

Antonio Di Lello

La responsabilità nella scuola

(quarta parte)

La responsabilità patrimoniale

Generalità

La *responsabilità patrimoniale*, nelle sue diverse accezioni, è quella più facilmente riscontrabile nell'attività didattica. Pertanto, come abbiamo già fatto per la responsabilità penale, ne daremo prima una illustrazione generale, con qualche cenno di volta in volta alla scuola, quindi dedicheremo un intero intervento per l'illustrazione di detta responsabilità specificamente nella scuola.

Nella Pubblica Amministrazione la Responsabilità patrimoniale è di tre tipi:

1. *Responsabilità amministrativa*: è la responsabilità del funzionario o dell'impiegato verso la Pubblica Amministrazione per i danni che lo stesso può arrecare ad essa.
2. *Responsabilità civile verso terzi*: è la responsabilità della Pubblica Amministrazione per i danni causati ai diritti di terzi nell'esercizio dell'attività amministrativa.
3. *Responsabilità contabile*: è la responsabilità del funzionario o dell'impiegato della Pubblica Amministrazione che ha maneggio di denaro e di valori in quanto incaricato di riscuotere denaro, di effettuare pagamenti in denaro e di conservare il denaro (*Agente contabile*). Questo terzo tipo di responsabilità è presente nell'ambito dell'attività amministrativa scolastica, nell'utilizzazione del fondo per le minute spese di cui è titolare il DSGA (contabile di fatto).

La competenza esclusiva in materia di responsabilità patrimoniale è della Corte dei Conti.

Le principali fonti normative che disciplinano la responsabilità patrimoniale, intesa sia come responsabilità amministrativa sia come responsabilità civile verso terzi, si possono così riassumere:

Costituzione della Repubblica italiana

Art. 28

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 di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici

R.D. 18 novembre 1923, n. 2440

Nuove disposizioni sull'Amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato

TITOLO II - *Della contabilità generale dello Stato* CAPO VII - *Della responsabilità dei pubblici funzionari*

Art. 81

I funzionari amministrativi, incaricati di assumere impegni e di disporre pagamenti, i capi delle ragionerie delle amministrazioni centrali e i funzionari a favore dei quali vengono disposte aperture di credito debbono rispondere dei danni che derivino all'amministrazione per loro colpa o negligenza o per la inosservanza degli obblighi loro demandati nell'esercizio delle funzioni ad essi attribuite.

La responsabilità dei funzionari predetti non cessa per effetto della registrazione o dell'applicazione del visto da parte della Corte dei conti sugli atti d'impegno e sui titoli di spesa.

Gli ordinatori secondari di spese pagabili in base a ruoli e ogni altro funzionario ordinatore di spese e pagamenti, sono personalmente responsabili dell'esattezza della liquidazione delle spese e dei relativi ordini di pagamento, come pure della regolarità dei documenti e degli atti presentati dai creditori.

Gli ufficiali pubblici stipendiati dallo Stato, compresi quelli dell'ordine giudiziario e specialmente quelli a cui è commesso il riscontro e la verifica delle casse e dei magazzini, debbono rispondere dei valori che fossero per loro colpa o negligenza perduti dallo Stato.

Art. 82

L'impiegato che per azione od omissione, anche solo colposa, nell'esercizio delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato, è tenuto a risarcirlo.

Quando l'azione od omissione è dovuta al fatto di più impiegati, ciascuno risponde per la parte che vi ha presa, tenuto conto delle attribuzioni e dei doveri del suo ufficio, tranne che dimostri di aver agito per ordine superiore che era obbligato ad eseguire.

quale esso era concepito esclusivamente quale intervento invasivo e generalizzato dello Stato nel porre in essere leggi in deroga al riparto delle competenze normative, in ipotesi considerate necessarie per insopprimibili ed infrazionabili esigenze di uniformità, sempre difficili da dimostrare sul piano giuridico (*oltre che sul piano politico*).

Ritenevano i fautori, inoltre, che la procedura, sebbene complessa, rappresentasse il giusto contemperamento tra esigenze di certezza di meccanismi e termini e rispetto delle prerogative costituzionali dei livelli di governo a vario titolo interessati. Il progetto di riforma prevedeva, in particolare, una prima fase (*necessaria*) in cui il Governo, qualora avesse ravvisato un pregiudizio per gli interessi nazionali da parte di una legge regionale, avrebbe avviato un confronto, in chiave collaborativa, con la Regione interessata, per la rimozione delle cause del pregiudizio stesso; una seconda fase (*eventuale*) che avrebbe visto direttamente coinvolto il Parlamento, nelle ipotesi in cui la Regione non avesse aderito alla proposta governativa. Qualora si fosse riscontrata l'effettiva lesione degli interessi supremi del Paese, il Parlamento in seduta comune avrebbe potuto arrivare ad annullare la legge regionale in questione.

Al contrario, gli oppositori al progetto di riforma, ritengono tutt'ora che l'interesse nazionale riesce ad essere parametro gestibile se configurato in termini di legittimità, e pertanto affidato alla Corte Costituzionale. Non ritengono che qualora l'interesse nazionale confluisca in un giudizio di merito possa essere affidato alle Camere. Affidare all'organo rappresentativo un giudizio di merito su una legge regionale potrebbe scatenare

conflitti tra istituzioni certamente laceranti per il paese.

L'interesse nazionale trova espressione normativa nelle norme costituzionali, nelle norme di competenza esclusiva statale, nelle materie trasversali, nei principi fondamentali dettati nelle materie di competenza concorrente.

Conclusioni

Le tematiche appena trattate riguardano tutte, in modo diretto, il sistema dell'istruzione. La possibilità di ancorare la scuola al territorio necessita di meccanismi di garanzia che possiamo ritrovare nel panorama dei concetti su esposti, che, d'altro canto, richiedono ancora rodaggio e sperimentazione. Infatti la loro applicabilità è demandata, principalmente, ad azioni di tipo politico.

La concreta possibilità che il federalismo fiscale non mortifichi ulteriormente la scuola nelle aree più disagiate del Paese è affidata alla previsione normativa di meccanismi di garanzia, primo fra tutti i livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione. Analogamente inciderà la capacità da parte del Governo di vigilare sulla legislazione concorrente delle regioni nella stessa materia, affinché i principi generali assumano il ruolo di vincolo-guida all'azione legislativa. Ma la partita più delicata, perché sfuggente, si giocherà sul territorio, laddove la politica regionale e locale deciderà le modalità collaborative e partecipative del soggetto scuola alla programmazione dell'offerta formativa. ■

Part-time verticale e indicazione delle fasce orarie

Nei contratti di lavoro a tempo parziale verticale non è obbligatorio indicare le fasce orarie in cui viene resa l'attività. È sufficiente prevedere il numero delle ore della prestazione giornaliera.

Questa è la conclusione alla quale è giunto il Ministero del Lavoro, che, con la nota n. 11 del 20 febbraio 2009, ha risposto all'istanza di interpello avanzata alla Direzione generale per l'attività ispettiva per conoscere il parere in merito alla corretta interpretazione dell'art. 2, comma 2, del D.Lgs. n. 61/2000, secondo il quale *"nel contratto di lavoro a tempo parziale è contenuta puntuale indicazione della durata della prestazione lavorativa e della collocazione temporale dell'orario con riferimento al giorno, alla settimana, al mese e all'anno"*.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 210 dell'11 maggio 1992, aveva avuto modo di chiarire che *"la prescrizione (di cui all'articolo 5, comma 2, della L. n. 863/1984), secondo cui nel contratto a tempo parziale devono essere indicate, oltre alle mansioni, anche la distribuzione dell'orario, con riferimento al giorno, alla settimana, al mese e all'anno, non appare potere essere interpretata nel senso che il Legislatore abbia considerato sufficiente l'indicazione della durata della prestazione lavorativa in riferimento ai parametri temporali specificati nella norma"*.

Pertanto, non risponde ad un obbligo di legge, nella ipotesi di un contratto di a tempo parziale di tipo verticale, indicare le fasce orarie in cui la prestazione deve essere svolta nell'ambito della singola giornata. ■

Art. 83

I funzionari di cui ai precedenti artt. 81 e 82 sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti la quale, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto.

I direttori generali e i capi di servizio i quali, nell'esercizio delle loro funzioni, vengano a conoscenza di un fatto, che possa dar luogo a responsabilità, a norma dei precedenti artt. 81 e 82, debbono farne denuncia al procuratore generale presso la Corte dei conti.

Quando nel giudizio di responsabilità la Corte dei conti accerti che fu omessa denuncia a carico di personale dipendente, per dolo o colpa grave, può condannare al risarcimento, oltre che gli autori del danno, anche coloro che omisero la denuncia.

Art. 84

La Corte dei conti, quando riconosca la regolarità dei conti degli agenti di cui all'art. 74 del presente decreto, ha facoltà di dichiarare il discarico degli agenti stessi senza procedere a giudizio.

Quando i conti siano fatti compilare d'ufficio dalla amministrazione, la Corte procede alla revisione giudiziaria dei medesimi ritenendoli come presentati dai contabili, sempreché questi, invitati legalmente a riconoscerli e a sottoscriverli non lo abbiano fatto nel termine prefisso.

Art. 85

Nei casi di deficienza accertata dall'amministrazione o di danni arrecati all'erario per fatto o per omissione, imputabile a colpa o negligenza dei contabili o di coloro di cui negli artt. 74 e 81, quarto comma, la Corte dei conti può pronunziarsi tanto contro di essi quanto contro i loro fidejussori anche prima del giudizio del conto.

Art. 86

I funzionari amministrativi ed i capi delle ragionerie, presunti responsabili di assunzione o di notazione d'impegni in eccedenza al fondo autorizzato senza che ne sia derivato danno all'amministrazione sono sottoposti, per iniziativa del ministro competente o di quello delle finanze, a giudizio disciplinare ai sensi della legge, testo unico, 22 novembre 1908, numero 693. Quando dal giudizio risulti accertata la responsabilità, è applicata al funzionario una pena pecuniaria da scontare sullo stipendio, in misura non superiore al quinto dello stipendio mensile e per non più di sei mesi.

I ministri, prima di far luogo all'applicazione della pena, possono, ove lo ritengano opportuno, chiedere anche il parere della Corte dei conti.

D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3**Testo Unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato****TITOLO II - Doveri - Responsabilità - Diritti****CAPO II - Responsabilità****Art. 17 - Limiti al dovere verso il superiore**

L'impiegato, al quale, dal proprio superiore, venga impartito un ordine che egli ritenga palesemente illegittimo, deve farne rimostranza allo stesso superiore, dichiarandone le ragioni.

Se l'ordine è rinnovato per iscritto, l'impiegato ha il dovere di darvi esecuzione.

L'impiegato non deve comunque eseguire l'ordine del supe-

riore quando l'atto sia vietato dalla legge penale.

Art. 18 - Responsabilità dell'impiegato verso l'Amministrazione

L'impiegato delle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, è tenuto a risarcire alle amministrazioni stesse i danni derivanti da violazioni di obblighi di servizio.

Se l'impiegato ha agito per un ordine che era obbligato ad eseguire va esente da responsabilità, salva la responsabilità del superiore che ha impartito l'ordine.

L'impiegato, invece, è responsabile se ha agito per delega del superiore.

Art. 19 Giurisdizione della Corte dei conti

L'impiegato, per la responsabilità di cui al precedente articolo, è sottoposto alla giurisdizione della Corte dei Conti nei modi previsti dalle leggi in materia.

La Corte, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto il danno accertato o parte di esso.

Il diritto al risarcimento si estingue con il decorso del termine di prescrizione ordinario previsto dal Codice civile.

Art. 20 Obbligo di denuncia

Il direttore generale e il capo del servizio che vengano a conoscenza direttamente od a seguito di rapporto cui sono tenuti gli organi inferiori, di fatti che diano luogo a responsabilità ai sensi dell'art. 18 devono farne denuncia al procuratore generale della Corte dei conti, indicando tutti gli elementi raccolti per l'accertamento della responsabilità e la determinazione dei danni.

Qualora il fatto dannoso venga accertato da un impiegato con qualifica di ispettore generale, nel corso di una ispezione, questi è tenuto a farne immediatamente denuncia al procuratore generale della Corte dei conti, informandone nel contempo il direttore generale o il capo del servizio competente.

Se il fatto dannoso sia imputabile al direttore generale o al capo di un servizio posto alle dirette dipendenze del Ministro, la denuncia è fatta a cura del Ministro stesso.

Ove in sede di giudizio si accerti che la denuncia fu omessa per dolo o colpa grave, la Corte può condannare al risarcimento anche i responsabili dell'omissione.

Art. 21 - Responsabilità dell'agente contabile

Resta regolata dalle norme vigenti la speciale responsabilità dell'agente contabile.

Art. 22 - Responsabilità verso i terzi

L'impiegato che, nell'esercizio delle attribuzioni ad esso conferite dalle leggi o dai regolamenti, cagioni ad altri un danno ingiusto ai sensi dell'art. 23 è personalmente obbligato a risarcirlo. L'azione di risarcimento nei suoi confronti può essere esercitata congiuntamente con l'azione diretta nei confronti dell'Amministrazione qualora, in base alle norme ed ai principi vigenti dell'ordinamento giuridico, sussista anche la responsabilità dello Stato.

L'amministrazione che abbia risarcito il terzo del danno cagionato dal dipendente si rivale agendo contro quest'ultimo a norma degli articoli 18 e 19. Contro l'impiegato addetto alla conduzione di autoveicoli o di altri mezzi meccanici l'azione dell'Amministrazione è ammessa solo nel caso di danni arrecati per dolo o colpa grave.

Art. 23 Danno ingiusto

È danno ingiusto, agli effetti previsti dall'art. 22, quello derivante da ogni violazione dei diritti dei terzi che l'impiegato abbia commesso per dolo o per colpa grave; restano salve le responsabilità più gravi previste dalle leggi vigenti.

La responsabilità personale dell'impiegato sussiste tanto se la violazione del diritto del terzo sia cagionata dal compimento di atti od operazioni, quanto se la detta violazione consista nell'omissione o nel ritardo ingiustificato di atti od operazioni al cui compimento l'impiegato sia obbligato per legge o per regolamento.

Art. 24 - Responsabilità degli organi collegiali

Quando la violazione del diritto sia derivata da atti od operazioni di collegi amministrativi deliberanti, sono responsabili, in solido, il presidente ed i membri del collegio che hanno partecipato all'atto od all'operazione. La responsabilità è esclusa per coloro che abbiano fatto constatare nel verbale il proprio dissenso.

Art. 25 - Diffida

L'omissione di atti o di operazioni, al cui compimento l'impiegato sia tenuto per legge o per regolamento, deve essere fatta constare da chi vi ha interesse mediante diffida notificata all'impiegato e all'Amministrazione a mezzo di ufficiale giudiziario.

Quando si tratti di atti o di operazioni da compiersi ad istanza dell'interessato, la diffida è inefficace se non siano trascorsi sessanta giorni dalla data di presentazione dell'istanza stessa. Qualora l'atto o l'operazione faccia parte di un procedimento amministrativo, la diffida è inefficace se non siano trascorsi sessanta giorni dalla data di compimento dell'atto od operazione precedente ovvero, qualora si tratti di atti od operazioni di competenza di più uffici, dalla data in cui l'atto precedente, oppure la relazione o il verbale della precedente operazione, trasmesso dall'ufficio che ha provveduto, sia pervenuto all'ufficio che deve attendere agli ulteriori incumbenti.

Se le leggi ed i regolamenti amministrativi, ovvero i capitoli generali o speciali e i disciplinari di concessione, stabiliscono per il compimento di determinati atti od operazioni termini più brevi o più ampi di quelli previsti nei commi precedenti la diffida è efficace se notificata dopo la scadenza del termine entro il quale gli atti o le operazioni debbono essere compiuti, secondo la specifica norma che li concerne.

Decorsi inutilmente trenta giorni dalla notificazione della diffida, l'interessato può proporre l'azione di risarcimento, senza pregiudizio del diritto alla riparazione dei danni che si siano già verificati in conseguenza dell'omissione o del ritardo.

Art. 26 In esecuzione del giudicato amministrativo

Qualora il danno del terzo derivi dalla mancata esecuzione del giudicato formatosi contro l'Amministrazione, l'azione di risarcimento può essere iniziata soltanto dopo che siano trascorsi sessanta giorni dalla notificazione, con diffida a provvedere, della decisione del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale che, ai sensi dell'art. 27, n. 4, del testo unico 26 giugno 1924, numero 1054, dichiara l'obbligo dell'autorità amministrativa di conformarsi al giudicato, salvo il diritto alla riparazione dei danni che si siano verificati.

Art. 27 Comunicazione della diffida

L'impiegato convenuto in giudizio ai sensi dell'art. 22 o quello

cui sia stata notificata una delle diffide previste dagli artt. 25 e 26 ha il dovere di darne, senza indugio, notizia al capo dell'ufficio dal quale dipende.

Il capo dell'ufficio ha il dovere di informare senza indugio il Ministro degli atti di citazione e delle diffide che siano notificati a lui stesso, ovvero ad impiegati dipendenti.

Debbono altresì essere comunicate al capo dell'ufficio ed al Ministro, ai sensi del primo e secondo comma del presente articolo, le sentenze, rinunce e transazioni intervenute nei detti giudizi.

La difesa dell'impiegato convenuto in giudizio può essere assunta dall'Avvocatura dello Stato, nei casi e con le forme previste dall'art. 44 del T.U. 30 ottobre 1933, n. 1611.

Art. 28 Esclusione della responsabilità verso terzi

Alla responsabilità dell'impiegato verso i terzi si applicano le disposizioni del secondo comma dell'art. 18.

Art. 29 Altri casi di esclusione della responsabilità verso terzi

La responsabilità personale verso i terzi di cui agli articoli precedenti è esclusa, oltre che negli altri casi previsti dalla legge, quando l'impiegato ha agito per legittima difesa di sé o di altri o quando sia stato costretto all'azione od omissione dannosa da violenza fisica esercitata sulla persona. Quando ha agito perché costretto dalla necessità di salvare sé o altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona ed il pericolo non è stato da lui volontariamente causato né era altrimenti evitabile, al danneggiato è dovuto dall'amministrazione cui l'impiegato appartiene un indennizzo.

Ai fini dell'applicazione della disposizione di cui al precedente comma l'impiegato ha l'obbligo di informare i superiori prima di essere convenuto in giudizio per il risarcimento del danno o prima che gli siano notificate le diffide previste dagli artt. 25 e 26. Nelle ipotesi previste nei commi precedenti l'amministrazione può valutare se sussista responsabilità dell'impiegato verso di essa.

Art. 30 Concorso di danno vero l'Amministrazione e verso i terzi

Il mancato esercizio dell'azione di risarcimento nei confronti dell'impiegato da parte del terzo danneggiato la reiezione della domanda da parte del giudice adito, come pure le rinunce o transazioni non escludono che il fatto, l'omissione o il ritardo dell'impiegato siano valutati dall'Amministrazione ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 29.

LEGGE 31 dicembre 1962, n. 1833

Modificazioni e integrazioni alla disciplina della responsabilità patrimoniale dei dipendenti dello Stato, adibiti alla conduzione di autoveicoli o altri mezzi meccanici e semplificazione delle procedure di liquidazione danni.

LEGGE 11 luglio 1980, n. 312

Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato

TITOLO II - Personale della scuola

CAPO II - Norme relative al personale della scuola materna, elementare, secondaria e artistica delle istituzioni educative e delle scuole speciali dello Stato

Art. 61 Disciplina della responsabilità patrimoniale del personale direttivo, docente, educativo e non docente

La responsabilità patrimoniale del personale direttivo, docente, educativo e non docente della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato e delle istituzioni educative statali per danni arrecati direttamente all'Amministrazione in connessione a comportamenti degli alunni è limitata ai soli casi di dolo o colpa grave nell'esercizio della vigilanza sugli alunni stessi. La limitazione di cui al comma precedente si applica anche alla responsabilità del predetto personale verso l'Amministrazione che risarcisca il terzo dei danni subiti per comportamenti degli alunni sottoposti alla vigilanza. Salvo rivalsa nei casi di dolo o colpa grave, l'Amministrazione si surroga al personale medesimo nelle responsabilità civili derivanti da azioni giudiziarie promosse da terzi.

CIRCOLARE 2 ottobre 1980, n. 275

Art. 61 della legge 11 luglio 1980, n. 312, riguardante la disciplina della responsabilità patrimoniale del personale direttivo, docente, educativo e non docente

L'art. 61 della Legge indicata in oggetto prevede una nuova disciplina della responsabilità patrimoniale del personale direttivo, docente, educativo e non docente.

Esso recita testualmente: *"La responsabilità patrimoniale del personale direttivo, docente, educativo, e non docente della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato e delle istituzioni educative statali per danni arrecati direttamente all'Amministrazione in connessione a comportamenti degli alunni è limitata ai soli casi di dolo o colpa grave nell'esercizio della vigilanza sugli alunni stessi. La limitazione di cui al comma precedente si applica anche alla responsabilità del predetto personale verso l'Amministrazione che risarcisca il terzo dei danni subiti per comportamenti degli alunni sottoposti alla vigilanza. Salvo rivalsa nei casi di dolo o colpa grave, l'Amministrazione si surroga al personale medesimo nelle responsabilità civili derivanti da azioni giudiziarie promosse da terzi"*.

Al riguardo, questo Ministero ritiene opportuno precisare che la disciplina del citato art. 61 non si riferisce a tutte le possibili ipotesi di responsabilità patrimoniale del personale ivi menzionato, ma soltanto a quelle derivanti da danni arrecati direttamente all'Amministrazione in connessione a comportamenti degli alunni oppure indirettamente nel caso in cui l'Amministrazione abbia dovuto risarcire i danni subiti da terzi per comportamenti degli alunni sottoposti a vigilanza.

Con l'art. 61 in esame il legislatore ha modificato la precedente disciplina in quanto ha escluso le responsabilità patrimoniali nelle ipotesi di colpa lieve, limitandola ai soli casi in cui il personale direttivo, docente, educativo e non docente al quale erano stati affidati gli alunni, abbia tenuto nella attività di vigilanza sugli stessi un comportamento qualificabile come dolo o viziato da colpa grave.

L'art. 61 stabilisce inoltre che nel caso di danni arrecati a terzi dagli alunni, l'Amministrazione è tenuta a surrogarsi al personale direttivo, docente, educativo e non docente, nei cui confronti siano state promosse azioni giudiziarie da parte di terzi ai fini dell'eventuale responsabilità civile.

LEGGE 12 giugno 1990, n. 146

Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici

essenziali sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia.

DECRETO LEGGE 15 novembre 1993, n. 453, convertito con modificazioni nella LEGGE 14 gennaio 1994, n. 19

Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti

LEGGE 14 gennaio 1994, n. 20

Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti

DECRETO LEGGE 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni nella LEGGE 20 dicembre 1996, n. 639

C.C.N.L. 4 agosto 1995, articoli da 1 a 4

Il campo in cui opera questa responsabilità è molto ampio per la scuola; si va dagli atti amministrativi propriamente detti, alle operazioni amministrative, quali la *sorveglianza sugli alunni, l'insegnamento, la manutenzione e la custodia dei locali, la manutenzione e la custodia delle attrezzature didattiche e scientifiche, la manutenzione e la custodia dell'arredamento, ecc...*

L'obbligatorietà dell'atto amministrativo o dell'operazione deve discendere da una norma che lo prevede o da un atto avente effetto di norma, quali leggi, circolari, ordinanze, ecc.

La responsabilità amministrativa e gli elementi costitutivi

Come abbiamo detto la responsabilità amministrativa è la responsabilità del funzionario o dell'impiegato verso la Pubblica Amministrazione per i danni che lo stesso può arrecare ad essa.

Gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa sono:

- la *sussistenza del rapporto di impiego o di servizio*;
- il *dolo o la colpa* da parte dell'autore del danno;
- il *danno erariale*;
- il *nesso di causalità tra il danno e il dolo o la colpa*.

A) La sussistenza del rapporto di impiego o di servizio

È da osservare subito che questo elemento costitutivo non è dato solo dal rapporto di impiego, ma anche da un rapporto di servizio, nel senso che non è necessario che vi sia una prestazione lavorativa continuata e professionale. Secondo la Corte dei Conti, infatti, rientrano nella fattispecie anche coloro che sono legati alla Pubblica Amministrazione in via temporanea.

Naturalmente il danno deve essere effettuato nell'esercizio delle funzioni di dipendente statale.

Nella Scuola sono da ritenere legati da un rapporto di servizio il supplente temporaneo, i componenti ester-

ni del Consiglio di Istituto e della Giunta esecutiva, denominati proprio *funzionari onorari* per la particolarità del loro rapporto che è volontario, non professionale e non retribuito.

B) Il dolo o la colpa

Il dolo o la colpa sono elementi soggettivi.

Il **dolo** è l'intenzione del soggetto di arrecare danno coscientemente; in altri termini l'evento dannoso è previsto e voluto.

La **colpa** è l'omissione di un dovere di diligenza, ma senza una cosciente intenzione di arrecare danno; in altri termini si tratta di avere causato l'evento dannoso per imperizia, imprudenza, negligenza.

La colpa, secondo la dottrina, può avere tre distinte connotazioni:

- *la colpa grave*: si ha colpa grave quando nell'azione non si osserva neanche quel minimo grado di diligenza che dovrebbero utilizzare normalmente tutti;
- *la colpa lieve*: si ha colpa lieve quando nell'azione non si osserva un grado medio di diligenza o, come si suol dire, la diligenza del buon padre di famiglia (*bonus pater familias*);
- *la colpa lievissima*: si ha colpa lievissima quando nell'azione non si osserva un grado massimo di diligenza.

Il dolo o la colpa sono la diretta conseguenza del fatto che i pubblici dipendenti, per legge, sono tenuti ad osservare un comportamento non solo legittimo, ma anche diligente, ossia un comportamento che, nello stesso tempo, rispetti le norme e sia responsabile e prudente.

Nel caso della scuola, per esempio, i docenti, nell'esercizio della vigilanza degli alunni, rispondono solo per dolo o colpa grave (tratteremo ciò più ampiamente nel seguito).

Chi valuta l'esistenza o meno del dolo o della colpa è la Corte dei Conti. Diversi e complessi sono i criteri che la Corte segue nella sua valutazione. In generale essa ravvisa la colpa grave se si poteva prevedere il verificarsi dell'evento dannoso a seguito di una condotta imprudente o negligente, e non nella semplice inosservanza delle leggi.

I casi in cui non si ravvisa responsabilità sono:

- errore professionale scusabile, non influenzato da opinione personale, ma dovuto a novità dell'evento, incertezza interpretativa delle norme o difficoltà di interpretazione, equivocità di provvedimenti adottati precedentemente, ecc.;
- incapacità di intendere e di volere del soggetto

agente;

- caso fortuito;
- forza maggiore;
- stato di necessità;
- esercizio di un diritto;
- adempimento di un dovere.

La responsabilità rimane, invece, in capo all'impiegato che ha agito per delega e non al superiore che ha conferito la delega.

Un caso particolare che deve essere tenuto presente è il caso in cui il dipendente agisce per eseguire un ordine del superiore gerarchico, nel qual caso la responsabilità è in capo al superiore. Naturalmente ci sono delle condizioni precise perché l'ordine debba essere eseguito:

- l'ordine deve rispondere a disposizioni legislative, deve cioè essere legittimo; nel caso in cui il dipendente ritiene l'ordine illegittimo, per essere sollevato da responsabilità, occorre farlo presente al superiore e richiedere che l'ordine venga confermato per iscritto;
- non deve mai essere eseguito un ordine che può procurare un danno punibile penalmente.

La registrazione dell'atto da parte di un organo di controllo, oppure il mancato rilievo da parte di un organo superiore cui l'atto sia inviato per l'esercizio del potere di vigilanza (*si pensi agli atti trasmessi al CSA o alla Ragioneria provinciale dello Stato*) non fa venir meno la responsabilità.

All'organo di controllo, com'è noto, non si trasferisce la responsabilità dell'atto viziato, che tale rimane anche dopo il controllo e impegna chi l'ha emanato. Gli organi superiori titolari di potere di vigilanza e gli organi di controllo interni (revisori dei conti, ispettori, ecc.) possono incorrere anch'essi in responsabilità per la mancata o insufficiente vigilanza, salvo che non dimostrino che il vizio era tale da sfuggire anche ad un'accurata vigilanza.

C) Il danno erariale

Il danno erariale è elemento soggettivo. Esso, per essere rilevante ai fini della responsabilità amministrativa, deve essere economicamente valutabile per la Pubblica Amministrazione, anche presunto, ma non ipotetico, e deve essere riferibile al dipendente come risultato del suo comportamento colpevole. In altri termini il comportamento colpevole deve avere arrecato una diminuzione del patrimonio dell'Amministrazione o comunque un pregiudizio di natura economica.

La responsabilità in parola si traduce sempre in una

reintegrazione in denaro a carico del dipendente e tale risarcimento deve tener presente il *danno emergente*, ossia l'effettiva diminuzione patrimoniale subita dalla Pubblica Amministrazione, e il *lucro cessante*, ossia gli aumenti sul patrimonio che non è stato più possibile conseguire a causa del danno subito.

La valutazione, l'accertamento e la quantificazione del danno erariale vengono stabiliti dalla Corte dei Conti.

Sono esempi di danno erariale:

- le spese giudiziarie;
- le somme pagate per risarcimento danni a seguito di decisioni giurisdizionali;
- gli interessi e le rivalutazioni monetari per assegni di servizio o di pensione corrisposti in ritardo per dolo o colpa;
- il pagamento di debiti prescritti e non più dovuti.

D) Il nesso di causalità

Il nesso di causalità consiste nel fatto che perché ci sia responsabilità l'azione colposa o l'omissione del dipendente deve essere riconosciuta origine e causa dell'evento dannoso. In altri termini bisogna stabilire che l'evento dannoso non si sarebbe potuto verificare se non ci fosse stato dolo o colpa da parte del dipendente.

L'accertamento del nesso di causalità tra l'evento dannoso e il comportamento doloso o colposo del dipendente non è sempre agevole. Vi sono due teorie in proposito:

- la teoria rigorista, secondo cui l'azione del dipendente è condizione necessaria e sufficiente a produrre l'evento dannoso (*condicio sine qua non*);

- la teoria della causalità adeguata, basata sulla prevedibilità dell'evento in base alla comune esperienza.

Il risarcimento del danno

L'accertamento del danno erariale e la conseguente quantificazione è rimessa alla competenza della Corte dei Conti. Come abbiamo già detto il risarcimento consiste nella reintegrazione del patrimonio danneggiato, in misura pari all'entità del danno e aumentato della eventuale rivalutazione monetaria, nonché degli eventuali interessi compensativi.

In presenza di particolari situazioni la Corte dei Conti, utilizzando il proprio potere riduttivo, può discrezionalmente ridurre la misura del risarcimento, considerando particolari condizioni che hanno potuto incidere sull'evento dannoso, quali per esempio l'insufficienza di personale, la complessità dell'atto, l'incertezza della normativa, l'inadeguata preparazione del personale preposto all'atto, il danno eccessivamente gravoso, l'emotività del personale, il malessere fisico, ecc.

L'azione di responsabilità davanti alla Corte si prescrive in 5 anni a far data dal momento in cui si è verificato il danno ovvero dalla sua scoperta, nel caso in cui esso fosse stato dolosamente nascosto (*art. 1, comma 2, L. 14/1/1994, n. 20*).

Nel 1994 sono state istituite le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei Conti con un procuratore regionale a sovrintenderle. ■

(continua)

ABC fiscale

VIOLAZIONI FORMALI

Omissioni o errori che non ostacolano l'attività di accertamento e non incidono sulla determinazione o sul pagamento del tributo. Lo Statuto del contribuente ha stabilito la non punibilità delle violazioni formali.

VIOLAZIONI SOSTANZIALI

Errori e omissioni che incidono sulla determinazione o sul pagamento del tributo ovvero ostacolano un'attività di accertamento.

Teresa Polsinelli

Il modello 730/2009

L'Agenzia delle Entrate ha approvato, con provvedimento n. 5358 del 15/1/2009, il modello 730/2009 e le relative istruzioni per la compilazione.

I termini per la presentazione sono:

- **entro il 30 aprile** se il modello è presentato al sostituto d'imposta;
- **entro il 31 maggio** se il modello è presentato al Caf o ad un professionista abilitato.

Entro il **31 maggio** il sostituto d'imposta consegna al

contribuente cui ha prestato assistenza una copia della dichiarazione elaborata e il prospetto di liquidazione Mod. 730-3, con l'indicazione delle trattenute o dei rimborsi che saranno effettuati.

Entro il **15 giugno** il Caf o il professionista abilitato consegna al contribuente cui ha prestato assistenza una copia della dichiarazione ed il prospetto di liquidazione Mod. 730-3, elaborati sulla base dei dati e dei documenti presentati dal contribuente.

Date da ricordare

ASSISTENZA FISCALE RICHIESTA AL SOSTITUTO D'IMPOSTA		
SCADENZE	IL CONTRIBUENTE	IL SOSTITUTO D'IMPOSTA
Entro il 28 febbraio 2009	Riceve dal sostituto d'imposta la certificazione dei redditi percepiti e delle ritenute subite.	Consegna al contribuente la certificazione dei redditi percepiti e delle ritenute subite.
Entro aprile 2009	Presenta al proprio sostituto d'imposta la dichiarazione Mod. 730 e la busta contenente il Mod. 730-1 per la scelta della destinazione dell'otto e cinque per mille dell'irpef.	Rilascia ricevuta dell'avvenuta presentazione della dichiarazione e della busta da parte del contribuente.
Entro il 31 maggio 2009	Riceve dal sostituto d'imposta copia della dichiarazione Mod. 730 e il prospetto di liquidazione Mod. 730-3.	Controlla la regolarità formale della dichiarazione presentata dai contribuenti, effettua il calcolo delle imposte, consegna al contribuente copia della dichiarazione Mod. 730 e il prospetto di liquidazione Mod. 730-3.
A partire dal mese di luglio 2009 (Per i pensionati a partire dal mese di agosto o di settembre 2009)	Riceve la retribuzione con i rimborsi o con le trattenute delle somme dovute. In caso di rateizzazione dei versamenti di saldo e degli eventuali acconti è trattenuta la prima rata. Le ulteriori rate, maggiorate dell'interesse dello 0,50 per cento mensile, saranno trattenute dalle retribuzioni nei mesi successivi. Se la retribuzione è insufficiente per il pagamento delle imposte (ovvero degli importi rateizzati) la parte residua, maggiorata dell'interesse nella misura dello 0,4 per cento mensile, sarà trattenuta dalle retribuzioni dei mesi successivi.	Trattiene le somme dovute per le imposte o effettua i rimborsi. In caso di rateizzazione dei versamenti di saldo e degli eventuali acconti trattiene la prima rata. Le ulteriori rate, maggiorate dell'interesse dello 0,50 per cento mensile, le tratterà dalle retribuzioni nei mesi successivi. Se la retribuzione è insufficiente per il pagamento delle imposte (ovvero degli importi rateizzati) trattiene la parte residua, maggiorata dell'interesse nella misura dello 0,4 per cento mensile, dalle retribuzioni dei mesi successivi.
Entro il 30 settembre 2009	Comunica al sostituto d'imposta di non voler effettuare il secondo o unico acconto dell'irpef o di volerlo effettuare in misura inferiore rispetto a quello indicato nel Mod. 730-3.	
A novembre 2009	Riceve la retribuzione con le trattenute delle somme dovute a titolo di acconto per l'irpef. Se la retribuzione è insufficiente per il pagamento delle imposte, la parte residua, maggiorata dell'interesse nella misura dello 0,4 per cento mensile, sarà trattenuta dalla retribuzione del mese di dicembre.	Aggiunge alle ritenute le somme dovute a titolo di acconto per l'irpef. Se la retribuzione è insufficiente per il pagamento delle imposte trattiene la parte residua, maggiorata dell'interesse nella misura dello 0,4 per cento mensile, dalla retribuzione del mese di dicembre.
Entro il 25 giugno 2009		Trasmette telematicamente all'Agenzia delle Entrate le dichiarazioni predisposte.