

Responsabilita' contabile e riforme istituzionali

Autore: Sabetta Sergio Benedetto

In: Diritto amministrativo

E' stata recentemente pubblicata la sentenza n. 675/ 2006 del 27/7/2006 Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Liguria, testimone sul conflitto che sta emergendo in questi anni di trasformazione e decentramento della cosa pubblica, tra la concezione della gestione del pubblico di una parte della classe politica dirigente e una corretta applicazione delle norme.

Emerge in realtà una chiara volontà di accelerare il processo di cambiamento in atto in senso autonomistico, con il preciso obiettivo di disapplicare le normative statali di ostacolo alla propria visione sul territorio, da questo concetto di autonomia e flessibilità nascono

le classiche tensioni che, in periodi di forti cambiamenti, emergono a seguito dei conflitti interpretativi e di interessi.

A seguito dell'art. 16 quinquies, comma 4° del D. Lgs. n. 502/92, inserito dall'art. 14 del D. Lgs. n. 229/99, il quale nel dettare la disciplina relativa alla formazione manageriale per i dirigenti sanitari stabilisce che " gli oneri connessi ai corsi sono a carico del personale interessato", è stata adottata una deliberazione n. 399/02 la quale, nell'approvare da parte della Giunta Regionale per la Liguria il piano formativo per i dirigenti del Servizio Sanitario e relativa convenzione con l'Università degli Studi di Genova, stabilisce che l'avvio del sistema "non comporta alcun onere di carattere finanziario per la Regione Liguria dal momento che tutti i costi relativi all'avvio e alla gestione amministrativa dei corsi fanno carico all'Università degli Studi di Genova che compenserà tali costi con gli introiti derivanti dalle tasse di iscrizioni che saranno stabilite per i partecipanti ai corsi stessi".

Successivamente la Regione stipulava un protocollo di intesa con alcune organizzazioni sindacali dei medici il quale prevedeva la compartecipazione al costo dei corsi da parte delle Aziende Sanitarie nella misura del 50%.

La Giunta Regionale con deliberazione n. 1559/02 approvava il protocollo, con un successivo esborso per gli anni 2002/2003 pari a euro 1.076.977,08 a carico del fondo annuale di cui all'art. 33, c. 2° del C.C.N.L. 1994/97.

I convenuti hanno innanzitutto contestato l'azione di responsabilità ricordando che la privatizzazione del pubblico impiego deroga, a seguito della delegificazione introdotta ai sensi dell'art. 2, c. 2° del D. Lgs. n. 165/01, le norme pubbliche mediante contratti collettivi.

E' stato inoltre osservato che l'art. 16 quinquies, c. 4°, del D. Lgs. n. 502/92 non è operante, non essendo mai stato emanato il decreto ministeriale attuativo, ma esistendo al contrario una L. R. n. 52/93 sulla formazione professionale.

Anche il nesso di causalità è stato negato in quanto la Regione ha soltanto funzioni di controllo e di coordinamento sulle Aziende Sanitarie e vi è, peraltro, una presunta carenza della colpa grave per mancanza di competenza tecnica dell'organo politico.

In sintesi le argomentazioni sostenute dalla difesa hanno puntato: 1 - sulla scarsa chiarezza del quadro normativo, in connessione alla privatizzazione del pubblico impiego e all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001; 2 - l'applicazione con la delibera n. 399/02 dell'accordo interregionale del 10/7/03 che prevedeva la partecipazione pubblica alla spesa de qua; 3 - l'applicazione dello stesso accordo da parte di altre Regioni e parallelamente la mancanza del decreto

ministeriale attuativo per l'eventuale applicazione della norma statale.

Di fronte a queste obiezioni osserva il Collegio, come del resto già rilevato dal P.M., che la Corte Costituzionale con sentenza n. 510/2002 ha già ribadito che a partire dalla data di entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione le norme statali previgenti sulle materie di cui è stata trasferita la competenza possono essere sostituite da una apposita legislazione regionale, ma non essendo intervenuta tale legislazione la precedente normativa statale continua a trovare applicazione, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 131/03, né può essere assimilata una legislazione di natura concorrente ad una apposita legislazione.

D'altronde la legislazione statale da applicarsi era nota ai soggetti interessati, come può ricavarsi dalle premesse delle stesse deliberazioni della Giunta; consegue che la Giunta avrebbe ben potuto correttamente procedere attraverso lo strumento legislativo e non direttamente con quello amministrativo, anche se questo avrebbe potuto comportare tempi più lunghi ed eventuali problematiche per dibattiti politici, viene pertanto confermato il nesso di causalità contestato dalla difesa.

La responsabilità si estende anche alla dirigenza per non avere segnalato il problema ai vertici politici

nella fase preparatoria della deliberazione; resta tuttavia alla Procura Regionale il compito di identificare e citare i dirigenti coinvolti nella determinazione del danno. Deve a riguardo osservarsi che la condotta dei funzionari i quali, dopo una prima opposizione, dimostrino la propria completa acquiescenza alla volontà degli amministratori resta comunque censurabile (Corte dei Conti, n. 122 del 20/3/2006, Sez. II/A).

L'incertezza

normativa che comunque rendeva non valutabile univocamente la situazione porta il Collegio a far uso del potere riduttivo, deve comunque tenersi presente che la buona fede per le incertezze sulla normativa deve essere sempre dimostrata, oltre al fatto che l'incertezza stessa deve essere notevole (Corte dei Conti, n. 21 del 12 / 1 / 2006, Sez. II).

Da quanto finora esposto emerge chiaramente un diverso modo di interpretare le norme formali nel tentativo di aziendalizzare l'amministrazione superando la concezione istituzionale, ma in questo evitando il dibattito politico quale normale dialettica di interessi e vision prevista nel procedimento legislativo. Vi è in altre parole il rischio che nel volere velocizzare l'azione si evitino le opposizioni, considerando l'istituzione come un'impresa di cui si possiede la maggioranza azionaria almeno fino alla prossima tornata elettorale.

Il modello aziendale, in quanto centrato sui risultati, prevede che è consentito tutto ciò che non è esplicitamente vietato, in contrapposizione al modello burocratico nel quale ciò che non è esplicitamente previsto dalle norme non rientra nei poteri dell'amministrazione. Viene ricompreso ed accettato nell'azione il rischio quale elemento intrinseco al cambiamento e proporzionale alla ricerca del risultato atteso, si che la normativa non dovrebbe più avere carattere puntuale e di dettaglio salvo recuperare tali argomenti in logiche processuali.

Il processo di aziendalizzazione porta al tentativo di introdurre un modello "adhocratico" da contrapporsi a quello "burocratico", ossia un insieme di comportamenti flessibili e temporanei rispondenti alle esigenze di un ambiente esterno mutevole e dinamico. Mentre il modello burocratico può essere standardizzato quello adhocratico, essendo in continuo rapporto con l'ambiente esterno, non può essere normativato se non in termini molto generici.

La decisione in esame viene a porsi a livello istituzionale e di sistema amministrativo nella riforma in atto del settore pubblico in cui vi è stato un forte accentuarsi degli aspetti di funzionalità ed economicità sui principi di legalità, circostanza che ha portato a una confusione fra ruoli legislativo ed amministrativo. Se a questo si aggiunge la difficoltà nell'individuare e mantenere corretti rapporti tra politici e dirigenti, oltre al venire meno di qualsiasi controllo di legalità sostituito da controlli sul merito piuttosto ondivaghi, appaiono chiare le problematiche che la riforma in atto comporta.

Né dobbiamo tacere le strumentalizzazioni che qualsiasi cambiamento comporta, ancor più nel momento in cui vengono meno le precedenti regole senza che siano consolidate le nuove. Come ha dimostrato Dahl in una comunità vi sono tre categorie di leader, i politici, i notabili sociali e i notabili economici, ma solo i politici hanno gli strumenti per governare la comunità distribuendo risorse, tuttavia essendo elettivi devono contrattare continuamente l'appoggio dei vari gruppi di elettori; questo comporta che la riforma in atto non potrà avvenire per sequenzialità lineare, bensì per tentativi.

Bibliografia

.

M. Meneguzzo, Managerialità, innovazione e governance, Aracne, 2001;

.

C. Pollitt e G. Bouckaert, La riforma del management pubblico, Università Bocconi, 2002;

R.A. Dahl, Who Governs? Democracy an Power in an American City, Yale University Press, 1961.

<https://www.diritto.it/responsabilita-contabile-e-riforme-istituzionali/>