

SUPERCOMPENDIO
DIRITTO
AMMINISTRATIVO

Edizione
2026


Neldiritto
Editore

9.2. Il procedimento disciplinare

Alla adozione del provvedimento sanzionatorio si perviene all'esito di un **procedimento** regolato dagli articoli 54 e segg. del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, che è improntato ai principi di garanzia del contraddittorio e del diritto di difesa dell'incolpato.

La competenza per le **infrazioni di minore gravità**, per le quali è prevista l'irrogazione della sanzione del rimprovero verbale, spetta al responsabile della struttura, presso cui presta servizio il dipendente.

Per le infrazioni punibili con **sanzione superiore al rimprovero verbale**, il responsabile della struttura è tenuto a segnalare entro dieci giorni i fatti ritenuti di rilevanza disciplinare all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari.

Quest'ultimo contesta l'addebito al dipendente, lo convoca per il contraddittorio a sua difesa, istruisce il procedimento disciplinare ed applica l'eventuale sanzione.

Ogni provvedimento disciplinare, ad eccezione del rimprovero verbale, deve essere adottato previa tempestiva contestazione scritta dell'addebito al dipendente.

Il procedimento deve concludersi con l'atto di archiviazione o di irrogazione della sanzione, entro 120 giorni dalla contestazione dell'addebito.

9.3. La responsabilità amministrativa

La **responsabilità amministrativa (c.d. erariale)** si ha quando, a causa dell'**inosservanza dolosa** (o **gravemente colposa** dei propri obblighi di servizio, il dipendente abbia cagionato un **pregiudizio alla P.A.** La responsabilità **per danno erariale** presuppone un pregiudizio alle finanze pubbliche ed è assoggettata alla giurisdizione della Corte dei Conti *ex art.* 103, comma 2, Cost. e ai sensi dell'art. 1 legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Sono **elementi costitutivi** della responsabilità amministrativa:

- il **vincolo funzionale** tra il soggetto che ha cagionato il danno e la P.A.;
- la **violazione dei doveri** d'ufficio e l'inosservanza di obblighi di servizio per il tramite di una condotta attiva od omissiva;
- il verificarsi del **danno erariale**, ossia di un pregiudizio economicamente valutabile nei confronti della P.A. che può consistere nel depauperamento patrimoniale (danno emergente) o nella mancata acquisizione di incrementi patrimoniali che la P.A. avrebbe potuto conseguire in assenza della condotta illecita (lucro cessante);
- il **nesso di causalità** tra fatto del dipendente e danno all'erario
- l'**imputabilità** a titolo di dolo o colpa grave.

Il danno erariale può essere **diretto**, nel caso in cui il dipendente pubblico commetta un illecito che arrechi un danno direttamente lesivo della sfera giuridica della P.A., od **indiretto**, nel caso in cui la P.A., in forza del vincolo di solidarietà obbligatoria passiva di cui all'art. 28 Cost., venga condannata a risarcire il terzo danneggiato dalla condotta illecita del proprio agente nell'esercizio delle sue funzioni o comunque durante l'attività di servizio.

La Corte dei Conti ha identificato diverse **tipologie di danno erariale**:

- un **danno erariale "atipico" di natura patrimoniale**;
- un **danno da disservizio**, inteso come "spreco" qualitativo delle risorse pubbliche conseguente al mancato raggiungimento di quell'utilità che sarebbe stata perseguita ove il servizio fosse stato legalmente espletato (*ex multis*, Corte Conti, Lazio, sez. giurisd., 2 febbraio 2015, n. 80);
- un **danno all'immagine della P.A.**, il quale incide in via immediata sulla fiducia che lega la cittadinanza agli amministratori ed in via mediata sulla capacità di realizzazione dei fini istituzionali. Con riferimento ai profili che attengono all'*an* del danno all'immagine, si chiarisce che: sul piano oggettivo, la condotta deve contraddistinguersi per una sua **intrinseca capacità offensiva**; sul piano soggettivo, deve essere sostenuta dal **dolo**, se non

penale almeno contrattuale; sul piano teleologico, deve avere ad oggetto un **bene-valore particolarmente sensibile**, quale la giustizia, la salute, l'ordine pubblico, la sicurezza; sul piano sociale, infine, la condotta deve procurare un certo **allarme tra i consociati** (c.d. *clamor fori*).

9.3.1. Il nuovo regime della responsabilità erariale

La **L. 7 gennaio 2026, n. 1** ha introdotto modifiche strutturali alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, con l'obiettivo di definire meglio i confini della responsabilità amministrativa e snellire l'azione della pubblica amministrazione, specialmente in relazione all'attuazione del PNRR.

Tra le novità più significative, troviamo:

- la **tipizzazione della colpa grave**, che ora sussiste *solo* in caso di violazione manifesta di norme, travisamento dei fatti o affermazioni in palese contrasto con gli atti del procedimento. Al contrario, non costituisce colpa grave l'essersi attenuti a indirizzi giurisprudenziali prevalenti, a pareri delle autorità competenti o ad atti visti e registrati in sede di controllo preventivo di legittimità;
- la **limitazione del risarcimento a carico del responsabile**, per cui, salve le ipotesi di danno cagionato con dolo o i casi di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il *potere di riduzione* ponendo a carico del responsabile un importo ridotto non superiore:
 - al 30% del pregiudizio accertato, e comunque
 - al doppio della retribuzione lorda annua, ovvero al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per l'incarico svolto;
- l'**obbligo di stipula di una polizza assicurativa** per chiunque gestisca risorse pubbliche, a copertura dei danni patrimoniali cagionati all'amministrazione per colpa grave. In questi casi, l'impresa di assicurazione è parte necessaria del giudizio di responsabilità ed è tenuta a manlevare il responsabile dai danni arrecati.

9.3.2. Il giudizio innanzi alla Corte dei conti

Il giudizio di responsabilità è disciplinato dal **d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174**, recante "*Codice di giustizia contabile*". L'azione di responsabilità erariale è esercitata dal **Pubblico ministero contabile**, sulla base di **notizie specifiche e concrete di danno erariale**. Al contempo, incombe su determinati soggetti (organi di vertice, organi di controllo e revisione) un **obbligo di denuncia del danno erariale**.

L'**attività del P.M. presso la Corte dei conti** si estende ad ogni attività utile per l'esercizio dell'azione (richieste documenti e informazioni, consulenze tecniche, audizioni ecc.). All'esito dell'istruttoria il P.M. contabile potrà disporre l'**archiviazione del fascicolo istruttorio**, quando siano carenti elementi sufficienti per sostenere il giudizio di responsabilità.

Qualora non venga disposta l'archiviazione, il P.M. emette l'**atto di citazione in giudizio** e il processo si svolgerà nelle forme del rito ordinario dinanzi alla Corte dei conti.

10. Le vicende del rapporto di lavoro. Mobilità, sospensione, estinzione

Il rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A. è un rapporto di lunga durata destinato a subire modificazioni *oggettive* (con riguardo alla prestazione lavorativa) o *soggettive* (con riguardo alla P.A. datrice di lavoro).

- La **mobilità** può essere di due tipi:
 - **individuale**, implicante il passaggio del dipendente da un'amministrazione all'altra, su base volontaria o obbligatoria;
 - **collettiva**, disciplinata per le ipotesi di eccedenza di personale, in relazione alle esigenze specifiche dell'amministrazione e alla sua situazione finanziaria.
- L'**aspettativa** è un'ipotesi di **sospensione del rapporto di lavoro**, volta a conciliare la

- sul *quid*, cioè sul contenuto dell'atto amministrativo;
- sul *quomodo*, ovvero sulle modalità effettive per l'adozione del provvedimento;
- sul *quando*, ovvero sul momento più opportuno per esercitare il potere.

A. Il merito amministrativo

La scelta che l'Amministrazione è chiamata a fare quando dispone di discrezionalità amministrativa costituisce il c.d. **merito amministrativo**, di competenza esclusiva dell'Amministrazione. L'area riservata alle scelte di merito è quella affidata alla libertà della P.A. Il merito costituisce, infatti, la parte libera della discrezionalità in cui, nel rispetto delle regole di legittimità, la P.A. effettua la scelta di opportunità amministrativa, sottratta al sindacato del giudice amministrativo, che non può sostituirsi alla P.A., salvo le tassative ed eccezionali ipotesi determinate dalla legge di c.d. giurisdizione estesa al merito.

In altre parole, tra una pluralità di scelte tutte legittime, perché proporzionate e ragionevoli, quella giudicata maggiormente opportuna rientra nel merito amministrativo. Si tratta di una **decisione insindacabile** perché non è condizionata da regole giuridiche prestabilite e si basa sulla libertà di scelta dell'amministrazione.

B. Valutazioni tecniche

La discrezionalità amministrativa va distinta dalle valutazioni tecniche, in cui la scelta dell'amministrazione dipende da cognizioni tecnico specialistiche. In questi casi, infatti, la norma attributiva del potere si riferisce per l'esercizio dell'attività amministrativa a **concetti giuridici indeterminati** che per essere valutati correttamente necessitano di nozioni tecniche o scientifiche che possono presentare margini di opinabilità.

Manuali a confronto

Secondo la dottrina più accreditata, l'espressione "discrezionalità tecnica" sarebbe impropria perché mancherebbe l'elemento volitivo che caratterizza la discrezionalità (CLARICH). Ad esempio, costituisce una valutazione tecnica quella relativa al "pregio storico" di un determinato edificio. Oppure al "carattere epidemico" di una determinata malattia. O ancora alla "maturità scientifica" di un Professore universitario.

	Analogie	Differenze
DISCREZIONALITÀ TECNICA	• Entrambi comportano l'applicazione di regole specialistiche.	• Comporta l'applicazione di scienze sociali e non esatte; • Comporta un risultato caratterizzato da opinabilità; • Si è creato un dibattito circa la tipologia del sindacato giurisdizionale.
ACCERTAMENTO TECNICO		• Comporta l'applicazione delle scienze esatte; • Consente di approdare ad un risultato certo, ripetibile e verificabile; • Non ci sono dubbi sulla loro sindacabilità intrinseca del giudice amministrativo.



3. I principi che governano l'attività della Pubblica amministrazione

Nel curare gli interessi pubblici che la legge le affida, la P.A. è tenuta ad osservare alcuni importanti **principi**. È anche tenuta, in particolare quando esercita attività di tipo autoritativo o non privatistica, a seguire **procedimenti amministrativi** disciplinati dalla legge stessa con regole dirette a garantire la partecipazione dei soggetti interessati.

all'interpretazione del diritto UE successivamente fornita dalla Corte. Sul piano interno, la giurisprudenza ha affermato che l'interpretazione del diritto interno in contrasto con il diritto UE, quale risultante da una successiva pronuncia della Corte di giustizia, può integrare un **superamento dei limiti esterni della giurisdizione**, consentendo la **cassazione della sentenza amministrativa** per evitare il consolidamento di una violazione del diritto europeo.

La Corte di giustizia ha inoltre affrontato il tema del **riesame delle decisioni amministrative definitive**. Con la sentenza **Kühne & Heitz (C-453/00, 13 gennaio 2004)** ha stabilito che l'autorità amministrativa deve riesaminare una decisione divenuta definitiva quando:

- il diritto interno consenta il **riesame**;
- la decisione sia divenuta **definitiva** per effetto di una sentenza di ultima istanza;
- tale sentenza si fondi su un'interpretazione errata del diritto UE adottata **senza rinvio pregiudiziale**;
- il privato interessato chiedi il **riesame tempestivamente**.

Con la successiva sentenza **Kempter (Corte giust., 12 febbraio 2008, C-2/06)** la Corte ha chiarito che tale obbligo può sussistere anche se il ricorrente **non aveva inizialmente invocato il diritto dell'Unione** nel giudizio nazionale.

I

Invalidità caducante

Nel diritto amministrativo si parla di **invalidità caducante** quando l'illegittimità di un provvedimento si estende automaticamente ad un altro atto ad esso collegato, determinandone la caducazione senza necessità di una specifica impugnazione. Ciò accade quando tra i due atti esiste un **rapporto di stretta presupposizione**, tale per cui il secondo provvedimento costituisce una mera conseguenza del primo e non implica alcuna autonoma valutazione da parte dell'amministrazione.

Secondo la giurisprudenza, l'invalidità caducante ricorre quando i provvedimenti appartengono alla **medesima sequenza procedimentale** e sono legati da un **nesso di presupposizione-conseguenzialità**, per cui l'atto successivo trova il proprio fondamento esclusivo nell'atto presupposto. In tali casi, l'illegittimità dell'atto presupposto determina automaticamente l'invalidità dell'atto consequenziale.

La giurisprudenza ha inoltre chiarito che tale effetto si produce **anche quando i provvedimenti siano adottati da autorità diverse e anche in presenza di un'inversione cronologica tra atto presupposto e atto consequenziale**, purché sussista comunque il rapporto di necessaria dipendenza funzionale tra i due atti.

L

Legge provvedimento e diritto UE

La **legge-provvedimento** è un atto formalmente legislativo ma avente contenuto sostanzialmente amministrativo, in quanto incide su situazioni concrete e determinate, analogamente a un provvedimento della pubblica amministrazione. Pur essendo espressione della funzione legislativa, essa si caratterizza per la sua portata particolare e puntuale, destinata a disciplinare uno specifico caso o una situazione individualizzata. La giurisprudenza costituzionale ne ha riconosciuto l'ammissibilità, purché siano rispettati i principi di ragionevolezza, uguaglianza e tutela giurisdizionale.

Il tema assume particolare rilievo nei rapporti con il **diritto dell'Unione europea**, soprattutto quando la legge intervenga a ratificare o sostituire un precedente atto amministrativo, con il rischio di sottrarlo al controllo giurisdizionale.