

Legislazione anticorruzione. Le responsabilità nella P.A.



- Franzina Bilardo
- Moreno Prospero

Convegno «*Il Lavoro Pubblico dopo la Spending Review*»

MAGGIOLI EDITORE

Bologna 25 Ottobre 2012

Bologna 25 ottobre 2012

RELATORI

Renato Ruffini
Direttore della rivista RU, Professore di Economia delle Amministrazioni Pubbliche, Università C. Cattaneo-Liuc

Franzina Bilardo
Avvocato, Docente di Diritto Penale presso la Scuola di Specializzazione per le professioni legali all'Università di Catania.

Annalisa D'Amato
Responsabile ANCI Dipartimento Politiche del Personale e Relazioni Sindacali.

Riccardo Giovannetti
Università Cattaneo LIUC.

Tiziano Grandelli
Funzionario Servizio sviluppo organizzativo, Comune di Mantova.

Maria Maddalena Morino
Direttore Risorse Umane del Comune di Venezia.

Moreno Prosperi
Consulente di direzione aziendale.

Mirco Zamberlan
Consulente fiscale e societario.

PROGRAMMA

Ore 9.00 – Registrazione partecipanti

Ore 9.30
Introduzione – Dopo la spending review: cosa resta?
Prof. Renato Ruffini

Ore 10.00
Il quadro degli interventi della spending review in materia di personale: dotazioni organiche; i nuovi divieti di assunzione; la mobilità; modelli di relazioni sindacali; il tetto al valore dei buoni pasto; il divieto di monetizzazione delle ferie; il rilancio della performance individuale e organizzativa; i vincoli per le società partecipate.
Dott. Tiziano Grandelli – dott. Mirco Zamberlan

Ore 11.00
Strategie di sopravvivenza - Esperienza sul campo
Avv. Maria Maddalena Morino

Ore 11,30 – coffee break

Ore 12.00
La gestione degli organici con la spendig review
Dott.ssa Annalisa D'amato

Dibattito

Ore 13.00 – 14.00 Colazione di lavoro

Ore 14.15
Ancora sulla valutazione del personale: cosa cambia con la spending review?
Dott. Riccardo Giovannetti

Ore 15.15
Legislazione anticorruzione. Le responsabilità nella PA.
Avv. Franzina Bilardo - Dott. Moreno Prosperi

Ore 16.15 – 17
Dibattito e conclusioni

Nell'arco della giornata abbiamo visto come cambia il lavoro pubblico dopo la spending review, in particolare in materia di risorse umane:

- dotazioni organiche e loro gestione;
- assunzioni;
- valutazione del personale;
- mobilità;
- relazioni sindacali;
- performances individuali e organizzative;
- il tetto al valore dei buoni pasto;
- il divieto di monetizzazione delle ferie;
- i vincoli per le società partecipate.

Con il presente intervento affronteremo aspetti che toccano le problematiche della **legalità** all'interno della Pubblica Amministrazione; ovvero, ci concentreremo sulla logica della **legislazione anticorruzione** e sul suo rapporto con il D.Lgs. 150/2009 (**Riforma Brunetta**) e con il D.Lgs. 231/2001 (**Responsabilità amministrativa delle società**).



D.Lgs. 231/2001 e Ddl anticorruzione

- Il *Ddl anticorruzione* rappresenta l'ennesima presa d'atto della necessità di **razionalizzare il lavoro e l'attività amministrativa**: sia ai fini dell'obiettivo *qualità*, che nell'ottica di perseguimento della *legalità*, soprattutto di una *legalità anticorruptiva*;
- Il **sistema internazionale** è da anni proiettato su questa lunghezza d'onda;
- Sul piano storico, la logica della razionalizzazione dell'attività all'interno delle strutture complesse ha preso corpo in Italia con il **D.Lgs. 231/2001**;
- Il D.Lgs. 231/2001 - che ha introdotto nel sistema il principio di **responsabilità amministrativa/penale delle società** (ivi comprese le società partecipate a capitale misto) - nel punire la cd. "*colpa da mancata organizzazione*" di fatto rappresenta l'ingresso ufficiale della logica della *prevenzione* quale strumento maggiormente efficace della logica della *repressione*;
- Il secondo significativo passaggio storico - sempre nel perseguimento della razionalizzazione dell'attività amministrativa - è la *Riforma Brunetta* del 2009, che introduce all'interno della P.A. gli **standard** tipici di una mentalità aziendale: efficienza, premialità, organizzazione del lavoro, etc.

- La Riforma Brunetta (Legge delega 15/2009 e D.Lgs. del 27/10/2009 n. 150) ha tuttavia - come suo precipuo obiettivo - l'innalzamento della *qualità*, dell'*efficienza* e della *produttività* del lavoro (la *legalità* rimane, insomma, relegata ad elemento accessorio e residuale).
- E' nel perseguimento di tali obiettivi che, ad esempio, nella legislazione Brunetta è riservata particolare attenzione ai “*principi e criteri finalizzati a favorire il merito e la premialità*” (art. 5 Legge delega), nonché al sistema delle responsabilità dei dipendenti pubblici in funzione della mancata “*qualità*” del lavoro.
- Il nuovo **Ddl anticorruzione** attua uno spostamento dell'asse di attenzione dalla efficienza in funzione della *qualità* alla efficienza in funzione della *prevenzione anti-illegalità*.
- E' lo stesso rapporto logico venutosi storicamente a creare tra il *Sistema delle certificazioni qualità* (che puntano alla qualità dei processi lavorativi) ed i *Modelli di Organizzazione Gestione e Controllo ex D.Lgs. 231/2001* (che invece richiedono una azione di organizzazione dell'attività in funzione della prevenzione criminosa).

Il Ddl anticorruzione rappresenterebbe - per le seguenti ragioni - una sintesi storico-logica-organizzativo-giuridica *quasi* perfetta:

1. i **principi della Riforma Brunetta** tipici della logica aziendale privata - razionalità, efficienza, trasparenza, tracciabilità, organicità degli interventi - dovrebbero, di fatto, risultare **rafforzati**;
2. la *ratio* del **D.Lgs. 231/2001** dovrebbe **espandersi dal privato al pubblico**;
3. l'applicazione di entrambe le **logiche normative** andrebbe a supportare la *legalità anticorruzione* e produrre l'**allineamento agli standard internazionali**, sia dal punto di vista del **lavoro** che in chiave di lotta alla **corruzione**;
4. Il risultato dovrebbe essere la costruzione - dall'*interno* del **sistema** e in modo più efficace e moderno - di una reale **filosofia della legalità**.

Per fare tutto questo è necessario un **salto di qualità professionale** - prima ancora che etico e morale - che passi attraverso:

- l'acquisizione della consapevolezza di doversi adeguare ad un diverso modo di **ragionare** e di **lavorare**;
- la volontà di conoscere i meccanismi della **razionalizzazione, tracciabilità, controllo, vigilanza**;
- la concreta presa d'atto della necessità di entrare in una **logica di tipo imprenditoriale**;
- l'applicazione pratica dei **meccanismi operativi**.

Quale sia il sistema di **prevenzione organizzativa** predisposto dal Legislatore, e la **distribuzione dei compiti** ai vari livelli, è indicato dallo stesso Ddl anticorruzione:

A. La “*Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche*”, di cui all’art. 13 del D.Lgs. 150/2009 diventerà operante come ***Autorità Nazionale Anticorruzione*** con i compiti di:

A.1. approvare il ***Piano Nazionale Anticorruzione***;

A.2. **analizzare le cause e i fattori della corruzione e individuare gli interventi** che ne possano favorire la prevenzione e il contrasto;

A.3. **esercitare la vigilanza e il controllo sull’effettiva applicazione ed efficacia delle misure adottate dalle P.A. e sul rispetto delle regole di trasparenza**;

A.4. **esprimere pareri**;

A.5. **riferire al Parlamento**.

B. Il *Dipartimento Funzione Pubblica* dovrà:

B.1. predisporre il *Piano Nazionale Anticorruzione*;

B.2. coordinare l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione;

B.3. promuovere e definire norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;

B.4. definire criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni;

B.5. definire modelli *standard* delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla presente legge, secondo modalità che consentano la loro gestione ed analisi informatizzata

C. Le *Pubbliche Amministrazioni Centrali* dovranno definire e trasmettere al Dipartimento della Funzione Pubblica:

C.1. un piano di prevenzione della corruzione che fornisca una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indichi gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio;

C.2. delle procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari.

D. Le *Prefetture*:

D.1. dovranno fornire, ove richiesto, supporto tecnico e informativo agli **Enti Locali**.

Entrando nel vivo dell' Amministrazione Distrettuale e Decentrata, nasce la figura del **Responsabile della Prevenzione della Corruzione**, individuato:

- nelle Amministrazioni Pubbliche, tra i **dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio**, selezionati dall'organo di indirizzo politico;
- negli Enti locali, “*salvo diversa determinazione*”, nella figura del **Segretario**.



D.Lgs.231/2001 e Ddl anticorruzione

Passando dagli *Organi* alle *Funzioni e ai Compiti* “anticorruzione” in sede decentrata, il quadro di riferimento normativo è il seguente:

- **L'organo di indirizzo politico**, su proposta del **Responsabile Prevenzione Anticorruzione**, entro il 31 gennaio di ogni anno adotta il **Piano triennale di prevenzione della corruzione**, curandone la trasmissione al Dipartimento della Funzione Pubblica (n.b. l'elaborazione del piano non potrà essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione);
- **Il Responsabile Prevenzione**, entro lo stesso termine, dovrà:
 - **definire le procedure** appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione;
 - **verificare l'attuazione e l'efficacia** del Piano Anticorruzione;
 - **proporre modifiche** in caso di mutamenti organizzativi;
 - **verificare l'effettiva rotazione degli incarichi “a rischio”**;
 - **individuare il personale** da inserire nei programmi di formazione.

Il Piano Anticorruzione dovrà:

- **individuare le attività** nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione;
- **prevedere meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni** idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- **prevedere obblighi di informazione nei confronti del responsabile;**
- **monitorare il rispetto dei termini**, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- **monitorare i rapporti tra l'Amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti** o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione, etc.;
- **individuare specifici obblighi di trasparenza** ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

Ed anche nei **Piani Anticorruzione** predisposti dal Dipartimento Funzione Pubblica, dalle Amministrazioni Centrali, dagli Organi di indirizzo politico si dovrà:

- **individuare le attività** nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione;
- **prevedere meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni** idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- **prevedere obblighi di informazione nei confronti del responsabile;**
- **monitorare il rispetto dei termini**, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- **monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti** o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione, etc.;
- **individuare specifici obblighi di trasparenza** ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

Ancora:

- Le amministrazioni dovranno provvedere al monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali attraverso la tempestiva eliminazione delle anomalie;
- Dovrà essere “unanimemente” rispettato il *Codice di Comportamento* 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, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale e consegnato al dipendente, che lo sottoscrive all’atto dell’assunzione.

*** La redazione dei *Piani Anticorruzione* in questione segue la stessa, identica logica della redazione dei Modelli di Organizzazione, Gestione e Controllo di cui al D.Lgs. 231/2001, costruiti secondo questo tipo di schema:

- analisi generale dei processi e della struttura organizzativa di riferimento, delle sue aree e dei suoi singoli dipartimenti, dell'attività esercitata, delle prestazioni e dei servizi resi;
- analisi e studio delle posizioni e del personale che le ricopre (personale dirigente, dipendente ed ausiliario);
- analisi e studio delle problematiche criminogenetiche connesse alla peculiarità della struttura e della sua attività;
- mappatura delle aree, delle attività e dei processi “a rischio” di commissione dei reati (cd. *criminal risk assessment*);

- **analisi e comparazione:** dei rischi generali inerenti l'attività (v. macro aree aziendali); dei rischi specifici eventualmente prospettabili in base alle **single condotte operative**; delle singole fattispecie di reato afferenti all'attività esercitata;
- **verifica dei reati teoricamente e concretamente “consumabili” all'interno della struttura**, in specifico riferimento ai soggetti, alle situazioni, alle circostanze predisponenti, alla loro eventuale modalità di commissione;
- **individuazione di eventuali aree o attività a “rischio maggiorato”;**
- **individuazione dei soggetti e delle situazioni predisponenti;**
- **analisi di adeguatezza dei protocolli già presenti nella struttura, connessi al *criminal risk management*,**
- **revisione e/o predisposizione di procedure e protocolli atti a prevenire il rischio di commissione di reati;**
- **predisposizione di procedure e protocolli in caso di “rischio maggiorato”.**

- verifica di adeguatezza ed eventuale rielaborazione del sistema disciplinare;
- progettazione e/o verifica dei sistemi di controllo, generali e specifici;
- analisi ed eventuale rielaborazione del sistema di reporting agli organi di controllo;
- predisposizione del sistema di veicolazione dei dati e dei documenti rilevanti ai fini degli obblighi di informazione necessaria all'attività preventiva;
- programmazione del sistema di aggiornamento, temporale e funzionale, del Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo;
- predisposizione, organizzazione e programmazione dell'attività di controllo e di aggiornamento;
- formazione dipendenti.



Logica seguita dal D.Lgs. 231/2001:

