

Una possibile "ingerenza sindacale" si configura impropria ed inopportuna, in quanto finisce per ledere il libero esercizio del potere di organizzazione dei dirigenti (30).

Al momento, la presenza dei sindacati nella sfera della **macro-organizzazione** e anche della **micro-organizzazione**, talvolta, finisce per condizionare, in maniera pesante, l'efficienza della PA.

I singoli contratti nazionali di lavoro contemplano diverse modalità di raccordo tra i sindacati e i poteri esercitati dal dirigente, variamente denominate **informazione, consultazione, concertazione e contrattazione** (31).

(24) Corte conti, sez. I, 6 dicembre 1994, n. 161.

(25) F. Carinci, "Contrattazione e contratto collettivo nell'impiego pubblico 'privatizzato'", in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2013, 3-4, I, pag. 493.

(26) G. Zilio Grandi e M. Vitaletti, "La contrattazione integrativa nel settore pubblico dopo le riforme", in *Diritto delle relazioni industriali*, 2011, 3, pag. 844.

(27) Si pensi, ad esempio, alla gestione delle progressioni o riqualificazioni interne del personale spesso effettuate in violazione di norme di legge e dei principi statuiti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (Corte cost., 26 gennaio 2004, n. 34; Corte cost., 28 luglio 2003, n. 274; Corte cost., 23 luglio 2002, n. 373; Corte cost., 23 maggio 2002, n. 218; Corte cost., 16 maggio 2002, n. 194; Corte cost., 4 gennaio 1999, n. 1).

E.A. Apicella, "Concorsi interni nelle pubbliche amministrazioni; posizioni soggettive del dipendente pubblico e riparto della giurisdizione", in *Diritto processuale amministrativo*, 4, 2005, pag. 1157 ss.; V. Talamo, "Contratti integrativi delle pubbliche amministrazioni e progressioni professionali: un bilancio", in *Diritto Amministrativo*, 4, 2001, pag. 557 ss.

(28) Corte conti, sez. giurisd. Regione Basilicata, 13 maggio 2010, n. 123.

(29) M. Persiani, "Le vicende della rappresentanza e rappresentatività sindacale tra legge e contratto collettivo", in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2017, 3, I, pag. 531; E. Giorgi, "Il T.U. sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014: i primi esiti giurisprudenziali", in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2015, 1, II, pag. 381; P. Cosmai, "Rappresentatività sindacale: rilevazione delle deleghe nella P.A.", in *Diritto e pratica del lavoro*, 2015, 5, pag. 294; L. Nardella, "Il sistema delle relazioni sindacali dopo la riforma Brunetta. Il caso della scuola", in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2014, I, pag. 379.

(30) Una valutazione sostanzialmente negativa della eccessiva ingerenza dei sindacati nel settore del pubblico impiego è stata sottolineata dalla stessa giurisprudenza, si veda: Corte conti, sez. controllo Enti, 27 luglio 1998, n. 67 e Corte conti, sez. controllo Enti, 5 febbraio 1998, n. 7.

V. Talamo, "Legge e contratto collettivo nel lavoro pubblico dopo il Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165", in *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 2004, pag. 3 ss.

(31) G. Modesti, "L'evoluzione normativa nel pubblico impiego in materia di lavoro (dalla legge quadro 1983 alla riforma della P.A. 2015)", in *Ragiusan*, 2015, pagg. 374-376, 242.

La **comunicazione-consultazione** con le organizzazioni sindacali consiste nell'informarle delle decisioni assunte in via unilaterale dall'amministrazione e coesiste con la **negoziazione-accordo** avente come oggetto le decisioni bilateralmente assunte, anche se solo formalmente, poiché compete al dirigente adottare gli atti, sostanzialmente condivisi, pur non potendo discostarsi dall'accordo in precedenza raggiunto in sede sindacale. Di conseguenza, quando le decisioni dirigenziali siano imputabili ad atti che discendono dalla volontà del dirigente operante per conto dell'amministrazione-datore di lavoro condivisa con i sindacati potrà nascere la **responsabilità per danno erariale anche a carico dei rappresentanti sindacali** che, frequentemente, risultano essere anche dipendenti della stessa struttura amministrativa.

In conclusione, i dirigenti pubblici e i rappresentanti dei sindacati di categoria possono essere perseguiti dai giudici amministrativi-contabili qualora assumano condotte, commissive o omissive, estranee ai comportamenti istituzionali, caratterizzate dalla violazione di norme di legge ed antitetice alle regole della libertà sindacale finendo talvolta per assumere la consistenza di un favoritismo per gli iscritti ad una determinata associazione sindacale a danno degli altri lavoratori contribuendo a creare una confusione sistematica nell'organizzazione della struttura amministrativa e notevoli disservizi agli utenti.

L'attività sindacale all'interno della PA. deve ritenersi vincolata ai principi di legalità, imparzialità e buon andamento non meno di quella posta in essere dai burocrati. L'azione delle organizzazioni sindacali non può costituire una variabile indipendente dall'osservanza di tutti quei principi posti alla base dell'operato amministrativo che connotano il nostro ordinamento giuridico.

### **Danno da contrattazione collettiva**

Recentemente la Suprema Corte ha affrontato la questione della sussistenza del rapporto di servizio tra le delegazioni sindacali firmatarie di **accordi decentrati illegittimi** e le amministrazioni danneggiate evidenziando come la contrattazione collettiva, pur soggiacendo ai vincoli di finanza pubblica (artt. 40-bis e 40, comma 3-*quinquies*, D.Lgs. n. 165/2001), sia stata modellata sul paradigma di quella tipica del rapporto di lavoro privato, ove sono necessariamente

contrapposte le istanze rappresentate dalle organizzazioni sindacali dei dipendenti e dal datore di lavoro pubblico. Da ciò consegue che le rappresentanze dei sindacati non sono titolari di funzioni dirette al perseguimento di finalità pubbliche e in quanto tali non sottoposte alla giurisdizione della Corte dei conti (32).

### **Riduzione degli addebiti ed esenzione dalle responsabilità per funzionari ed impiegati**

Il dirigente è integralmente responsabile dell'organizzazione degli uffici pubblici essendo titolare in maniera esclusiva della funzione di distribuire le risorse umane e strumentali di cui dispone tra le diverse strutture applicando una **scala di priorità** basata sulla rilevanza degli uffici e sull'osservanza dei **rapporti gerarchici** tenendo in giusta considerazione le diverse professionalità di cui si dispone.

La dirigenza è tenuta ad assumere ogni decisione utile a realizzare il benessere fisico e psicologico del personale mediante la costruzione di ambienti di lavoro che contribuiscano al miglioramento della qualità della vita dei lavoratori e delle loro prestazioni (33). Pertanto, la responsabilità amministrativa e amministrativa-contabile del funzionario che disimpegni puntualmente le proprie mansioni in un **contesto organizzativo carente** si deve valutare con particolare attenzione onde accertare il livello di responsabilità del dirigente.

Nel caso di danno erariale il dipendente pubblico può andare del tutto esente da obblighi risarcitori, se riconosciuto incolpevole dai giudici contabili; oppure, può risultare parzialmente assolto, quando si riscontri che avrebbe potuto tenere una condotta, anche se non ottimale, comunque idonea ad evitare o, almeno, a contenere il danno al pubblico erario. In ogni caso, sarà sempre il dirigente a dover fornire alla Corte dei conti idonee spiegazioni sulle **carenze organizzative dell'ufficio** da lui diretto.

Qualora le predette prove dovessero mancare del tutto o venire considerate insufficienti, il dirigente sarà considerato responsabile del danno, in tutto o in parte, tenendo conto dell'apporto eventuale dei suoi collaboratori. Ciò è conforme alle regole generali relative alle **ipotesi di esenzione da responsabilità**

(32) Cass., SS.UU., 14 luglio 2015, n. 14689. L. Passanante, "Giurisdizione sul danno da contrattazione decentrata e responsabilità dei rappresentanti sindacali nel pubblico impiego", in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2016, 2, II, pag. 403, A. Bellavista, "La Cassazione nega la responsabilità dei rappresentanti sindacali per il così detto danno da contrattazione

collettiva", in *Rivista giuridica del lavoro e previdenza sociale*, 2015, 4, II, 629.

(33) Direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica del 24 marzo 2004 "Misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni", in G.U. 5 aprile 2004, n. 80.

dei pubblici dipendenti previste dall'ordinamento (34) e al **potere riduttivo dell'addebito** che, da sempre, si applica nel processo celebrato davanti alla Corte dei conti (35). Quest'ultimo istituto trova una solida giustificazione nel così detto **rischio di amministrazione** omologo del rischio di impresa proprio delle aziende private: non sarebbe equo far ricadere sul dipendente pubblico le criticità dell'organizzazione amministrativa anziché farla gravare sugli organi di vertice politici e/o dirigenziali della PA.

Nel giudizio di responsabilità amministrativa, ai fini dell'applicazione del potere riduttivo

dell'addebito, rilevano le **carenze organizzative dell'amministrazione** (nella specie, l'assenza di controlli e di rilievi da parte degli uffici incaricati di svolgere le fasi complementari o integrative alla stipula dei contratti o alla liquidazione dei pagamenti relativi alle prestazioni eseguite) che, non consentendo un'adeguata verifica della regolarità della spesa, lasciano eccessivo spazio operativo al funzionario responsabile per l'esecuzione dei contratti ed espongono conseguentemente l'amministrazione ad un elevato rischio di subire danni erariali (36).

---

(34) Rappresentano esimenti oggettive o soggettive dalla responsabilità amministrativa e amministrativa-contabile le seguenti situazioni: l'errore determinato dall'inganno altrui (art. 46 c.p. e art. 29, D.P.R. n. 3/1957); l'esecuzione di un ordine di un superiore gerarchico (artt. 17, 18 e 28, D.P.R. n. 3/1957); l'incapacità di intendere e di volere (artt. 85 e 86 c.p.); il caso fortuito o la forza maggiore (art. 45 c.p.); l'adempimento di un dovere e l'esercizio di un diritto (art. 51 c.p.); il consenso (art. 50 c.p.); la legittima

difesa (art. 52 c.p. e artt. 29, D.P.R. n. 3 del 1957) e lo stato di necessità (art. 54 c.p. e art. 29, D.P.R. n. 3/1957).

(35) Art. 83, comma 1, R.D. n. 2240/1923; art. 52, comma 2, R. D. n. 1214/1934; art. 19, comma 2, D.P.R. n. 3/1957.

Per la giurisprudenza si veda: Corte conti, sez. giurisd. Regione Abruzzo, 17 novembre 2016, n. 71; Corte conti, sez. appello Regione Sicilia, 14 febbraio 2013.

(36) Corte conti, sez. giurisd. Regione Lazio, 26 settembre 2016, n. 269.