

BIBLIOTECA

La responsabilità amministrativa e contabile dei dipendenti pubblici

Introduzione

Salve, benvenuti in questa nuova video lezione in cui esamineremo gli argomenti della responsabilità dei dipendenti pubblici e del sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale dell'INPS.

In particolare accenneremo:

- alla responsabilità penale e civile
- per poi approfondire la responsabilità amministrativa e contabile
- e concludere con i temi della responsabilità disciplinare e la responsabilità di risultato, cui si ricollega il sistema di misurazione

Non ci resta che incominciare.

La responsabilità dei dipendenti pubblici

Ai sensi dell'articolo 28 della Costituzione, 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. Di qui la configurazione delle tre forme classiche della responsabilità penale, civile e amministrativa cui occorre aggiungere la responsabilità contabile, ritenuta in dottrina come una specie di quella amministrativa.

Accanto a queste forme occorre considerare altre due tipi di responsabilità configurabili all'interno delle PA:

- la responsabilità disciplinare
- e la responsabilità di risultato

Sono dunque tante e di diversa natura le responsabilità che riguardano e spesso preoccupano i dipendenti pubblici.

Vediamo in dettaglio di che si tratta.

La responsabilità penale

Cominciamo dalla responsabilità penale.

A parte la responsabilità per fatti di reato che concerne ciascun individuo, i pubblici ufficiali o gli incaricati di pubblico servizio costituiscono i soggetti attivi dei reati contro la PA (articoli 314 e seguenti del Codice penale, come ad esempio la concussione, la corruzione, il peculato).

La definizione dei soggetti indicati è data dal codice penale:

- **i pubblici ufficiali** sono coloro i quali svolgono una funzione pubblica disciplinata da norme di diritto-pubblico caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione
- **gli incaricati di pubblico servizio** sono coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio, inteso come un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima

La responsabilità civile

Per quanto riguarda, poi, la responsabilità civile, questa sorge allorché si arreca un danno a terzi estranei all'Amministrazione.

In base all'articolo 2043 del Codice civile "qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno".

La responsabilità civile si distingue in:

- responsabilità extracontrattuale (o aquiliana), cioè quella sopra indicata
- e in responsabilità contrattuale che deriva dalla violazione di un adempimento previsto in un rapporto obbligatorio

In ragione del rapporto di immedesimazione organica del dipendente con la PA, questa viene solitamente chiamata in giudizio a rispondere del danno. Tuttavia, in caso di condanna, si rivale sul dipendente responsabile dell'inadempimento o del fatto illecito.

La responsabilità amministrativa

Passiamo adesso a trattare le forme di responsabilità che più interessano ai nostri fini: la responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile.

Per quanto riguarda la responsabilità amministrativa, questa sorge quando dalle azioni od omissioni del dipendente pubblico commesse nell'esercizio delle sue funzioni derivi un danno erariale all'Ente.

Il presupposto di questa forma di responsabilità è l'esistenza di un rapporto di servizio tra il soggetto e l'Ente pubblico. Ma tale rapporto va inteso in senso lato, non soltanto come rapporto di dipendenza, bensì come qualsiasi relazione funzionale o rapporto gestorio che legghi l'autore all'amministrazione.

Gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa sono:

- 1) l'elemento oggettivo, che riguarda il comportamento antigiuridico tenuto dal dipendente
- 2) l'elemento soggettivo, che si riferisce alla volontà del soggetto di aver posto in essere il comportamento antigiuridico (azione o omissione) con dolo o colpa grave
- 3) il danno erariale, vale a dire il danno arrecato suscettibile di valutazione economica. Esso consiste nella perdita di denaro o di beni pubblici da parte dell'Ente (danno emergente) o dalla mancata

acquisizione di benefici patrimoniali che l'Ente avrebbe potuto conseguire (lucro cessante). Si denomina danno erariale quando la perdita patrimoniale incide sul bilancio dell'Ente o, più in generale, sulla finanza pubblica. La giurisprudenza ha recentemente introdotto un'ulteriore specie di danno che è il danno all'immagine, anch'esso suscettibile di valutazione patrimoniale.

In mancanza di danno erariale viene meno la responsabilità patrimoniale. Tuttavia la rilevanza dell'elemento oggettivo e soggettivo potrà, se del caso, esser fatta valere in sede disciplinare.

- 4) Quarto elemento costitutivo della responsabilità amministrativa è il nesso di causalità tra l'evento dannoso e il comportamento antigiuridico, vale a dire il collegamento eziologico che consente di considerare l'evento dannoso come conseguenza immediata e diretta dell'azione o della omissione

La responsabilità contabile

Per quanto riguarda, invece, la responsabilità contabile, questa è una specie particolare di responsabilità amministrativa in quanto presenta le stesse caratteristiche e gli stessi elementi costitutivi della medesima e ne differisce soltanto con riferimento ai soggetti coinvolti. Incorrono nella responsabilità contabile, infatti, tutti coloro che:

- sono incaricati della riscossione delle entrate e dell'esecuzione delle spese dell'Ente
- oppure che maneggiano denaro o valori della PA, sia perché investiti formalmente della funzione, sia perché s'ingeriscono di fatto nell'esercizio della medesima. Si chiamano rispettivamente agenti contabili di diritto o di fatto

Gli agenti contabili di diritto o di fatto sono, ad esempio, gli esattori, i tesoriери, gli economisti, i ricevitori, i cassieri, gli incaricati di riscuotere entrate per servizi dell'Ente, ma anche dipendenti pubblici o altri soggetti incaricati della custodia e conservazione di beni dell'Ente (agenti consegnatari).

Gli agenti contabili rispondono dei danni cagionati all'Amministrazione per colpa o negligenza o per l'inosservanza degli obblighi cui sono tenuti. Essi devono rendere conto della loro gestione alla fine di ogni anno finanziario. Questo conto di cui devono rispondere è denominato conto giudiziale ed è sottoposto alla giurisdizione contenziosa della Corte dei Conti.

La giurisdizione

Come abbiamo appena visto, la giurisdizione in materia di responsabilità amministrativa e contabile è conferita alla Corte dei Conti.

La materia è disciplinata dalla Legge 14 gennaio 1994, n. 19, che reca disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti, e dal Codice di giustizia contabile approvato dal D.Lgs. 174 del 26 agosto 2016.

Aspetti processuali

Per quanto riguarda gli aspetti processuali, va detto che, sotto il profilo organizzativo, in ogni Regione è istituita una sezione giurisdizionale della Corte che giudica in primo grado.

Unico giudice in sede di appello è la sezione giurisdizionale centrale, ubicata in Roma, mentre le sezioni riunite in sede giurisdizionale decidono sui conflitti di competenza e sulle questioni deferite dalle altre sezioni o su richiesta del procuratore generale.

L'azione di responsabilità è promossa dal procuratore regionale d'ufficio o su denuncia di terzi o di amministratori, dirigenti, funzionari per i quali sussiste l'obbligo della denuncia ove siano venuti a conoscenza di fatti tali da configurare ipotesi di responsabilità.

Il procuratore generale svolge una istruttoria preliminare diretta all'accertamento dei fatti e alla raccolta delle prove e, ove ritenga di procedere all'azione, deve notificare al presunto responsabile l'invito a dedurre. Successivamente il procuratore regionale conclude l'istruttoria con l'atto di citazione in giudizio o con l'archiviazione della pratica.

Il processo contabile si svolge innanzi ad un giudice terzo nel contraddittorio tra le parti in condizioni di parità e secondo i principi del giusto processo ai sensi dell'articolo 111 della Costituzione. Il processo si conclude con una sentenza di condanna o di assoluzione.

La responsabilità disciplinare

Facciamo ora un breve cenno alle altre due forme di responsabilità che hanno soprattutto riflessi interni: la responsabilità disciplinare e la responsabilità di risultato

La responsabilità disciplinare consiste nella violazione da parte del dipendente pubblico dei doveri e degli obblighi che discendono dal rapporto di lavoro con l'Ente e dai contratti di lavoro collettivi e individuali.

La normativa in materia è contenuta negli articoli 54 e seguenti del D.Lgs 165 del 30 marzo 2001, concernente "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".

I Decreti Legislativi 150/2009 (Decreto Brunetta) e 74/2017 (Decreto Madia), poi, hanno introdotto disposizioni aggiuntive che disciplinano, tra l'altro:

- il Codice di comportamento
- le forme e i termini del procedimento disciplinare
- l'irrogazione delle sanzioni
- e le ipotesi di licenziamento disciplinare

Queste disposizioni si applicano a tutte le PA e sono di norma richiamate nei regolamenti di organizzazione e nei codici di condotta dei singoli Enti.

Per quanto riguarda l'INPS si può consultare il Codice di disciplina del 12 febbraio 2018 e il Codice di comportamento del 7 agosto 2014.

Da notare che la violazione dei doveri contenuti nel Codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare.

La responsabilità di risultato

La responsabilità di risultato, invece, riguarda in primo luogo i dirigenti o i funzionari investiti di un potere di gestione e dell'attribuzione di obiettivi e risorse, ma anche tutti i dipendenti con riferimento allo svolgimento dei compiti loro assegnati.

Gli strumenti normali di riferimento sono:

- per i dirigenti, il Piano della performance e le direttive degli organi di governo
- per i dipendenti, i piani di lavoro e le direttive dirigenziali nell'ambito delle unità organizzative in cui operano

La responsabilità di risultato si manifesta in caso di inosservanza delle direttive e di mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati. L'accertamento della responsabilità avviene in sede di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale e sulla base dei parametri contenuti nei contratti collettivi e integrativi di lavoro.

Oltre ad eventuali sanzioni di tipo disciplinare, il parziale o mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati dà luogo alla riduzione o alla perdita della retribuzione di risultato. Per quanto riguarda i dirigenti, l'inosservanza delle direttive dell'organo di governo a loro imputabile e il mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati può comportare l'impossibilità di rinnovo dell'incarico e, nei casi più gravi, la revoca dell'incarico medesimo.

Il sistema di misurazione e di valutazione della performance (SMVP)

Illustriamo adesso il sistema di misurazione e di valutazione della performance (SMVP) in generale e nell'INPS.

Il D.Lgs. 150 del 27 ottobre 2009, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle PA (Decreto Brunetta), ampiamente modificato e integrato dal D.Lgs. 74 del 25 maggio 2017 (Decreto Madia), obbliga tutte le PA ad adottare e aggiornare annualmente il Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale.

Si tratta in sostanza di un sistema che consente di procedere alla valutazione dei risultati dell'attività complessiva dell'Ente e dell'attività svolta da ciascuna unità organizzativa, dai dirigenti e dai dipendenti.

L'INPS ha provveduto a riordinare e aggiornare tale sistema con determinazione del Presidente n. 123 del 6 novembre 2019 nell'ambito della normativa suddetta e delle linee guida emanate dal Dipartimento della funzione pubblica.

Il presupposto del SMVP

Il sistema di misurazione e valutazione della performance (SMVP) presuppone l'impianto e lo svolgimento del ciclo di gestione della performance di cui costituisce una fase.

I documenti fondamentali del ciclo sono:

- il Piano della performance
- e la Relazione sulla performance

Da osservare che il ciclo di gestione della performance va collegato al ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio.

Il Piano della performance

Il Piano della performance è un documento programmatico triennale definito dall'organo di indirizzo politico-amministrativo che individua, tra l'altro:

- gli indirizzi
- gli obiettivi strategici e operativi
- e gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance organizzativa e individuale

Il Piano della performance dell'INPS:

- illustra l'organizzazione dell'Ente
- e realizza il collegamento con gli strumenti di programmazione e di bilancio che abbiamo esaminato nella precedente lezione (in particolare con la relazione programmatica e il budget di gestione)

Soggetti preposti all'esercizio della funzione di misurazione e valutazione della performance

Ma quali sono i soggetti preposti all'esercizio della funzione di misurazione e di valutazione della performance?

Ebbene, ai sensi degli articoli 7 e 12 del Decreto 150 del 2009, essi sono:

- il **Dipartimento della funzione pubblica**, titolare delle funzioni di promozione, indirizzo e coordinamento sulle attività di valutazione e misurazione della performance delle PA
- gli **organismi indipendenti di valutazione (OIV)**, cui compete la misurazione e la valutazione della performance di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso, nonché la proposta all'organo politico amministrativo di valutazione annuale dei dirigenti di vertice

- l'**organo di indirizzo politico amministrativo dell'Amministrazione**, che provvede, tra l'altro, a valutare la performance dei dirigenti su proposta dell'OIV (nel caso dell'INPS il Consiglio di indirizzo e vigilanza)
- i **dirigenti**, negli ambiti di misurazione e valutazione riferiti alla struttura in cui operano e al relativo personale
- i **cittadini** o altri utenti finali, in rapporto alla qualità dei servizi resi dall'Amministrazione

Ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa

Gli ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa riguardano tra l'altro:

- l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse
- la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi
- la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali
- lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi
- l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento e alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi
- la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati

Ambiti di misurazione e di valutazione della performance individuale

Naturalmente, nel procedere con la valutazione, bisogna distinguere tra la misurazione e la valutazione della performance dei dirigenti, o di coloro che hanno la responsabilità di unità organizzative, dalla misurazione e valutazione della performance dei dipendenti.

La misurazione e valutazione della performance dei dirigenti è collegata ai seguenti aspetti principali:

- indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità
- raggiungimento di specifici obiettivi individuali
- qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura
- competenze professionali e manageriali dimostrate
- comportamenti organizzativi richiesti per il più efficace svolgimento delle funzioni assegnate
- capacità di valutazione dei propri collaboratori

Per i dirigenti titolari di incarichi di direzione apicale che implicano la gestione di risorse di bilancio, la misurazione e la valutazione della performance è collegata al raggiungimento degli obiettivi individuati nella direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione e nel piano della performance, nonché degli obiettivi specifici definiti nel contratto individuale.

La misurazione e valutazione della performance dei dipendenti è effettuata dai dirigenti con riferimento:

- al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali
- alla qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza
- alle competenze dimostrate e ai comportamenti professionali e organizzativi

Organismi indipendenti di valutazione (OIV)

A questo punto occorre richiamare l'attenzione sull'importanza degli organismi indipendenti di valutazione (OIV)

il cui ruolo è fondamentale nel processo di misurazione e valutazione della performance.

In ordine alla composizione, l'OIV può essere monocratico o collegiale e in quest'ultimo caso è composto da tre membri.

I componenti devono essere dotati di requisiti di elevata professionalità ed esperienza, maturata nel campo del management, della valutazione della performance e della valutazione del personale. Detti requisiti sono stati stabiliti, per fasce professionali, con Decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione che ha istituito l'Elenco nazionale dei componenti degli OIV presso il Dipartimento della funzione pubblica.

Funzioni OIV nell'INPS

L'articolo 42 del Regolamento di organizzazione dell'INPS stabilisce che la nomina dei componenti dell'OIV è di competenza del Presidente, d'intesa con il CIV.

I componenti del Collegio durano in carica tre anni e sono rinnovabili una sola volta.

Il Regolamento disciplina le funzioni dell'organismo che sono le stesse previste dall'articolo 14, comma 4, del Decreto 150/2009 e successive modifiche.

Tra le principali, ricordiamo:

- esprimere parere vincolante sull'adozione e l'aggiornamento del Sistema di misurazione e valutazione della performance
- monitorare il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elaborare una relazione annuale sullo stato del sistema stesso
- comunicare tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo e di amministrazione, nonché alla Corte dei Conti e al Dipartimento della funzione pubblica
- validare la Relazione sulla performance
- garantire la correttezza dei processi di misurazione e valutazione, con particolare riferimento alla significativa rappresentazione della capacità di valutazione dei propri collaboratori da parte dei dirigenti dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi, nonché dell'utilizzo dei premi nel rispetto del principio di valorizzazione del merito e della professionalità
- proporre all'organo di indirizzo politico amministrativo, la valutazione annuale dei dirigenti di vertice e l'attribuzione ad essi dei premi

In base al Regolamento dell'INPS, l'OIV riferisce le proprie istanze e le esigenze conoscitive al Direttore generale e si rapporta per il suo tramite alle strutture amministrative dell'Istituto al fine di garantire la propria attività di monitoraggio e controllo del sistema di misurazione e valutazione della performance. Il collegio, inoltre, sottopone al Presidente dell'Istituto gli elementi per la valutazione annuale del Direttore generale.

Conclusioni

Bene, siamo giunti alla conclusione di questa lezione nella quale abbiamo trattato temi di grande importanza e attualità, quali:

- la responsabilità dei dipendenti pubblici, con particolare riferimento alla responsabilità amministrativa e contabile
- e il Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale

Grazie per l'attenzione e buon lavoro.