

Responsabilità civile, penale ed erariale del pubblico dipendente

Avvocato Giovanni Pellacchia

Criminologo Tribunale Penale Roma

Nozione di Pubblico Dipendente

- Concetto di pubblico dipendente qualificato come :
 - Pubblico ufficiale (articolo 357 C.P.)
 - Incaricato di Pubblico Servizio (articolo 358 C.P.)

Pubblico Ufficiale

- "Agli effetti della legge penale sono pubblici ufficiali coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa , giudiziaria ed *amministrativa*".
- *Agli stessi effetti è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi, e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione di volontà della P.A. o dal svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi "*

Incaricato di pubblico servizio

- ” Agli effetti della legge penale sono incaricati di pubblico servizio coloro i quali , a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio.
- Per pubblico servizio deve intendersi un’attività nelle stesse forme della pubblica funzione , ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di questa ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale”

Publico Servizio

- Il Consiglio di Stato, sezione IV, il 29 novembre 2000 con provvedimento giurisdizionale del 29 ottobre 2000 n. 6325 ha definito la nozione di Publico Servizio come “attività economica di solito di tipo imprenditoriale esercitata per erogare prestazioni indispensabili a soddisfare i bisogni pubblici incomprimibili in un determinato contesto sociale storico e collocato in un ordinamento di settore al cui vertice è posta un’ autorità pubblica che ne vigila, controlla , coordina e indirizza l’ espletamento”

Responsabilità

- Per il concetto di Responsabilità sono ravvisabili due differenti sistemi di interpretazione dell'onere dal punto di vista normativo:
 - Nella logica del diritto sociale in un contesto di gestione di risorse umane secondo la moderna Scienza della P.A., oggetto di moderni studi accademici;
 - Nella logica del diritto positivo codicistico, il quale comunque trae le sue fondamenta dai principi espressi nella Costituzione

Logica del Diritto Sociale

- Secondo tale corrente di pensiero responsabile è colui il quale, definito “moderatore in un sistema sociale”, ha l’onere di raggiungere obiettivi prestabiliti: i sistemi di gestione delle risorse umane sono al centro della sua attività, configurandosi in esso stesso soprattutto la capacità di coinvolgimento dell’ufficio di cui si cura per ottenere la motivazione e la partecipazione positiva dei pubblici dipendenti che operano secondo le sue direttive al fine di ottimizzare la loro prestazione”

La Responsabilità nel Diritto Positivo

- L'articolo 28 della Costituzione recita testualmente "I funzionari ed i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente *responsabili*, secondo le leggi penali, civili ed amministrative, degli atti compiuti in *violazione* di diritti. In tale caso la responsabilità si estende allo Stato ed agli enti pubblici"

Responsabilità civile

- L'archetipo della responsabilità civile, detta "aquiliana" rileva nell'articolo 2043 del Codice Civile il quale recita " Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto , obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno ingiusto"

Responsabilità civile

- Il principio aquiliano di risarcimento del danno da fatto illecito qualifica questo ultimo con l'aggettivazione di doloso o colposo.
- La colpa lieve qualifica un errore scusabile del pubblico ufficiale comunque soprattutto rilevando l'assoluta mancanza di volontà di porre in essere qualsiasi fatto tipico afferente la volontà di recare ingiusti danni o illeciti profitti per sé o per altri

Responsabilità civile

- Ciò nondimeno la sovra citata criticità non può evitare ad eventuali terzi lesi dalla azione amministrativa di soffrire degli effetti di un provvedimento amministrativo che arrechi a loro stessi un danno emergente o un lucro cessante : in questi casi la P.A. di riferimento potrebbe essere citata in giudizio la quale poi , in caso di soccombenza, può rivalersi sul proprio dipendente autore del fatto dannoso”

Responsabilità penale derivante da responsabilità amministrativa

Premesso che per reato si intende qualsiasi azione a carattere commissivo od omissivo in cui siano presenti, differenti graduati tra loro i disvalori di intenzione, condotta, evento e personalità, ognuno di loro teoricamente oggetto di attenuanti o aggravanti specifiche o generiche , per il perfezionamento della fattispecie criminale è necessario il presupposto di nesso di causalità tra il comportamento posto in essere dal reo e l'evento tipico

Elemento psicologico del reato

- Il delitto è colposo, o contro l'intenzione, quando l'evento, anche se preveduto, non è voluto dall'agente e si verifica in caso di negligenza o imprudenza o imperizia, ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline.
- Il delitto è doloso , o secondo l'intenzione, quando l'evento dannoso o pericoloso , che è il risultato della commissione o dell'omissione e da cui la legge fa dipendere l'esistenza del delitto, è dall'agente preveduto e voluto come conseguenza della propria azione od omissione

Aspetto penale della responsabilità amministrativa contabile

- In quasi tutte le fattispecie astratte tipizzate di delitti contro la P.A. sono previste comportamenti penalmente rilevanti dal punto di vista patrimoniale laddove si possa configurare un indebito arricchimento, la dazione illecita di denaro od altre utilità, in cui il danno per la stessa P.A. possa rilevarsi non soltanto in un quantum economico ma anche dal punto di vista del decoro e del prestigio della stessa.

Corte dei Conti

- Giudice competente le criticità di spessore erariale ai fini della tutela dell'equilibrio economico finanziario della P.A. è la Corte dei Conti, la quale agisce comunque autonomamente rispetto alle corti civili e penali, rilevando nella sua attività soprattutto la valutazione ed il conseguente giudizio sulle responsabilità afferenti la contabilità di ogni pubblico ente, pur ovviamente essendo sottoposti alla sua attenzione e sindacabilità ogni soggetto ponga in essere attività rilevanti nella colpa e nel dolo comportanti aspetti patrimoniali

Responsabilità erariale.

- L'Erario è quindi il patrimonio dello Stato o dell'Ente Pubblico considerato oggetto di tutela da parte del Giudice della Contabilità, il quale oltre a poter esercitare un potere riduttivo nei confronti dell'eventuale parte condannata e soccombente, può far coincidere il danno patrimoniale con il danno all'immagine ed al prestigio provocato dal pubblico dipendente nei confronti della P.A. tramite la commissione dell'illecito o l'omissione comunque integrante tale fattispecie tipica. Inoltre in caso di responsabilità amministrativa contabile l'onere della prova scriminante è in capo alla parte convenuta in giudizio.

Responsabilità penale

- Le fattispecie relative ai delitti di natura autoritativa contro la P.A. ad opera del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, come sopra citato, sono elencate agli articoli 314 – 335 bis del C.P.
- Peculato, Concussione, Corruzione, Omissione di atti di ufficio, Abuso d'ufficio, Rivelazione di segreti di ufficio vengono trattati considerando anche ipotesi previste attenuanti o aggravanti il perfezionamento dell'atto delittuoso.

Corruzione soggettiva

- Per il tipo di reati penali afferenti la concussione, la corruzione propria ed impropria, l'induzione alla corruzione commessi dal Pubblico Ufficiale è stato perfezionato dal Legislatore un inasprimento delle pene con la legge anticorruzione n. 69/2015.

Corruzione oggettiva

- Pur non essendo menzionata in alcun testo di codice o legge essa consiste nel comportamento omissivo o irresponsabile da parte di Pubbliche Amministrazioni che non adottino i corretti strumenti di prevenzione delle varie tipologie di corruzione, non procedendo ad esempio ad una corretta formazione nella materia in cui vengono impiegati i pubblici dipendenti, affidando alla loro sola buona volontà l'onere di approfondire i temi riguardanti le stesse, pretendendo dal solo praticantato sul campo gli stessi effetti di una completa e necessaria formazione teorica (non esiste pratica senza teoria di riferimento)

Responsabilità penale

- Ovviamente sono ricomprese nelle fattispecie comportanti effetti penali sui pubblici dipendenti anche delitti di natura certificativa (articoli 476 – 493 C.P.) , quali la Falsità o la alterazione materiale commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici o la alterazione o contraffazione di certificazioni o autorizzazioni amministrative.

Falsità materiale commessa dal P.U. in copie autentiche di atti pubblici o privati ed in attestati nel contenuto di atti

- Particolarmente interessante nell'ottica della responsabilità penale del pubblico dipendente è l'articolo 478 C.P. in base al quale è punito il Pubblico Ufficiale che nell'esercizio delle sue funzioni ,supponendo esistente un atto pubblico o privato, ne simula una copia e la rilascia in forma legale, ovvero rilascia una copia di un atto pubblico o privato diverso dall'originale .
- Costituisce aggravante se la falsità riguarda un atto o parte di esso che faccia fede fino a querela di falso
- Minore la pena prevista per il pubblico ufficiale che falsifichi attestati sul contenuto di atti pubblici o privati

Responsabilità penale

- In ambito penale di tipo certificativo giova citare il reato di falsità ideologica commessa dal Pubblico Ufficiale in atti pubblici per il quale egli, ricevendo o formando un atto nell'esercizio delle sue funzioni, attesta falsamente che un fatto è stato da lui compiuto o è avvenuto in sua presenza , o attesta come da lui ricevute dichiarazioni a lui non rese, ovvero omette o altera dichiarazioni da lui ricevute o comunque attesta falsamente fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità

Responsabilità penale

- Infine si consideri il reato di falsità ideologica commessa al Pubblico Ufficiale che, nell'esercizio delle sue funzioni, attesti falsamente , in certificati o autorizzazioni amministrative, fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità.

Cumulo di responsabilità

- Da quanto esposto si evince che in capo ad un pubblico dipendente o ad un incaricato di pubblico servizio che si suppone abbia commesso illeciti di natura civile o erariale o penale possano configurarsi fattispecie di imputazione che comprendano simultaneamente le tre forme di responsabilità sovra esposte: ovviamente, nel rispetto del principio del diritto alla difesa da parte del presunto responsabile dell'illecito commesso deve essere sempre garantita allo stesso ogni forma di tutela al fine di dare la possibilità allo stesso di demolire le ipotesi di reato o illecito penale o erariale a suo carico.

Responsabilità disciplinare e dirigenziale

- Nella responsabilità disciplinare (ex articoli 55 e ss del D.lgs 165/2001) incorre il pubblico dipendente quando egli ponga in essere comportamenti violativi del codice di comportamento dell'impiegato pubblico (si consideri il D.P.R. 62/2013, normativa di attuazione della legge anticorruzione n.190/2012) ed in speciale modo l'articolo 13 del sovra citato D.P.R. che obbliga il dirigente dell'ufficio provvedimenti disciplinari, (individuato appositamente dalla P.A. per fatti per cui sia prevista sanzione superiore alla sospensione di 10 giorni e censura)oltre che a comminare la sanzione disciplinare, a denunciare alla Procura della Repubblica o alla Corte dei Conti la notizia del fatto contestato imputato al dipendente a titolo di colpa grave o dolo.

Responsabilità disciplinare e dirigenziale

- Nello stesso D.lgs 165/2001 si configura la responsabilità dirigenziale (manageriale), la quale si perfeziona in capo al dirigente stesso per non aver ottemperato nei modi corretti per il raggiungimento degli obiettivi individuati in sede politica, ovviamente finalizzati all'interesse pubblico, rendendo così cattiva immagine e lesione del decoro della Pubblica Amministrazione nei confronti dei cittadini utenti dei servizi pubblici: quanto più sarà interessato dal principio di sussidiarietà l'ente pubblico penalizzato dalla condotta dirigenziale tanto maggiore sarà l'imputazione del danno al dirigente manager