

Editoriale

Lo scudo alla responsabilità passa per l'essere non addetti ai lavori

Luigi Oliveri

La **sentenza della prima sezione d'appello della Corte dei conti 4 febbraio 2015, n. 107** che ha assolto da responsabilità il premier per avere, quand'era presidente della Provincia di Firenze, assunto nello staff suo e della giunta 4 collaboratori inquadrando in categoria D, che richiede la laurea, pur se privi del titolo, apre scenari inesplorati. Senza l'intervento di riforma della responsabilità che pare si voglia realizzare mediante il ddl delega sulla Pubblica Amministrazione giacente al Senato, la sentenza mette in un colpo solo in discussione il modello di dirigenza, il principio di separazione tra politica e gestione e lo stesso modello di responsabilità degli organi politici di governo. Il passaggio cruciale sta nella parte della motivazione della sentenza, in cui si enuncia l'assenza di responsabilità dell'allora presidente della provincia di Firenze in quanto "non addetto ai lavori": **"Ora, se è pur vero che il presidente Renzi ha indicato nominativamente i componenti della propria segreteria, cosa del resto assai naturale tenuto conto del rapporto fiduciario intercorrente tra il personale di tale ufficio ed il presidente della provincia; se è pur vero che il presidente Renzi ha preso visione dei relativi curricula, rendendolo così consapevole del livello culturale degli interessati; se è pur vero che i provvedimenti erano a firma del presidente della**

provincia; ciò nonostante, non può non considerarsi il fatto che l'istruttoria amministrativa, i pareri (ben quattro) resi nell'ambito dei procedimenti interessati e i relativi contratti sono stati curati dall'entourage amministrativo e dalla struttura amministrativa provinciale che hanno sottoposto all'organo politico una documentazione corredata da sufficienti, apparenti garanzie tanto da indurre ad una valutazione generale di legittimità dei provvedimenti in fase di perfezionamento. In ciò, invero, pur non ricorrendo gli estremi della cosiddetta "esimente politica", questo Collegio ritiene di poter rilevare l'assenza dell'elemento psicologico sufficiente a incardinare la responsabilità amministrativa, in un procedimento amministrativo assistito da garanzie i cui eventuali vizi appaiono di difficile percezione da parte di un "non addetto ai lavori"".

Prima di delineare gli scenari che derivano dalla sentenza, non si può fare a meno di soffermarsi su essa e sulla motivazione riportata. Non può sfuggire a nessuno che la Corte d'appello della magistratura contabile abbia consapevolmente posto in essere una forzatura nell'escludere la responsabilità per assenza dell'elemento psicologico quanto meno della colpa. Come si nota, la sentenza non può non rilevare che gli elementi di fatto vi sono tutti: l'indicazione dei nominativi da assumere, la consapevolezza che le persone

da assumere non possedessero la laurea, l'assunzione della paternità dell'iniziativa confermata dalla sottoscrizione di tutti i provvedimenti.

In particolare gli ultimi due elementi dovrebbero confermare la sussistenza del requisito psicologico della colpa, derivante da una poco diligente gestione della procedura, disattenta all'elemento essenziale della sua conclusione, cioè l'assunzione con un inquadramento non compatibile col livello culturale delle persone assunte.

In via ordinaria, per escludere la responsabilità degli organi politici, si fa ricorso alla cosiddetta "esimente politica", che, però, la sentenza esclude di poter applicare. Infatti, nel caso di specie, l'articolo 1, comma 1-ter, della legge 20/1994, non può proprio trovare applicazione. La norma sull'esimente dispone: **"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"**. Come si nota, l'esimente opera solo laddove l'organo politico abbia autorizzato o consentito l'esecuzione di provvedimenti di competenza esclusiva dei dirigenti; l'esimente scatta perché l'organo di governo può essersi assunto la sola responsabilità

Direttore responsabile Paolo Maggioli
Direttore Luigi Oliveri

Comitato Sergio Bedessi, Stefania Cianfrocca, Elisabetta Civetta, Enzo Cuzzola, Monica Fondriest, Michele Miguidi, Piero Rossignoli, Claudia Rotunno, Sereno Scolaro, Domenico Trombino

Direzione, amministrazione e diffusione
Maggioli Editore
presso c.p.o. Rimini 47921 - RN
Tel. 0541.628111 - Fax 0541.622100

Maggioli Editore
è un marchio Maggioli s.p.a.

Coordinamento redazionale Candida Corsi
Redazione Via del Carpino, 8
47822 Santarcangelo di Romagna (RN)
Tel. 0541.628111
lasettimanadeglienti locali@maggioli.it

Progetto grafico Sergio Antonioli

Servizio Clienti
Tel. 0541.628200 - Fax 0541.622595
clienti.editore@maggioli.it

Pubblicità
Publimaggioli
Concessionaria di pubblicità
per Maggioli s.p.a.
Via del Carpino, 8
47822 Santarcangelo di Romagna (RN)
Tel. 0541.628736
Fax 0541.624887
publimaggioli@maggioli.it
www.publimaggioli.it

Filiali
Milano Via F. Albani, 21
20149 Milano
Tel. 02.48545811 - Fax 02.48517108

Bologna Via Volto Santo, 6
40123 Bologna
Tel. 051.229439-228676 - Fax 051.262036

Roma Via Volturmo, 2/C
00185 Roma
Tel. 06.5896600-58301292

Napoli Via A. Diaz, 8
80134 Napoli
Tel. 081.5522271 - Fax 081.5516578

Registrazione n. 22/07 - Tribunale di Rimini

Maggioli s.p.a.
Azienda con Sistema Qualità certificato
ISO 9001:2000
Iscritta al registro operatori della comunicazione

Tutti i diritti riservati
È vietata la riproduzione, anche parziale, del materiale pubblicato senza autorizzazione dell'editore. Le opinioni espresse negli articoli appartengono ai singoli autori, dei quali si rispetta la libertà di giudizio, lasciandoli responsabili dei loro scritti. L'autore garantisce la paternità dei contenuti inviati all'editore mantenendo quest'ultimo da ogni eventuale richiesta di risarcimento danni proveniente da terzi che dovessero rivendicare diritti su tali contenuti.

[Editoriale]

dell'iniziativa direzionale, ma non essendo direttamente coinvolto nell'adozione del provvedimento, può non essere chiamato a responsabilità per errori od omissioni imputabili esclusivamente alla compagine tecnico-amministrativa. L'esimente, invece, non può essere addotta nell'ipotesi in cui l'organo politico partecipi attivamente alla formazione della decisione del provvedimento, in quanto organo monocratico o componente dell'organo collegiale che adotta la decisione medesima. Si tratta esattamente del caso controverso oggetto della decisione della Corte dei conti: è stato, infatti, con deliberazioni di giunta provinciale che si è stabilito di assumere i dipendenti erroneamente inquadrati in funzioni che richiedono la laurea, pur essendone privi.

La sentenza, tuttavia, nell'affermare, inevitabilmente, che l'esimente politica non poteva supportare il riconoscimento dell'assenza di responsabilità dell'allora presidente della provincia fiorentina, costruisce di fatto una fattispecie del tutto nuova di esimente, molto più estesa e pregnante di quella edittalmente prevista dalla legge: l'esimente per l'organo politico che abbia adottato un provvedimento di propria competenza, ma a questo "indotto" da un'istruttoria (evidentemente errata) che evidenzi "apparenti" garanzie di legittimità, affette, però, da "vizi" che un "non addetto ai lavori" non può cogliere.

A ben vedere, si tratta di quell'accezione vastissima di esimente politica che viene spessissimo proposta nelle vertenze avanti alla Corte dei conti da tutti gli organi politici, i quali spessissimo cercano (di solito, però, con poca fortuna, perché generalmente le sentenze della magistratura contabile rigettano tale tesi) di trincerarsi dietro appunto all'errore della struttura tecnica "non riconoscibile" da chi, come politico, non fa parte stabilmente dei ruoli tecnico-amministrativi.

È ben evidente che la scelta della Prima Sezione d'appello della Corte dei conti avrà conseguenze operative di non poco conto. Essa, infatti, dà spazio e conferisce altissima dignità giuridica ad una visione dell'esimente politica fin qui quasi sempre rigettata.

Non c'è da dubitare che da questo momento in poi ciascun sindaco, assessore, consigliere, organo politico potrà far valere, in ciascun procedimento per responsabilità amministrativa nel quale sia eventualmente coinvolto, l'esimente scaturente dal non essere un "addetto ai lavori", dal momento che le cariche politi-

che non si assumono per concorso o a seguito di attività di praticantato, né per titolo di studio. E sarà piuttosto difficile per le Corti non accogliere l'eccezione dell'assenza di responsabilità per carenza dell'elemento psicologico della colpa, dovuta alla condizione di non addetto ai lavori.

Si potrebbe scatenare un problema immenso ed irrisolvibile relativo all'intensità dell'estraneità alla categoria dei non addetti ai lavori: in altre parole, quanto occorre essere "non addetto" per non essere condannato per danno? Quel sindaco o presidente della provincia che sia medico, teologo, chimico, operaio, farmacista, biologo, perito agrario è di per sé un non addetto ai lavori? Correrà maggiori rischi, invece, il politico laureato in giurisprudenza, economia e commercio, scienze politiche o, per questioni legati ad appalti o urbanistica, in ingegneria e architettura? Un bel rebus, reso ancora più complicato dalla circostanza che nel caso di specie, è stato considerato "non addetto ai lavori" un laureato in giurisprudenza e per una questione che concerneva la comprensione se fosse legittimo o meno inquadrare in una categoria lavorativa per il cui accesso dall'esterno la contrattazione collettiva richiede la laurea, persone che della laurea fossero prive.

Parrebbe, per la verità, di accezione comune, anche per i non addetti ai lavori, che chi è privo di laurea non possa svolgere lavori riservati a chi sia in possesso di tale titolo, in particolare nella pubblica amministrazione: è un modo di dire universale che è meglio procurarsi il "pezzo di carta" per la carriera nel "pubblico". La consapevolezza che nel rapporto di lavoro pubblico esistano "barriere" di carriera ed alle assunzioni incentrate appunto sul possesso del titolo di studio dovrebbe considerarsi dato di fatto acquisito per ogni laureato in giurisprudenza.

Evidentemente, tuttavia, ciò per la Corte dei conti non basta ad essere "addetto ai lavori". Occorre qualcosa in più. Cosa? Un rapporto di lavoro pubblico da avvocato o da dirigente? Una certa anzianità di servizio? Un master universitario? Pubblicazioni scientifiche? Un tirocinio? Essere di bella presenza, automuniti e militesenti? Non è dato saperlo, dal momento che la categoria del "non addetto ai lavori" è di per sé indefinibile, flessibile, magmatica. Certo, al di là delle valutazioni "tecniche" al supporto argomentativo della sentenza, il messaggio che da essa deriva, sul piano strettamente "sociologico" non è dei migliori. Infatti, si evidenzia che il vertice di un'organizzazione possa anda-

re esente da responsabilità per errori e danni cagionati dall'amministrazione stessa, per il fatto di non essere addetto ai lavori e, dunque, di non possedere cognizioni tecniche autonome, per garantire la correttezza dell'azione dell'ente del quale è il vertice. Insomma, il direttore d'orchestra, in quanto non certificato esperto di clarinetto, non risponde del tempo sbagliato di inserimento dello strumento nella partitura.

Non sembra che in un'organizzazione sociale, specie se istituita per il governo dell'interesse generale, possa ammettersi un'irresponsabilità ex se del vertice, in quanto non addetto ai lavori. Una volta che il vertice assuma la carica, in quanto legittimato da procedure elettive o di nomina, non può che assumere la veste di addetto ai lavori: come potrebbe, allora, definire gli indirizzi e controllare l'andamento, se così non fosse, anche solo in via presuntiva? È ben vero che l'assunzione di cariche politiche non avviene attraverso selezione tecnica, in quanto è frutto di processi democratici. È altrettanto vero, però, che chi si candida, visto che non lo fa certamente per prescrizione medica, non può non accettare onori ed oneri connessi alla carica alla quale aspira e nella quale si insedia.

D'altra parte, l'articolo 50 del d.lgs. 267/2000 nel definire le funzioni e competenze dei vertici monocratici degli enti locali è chiarissimo:

"1. Il sindaco e il presidente della provincia sono gli organi responsabili dell'amministrazione del comune e della provincia.

2. Il sindaco e il presidente della provincia rappresentano l'ente, convocano e presiedono la giunta, nonché il consiglio quando non è previsto il presidente del consiglio, e sovrintendono al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti".

Ci si chiede quanto la Corte d'appello abbia tenuto presente queste disposizioni, nel formulare la motivazione che ha mandato esente da responsabilità l'allora presidente della provincia in quanto "non addetto ai lavori". Come è possibile teorizzare che un vertice politico di un ente locale possa essere esente da responsabilità scaturente da atti da egli stesso adottati per carenza di competenza tecnica (*id est* essere non addetto ai lavori) se per legge è "responsabile" e addirittura "sovrintende" all'azione delle strutture tecniche? La sentenza pone in essere un'aporia giuridica e sociologica.

Ma non basta. La sentenza offre il destro

[Editoriale]

per una ricostruzione di fatto del rapporto tra politica e gestione tale da aggirare il principio di separazione ed introdurre un sistema artato di irresponsabilità politica. Il modo, per la politica, sarebbe piuttosto semplice: costruire un apparato dirigente votato a fare sempre e comunque da scudo alle decisioni dell'organo politico, apponendo pareri favorevoli su ogni deliberazione e decisione e, comunque, dando esecuzione affermandone la legittimità. In questo modo, la dirigenza diviene una sorta di "assicurazione" contro ogni possibile responsabilità amministrativa ed erariale, laddove qualsiasi politico possa addurre l'assenza dell'elemento psicologico della colpa, se la questione trattata con i propri atti trovi suffragio in istruttorie e pareri che "inducano" non addetti ai lavori a ritenerle corrette.

A questo scopo, occorre, allora, una dirigenza perfettamente sintonizzata ed allineata con l'organo politico, a disdoro, ovviamente, dell'articolo 98 della Costituzione, che impone all'impiegato pubblico di essere al servizio della Nazione e non di una parte politica o di uno specifico leader politico.

Non è, allora, un caso che il tema della dirigenza sia sempre al centro dell'attenzione di ogni riforma. Non mai per rafforzare gli elementi di autonomia e distinzione, pur nella sua strumentalità al servizio dell'indirizzo politico, rispetto agli organi politici, ma sempre e solo per eliminare, invece, elementi di autonomia ed accentuare la subordinazione verso la politica.

Non è, quindi, nemmeno un caso che il d.l. 90/2014, convertito in legge 114/2014 agevolati, negli enti locali, il compito dei sindaci e dei vertici degli enti locali, di costruirsi una "rete di protezione" median-

te l'individuazione di dirigenti a contratto scelti per via fiduciaria (travestita da un'inutile procedura ad evidenza pubblica), selezionati, ovviamente, esattamente allo scopo da poter assicurare all'incaricante lo scudo protettivo secondo il meccanismo che indirettamente la sentenza della Corte dei conti d'appello aiuta ad incardinare nell'ordinamento. E non è un caso, ancora, che il d.d.l. delega di riforma della pubblica amministrazione punti decisamente a precarizzare fortissimamente quel che resta della dirigenza di ruolo, limitando la durata degli incarichi assoggettati ad una totale discrezionalità politica e, soprattutto, sventolando sulla faccia del dirigente "riottoso" la perdita del posto di lavoro conseguente al mancato rinnovo degli incarichi.

Si tratta di un incoraggiamento ad interpretare il ruolo della dirigenza come apparato prestato a "coprire" scelte "politiche", invece che tradurre le direttive in azione amministrativa efficace e utile, certo, ma innanzitutto legittima. Invece, ammantare di legittimità azioni e decisioni illegittime degli organi di governo farà scattare la clausola del "non addetti ai lavori": ciascun dirigente cooptato dalla politica dall'esterno o messo davanti all'alternativa della risoluzione del rapporto di lavoro, istruirà le pratiche "sensibili" di competenza dell'organo politico sempre in modo da considerarle legittime, sì da "indurre" in un errore non riconoscibile i "non addetti ai lavori".

Non sappiamo se sarà effettivamente questa la piega che prenderà l'ordinamento. Certo è che la decisione della Corte d'appello non aiuta ad evitarlo.

Né aiuta ad evitare di porsi il dubbio che chi, da presidente della provincia, non disponesse dell'avvedutezza da "addet-

to ai lavori" per rendersi conto che per assumere qualcuno in un incarico per il quale occorre la laurea è necessario che quel qualcuno sia laureato, proseguendo nella carriera sino a giungere le maggiori vette degli incarichi politici, abbia acquisito le competenze da "addetto ai lavori". Visto che in determinati incarichi non ci si limita più ad applicare le leggi e ad influire su una comunità locale, bensì addirittura si fanno le leggi, si intende riformare un intero ordinamento a partire dalla Costituzione, si governa un'intera Nazione.

A guardare alle leggi proposte dal premier, sul tema della corrispondenza tra possesso della laurea ed attività lavorativa e stipendio corrispondente al titolo di studio, sembra ancora che la piena consapevolezza da "addetto ai lavori" non l'abbia raggiunta: altrimenti, si sarebbe certo opposto alla novella dell'articolo 90 del d.lgs. 267/2000, per effetto della quale è, ora, possibile assumere negli staff degli organi di governo personale non laureato, ma retribuirlo addirittura con stipendio da dirigenti, nonostante per accedere alla dirigenza occorra la laurea. Ci sarà stato, ne siamo convinti, anche in questo caso un apparato amministrativo che abbia istruito la novella in modo tale da rendere convinto l'intero governo della logica e legittimità di simile norma, così da non permettere a "non addetti ai lavori" di coglierne la totale incongruenza con l'ordinamento. Ma, il tempo passa e certamente esso favorisce l'acquisizione delle nozioni necessarie per avvicinare sempre più anche gli skill dei politici alla competenza degli "addetti ai lavori" e, dunque, le cognizioni necessarie per svolgere la funzione di legislatore e di guida amministrativa di una Nazione.