



Giovedì 24 gennaio 2013
Intervento al Convegno: ETICA E DIRITTO
Legalità e corruzione nella Pubblica Amministrazione: azioni e proposte
concrete di Unadis
della d.ssa Barbara Casagrande
(*Dirigente MIT, Segretario generale UNADIS*)

Ringraziamenti.

In qualità di dirigente dello Stato e Segretario Nazionale dell'Unadis, Unione nazionale dei Dirigenti dello Stato, mi prego di dire che siamo un sindacato attento e vigile alla legalità nella PA.

Siamo un sindacato di soli dirigenti pubblici, rappresentativo nelle Aree I, VI e VIII di contrattazione: Ministeri, Agenzie Fiscali, PCM.

In quanto Dirigenti Pubblici, siamo al servizio della Nazione (art. 98 Cost.), giuriamo fedeltà alla Repubblica e alle sue leggi, abbiamo il dovere di adempiere alla pubblica funzione con disciplina ed onore (art. 54 Cost.) e organizziamo gli uffici, secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati buon andamento e imparzialità (art. 97 Cost.).

E' nostra convinzione che diritto ed etica non possono essere dissociati perché la comprensione del primo è monca in mancanza di quei principi e valori etico-politici che ne definiscono il senso, mentre l'etica, nella misura in cui partecipa – armonicamente o meno – delle norme giuridiche, esce dall'ambito della coscienza umana e assume rilievo sociale.

Siamo operatori del diritto, nella gestione dei pubblici uffici, e il rispetto dell'etica e della legalità sono i fari della nostra azione.

Come sindacato dei dirigenti, siamo impegnati nella tutela della categoria e dei singoli, che in concreto cerchiamo di garantire sia attraverso la *contrattazione* di regole contrattuali improntate ai principi di trasparenza e merito, nonché nella costante attenzione alla *verifica del*

rispetto di tutte le norme, di legge e pattizie, preposte alla regolamentazione della nostra attività.

Voglio dare conto brevemente in questa sede di tre ambiti di ETICA APPLICATA, tre settori di intervento dell'UNADIS a tutela della legalità, e della imparzialità della PA:

- 1) Il Codice Disciplinare dei Dirigenti
- 2) Il Conferimento degli incarichi dirigenziali
- 3) Il Responsabile del Piano Anticorruzione (art. 1 comma 7 Legge 190/2012)

1) Il Codice Disciplinare dei Dirigenti

Per quanto concerne il Codice di Comportamento e disciplinare dei dirigenti, in fase di rinnovo degli ultimi CCNL dell'Area Dirigenza dei Ministeri, delle Agenzie Fiscali e della PCM sono state inserite precise norme disciplinari, i cui principi troviamo anche elevati a rango di norma primaria della legge Anticorruzione di novembre. Ad esempio, il divieto di chiedere e accettare omaggi o trattamenti di favore, se non nei limiti delle normali relazioni di cortesia e salvo quelli d'uso, purché di modico valore.

Inoltre, sempre nel CCNL della dirigenza abbiamo inserito uno stringente Codice di Disciplina, anche esso ripreso dalla legge Anticorruzione (**Legge 6 novembre 2012, n. 190**).

44. L'[articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), è sostituito dal seguente:

«Art. 54. (Codice di comportamento)

1. Il Governo definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni 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 pubblico. Il codice contiene una **specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti**, articolati in relazione alle funzioni attribuite, e comunque prevede per tutti i dipendenti pubblici il divieto di chiedere o di accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre 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.

2. Il codice, approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, previa intesa in sede di Conferenza unificata, è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale e consegnato al dipendente, che lo sottoscrive all'atto dell'assunzione.

3. La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare. La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti. Violazioni gravi o

Unione Nazionale dei Dirigenti dello Stato
Via Quintino Sella, 41 – 00187 Roma
Tel./FAX (0039) 06 42012931

sito web: www.unadis.it – e-mail: unadis2012@gmail.com , unadis@unadis.it

reiterate del codice comportano l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 55-quater, comma 1.

4. Per ciascuna magistratura e per l'Avvocatura dello Stato, gli organi delle associazioni di categoria adottano un codice etico a cui devono aderire gli appartenenti alla magistratura interessata. In caso di inerzia, il codice è adottato dall'organo di autogoverno.

5. Ciascuna pubblica amministrazione definisce, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione, un proprio codice di comportamento che integra e specifica il codice di comportamento di cui al comma 1. Al codice di comportamento di cui al presente comma si applicano le disposizioni del comma 3. A tali fini, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) definisce criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione.

6. Sull'applicazione dei codici di cui al presente articolo vigilano i dirigenti responsabili di ciascuna struttura, le strutture di controllo interno e gli uffici di disciplina.

7. Le pubbliche amministrazioni verificano annualmente lo stato di applicazione dei codici e organizzano attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione degli stessi».

Il dibattito interno al nostro sindacato – portato poi anche in Aran – rispetto al Codice Disciplinare ha sempre guardato alla esigenza di certezza del diritto: siamo stati e siamo consapevoli dell'importanza di regole comportamentali e sanzioni, anche per l'effetto deterrenza che hanno per gli esterni che entrano in contatto con noi. Nello specifico, sulle disposizioni che si possono qualificare come “norma penale in bianco”, in cui non è individuata con chiarezza la fattispecie da sanzionare e vi è troppa ampia discrezionalità sulla sanzione da applicare, ci siamo battuti, anche senza successo. La certezza del diritto e dei comportamenti e delle regole ci guida.

2) Il Conferimento degli incarichi dirigenziali

Per quanto concerne il Conferimento degli incarichi dirigenziali, ci troviamo spesso – purtroppo – nel rapporto con i vertici politici delle Amministrazioni, a dover lamentare il mancato rispetto di alcune previsioni normative, attenersi alle quali è anche presidio di legalità.

Voglio riferirmi, in particolare, oggi, in questa sede, al tema del conferimento degli incarichi dirigenziali.

Unadis sostiene che la *trasparenza* debba essere il principio guida dell'azione amministrativa, prima di tutti gli altri, in quanto il rendere visibile agli amministrati ogni scelta che viene compiuta, con le relative motivazioni, innesca un processo virtuoso e un controllo diffuso.

In tal senso, ci siamo battuti perché il conferimento degli incarichi dirigenziali fosse procedimentalizzato e vi fosse l'obbligo, per le amministrazioni, di segnalare i posti di volta in volta disponibili, e i criteri per il conferimento, nonché la pubblicazione degli esiti degli

Unione Nazionale dei Dirigenti dello Stato

Via Quintino Sella, 41 – 00187 Roma

Tel./FAX (0039) 06 42012931

sito web: www.unadis.it – e-mail: unadis2012@gmail.com , unadis@unadis.it

interpelli. Con successo. Oggi ciò è espressamente previsto dall'art. 19, comma 1bis, del decreto legislativo 165/2001 per come modificato dal decreto legislativo 150/2009, ma anche, nella prassi, ignorato o eluso. La norma richiamata recita: *L'amministrazione rende conoscibili, anche mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale, il numero e la tipologia dei posti di funzione che si rendono disponibili nella dotazione organica ed i criteri di scelta; acquisisce le disponibilità dei dirigenti interessati e le valuta.*

Verifichiamo con rammarico, tuttavia, spesso, che le amministrazioni non aggiornano lo stato delle vacanze in organico, ovvero non pubblicano interpelli; frequentemente, poi, non ne comunicano gli esiti.

Abbiamo visto con soddisfazione che il principio della trasparenza delle nomine la legge di novembre lo esplicita anche per le nomine di cd esterni alla PA: il comma 39 dell'art. 1 dispone che *Al fine di garantire l'esercizio imparziale delle funzioni amministrative e di rafforzare la separazione e la reciproca autonomia tra organi di indirizzo politico e organi amministrativi, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché le aziende e le società partecipate dallo Stato e dagli altri enti pubblici, in occasione del monitoraggio posto in essere ai fini dell'[articolo 36, comma 3, del medesimo decreto legislativo n. 165 del 2001](#), e successive modificazioni, comunicano al Dipartimento della funzione pubblica, per il tramite degli organismi indipendenti di valutazione, **tutti i dati utili a rilevare le posizioni dirigenziali attribuite a persone, anche esterne alle pubbliche amministrazioni, individuate discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione.** I dati forniti confluiscono nella relazione annuale al Parlamento di cui al citato [articolo 36, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001](#), e vengono trasmessi alla Commissione per le finalità di cui ai commi da 1 a 14 del presente articolo.*

Ma certamente più incisivo sarebbe stata l'eliminazione della possibilità di attribuire qualunque posizione dirigenziale senza previa valutazione comparativa e/o selezione meritocratica. In tale ottica, Unadis sostiene che procedure comparative per l'affidamento degli incarichi dirigenziali è già un obbligo di legge: è previsto, infatti, all'art. 19 del decreto legislativo 165/2001, e s.m.i., che *“Ai fini del conferimento di ciascun incarico di funzione dirigenziale si tiene conto, in relazione alla natura e alle caratteristiche degli obiettivi prefissati ed alla complessità della struttura interessata, delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente, dei risultati conseguiti in precedenza nell'amministrazione di appartenenza e della relativa valutazione, delle specifiche*

competenze organizzative possedute, nonché delle esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero, presso il settore privato o presso altre amministrazioni pubbliche, purché attinenti al conferimento dell'incarico.

Competenza, quindi, bandi pubblici e scelte trasparenti e meritocratiche per **ciascun incarico dirigenziale**: lo prescrive la legge, ma lo abbiamo anche fatto ribadire – con norme di dettaglio a livello procedurale – in diversi regolamenti di Amministrazione, dopo serrata concertazione sindacale.

UNADIS ha osteggiato il cd “spoils system”, ossia il sistema delle spoglie, secondo cui il potere politico, il Governo in carica, sceglie i Burocrati in base al mero *intuitu personae*, per vicinanza politica, e non per competenza, adeguatezza professionale e merito. Riteniamo, infatti, - insieme alla Corte Costituzionale - che la preposizione di personale dirigenziale sugli uffici pubblici in base alla mera appartenenza politica sia incostituzionale: la PA deve essere imparziale e agli uffici di essa si accede per concorso. Riteniamo che una Burocrazia competente, ben preparata e di carriera sia un serio presidio alla legalità: vediamo con favore i Corsi Concorsi presso la SSPA per la formazione della classe dirigente pubblica del Paese.

Abbiamo osteggiato – attivando contenziosi che mirano ad arrivare alla Corte costituzionale – la eliminazione della cd “clausola di salvaguardia”: oggi - purtroppo per l'imparzialità e il merito – è possibile revocare l'incarico, cioè trasferire d'ufficio un dirigente da un posto all'altro anche in presenza di valutazione positiva, senza motivazione, addirittura affidandogli un incarico di valore economico inferiore. Ciò non garantisce legalità e valore, ma solo vicinanza politica, a scapito di una PA equa.

Abbiamo anche chiesto con forza, in diverse sedi, a tutela della legalità, la riduzione della percentuale di esterni nella PA: oggi è possibile che per una percentuale di posti (10% I Fascia; 8% II Fascia), è possibile incaricare di funzioni dirigenziali cd “esterni” alla PA: tali

percentuali sono più alte per le Regioni e gli Enti Locali, e del tutto eliminate per le Agenzie Fiscali.

Tali incarichi in linea teorica sono conferiti, fornendone esplicita motivazione, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio, anche presso amministrazioni statali, ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato.

In concreto, nella prassi, non hanno aggiunto nuova linfa vitale e professionalità di eccellenza nella PA, ma sono state strumento per l'ingresso di soggetti contigui alla politica, che spesso si sono mostrati parziali nello svolgimento della funzione dirigenziale.

In materia, stiamo raccogliendo informazioni per fornire dati all'Osservatorio sull'Anticorruzione presso la Funzione Pubblica.

Il tema lo abbiamo ribadito anche in sede di Audizione al Senato del Disegno di legge sull'anticorruzione: abbiamo proposto di ridurre al massimo al 2% la percentuale delle posizioni dirigenziali affidabili a persone esterne alle pubbliche amministrazioni in deroga al principio del pubblico concorso di cui all'art 97 della Costituzione. Inoltre, abbiamo chiesto che tale percentuale sia calcolata – e concretamente applicata - sui distinti ruoli professionali evitando gli abusi che spesso abbiamo visto rispetto alle disposizioni di legge sulle modalità del loro calcolo (ad esempio, in Sanità vengono calcolati anche sulla numerosissima dirigenza sanitaria ed utilizzati prevalentemente sulla ristrettissima dirigenza amministrativa) e senza il rispetto dei requisiti di professionalità richiesti dalla legge.

Inoltre, abbiamo anche proposto – sempre in tema di conferimento degli incarichi dirigenziali - un sistema di AUDIZIONI (HEARINGS)

Unione Nazionale dei Dirigenti dello Stato
Via Quintino Sella, 41 – 00187 Roma
Tel./FAX (0039) 06 42012931

sito web: www.unadis.it – e-mail: unadis2012@gmail.com , unadis@unadis.it

sul modello anglosassone per saggiare la reale professionalità dei più alti burocrati dello Stato.

Attualmente, infatti, il comma 9 dell'articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, di cui si propone la modifica, prevede – per gli incarichi di Segretario generale di ministeri, di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali (capi dipartimento) e quelli di livello equivalente – un mero obbligo di comunicazione alle Camere del DPR di nomina dei vertici apicali delle Amministrazioni pubbliche. Tale comunicazione viene inserita in un elenco allegato al verbale di seduta, senza che ne derivi alcuna forma di sostanziale controllo da parte delle Camere.

Viceversa, sempre più attuale e alta l'attenzione anche dell'opinione pubblica verso scelte che premiano professionalità e competenze.

L'istituto delle audizioni – ispirato all'analogo sistema di audizioni (hearings) cui in USA si sottopongono gli altri funzionari dell'Amministrazione nominati dal Presidente – consentirebbe invece al Parlamento di effettuare un sindacato effettivo sulle scelte del Governo, anche tenuto conto del fatto che la scelta delle persone chiamate a dirigere al vertice gli apparati pubblici non è meno importante delle politiche definite in via legislativa: l'incompetenza di chi è chiamato ad attuare una legge può vanificare anche il meglio ponderato dei provvedimenti normativi.

Inoltre, la pubblicità e la trasparenza che si darebbe a queste nomine per effetto delle audizioni costituirebbe sicuro motivo di deterrenza verso nomine fatte in modo affrettato o prive dei requisiti necessari. Nel corso di un esame pubblico, l'inadeguatezza di un profilo professionale o il fatto che la scelta sia stata orientata esclusivamente da criteri di contiguità personale emergerebbero inevitabilmente.

Altro punto della legge anticorruzione su cui UNADIS, in audizione al Senato, ha cercato di promuovere il valore della legalità sostanziale è rispetto alla figura del **Dirigente responsabile del Piano Anticorruzione**.

Abbiamo sottolineato l'importanza di mettere realmente il dirigente responsabile della prevenzione della corruzione deve essere

messo in grado di poter esercitare il suo importante e speciale compito, attribuendogli risorse umane e strumentali, nonché finanziarie.

Abbiamo proposto che tale dirigente fosse adibito in via esclusiva alle funzioni previste dalla legge e che fosse dotato, per lo svolgimento dei suoi compiti, di adeguate risorse umane, finanziarie e tecnologiche.

Abbiamo anche chiesto che fosse nominato dal Presidente del Tribunale competente per circoscrizione (anziché dall'organo di indirizzo politico), per evitare che la stessa amministrazione pubblica, che adotta gli atti oggetto di sindacato, sia il soggetto che individuare i soggetti posti a tutela della legittimità di quegli stessi atti. Il dirigente responsabile della prevenzione della corruzione deve essere messo in grado davvero di poter esercitare le sue delicate attribuzioni.

7. l'organo di indirizzo politico individua, di norma tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio, il responsabile della prevenzione della corruzione. Negli enti locali, il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, nel segretario, salva diversa e motivata determinazione.

12. In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi tutte le seguenti circostanze:

a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano di cui al comma 5 e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 del presente articolo;

b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano.

13. La sanzione disciplinare a carico del responsabile individuato ai sensi del comma 7 non può essere inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese ad un massimo di sei mesi.

Non siamo stati ascoltati, ma auspichiamo che le amministrazioni in fase di esecuzione della normativa prendano le opportune misure per assicurare efficacia alla disposizione. Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha dato alcune indicazioni specifiche ai Capi del Personale delle Amministrazioni Pubbliche in una recente riunione del 17 gennaio scorso.

Infine, abbiamo segnalato l'importanza di una Legge Nazionale sulle lobbies, per rendere effettivo il reato di "traffico di influenza illecita", allo stato talmente vago e non tipizzabile, da essere incostituzionale perché viola il principio di legalità di cui all'art. 25 della Costituzione.

In tal senso, auspichiamo di vedere in un prossimo d.d.l una delega al Governo alla disciplina della attività di lobbies e, rinviare a quella stessa delega la regolazione del “traffico di influenza illecita”.

Il rapporto dell’etica col diritto è cruciale per una democrazia che non può limitarsi a dettare regole da osservare e diritti da rispettare ma deve fornire strumenti concreti ai cittadini per comprendere ed attuare le regole giuridiche, in quanto necessarie per una condotta umana morale, e di progresso.

Noi dirigenti dello Stato ci siamo impegnati per questo, e continueremo a farlo, ogni giorno, con dignità ed onore, secondo il disposto della nostra Carta Costituzionale, come esemplari civil servant.

Vi ringrazio.