



**UNADIS**  
**Unione Nazionale dei Dirigenti dello**  
**Stato**  
**il sindacato dei dirigenti dello Stato**



**CONFEDIRMIT-PA – UNADIS - DIRSTAT**

**MEMORIA AUDIZIONE**  
**COMMISSIONI RIUNITE AFFARI COSTITUZIONALI E GIUSTIZIA**  
**DDL 2156 -B**  
**PROPOSTE ED OSSERVAZIONI**

**Roma, 18 settembre 2012**

## OSSERVAZIONI

La Confedir-MIT PA, l'UNADIS e la DIRSTAT, organizzazioni maggiormente rappresentative della Dirigenza pubblica italiana, ringraziano i Presidenti delle Commissioni Affari Costituzionali e Giustizia per la sensibilità politica dimostrata nel volerci audire su un argomento così delicato in merito al quale la rappresentanza dei Dirigenti, a buon diritto, può e deve esprimere la sua opinione, le sue osservazioni ed i suoi suggerimenti.

Lamentano la mancanza di sensibilità politica del Governo tecnico che convoca a Palazzo Chigi esclusivamente CGIL, CISL, UIL ed UGL (quest'ultima, peraltro, non rappresentativa nelle aree della Dirigenza del pubblico impiego) ignorando totalmente le rappresentanze dei Dirigenti.

Proprio da un Governo tecnico ci si aspetterebbe il massimo coinvolgimento dei suoi propri tecnici, cioè i suoi Dirigenti che rappresentano la spina dorsale del sistema del Paese.

E' tradizione, infatti, che tutti i Governi precedenti - di centro-destra e centro-sinistra - abbiano sempre tenuto in gran conto le opinioni delle Confederazioni autonome veramente rappresentative della Dirigenza.

In generale, rispetto al provvedimento sottoposto alla attenzione, si osserva che la corruzione è un problema etico-morale che non può prescindere da un profondo rapporto con il mercato e la libera concorrenza, elementi, questi, strettamente collegati con la crescita del sistema Italia.

Pensiamo agli Stati Uniti dove i reati di corruzione sono puniti con pene detentive molto alte proprio per le conseguenze sul mercato e per l'alterazione della libera concorrenza che si determina.

Queste norme, comunque, potranno essere efficaci solamente se accompagnate da un sistema giudiziario che sappia applicarle tempestivamente. Perché se è vero che il problema è soprattutto normativo è altrettanto vero che l'efficienza del sistema economico - giudiziario italiano è al 158° posto su 183 paesi esaminati, secondo il rapporto Doing Business 2012.

Così come è vero che un processo civile, per la risoluzione di una controversia commerciale, in Italia dura mediamente oltre 1200 giorni a fronte dei 390 e 330 giorni rispettivamente della Germania e della Francia.

Se si riuscisse solamente a dimezzare questi tempi biblici, secondo eminenti economisti, le imprese manifatturiere medio - piccole potrebbero essere più grandi del 20% .

CONFEDIR-MIT PA, UNADIS e DIRSTAT, inoltre, sempre in via generale osservano che:

- 1) i dipendenti pubblici hanno già una seria disciplina anticorruzione in norme di legge specifiche e di CCNL, la cui mancata applicazione non può essere attribuita alla Dirigenza;
- 2) le modalità di "gestazione" del presente Disegno di Legge scontano un pregiudizio purtroppo molto diffuso: quello per cui nella PA dirigenti e dipendenti sono corrotti, e che lo sono stati finora, e che le disposizioni ivi contenute saranno la vera soluzione. Sappiamo che non è corretto il presupposto: nella PA lavorano persone preparate e competenti, e il fenomeno della corruzione può essere, nella migliore delle ipotesi, equamente distribuito fra privato e pubblico.

Si vede con favore la volontà di richiamare l'attenzione su un fenomeno tanto grave, anche tramite la precisazione di alcuni profili giuridici della materia.

Pur tuttavia, deve segnalarsi che mancano completamente serie misure avverso le imprese che corrompono, verso imprenditori non in regola che propongono scorciatoie a Dirigenti lasciati soli a

baluardo della legalità, verso aziende non sane a cui vanno inflitte sanzioni pecuniarie pesantissime, e obbligo di divulgazione del fatto, a fini mediatici e di propaganda, oltre che l'esclusione dalle gare.

Apprezzabile, comunque, è l'affiancamento alla normativa sulla corruzione nella PA, quella del mondo privato cioè la corruzione fra privati. Tutto ciò aumenterà la competitività anche sul piano internazionale eliminando uno dei principali ostacoli allo sviluppo e all'attrazione di investimenti stranieri. Certo la pena prevista, da uno a tre anni, è tale da non consentire intercettazioni e manca la previsione del reato di autoriciclaggio che solo in Italia continua a non punire chi investe i proventi dei propri reati, come l'Europa reclama.

E' necessaria, inoltre, una generale revisione della disciplina della prescrizione dei reati, messa in discussione dalla Corte europea.

## PROPOSTE

Nello specifico si propone:

### ART. 1

2° comma punto d): esprime pareri **obbligatori** (anziché facoltativi) agli organi dello Stato ecc

2° comma punto e) esprime pareri **obbligatori** (anziché facoltativi) in materia di autorizzazioni ecc.

**Relazione:** Non si ravvede l'utilità di pareri in materie così delicate non connotati dal vincolo dell'obbligatorietà.

comma 7: A tal fine **il Presidente del Tribunale competente per circoscrizione** (anziché 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, **che dovrà essere adibito alle esclusive funzioni previste dalla presente legge e dotato, per lo svolgimento dei suoi compiti, di adeguate risorse umane, finanziarie e tecnologiche.** Ecc.

comma 8: **Il Presidente del Tribunale competente per circoscrizione** (anziché l'organo di indirizzo politico), su proposta del responsabile ecc

**Relazione:** Non può essere la stessa amministrazione pubblica, che adotta gli atti oggetto di sindacato ad individuare i soggetti posti a tutela della legittimità di quegli stessi atti.

Il dirigente responsabile della prevenzione della corruzione deve essere messo in grado di poter esercitare il suo delicatissimo compito.

comma 12: introduce una forma di responsabilità oggettiva: è prevista la nomina da parte dell'autorità politica, in ciascuna PA, di un dirigente, di prima fascia, il segretario comunale negli EELL, quale "responsabile della prevenzione della corruzione". Il suo compito è predisporre un "piano" e vigilare sull'attuazione dello stesso. La norma considera il responsabile passibile di responsabilità penale e disciplinare se nell'ente si commette corruzione ed abbia omissso di preparare il piano e di farlo osservare.

Si tratta in tutta evidenza di disposizione inaccettabile, addirittura più rigorosa della responsabilità prevista per il responsabile della sicurezza sui luoghi di lavoro, che quanto meno ha davanti a sé regole tecniche e prassi consolidate per stabilire cosa va fatto per aumentare la sicurezza dei luoghi di lavoro. Qui, invece, i contenuti del piano sono abbastanza vaghi.

### **ART. 3**

Esprimiamo un giudizio positivo sulle disposizioni che (art 3) vietano ai magistrati di partecipare ai collegi arbitrali e (art. 12) che vietano agli stessi di magistrati essere posti fuori ruolo per più di 5 anni consecutivi e per più di 10 anni complessivi (emendamento Giachetti).

### **ART. 6**

L'articolo 6 prevede un censimento degli incarichi dirigenziali conferiti in modo discrezionale dall'autorità politica (ma non lo sono tutti i segretari comunali?) e una relazione al Parlamento da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica. La norma è positiva nella misura in cui promuove ed intensifica la trasparenza su tale tipo di incarichi e la sensibilizzazione sul fatto di non abusarne, ma si ritiene la relazione inutile.

La CONFEDIRMITPA, l'UNADIS e la DIRSTAT rilanciano la proposta, che l'alta dirigenza, per esempio Capi dipartimento e Segretari generali e Capi gabinetto, si sottopongano a vere e proprie audizioni parlamentari (hearings) sul modello USA.

Si propone altresì alla fine del comma 1 di aggiungere: "Le posizioni dirigenziali affidabili a persone esterne alle pubbliche amministrazioni in deroga al principio del pubblico concorso di cui all'art 97 della Costituzione devono essere contenute nel limite massimo del 2% delle dotazioni organiche dirigenziali calcolato sui distinti ruoli professionali ed utilizzato esclusivamente nel ruolo sul quale sono state calcolate e sono rinnovabili o prorogabili per una sola volta nel limite massimo della loro durata originaria. La disposizione prevale su ogni altra norma anche di natura speciale.

**Relazione:** La fonte maggiore di corruzione nella pubblica amministrazione risiede nell'azzeramento dell'autonomia gestionale dei dirigenti rispetto all'organo di indirizzo politico amministrativo e lo strumento messo a disposizione di questo organo per raggiungere tale obiettivo è dato dalla possibilità di conferire un elevato numero di incarichi fiduciari. Gli stessi sono stati attribuiti, infatti, non solo grazie a contingenti troppo elevati ma anche distorcendo le 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. Non solo in questo modo si è introdotto nei punti vitali della gestione della cosa pubblica un gran numero di dirigenti incompetenti ed impossibilitati ad opporsi agli atti illegittimi, ma si è indebolita anche la dirigenza di ruolo, costretta ad allinearsi al comportamento della dirigenza fiduciaria per non restare completamente fuori dalla corsa agli incarichi.

## **ART. 8**

Tale articolo esclude le OOSS dal partecipare all'approvazione del futuro codice di comportamento di dipendenti pubblici e dirigenti, che viene emanato con DPR. Deve essere inserito "sentite le OOSS".

## **ART. 11**

L'articolo prevede una delega sulle incompatibilità con il conferimento degli incarichi dirigenziali a chi abbia ricoperto incarichi politici. La delega è troppo ampia, e inaccettabile: occorre rivedere la *ratio* delle incompatibilità tutte, dato che alcune funzioni e/o cariche (sindacali e/o politiche) non solo non comportano incompatibilità con la funzione dirigenziale, ma sono, piuttosto, il chiaro segnale della idoneità del soggetto a svolgere funzioni dirigenziali pubbliche ai più alti livelli, in quanto trattasi di persona che è impegnata per il bene comune, alla ricerca di soluzioni utili per la collettività, capace di visioni generali e capacità di mediazione dei conflitti.

Lamentiamo già da tempo la iniquità della incompatibilità fra incarichi di direzione del personale e cariche sindacali: sarebbe come dire che un dirigente dello Stato, che opera con imparzialità e giura fedeltà alla Repubblica, per il solo fatto di aver svolto una attività garantita dalla Carta costituzionale (sindacato) diviene poi incapace di equità, correttezza, trasparenza ed etica se viene preposto ad uffici di gestione del personale (materia di cui ha eccellente conoscenza maturata sul campo).

Per concludere sono, inoltre, previste modifiche del codice penale: in generale, parole come "utilità" e "vantaggio patrimoniale" sono troppo generiche. È poi previsto il nuovo reato di "traffico di influenza illecita" che è talmente vago e non tipizzabile, da essere inaccettabile.

E' incostituzionale perché viola il principio di legalità di cui all'art. 25 della Costituzione.

Andrebbe circoscritto, e disciplinato solo successivamente alla regolamentazione delle lobbies, in Italia.

In tal senso, si potrebbe introdurre in questo 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".