

Le responsabilità dei funzionari e, in particolare, dei dirigenti pubblici: il quadro generale aggiornato alla legge di stabilità per il 2013

di Stefania Fabris*

1. Le tipologie di responsabilità dei pubblici funzionari

E' noto che le responsabilità in cui può incorrere il funzionario pubblico nell'esercizio dei propri compiti sono raggruppabili in cinque tipologie:

- 1) la responsabilità civile, prevista nel caso in cui il dipendente arrechi un danno a terzi, interni o esterni all'ente di appartenenza, o alla stessa amministrazione;
- 2) la responsabilità penale, ravvisabile nei comportamenti che la legge qualifica come reati¹;
- 3) la responsabilità amministrativo-contabile per aver cagionato un danno erariale all'amministrazione di appartenenza o ad altra amministrazione;
- 4) la responsabilità disciplinare per la violazione di obblighi previsti dalla contrattazione collettiva, dalla legge o dal codice di comportamento;
- 5) infine, per il solo personale dirigente, la responsabilità dirigenziale, ipotizzabile nei casi di mancato raggiungimento degli obiettivi fissati dal vertice politico o di mancata ottemperanza alle direttive datoriali.

Tali responsabilità non sono tra loro incompatibili o alternative: può accadere che la medesima condotta illecita violi contemporaneamente precise disposizioni normative o contrattuali, originando concorrenti reazioni ad opera dell'ordinamento².

Nell'attuale periodo caratterizzato per una scarsità di risorse del paese, il sistema delle responsabilità va coniugato con le recenti misure per la riduzione della spesa pubblica e per la crescita, nonché con le nuove norme volte a prevenire e reprimere la corruzione e l'illegalità nella pubblica amministrazione. Quindi, dopo una rassegna sui principi generali in tema di responsabilità, si porrà l'accento, per una riflessione sommaria sullo stato dell'arte, sulle singole disposizioni ricavate dalle discipline relative al pubblico impiego, all'amministrazione digitale e dalle più recenti manovre di finanza pubblica, nonché sulle novità apportate dalla legge n. 190/2012 .

2. Le norme generali in tema responsabilità

Diverse norme dettano principi generali in tema di responsabilità dei pubblici funzionari. Tra queste rileva, anzitutto, l'art. 28 della Costituzione secondo cui *"I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione dei diritti"*.

Merita un cenno anche la disciplina del *dpr 10 gennaio 1957, n. 3, "Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato"*, tutt'ora vigente in

* Stefania Fabris, funzionario responsabile affari generali di ente locale. Dottore in Scienze politiche, con master in integrazione europea e specializzazioni in innovazione e contratti della pubblica amministrazione.

¹ Sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare e sugli effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, si v. in particolare la Legge 27 marzo 2001, n. 97.

² Si pensi al caso di un dipendente che accetti indebitamente una somma di denaro per l'aggiudicazione di una gara ad una certa impresa: un tale comportamento configura sia una precisa fattispecie di reato (corruzione, art. 319 cod. pen.), sia un illecito civile verso le imprese partecipanti non vincitrici, danneggiate (art. 2043 cod. civ.), sia un illecito amministrativo-contabile (per danno erariale e all'immagine dell'amministrazione) nonché, infine, illecito disciplinare.

alcune parti, e recante la definizione di alcuni istituti fondamentali, applicabili sia alle amministrazioni statali che agli enti locali, tra i quali: la responsabilità dell'impiegato verso l'Amministrazione (art. 18, co. 1); la giurisdizione della Corte dei conti cui soggiace l'impiegato (art. 19); il danno ingiusto e la responsabilità personale (art. 23, co. 1); la responsabilità verso i terzi dell'impiegato (art. 22); la responsabilità degli organi collegiali (art. 24), etc..

2.1. Le responsabilità della legge 14 gennaio 1994, n. 20 in tema di giurisdizione e controllo della Corte dei conti. L'art. 103 della Costituzione ha attribuito alla Corte dei Conti il ruolo di suprema magistratura nelle materie di contabilità pubblica. Oltre a vigilare sulla corretta gestione delle risorse pubbliche, sul rispetto degli equilibri finanziari complessivi, sulla regolarità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, la Corte, tra l'altro, giudica, delle responsabilità dei funzionari e degli amministratori degli enti pubblici e delle società sotto il controllo pubblico.

Giova sul punto ricordare che, affinché un soggetto possa essere chiamato a rispondere in sede di responsabilità amministrativa, occorre che lo stesso, con una condotta dolosa o gravemente colposa, collegata o inerente al rapporto esistente con l'amministrazione, abbia causato un danno pubblico risarcibile che sia diretta e immediata conseguenza di detta condotta.

Più dettagliatamente, in materia di giudizi di responsabilità, l'articolo 1 della legge n. 20/1994 prevede che:

- la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave; ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo;
- nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata, in relazione al comportamento dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità;
- nel caso di deliberazioni di organi collegiali la responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole. Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi, la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione;
- se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso. In questo caso, i soli concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo sono responsabili solidalmente;

- qualora la prescrizione del diritto al risarcimento sia maturata a causa di omissione o ritardo della denuncia del fatto, rispondono del danno erariale i soggetti che hanno omesso o ritardato la denuncia³.

Su questo quadro normativo è intervenuta *la legge n. 190 del 6 novembre 2012, “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”*, anche conosciuta come “legge anticorruzione”, la quale ha integrato l’articolo 1 della legge n. 20/1994 con i nuovi commi 1sexies e 1 septies. Le nuove disposizioni prevedono, in sintesi, che, nel giudizio di responsabilità, l’entità del danno all’immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente. In tutti i casi di fondato timore di attenuazione della garanzia del credito erariale, viene inoltre è concesso il sequestro conservativo di cui alla legge n. 19/1954.

Un cenno infine al cosiddetto “giudizio sul conto” e alla relativa responsabilità contabile: con tali espressioni ci si riferisce alla responsabilità di quei soggetti (agenti contabili) che avendo avuto in consegna, a vario titolo, denaro, beni o altri valori pubblici, o comunque avendone avuto la disponibilità materiale, non adempiano all’obbligo di restituzione che su di loro incombe. Ogni volta in cui sia dimostrata una discordanza numerica o quantitativa fra cose e valori ricevuti in consegna e cose e valori restituiti, il contabile incorre nella correlata responsabilità, a meno che non provi che la deficienza è dovuta a causa di forza maggiore o al naturale deperimento del bene⁴.

2.2. Le responsabilità della legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo. Anche la legge n. 241/1990, sul procedimento amministrativo, delinea specifiche responsabilità in capo ai pubblici funzionari, soprattutto con riguardo alla conclusione del procedimento.

Rilevano in particolare i commi 9 e ss dell’articolo 2, come modificato e integrato ad opera della legge n. 35 del 2012, secondo cui la mancata o tardiva emanazione del provvedimento rientra tra gli elementi di valutazione della performance individuale, nonché tra quelli connotanti un’eventuale responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente (co. 9); inoltre, il soggetto dotato del potere sostitutivo che, constatato il ritardo nella conclusione del procedimento, deve comunicare il nominativo del responsabile, ai fini della valutazione dell’avvio del procedimento disciplinare, diventa sanzionabile per la mancata comunicazione, assumendo su di sé la responsabilità di questi oltre a quella propria (co. 9bis).

Con riferimento ai lavori della conferenza dei servizi la legge n. 241 prevede una precisa ipotesi di responsabilità che si realizza in caso di mancata partecipazione alla conferenza ovvero in caso di ritardata od omessa adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento: tali circostanze debbono essere valutate ai fini della

³ La Corte dei conti giudica sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici anche quando il danno sia stato cagionato ad amministrazioni o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza, per i fatti commessi successivamente alla data di entrata in vigore della stessa legge n. 20/1994.

⁴ In proposito si ricorda che per gli enti locali vale la disciplina dettata in materia di responsabilità patrimoniale dall’articolo 93 sulla del D.Lgs n. 267/2000 a mente del quale *“Il tesoriere ed ogni altro agente contabile che abbia maneggio di pubblico denaro o sia incaricato della gestione dei beni degli enti locali, nonché coloro che si ingeriscano negli incarichi attribuiti a detti agenti devono rendere il conto della loro gestione e sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti secondo le norme e le procedure previste dalle leggi vigenti”*.

responsabilità dirigenziale o disciplinare e amministrativa, nonché ai fini dell'attribuzione della retribuzione di risultato (art. 14ter, co 6bis)⁵.

2.3. La legge n. 69/2009 per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività ribadisce nuovamente che, per la certezza dei tempi di conclusione dei procedimenti, il rispetto dei termini rappresenta un elemento di valutazione dei dirigenti di cui tener conto al fine della corresponsione della retribuzione di risultato; la legge demanda ad un apposito decreto ministeriale l'adozione delle linee di indirizzo per l'attuazione della disposizione e per i casi di grave e ripetuta inosservanza dell'obbligo di provvedere entro i termini fissati per ciascun procedimento (art. 7, vo. 2).

La legge n. 69/09 interviene anche sulla trasparenza delle retribuzioni dei dirigenti e dei tassi di assenza e presenza del personale, disponendo che le amministrazioni comunicano i dati relativi alla retribuzione, ai *curricula vitae* e ai recapiti dei dirigenti, nonché quelli afferenti i tassi di assenza del personale, al Dipartimento della funzione pubblica, per la pubblicazione nel relativo sito istituzionale. La mancata comunicazione o aggiornamento dei dati è rilevante ai fini della misurazione e valutazione della performance individuale dei dirigenti competenti (art. 21, co. 1bis aggiunto dalle legge n. 183/2010).

Di converso, viene previsto, per le sole amministrazioni statali, che l'elaborazione e la diffusione delle "buone prassi" debbano essere considerate nella valutazione dei dirigenti e del personale assegnato (art. 23, c. 3).

Si segnala, peraltro, che la legge 17 dicembre 2012, n. 221, di conversione, con modificazioni, del dl 18 ottobre 2012, n. 179, "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" è intervenuta a modificare le disposizioni della legge n. 69/09 sull'eliminazione degli sprechi a causa mantenimento di documenti in forma cartacea. In particolare, il novellato comma 1 dell'articolo 32 afferma che *"A far data dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati. (...) La mancata pubblicazione a decorrere da tale data è altresì rilevante ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili"*.

3. Le responsabilità del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

Di significativa importanza è la disciplina in tema di responsabilità dettata dal *decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"*.

In ossequio al principio della separazione della politica dalla gestione, sancito per la prima volta dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, il decreto distingue tra attività di indirizzo politico amministrativo e funzioni e responsabilità delle dirigenza, alla quale spetta, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, *"l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo"*. I dirigenti sono dunque

⁵ Ai sensi dell'art. 14 ter, comma 6bis, resta salvo il diritto del privato di dimostrare il danno derivante dalla mancata osservanza del termine di conclusione del procedimento ai sensi degli articoli 2 e 2-bis.

responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.

Ne consegue l'affermazione, al successivo articolo 21, comma 1, della cosiddetta "responsabilità dirigenziale" per cui, il mancato raggiungimento degli obiettivi, accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione, ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente comportano, previa contestazione e ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare, l'impossibilità di rinnovo dell'incarico dirigenziale. In relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può inoltre, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione, ovvero recedere dal rapporto di lavoro con le formalità del contratto collettivo.

A questi due principi di carattere generale, il testo unico sul pubblico impiego affianca una serie di responsabilità particolari, collegate alla gestione delle risorse umane e finanziarie assegnate al singolo dirigente. Tra queste si segnalano, in particolare:

- a) una responsabilità amministrativa per i dirigenti che abbiano stipulato contratti di collaborazione incorrendo nella violazione del divieto del ricorso a tali contratti per lo svolgimento di funzioni ordinarie o nell'utilizzo di collaboratori come lavoratori subordinati (art. 7, co. 6); e ancora, la mancata erogazione della retribuzione di risultato per irregolarità riscontrate nell'utilizzo del lavoro flessibile, con collegamento alla responsabilità dirigenziale e alla valutazione (art. 36, co. 3 e 5)⁶;
- b) la decurtazione della retribuzione di risultato (fino all'ottanta per cento in relazione alla gravità della violazione), in caso di mancata vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione (art. 21, co. 1bis);
- c) una responsabilità disciplinare per la mancata attivazione, nei casi in cui ve ne sia la necessità, delle procedure per eccedenza di personale e mobilità collettiva (art. 33, co. 3);
- d) la sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino ad un massimo di tre mesi in relazione alle infrazioni sanzionabili con il licenziamento, per il mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare, dovuti all'omissione o al ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento disciplinare o a valutazioni sull'insussistenza dell'illecito disciplinare irragionevoli o manifestamente infondate, in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare; nonché la mancata attribuzione della retribuzione di risultato per un

⁶ Sul punto si V. anche la *legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005)* per cui, negli enti locali con popolazione superiore a 5.000 abitanti, l'affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze, deve essere adeguatamente motivato con specifico riferimento all'assenza di strutture organizzative o professionalità interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi. L'atto di affidamento deve essere corredato della valutazione dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente locale e deve essere trasmesso alla Corte dei conti. L'affidamento di incarichi in difformità a tali previsioni costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale (art. 1, co. 42).

Sull'argomento, si V. anche la *legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica"* secondo cui le amministrazioni che si avvalgono di collaboratori esterni o che affidano incarichi di consulenza, per i quali è previsto un compenso, sono tenute a pubblicare sul proprio sito *web* i relativi provvedimenti completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato. In caso di omessa pubblicazione, la liquidazione del corrispettivo per gli incarichi di collaborazione o consulenza costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale del dirigente preposto (art. 2, co. 127).

importo pari a quello spettante per il doppio del periodo di durata della sospensione⁷ (art. 55sexies, co. 3 e 4);

- e) la medesima sanzione di cui alle lettera d) nonché la responsabilità e la decurtazione della retribuzione di risultato, in relazione alla gravità della violazione, di una quota fino all'ottanta per cento, per la mancata osservanza delle disposizioni sui controlli delle assenze, in particolare al fine di prevenire o contrastare le condotte assenteistiche del personale assegnato (art. 55septies, co 6)⁸;
- f) per i dirigenti incaricati della gestione del personale, la responsabilità dirigenziale nei casi di mancata costituzione del Comitato unico di garanzia, da valutare anche al fine del raggiungimento degli obiettivi (art. 57, co. 05);
- g) per il mancato invio dell'atto di nomina delle commissioni di concorso pubbliche, ai fini della verifica della composizione delle stesse, alla consigliera o al consigliere di parità, nazionale o regionale, la previsione di apposita responsabilità, da valutare anche qui al fine del conseguimento degli obiettivi (art. 57, co 1bis, di recente introdotto dalla legge n. 215 del 2012);

Altre disposizioni del decreto operano per la generalità dei pubblici dipendenti; tra queste si annoverano:

- a) il divieto dello svolgimento di incarichi che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza, con la previsione, in caso di inosservanza, della responsabilità disciplinare⁹ e dell'obbligo di versare, a cura dell'ente erogante o, in mancanza, del dipendente percettore, il compenso per la prestazione comunque svolta, nel bilancio dell'amministrazione di appartenenza (art. 53, co 7)¹⁰;
- b) il corrispondente divieto e la relativa previsione di infrazione disciplinare, in capo al funzionario responsabile del procedimento, per il conferimento di incarichi a dipendenti di altra amministrazione senza la preventiva autorizzazione dell'ente di appartenenza (art. 53, co 8);
- c) l'applicazione, in caso di procedimento disciplinare in corso nei confronti di altro dipendente, della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione¹¹, per il rifiuto, senza giustificato motivo, di collaborare con l'autorità disciplinare o per aver a questa reso dichiarazioni false o reticenti (art. 55bis, co 7);
- d) la sanzione disciplinare del licenziamento nei casi di:

⁷ Peraltro, ai sensi dell'art. 55sexies, co. 4, la responsabilità civile eventualmente configurabile a carico del dirigente in relazione a profili di illiceità nelle determinazioni concernenti lo svolgimento del procedimento disciplinare è limitata, in conformità ai principi generali, ai casi di dolo o colpa grave.

⁸ Con riferimento al tema dei controlli sulle assenze, l'articolo 55septies, co, 6, si riferisce in maniera esplicita al *"responsabile della struttura cui il dipendente lavora nonché il dirigente eventualmente preposto all'amministrazione generale del personale, secondo le rispettive competenze"*.

⁹ Ai fini del rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento dell'incarico extraistituzionale, l'amministrazione dovrà verificare l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interesse.

¹⁰ Sul punto la legge n. 190/2012 "anticorruzione" ha novellato l'articolo 53 del D.lgs 165/01 introducendo il nuovo comma 7bis ai sensi del quale *"L'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti"*.

¹¹ La decurtazione va in questo caso commisurata alla gravità dell'illecito contestato al dipendente, fino a un massimo di quindici giorni.

- falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustificazione dell'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o che attesta falsamente uno stato di malattia¹²;
- assenza priva di valida giustificazione per un numero di giorni, anche non continuativi, superiore a tre nell'arco di un biennio o comunque per più di sette giorni nel corso degli ultimi dieci anni ovvero mancata ripresa del servizio, in caso di assenza ingiustificata, entro il termine fissato dall'amministrazione;
- ingiustificato rifiuto del trasferimento disposto dall'amministrazione per motivate esigenze di servizio;
- falsità documentali o dichiarative commesse ai fini o in occasione dell'instaurazione del rapporto di lavoro ovvero di progressioni di carriera;
- reiterazione nell'ambiente di lavoro di gravi condotte aggressive o moleste o minacciose o ingiuriose o comunque lesive dell'onore e della dignità personale altrui;
- condanna penale definitiva, in relazione alla quale è prevista l'interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero l'estinzione, comunque denominata, del rapporto di lavoro;
- prestazione lavorativa, riferibile ad un arco temporale non inferiore al biennio, per la quale l'amministrazione di appartenenza formula una valutazione di insufficiente rendimento a causa di reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione stessa, stabiliti da norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza o dai codici di comportamento¹³ (art. 55quater, co. 1 e 2);

e) il collocamento in disponibilità per aver cagionato grave danno al normale funzionamento dell'ufficio di appartenenza, per inefficienza o incompetenza professionale accertate dall'amministrazione ai sensi delle disposizioni legislative e contrattuali concernenti la valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche¹⁴ (art. 55sexies, co. 2).

Giova ricordare, infine, che la legge n. 135/2012 nell'ottica di ridurre la spesa per il personale delle amministrazioni pubbliche, ha previsto che le ferie, i riposi ed i permessi a questo spettanti, sono obbligatoriamente fruiti secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti e non danno luogo in nessun caso alla corresponsione di trattamenti economici sostitutivi. La violazione di questa prescrizione, oltre a comportare il recupero

¹² In questi casi l'ordinamento commina anche la pena della reclusione da uno a cinque anni e la multa da euro 400 ad euro 1.600; nonché l'obbligo di risarcimento del danno patrimoniale (pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione) e del danno all'immagine subiti dall'amministrazione (art. 55quinquies, co. 1 e 2); la medesima pena si applica al medico e a chiunque altro concorre nella commissione del delitto.

¹³ Nel caso in cui l'amministrazione venga condannata al risarcimento del danno derivante dalla violazione da parte del lavoratore degli obblighi relativi alla prestazione lavorativa, il D.Lgs 165/01 prevede, in via alternativa o preventiva al licenziamento, anche la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di tre giorni fino ad un massimo di tre mesi (art. 55sexies, co. 1).

¹⁴ Il collocamento in disponibilità avviene solo all'esito del procedimento disciplinare che accerti tali responsabilità. Inoltre, il provvedimento che definisce il giudizio disciplinare stabilisce le mansioni e la qualifica per le quali può avvenire l'eventuale ricollocamento. Durante il periodo nel quale è collocato in disponibilità, il lavoratore non ha diritto di percepire aumenti retributivi sopravvenuti.

delle somme indebitamente erogate, è fonte di responsabilità disciplinare ed amministrativa per il dirigente responsabile (art. 5, co. 8)¹⁵.

Inoltre, in tema di incarichi, la legge di stabilità per il 2013 (art. 1, co. 146, L. n. 228/2012) prescrive che le amministrazioni possono conferire incarichi di consulenza in materia informatica solo in casi eccezionali, adeguatamente motivati, in cui occorra provvedere alla soluzione di problemi specifici connessi al funzionamento dei sistemi informatici. Delle eventuali violazioni si dovrà tener conto ai fini della valutazione della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti competenti.

3.1. Le novità introdotte dalla legge “anticorruzione” n. 190 del 6 novembre 2012. Alle disposizioni viste sopra, vevole, come detto, o per il personale dirigente o per la generalità di dipendenti, se ne aggiungono altre, di rilevante interesse, introdotte nel D.Lgs 165/01 dalla “legge anticorruzione”, al fine di prevenire il fenomeno della corruzione nelle amministrazioni pubbliche.

Tra queste, in tema di formazione delle commissioni di gara e di assegnazione di personale, il nuovo articolo 35bis, a mente del quale coloro sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti dagli artt. 314 e ss del codice penale, non possono:

- a) far parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l’accesso o la selezione a pubblici impieghi;
- b) essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all’acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all’erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;
- c) far parte delle commissioni per la scelta del contraente per l’affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l’erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e per l’attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

3.1.1. I nuovi Codici di comportamento. La “legge anticorruzione” ha, tra l’altro, completamente riscritto l’articolo 54 in tema di Codici di comportamento: il Governo viene incaricato dal legislatore di definire, entro la fine di maggio 2013, un codice di comportamento dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell’interesse pubblico¹⁶.

Questo codice dovrà contenere una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, da articolare in relazione alle funzioni attribuite, e comunque prevedere per tutti i dipendenti pubblici il divieto di chiedere o di accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre

¹⁵ La suddetta disposizione non si applica al personale docente e amministrativo, tecnico e ausiliario supplente breve e saltuario o docente con contratto fino al termine delle lezioni o delle attività didattiche.

Sul punto va, tuttavia, segnalato il parere del Dipartimento della funzione pubblica n. 40033 del 8/10/12 secondo cui non rientrano nel divieto in parola “i casi di cessazione dal servizio in cui l’impossibilità di fruire le ferie non è imputabile o riconducibile al dipendente, come le ipotesi di decesso, malattia, infortunio, risoluzione del rapporto per inidoneità fisica, permanente e assoluta, congedo obbligatorio per maternità”.

¹⁶ Sul punto va ricordato l’attuale Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, adottato con DM 28 novembre 2000. L’articolo 2, co. 3, recante i principi che devono informare la condotta del pubblico dipendente, stabilisce, tra l’altro, che: “Nel rispetto dell’orario di lavoro, il dipendente dedica la giusta quantità di tempo e di energie allo svolgimento delle proprie competenze, si impegna ad adempierle nel modo più semplice ed efficiente nell’interesse dei cittadini e assume le responsabilità connesse ai propri compiti”.

utilità, in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati, fatti salvi i regali d'uso, purché di modico valore e nei limiti delle normali relazioni di cortesia.

Per quel riguarda l'iter di formazione, la legge prevede che il codice venga approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, previa intesa in sede di Conferenza unificata. Dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, lo stesso dovrà essere consegnato al singolo dipendente per la sottoscrizione all'atto dell'assunzione.

La violazione dei doveri ivi contenuti, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione¹⁷, sarà fonte di responsabilità disciplinare e sarà altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile, ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di obblighi imposti da leggi o regolamenti. Violazioni gravi o reiterate del codice comporteranno l'applicazione della sanzione disciplinare del licenziamento.

Ciascuna pubblica amministrazione dovrà, tra l'altro, definire un proprio codice di comportamento che integrerà e specificherà il codice di comportamento governativo¹⁸. Per la violazione delle disposizioni di questo ulteriore codice si applicheranno le medesime sanzioni previste per la violazione del codice governativo.

Sull'applicazione dei codici dovranno vigilare i dirigenti responsabili di ciascuna struttura, le strutture di controllo interno e gli uffici per i procedimenti disciplinari.

Da ultimo, le singole amministrazioni dovranno monitorare annualmente lo stato di applicazione dei codici e organizzare apposita attività di formazione per la conoscenza e la corretta applicazione degli stessi.

3.1.2. Altra novità è rappresentata dall'introduzione nel D.Lgs 165/01 del nuovo articolo 54bis in tema di tutele del dipendente che segnali illeciti di cui sia venuto a conoscenza, in ragione del rapporto di lavoro, all'autorità giudiziaria, alla Corte dei conti, o al proprio superiore gerarchico. La norma dispone, in particolare, che costui non potrà essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro, per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia; nell'ambito del procedimento disciplinare, la sua identità non potrà essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione (qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità potrà essere rivelata solo ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato). La denuncia viene peraltro fatta rientrare nei casi di esclusione del diritto di accesso; l'eventuale adozione di misure discriminatorie nei confronti del segnalante dovrà infine essere comunicata al Dipartimento della funzione pubblica, direttamente dall'interessato, o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.

¹⁷ Cfr paragrafo 3.1.3.

¹⁸ Per un supporto nella redazione dei codici di comportamento "decentrati", la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) definirà criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione.

3.1.3. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione. La legge n. 190 stabilisce, all'articolo 1, che l'organo di indirizzo politico, su proposta del Segretario generale¹⁹, entro il 31 gennaio di ogni anno²⁰, adotti il piano triennale di prevenzione della corruzione, curandone la trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica. L'omessa predisposizione del piano e la mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale (co. 8).

La violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal piano costituirà illecito disciplinare.

La legge prevede inoltre precise sanzioni in capo al soggetto responsabile della prevenzione della corruzione, il quale:

- in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, risponde sia per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, sia sul piano disciplinare²¹, incorrendo altresì nella responsabilità dirigenziale (co. 12)
- in caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal piano, oltre a incorrere nella responsabilità dirigenziale, risponde sul piano disciplinare per omesso controllo (co. 14).

Da ultimo, viene disciplinata la mancata o incompleta pubblicazione sui siti *web* delle amministrazioni, delle informazioni relative a procedimenti amministrativi, bilanci, conti consuntivi, costi di realizzazione delle opere pubbliche, di produzione dei servizi erogati ai cittadini, ecc..²²: la stessa costituisce violazione degli standard qualitativi ed economici ai sensi dell'articolo 1, comma 1, D.Lgs 20 dicembre 2009, n. 198²³, ed è comunque valutata ai fini della responsabilità dirigenziale. Eventuali ritardi nell'aggiornamento dei contenuti sugli strumenti informatici vengono infine sanzionati a carico dei responsabili del servizio (co. 33).

3.2. Il "conflitto di interessi". La legge anticorruzione introduce nella l. n. 241/90 il nuovo articolo 6bis secondo cui *"Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale"*.

¹⁹ Ai sensi della L. n. 190/2012, negli enti locali il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, nel segretario generale, salva diversa e motivata determinazione. Nelle amministrazioni centrali, invece, è scelto dall'organo di indirizzo politico tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia.

²⁰ L'art. 34 bis, co.4, del dl, 18.10.2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 221/2012, ha differito, in sede di prima applicazione, al 31 marzo 2013, il termine di adozione del piano.

²¹ Per quanto attiene la sanzione disciplinare a carico del responsabile, la legge precisa che la stessa non può essere inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese ad un massimo di sei mesi (co. 13).

²² Si tratta di una serie di informazioni che verranno individuate con decreto/i del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione.

²³ Il D.Lgs 198/09, nel dare attuazione alla riforma Brunetta (Legge 4 marzo 2009, n. 15) in materia di efficienza della pubblica amministrazione, prevede la cd "class action" verso le pubbliche amministrazioni. Gli utenti/consumatori dei servizi pubblici vengono coinvolti nella valutazione dei prodotti resi dalle amministrazioni, potendo agire in giudizio nei confronti di queste, per la lesione di interessi giuridicamente rilevanti, causata da: violazioni di standard qualitativi ed economici o degli obblighi contenuti nelle Carte dei servizi; omesso esercizio di poteri di vigilanza, controllo o sanzionatori; violazione dei termini o mancata emanazione di atti amministrativi generali.

La disposizione obbliga tutti i soggetti coinvolti nel procedimento amministrativo, non solo il relativo responsabile, ad astenersi nell'eventualità di una situazione di conflitto di interessi, sia reale che potenziale, facendone apposita segnalazione. Si tratta di un dovere di astensione che si estende non soltanto alla fase decisoria del procedimento, ma anche a quella istruttoria; tale dovere peraltro, non è solo di natura passiva, ma anche attiva: a seguito della segnalazione si presume, infatti, che l'amministrazione debba adottare per tempo appositi strumenti di sostituzione dei soggetti segnalanti²⁴.

4. Le responsabilità collegate alla semplificazione amministrativa

Nell'ottica di promuovere la semplificazione da parte delle amministrazioni pubbliche incentivando l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il *D.Lgs 7 marzo 2005, n. 82*, anche conosciuto come il "CAD", prevede specifici obblighi e correlate sanzioni in capo ai dirigenti. Tra le disposizioni più note, alcune delle quali di recente introduzione, si segnalano:

- a) la previsione generale secondo cui le amministrazioni, nell'organizzare la propria attività, utilizzano le tecnologie ITC per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione, nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, nonché per la garanzia dei diritti dei cittadini e delle imprese. L'attuazione di questa previsione è rilevante ai fini della misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale dei dirigenti, i quali rispondono della sua osservanza incorrendo nella responsabilità dirigenziale e nelle specifiche sanzioni disciplinari previste dal *D.Lgs 165/01*, ferme restando le eventuali responsabilità penali, civili e contabili previste dalla normativa vigente (art. 12, co. 1 e 1ter, come modificato ad dalla legge n. 221/2012);
- b) l'obbligo, a decorrere dal 1° gennaio 2013, di comunicare con il cittadino esclusivamente presso il domicilio digitale dallo stesso dichiarato²⁵, senza oneri di spedizione a suo carico, con la specificazione che ogni altra forma di comunicazione non può produrre effetti pregiudizievoli per il destinatario e che l'utilizzo di differenti modalità di comunicazione rientra tra i parametri di valutazione della performance dirigenziale (art. 3bis, co. 4. come introdotto dalla legge n. 221 del 2012);
- c) posto che le comunicazioni di documenti tra amministrazioni debbono avvenire mediante l'utilizzo della posta elettronica o in cooperazione applicativa, l'inosservanza di tale dovere, ferma restando l'eventuale responsabilità per danno erariale, comporta responsabilità dirigenziale e responsabilità disciplinare (art. 47, co. 1 e 1bis, quest'ultimo introdotto dalla legge n. 221 del 2012);
- d) la prescrizione che vede le attività, volte a garantire l'accesso telematico e il riutilizzo dei dati delle amministrazioni, rientrare tra i parametri di valutazione della performance dirigenziale (art. 52, co. 4; articolo interamente riscritto dalla legge n. 221/2012);

²⁴ Ndr: a ben vedere non si tratta di una novità assoluta per il nostro ordinamento: già l'articolo 78 del *D.Lgs n. 267/2000* prevede un analogo obbligo di astensione per gli amministratori locali dalla discussione e votazione di delibere riguardanti interessi propri o di loro parenti o affini sino al quarto grado.

²⁵ Le comunicazioni inoltrate presso il domicilio digitale del cittadino valgono anche ai fini dell'*efficacia del provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati* ai sensi dell'art. 21bis della legge n. 241/1990.

- e) in correlazione al divieto di richiedere l'uso di moduli e formulari che non siano stati previamente pubblicati, la previsione che dell'omessa pubblicazione si deve tener conto ai fini della misurazione e valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili (art. 57, co. 2);
- f) per il titolare dell'ufficio che abbia ricevuto istanze o dichiarazioni per via telematica e sottoscritte con firma digitale, o il cui autore sia identificato dal sistema informatico, l'obbligo di avviare il procedimento e la sanzione, in caso di inottemperanza, della relativa responsabilità dirigenziale e disciplinare (art. 65, co 1ter come introdotto dalla legge n. 221 del 2012);
- g) l'onere di aggiornamento, con cadenza almeno semestrale, dell'indice degli indirizzi delle pubbliche amministrazioni, da tenere in considerazione ai fini della valutazione della responsabilità dirigenziale e dell'attribuzione della retribuzione di risultato (art. 57bis, co. 3)²⁶;

La legge 221/2012 ha inoltre previsto che l'inosservanza delle disposizioni sui documenti informatici, i dati di tipo aperto e l'inclusione digitale (art. 9, co. 9) sarà rilevante ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comporterà responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi D.Lgs 165/01, ferme restando le altre forme di responsabilità previste dalle disposizioni vigenti²⁷.

In tema di "amministrazione aperta" è intervenuta, nel corso del 2012, anche la Legge 7 agosto 2012, n. 134, di conversione, con modificazioni, del dl 22 giugno 2012, n. 83, "Misure urgenti per la crescita del Paese". L'articolo 18, in particolare, prevede che la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari a imprese e l'attribuzione di corrispettivi e compensi a persone, professionisti, imprese ed enti privati e comunque di vantaggi economici di qualunque genere ad enti pubblici e privati, sono soggetti alla pubblicità sulla rete internet.

Dal 1° gennaio 2013, tale pubblicazione costituisce condizione legale di efficacia del titolo legittimante delle concessioni di importo superiore a mille euro, e la sua eventuale omissione o incompletezza deve essere rilevata d'ufficio dagli organi dirigenziali e di controllo, sotto la propria diretta responsabilità amministrativa, patrimoniale e contabile per l'indebita concessione o attribuzione del beneficio economico. L'omessa, incompleta o ritardata pubblicazione è altresì rilevabile dal destinatario dell'attribuzione e da chiunque abbia interesse, anche ai fini del risarcimento del danno da ritardo da parte dell'amministrazione.

²⁶ Cfr. articolo 6 "Registrazione del sito informatico nell'Indice degli indirizzi delle pubbliche amministrazioni" del Dpcm 22 luglio 2011, a mente del quale "I soggetti tenuti all'applicazione del presente decreto registrano l'indirizzo web del sito informatico nell'Indice degli indirizzi delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 57-bis del CAD e ne garantiscono i relativi aggiornamenti".

²⁷ Analoga responsabilità è prevista per il mancato rispetto delle norme in materia di "inclusione intelligente", intendendosi con questo termine la capacità di offrire informazioni nonché progettare ed erogare servizi fruibili senza discriminazioni dai soggetti appartenenti a categorie deboli o svantaggiate e funzionali alla partecipazione alle attività delle comunità intelligenti, come definite dall'apposito piano nazionale di competenza dell'Agenzia per l'Italia digitale (L. 221/12, art. 20, co. 19).

Peraltro l'art. 9, co. 7, della medesima legge dispone che entro il 31 marzo di ogni anno, le amministrazioni pubblichino nel proprio sito web, gli obiettivi di accessibilità per l'anno corrente e lo stato di attuazione del "piano per l'utilizzo del telelavoro" nella propria organizzazione. Della mancata pubblicazione si dovrà tener conto nella misurazione e nella valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili.

4.1. *Il Dpcm 22 luglio 2011* attua la disciplina sulle comunicazioni con strumenti informatici tra imprese e amministrazioni pubbliche come stabilita dal CAD. La presentazione di istanze, dichiarazioni, dati, lo scambio di informazioni e documenti, l'adozione e la comunicazione di atti e provvedimenti, tra imprese e amministrazioni pubbliche, deve avvenire esclusivamente utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Il Dpcm rimarca nuovamente che il rispetto delle disposizioni in materia rileva ai fini della misurazione e valutazione della performance organizzativa e di quella individuale dei dirigenti. L'eventuale inosservanza è altresì fonte di responsabilità dirigenziale e può dar luogo all'applicazione delle sanzioni disciplinari previste dal testo unico sul pubblico impiego, ferme restando le altre forme di responsabilità sancite dalla normativa vigente.

4.2. *Le responsabilità collegate alla riduzione e semplificazione degli adempimenti burocratici a carico di cittadini e imprese.* Sul punto è intervenuta la legge 12 luglio 2011, n. 106 di conversione, con modificazioni, del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 "Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia". Allo scopo di rendere effettivamente trasparente l'azione amministrativa e di ridurre gli oneri informativi gravanti su cittadini e imprese, entro il 30 ottobre 2011, le pubbliche amministrazioni dovevano pubblicare sui propri siti istituzionali, per ciascun procedimento ad istanza di parte, l'elenco degli atti e documenti che l'istante ha l'onere di produrre a corredo della domanda. La legge prevede due conseguenze in caso di omessa pubblicazione, ovvero:

- a) l'amministrazione procedente non può respingere la richiesta adducendo la mancata produzione di un atto o documento ma deve invitare l'istante a regolarizzare la documentazione in un termine congruo; parimenti, il provvedimento di diniego non preceduto dal predetto invito è nullo;
- b) la decurtazione della retribuzione di risultato al dirigente responsabile (art. 6, co. 2, lett. b, punti 1 e 2).

4.3. *Il DPR 445/2000 sulla documentazione amministrativa* prevede all'art. 72, comma 3, una precisa responsabilità in materia di accertamento d'ufficio e di esecuzione dei controlli sulle autocertificazioni.

E' ormai pacifico che le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi debbano accettare le dichiarazioni sostitutive prodotte dai privati e acquisire d'ufficio le informazioni oggetto delle autocertificazioni, nonché tutti i dati e i documenti che siano in possesso di altra amministrazione, previa indicazione, da parte dell'interessato, dei soli elementi indispensabili per il reperimento dei dati richiesti;

Il DPR n. 445 precisa che le amministrazioni procedenti sono tenute ad effettuare idonei controlli, a campione o in tutti i casi in cui sorgono fondati dubbi sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive: la mancata risposta, entro trenta giorni, alla richiesta di controllo di altro ente, costituisce violazione dei doveri d'ufficio e viene in ogni caso presa in considerazione ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei responsabili dell'omissione.

5. Le responsabilità nell'approvvigionamento di beni e servizi

Sul punto sono intervenute negli anni le diverse manovre di finanza pubblica, volte soprattutto a ridurre la spesa sostenuta dalle amministrazioni per gli approvvigionamenti.

Il quadro attuale vede, per le acquisizioni di beni e servizi sopra la soglia comunitaria, le amministrazioni obbligate ad avvalersi delle convenzioni stipulate dal Ministero dell'economia²⁸, ovvero ad utilizzarne i parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi, anche utilizzando procedure telematiche²⁹; mentre, per gli acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario tutte le amministrazioni sono tenute a far ricorso ai mercati elettronici.

La legge 7 agosto 2012, n. 135, di conversione del dl 6 luglio 2012, n. 95, sulla *Spending review*, amplia le sanzioni già previste dalla precedente disciplina, stabilendo che i contratti stipulati in violazione dei suddetti obblighi sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa. Tra l'altro, ai fini della determinazione del danno erariale si deve tener conto della differenza tra il prezzo dei predetti strumenti di acquisto e quello indicato nel contratto (art. 1, co. 1 come modificato dalla legge n. 228/2012)³⁰.

La suddetta legge ha inoltre stabilito che, dal 2013, le amministrazioni pubbliche non possono, pena la responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti competenti, effettuare spese di ammontare superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2011 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi (art. 5, co. 2, 3 e 4)³¹;

In materia sono più recentemente intervenute anche la legge n. 221/2012, di conversione del decreto sviluppo bis, e n. 228/2012 (legge di stabilità per il 2013).

Tra le novità più significative vi è l'istituzione dell'anagrafe unica delle stazioni appaltanti presso cui le amministrazioni hanno l'obbligo di richiedere l'iscrizione aggiornandone annualmente i rispettivi dati identificativi, pena la responsabilità amministrativa e contabile dei funzionari responsabili oltre che la nullità degli atti adottati (art. 33ter L. 221/12).

Inoltre, ferme restando le misure di contenimento della spesa già previste dalle vigenti disposizioni, per gli anni 2013 e 2014, è previsto il divieto per le amministrazioni di effettuare spese di ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta in media negli anni 2010 e 2011 per l'acquisto di mobili e arredi (salvo che l'acquisto sia funzionale alla riduzione degli oneri connessi alla conduzione degli immobili), con la previsione, per gli enti non ottemperanti, della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti competenti.

²⁸ In queste convenzioni l'impresa prescelta si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva, stabilita dalla convenzione ed ai prezzi e condizioni ivi previsti, ordinativi di fornitura di beni e servizi deliberati dalle amministrazioni dello Stato (art. 26, co. 1 come modificato dalla legge n. 135/2012).

²⁹ I provvedimenti con cui le amministrazioni pubbliche deliberano di procedere in modo autonomo a singoli acquisti di beni e servizi sono trasmessi alle strutture e agli uffici preposti al controllo di gestione, per l'esercizio delle funzioni di sorveglianza e di controllo. Il dipendente che ha sottoscritto il contratto deve allegare allo stesso apposita dichiarazione con la quale attesta, ai sensi e per gli effetti degli articoli 47 e seguenti del DPR 445/2000, il rispetto delle prescrizioni sull'approvvigionamento di beni e servizi.

³⁰ La sanzione della nullità del contratto eventualmente stipulato, e la previsione delle responsabilità amministrativa, disciplinare e per danno erariale sono contemplate anche dal comma 7 dell'art. 1 della L. 135/2012 per quel che riguarda l'obbligo di approvvigionamento, attraverso Consip S.p.A. e le centrali di committenza regionali, per le seguenti categorie merceologiche: energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile.

³¹ Il predetto limite può essere derogato, per il solo anno 2013, esclusivamente per effetto di contratti pluriennali già in essere.

6. Conclusioni

Il sistema delineato dal legislatore in tema di responsabilità dei pubblici funzionari e, in particolare, dei dirigenti, appare complesso e articolato.

I dirigenti sono chiamati oggi a svolgere un ruolo determinante nell'organizzazione e gestione degli uffici e del personale spendendo, quale principale risorsa professionale, la propria competenza manageriale. Quest'ultima da intendersi quale capacità di assumere le scelte essenziali per l'individuazione e la formulazione di procedure e modelli organizzativi atti ad assicurare il miglioramento delle attività attraverso un efficiente impiego delle risorse umane, finanziarie e materiali.

Le casistiche ricollegate alla valutazione della performance, alla responsabilità dirigenziale e disciplinare vengono ampliate rendendo non sempre agevole l'individuazione della sanzione addebitale al singolo. Il problema principale rimane quello di individuare le leve più idonee, sul piano della regolamentazione, per indurre la dirigenza a farsi concretamente interprete dell'interesse organizzativo dell'ente di appartenenza. Le misure sulla valutazione, ad esempio, come concepite dal D.Lgs 150/09, quale strumento di incentivazione e controllo, saranno sufficienti per conseguire i tanto conclamati obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa?