

PROMO P.A. FONDAZIONE

RICERCA, ALTA FORMAZIONE E PROGETTI PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il Codice di autodisciplina per gli Enti locali

Premessa

Il "Codice di autodisciplina per gli Enti locali" è stato redatto su iniziativa di PROMO P.A. Fondazione da una Commissione di Redazione composta da rappresentanti degli enti partecipanti alla Fondazione, esperti, studiosi.

Il testo elaborato è stato sottoposto poi alla valutazione della Commissione di Supervisione, i cui suggerimenti, hanno portato all'elaborazione del documento definitivo, che viene presentato col patrocinio della Provincia di Bologna, che ha ospitato lavori.

Si tratta di un percorso analogo a quello seguito per il "Codice Preda" elaborato per le aziende quotate in borsa, che favorisce il corretto bilanciamento dei poteri, la valorizzazione dei controlli interni, la creazione di codici etici, l'accountability, e conseguentemente la rendicontabilità sociale della attività.

Il tutto attraverso un processo di discussione interna per la focalizzazione di valori fondanti e condivisi.

Rispetto dei valori e comportamenti conformi sono in questo quadro fondati, non sulla minaccia della sanzione, ma sulla più incisiva *moral suasion*, che da un lato è più efficace e dall'altro può contribuire a limitare il rischio dei meri adeguamenti formali, spesso connessi ad appesantimenti burocratici, quando i processi moralizzatori partono dall'alto.

Si ringraziano i componenti della Commissione di Redazione e della Commissione di Supervisione, la Provincia di Bologna, che ha concesso l'ospitalità e il patrocinio, ed in modo particolare, la Presidente Beatrice Draghetti.

La fiducia da tutti riposta nel progetto della Fondazione, ne ha consentito la realizzazione.

Gaetano Scognamiglio
Presidente PROMO P.A. Fondazione
Bologna 9 Marzo 2006

Codice di autodisciplina per gli Enti locali

Articolo 1

Finalità

1. Il presente Codice di autodisciplina, assunto su base volontaria, ha l'obiettivo di realizzare un sistema di amministrazione fondato su valori etici condivisi, volto all'adozione di procedure e comportamenti interni finalizzati a prevenire attività illegittime o illecite e a migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, con lo scopo di assicurare il miglior soddisfacimento dei bisogni della Comunità di riferimento.
2. A tal fine è prioritaria l'introduzione di una cultura organizzativa ispirata ad una programmazione fondata sul corretto equilibrio tra bisogni e risorse, sul bilanciamento tra le funzioni politiche di indirizzo e quelle di gestione amministrativa, su un efficace sistema di controlli interni e di rendicontazione sociale nonché sull'adozione di un Codice etico.

Articolo 2

Principi di riferimento

1. Il Codice di autodisciplina promuove l'attuazione dei principi costituzionali di legalità, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, anche con riferimento ai principi di diritto comunitario nonché a quelli specificati dall'Ocse, contribuendo pertanto ad accrescere la diffusione di una cultura della rendicontabilità.
2. Nella logica di un'azione di governo ispirata ai suddetti principi, per facilitare la trasparenza e la semplificazione della propria normativa interna, l'Amministrazione applicherà le norme proprie della qualità della regolazione.

Articolo 3

Codice etico

1. L'Amministrazione promuove la elaborazione di un Codice etico interno, adottando il metodo della condivisione e della partecipazione, in modo da assicurare la trasparenza nelle procedure di fornitura e di appalto, la rotazione della composizione delle commissioni di gara, l'introduzione di meccanismi di corresponsabilizzazione nella emanazione degli atti monocratici, al fine di consentirne una verifica concomitante fino dalla fase nascente del provvedimento amministrativo.
2. Nel Codice etico saranno in particolare previste modalità che favoriscano la massima trasparenza nei rapporti con i fornitori e idonee procedure volte a rendere possibile un'informazione costante e tempestiva sull'esito delle aggiudicazioni.
3. L'Amministrazione favorirà l'adozione di un analogo Codice nelle società partecipate.

Articolo 4

Contenuto, organizzazione e finalità della programmazione e dei controlli

1. L'Amministrazione si impegna a favorire una struttura organizzativa ed una prassi amministrativa, nelle quali viene riconosciuto come valore il metodo della programmazione, assumendo come impegno quello di fornire alla struttura gli indirizzi attraverso adeguati atti programmatici.
2. Al fine di rendere effettiva e utile l'attività di controllo, la stessa ha come riferimento gli obiettivi della pro-

grammazione e i principi e valori individuati nei precedenti articoli.

3. Le varie tipologie di controllo interno, così come previste dal Dlgs 286/99, saranno organizzate in modo integrato al fine di porre in essere una attività di natura collaborativa e di prevenzione, per monitorare e guidare l'andamento degli uffici e per orientare i comportamenti dei dirigenti al raggiungimento degli obiettivi prefissati. Ferma restando l'autonomia del Collegio dei revisori, per i controlli di competenza, l'Amministrazione organizza la propria struttura in modo tale da facilitare la comunicazione fra i soggetti titolari delle varie funzioni di controllo.

4. La Giunta dell'Amministrazione, nell'ambito della propria competenza e in attuazione dello Statuto, stabilisce, con proprio atto, i limiti di operatività degli organi di controllo. I risultati dei controlli vengono periodicamente portati a conoscenza dell'Organo di vertice, del Segretario Generale e del Direttore Generale per le rispettive competenze. Della metodologia di controllo, deve essere informata preventivamente tutta la struttura.

5. Il sistema dei controlli, che deve integrare le varie funzioni, verrà utilizzato per gli opportuni interventi correttivi, che in sede di miglioramenti operativi e di autotutela l'Amministrazione volesse predisporre e per le valutazioni e gli incarichi dei dirigenti, con riflesso sul sistema retributivo incentivante, basato su criteri di meritocrazia.

6. I controlli di regolarità amministrativa si concretizzano in specifiche verifiche sugli atti amministrativi con un sistema predeterminato a campione. L'ufficio competente è posto in posizione di indipendenza dagli altri uffici di amministrazione attiva.

Articolo 5

Ruolo dei Dirigenti nell'attuazione di un sistema di amministrazione fondato sui valori

1. Nell'assunzione dell'incarico i dirigenti si impegnano a contrastare, nell'ambito della propria competenza, comportamenti non conformi ai valori e ai principi di cui agli articoli precedenti, a segnalarne l'insorgenza, a dichiarare il loro verificarsi nella rendicontazione annuale della propria attività nonché a promuovere i valori e gli standard di comportamento.

2. La valutazione dei dirigenti prevista dall'art. 4 tiene conto, nei modi stabiliti dalla singola Amministrazione, anche del rispetto della regolarità amministrativa degli atti adottati ed in generale - nel rispetto dell'oggettività dei giudizi - della conformità dei comportamenti, tenuti personalmente e indotti nei propri collaboratori, ai principi di cui all'articolo 2.

Commissione di Redazione

Giovanni Appeddu
Guglielmo Ascione
Giovanni Cherubini
Giordano Corradini
Alessandro Danovi
Giancarlo De Maria
Giovanni Di Pangrazio
Simonetta D'Ettorre
Saverio Ferrante
Roberto Gerardi

Alberto Giovannetti
Leonardo Lo Tufo
Massimiliano Panico
Franco Pagliazzo
Roberto Rondina
Carlo Saffioti
Tommaso Valente

Commissione di Supervisione

Aldo Carosi
Marcello Clarich
Pia Marconi
Giulio Sapelli
Piero Schlesinger
Gaetano Scognamiglio

Introduzione al "Codice"

Cos'è il Codice di Autodisciplina

Il sistema dei controlli è diventato un importante momento di valutazione della regolarità dell'azione amministrativa dell'Ente.

Il passaggio delle competenze di spesa da organi collegiali (giunta e consiglio) a soggetti monocratici (dirigenti) ha esaltato il momento del raggiungimento dei risultati.

E' tuttavia fondamentale che la velocizzazione delle procedure e l'attuazione degli obiettivi si realizzino salvaguardando il sistema complessivo delle regole e non tralascino una fase di discussione, confronto e partecipazione nel quale è insito un momento di autocontrollo.

Il Codice di autodisciplina per gli Enti, analogamente al Codice Preda, elaborato per le aziende quotate in borsa, suggerisce una serie di comportamenti virtuosi, a garanzia della correttezza delle procedure adottate.

Nelle aziende private, per effetto del D.Lgs. 231/2001, esistono esimenti alla cd. responsabilità amministrativa per quelle società nelle quali siano stati attivati idonei e funzionanti sistemi di controllo interno.

Per quanto riguarda la pubblica amministrazione non sfuggono le interessanti correlazioni che emergono ad esempio dalla sentenza della Corte dei Conti, Sezione giur. Per la Lombardia del 1 agosto 2003, n. 991: in tale pronunciamento infatti la Corte, seppur nel più ampio contesto del principio di separazione dei poteri di indirizzo dalla gestione operativa della cosa pubblica, ha colto l'occasione per riflettere sul potere/dovere del Sindaco di vigilare sull'attività dell'Ente, anche gestionale giungendo a condannare in corresponsabilità un primo cittadino ed il dirigente dell'Ufficio Tecnico, argomentando che in

manca di modelli organizzativi di controllo, l'Organo di vertice viene meno ad un suo preciso obbligo e pertanto può incorrere nella corresponsabilità con il dirigente di riferimento.

Ragionando a contrario, si può argomentare che l'aver adottato modelli organizzativi e procedure idonee ad esercitare la funzione di controllo costituisca quanto meno la condizione necessaria per escludere la culpa in vigilando.

Non a caso è stato autorevolmente affermato che agli amministratori *“spetta anche un compito preciso di vigilanza sull'intera "struttura" loro affidata, perché anch'essa persegua il bene comune usando lo stile della legalità e rispettando forma e sostanza della legge”**

Ulteriori funzioni del Codice

Il Codice rafforza la convinzione che l'etica pubblica è a fondamento di buona governance locale.

Esso recepisce e implementa i valori fondamentali della pubblica amministrazione riconosciuti dalla Costituzione e, attraverso il lavoro della Commissione Public Management Service (PUMA), dall'OCSE.

Questi valori essenziali, ai quali quotidianamente si riferisce l'attività della pubblica amministrazione, costituiscono la base comune dell'etica professionale nelle moderne democrazie.

I valori essenziali più largamente condivisi sono riferibili ai principi di imparzialità, legalità, integrità, trasparenza, efficienza, uguaglianza, responsabilità e giustizia.

Gli Enti si impegnano a conformare il loro operato su di essi, nella consapevolezza che l'adozione di principi etici da parte della pubblica amministrazione serve anche a rafforzare la fiducia di cittadini e imprese nelle istituzioni pubbliche.

Governare le strutture privilegiando i valori piuttosto che le regole, non significa prescindere da esse - il che non è ovviamente possibile in nessuna struttura complessa - ma non produrre regole che non siano il "precipitato" di una rinnovata riflessione sui valori e sulla missione pubblica alla quale devono partecipare organi di governo e strutture.

Obiettivi del Codice

La Commissione di Redazione ha individuato fra gli obiettivi del Codice di Autodisciplina per gli Enti locali, quello di garantire la massima correttezza dell'azione amministrativa intesa come strumento di tutela dei cittadini in attuazione dei principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità.

Dal lavoro svolto dalla Commissione è emersa la necessità di condividere l'esperienza di nuove forme di controllo che non inficino l'autonomia degli Enti locali e valorizzino la funzione di prevenzione delle patologie piuttosto che la loro occasionale individuazione ed eventuale sanzione, comunque successiva al danno.

L'attività di prevenzione deve assicurare la legittimità dell'attività Ente, insieme all'efficacia ed all'efficienza.

Il Codice mira a promuovere un clima all'interno dell'Ente favorevole sia alla realizzazione di un efficace sistema di controlli interni che alla razionalizzazione del processo decisionale, con particolare riguardo alla separazione fra indirizzo e gestione e fra amministrazione attiva e controllo, finalizzata a creare un reale bilanciamento tra le funzioni di indirizzo e controllo politico - amministrativo e quelle di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica.

I controlli interni non si fondano infatti sulla minaccia della sanzione e il grado della loro efficacia è tanto più alto quanto più risultano volontariamente partecipati, nella convinzione che siano utili a correggere le devianze, rispetto a comportamenti eticamente definiti, frutto di una reale condivisione.

Il Codice di Autodisciplina, inoltre, mira anche a favorire la elaborazione di codici etici da parte della dirigenza.

Il Codice di Autodisciplina si distingue dai codici etici poiché questi ultimi si indirizzano alle persone (dirigenti che concorrono alla relativa elaborazione) mentre il Codice di Autodisciplina riguarda l'Ente nel suo complesso.

Il Codice di Autodisciplina, come strumento coadiuvante, mira, infine, a facilitare lo snellimento burocratico, a ridurre la iper-regolamentazione normativa e costituisce una opportunità per migliorare i servizi, riducendo gli sprechi e, conseguentemente, le imposizioni tributarie.

Si consiglia l'adozione del Codice in sede di Giunta come stile di gestione.

Il Codice dovrà essere sottoposto all'approvazione delle Giunte.

Gli effetti positivi di adozione del codice sul versante interno saranno quelli di una maggiore coesione della struttura, fondata su valori etici condivisi da amministratori, dirigenti e funzionari.

Sul versante esterno accrescerà presso le imprese e i cittadini il grado di affidabilità degli Enti che lo avranno adottato che faranno virtualmente parte di un club dei "virtuosi".

L'APPLICAZIONE DEL CODICE: SOSTEGNO ALL'INTRODUZIONE DELL'AUDITING AMMINISTRATIVO INTERNO COERENTE CON I PRINCIPI DEL CODICE DI AUTODISCIPLINA (PRO.S.AUDIT)

Il Codice di autodisciplina costituisce un modello che intende favorire la buona *governance* attraverso la realizzazione di "un sistema di amministrazione fondato su valori etici condivisi, volto all'adozione di procedure e comportamenti interni finalizzati a prevenire attività illegittime o illecite e a migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, con lo scopo di assicurare il miglior soddisfacimento dei bisogni della Comunità di riferimento" (Art.1 co. 1).

Un primo risultato nell'applicazione del Codice si ottiene con l'introduzione di un moderno sistema di controllo di regolarità amministrativa e contabile, attraverso un sistema coerente di **auditing amministrativo interno**, di particolare importanza nel nostro sistema amministrativo, ove la maggior parte delle decisioni di spesa viene presa con **determine dirigenziali** con conseguenti dirette responsabilità sia per i dirigenti che per gli organi di vertice, Direttori, Segretari, Sindaci e Presidenti, che possono trovarsi comunque a rispondere delle attività della struttura.

*"Oltre la burocrazia, dentro la legge, attenti alla persona" Intervento di Sua Eminenza Dionigi Tettamanzi, Arcivescovo di Milano. Incontro con gli amministratori locali.
Cfr. <http://www.chiesadimilano.it/> Il portale della Comunità Ambrosiana

PROMO P.A. ha messo a punto un **sistema di controllo**, basato su procedure selezionate ed indipendenti, che procede attraverso il monitoraggio **a campione** delle determinazioni dirigenziali in grado di rilevare le irregolarità di natura amministrativa, in modo da correggerle per tempo, e di integrarsi con le altre tipologie di controllo, per coniugare efficienza e legalità.

Il progetto può essere accompagnato da un **percorso formativo** per il **sostegno** all'introduzione dell'auditing amministrativo interno, coerente con i principi del Codice di autodisciplina, mirato alle esigenze delle Amministrazioni e adeguato alle diverse realtà territoriali ed organizzative.

PER INFORMAZIONI:

Dr.ssa Iolietta Pannocchia

PROMO P.A. Fondazione - Responsabile Progetti - Viale Luporini, 57 - 55100 Lucca

Tel 0583-582783 - 0583-317352 - 347-4035352

i.pannocchia@promopa.it - <http://www.promopa.it>

Per un Movimento dei "Civil Servants" al servizio esclusivo della Nazione, per l'efficienza e l'imparzialità della Pubblica Amministrazione

Civil servants: un tempo "servitori dello Stato", oggi servitori della comunità e dei cittadini; comunque, servitori della Nazione, della Repubblica italiana.

Il Presidente Ciampi, negli auguri di fine anno 2004 alle Magistrature della Repubblica, ha autorevolmente richiamato il principio costituzionale che "i pubblici dipendenti sono al servizio esclusivo della Nazione".

Il richiamo acquista una particolare forza ed urgenza oggi, in un sistema politico maggioritario e bipolare dell'alternanza e mentre è in corso il processo di trasformazione dello Stato in senso "federalista".

Queste profonde riforme istituzionali saranno feconde solo se la Pubblica Amministrazione tornerà a costituire l'ossatura della Repubblica, al servizio esclusivo della Nazione.

E' necessaria una Pubblica Amministrazione non più prevalentemente autoritativa, ma che si concepisca anzitutto come struttura di servizio ai cittadini, alle imprese, alle comunità: quindi non al servizio del Sindaco, del Presidente o del Ministro pro-tempore.

Conseguentemente pubblici amministratori e funzionari che non si considerino solo come espressione di una singola Amministrazione, ma che abbiano forte il senso della comune appartenenza ad un sistema unitario, ad un'unica Pubblica Amministrazione.

La Pubblica Amministrazione italiana non può più essere "la palla al piede" del sistema Paese, ma deve diventare protagonista del rilancio e dello sviluppo: non una struttura corporativa in continua espansione, ma un'organizzazione che favorisca le iniziative di sussidiarietà orizzontale e interagisca con esse, e che sappia utilizzare adeguatamente le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la semplificazione e velocizzazione delle procedure.

Ma "maggiore efficienza e produttività" ed "imparzialità" sono strettamente collegate ed interdipendenti, come due facce della stessa medaglia.

"I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione" (art. 97 della Costituzione).

Il Presidente Ciampi continua: "L'imparzialità comporta, innanzitutto, la distinzione tra politica ed amministrazione; distinzione che richiede, a sua volta, che gli organi di governo esercitino le funzioni loro proprie di indirizzo e di controllo, lasciando, come è doveroso, la gestione ai dirigenti amministrativi".

Ma occorre allora aprire un dibattito ed una riflessione urgente per attuare, in modo coerente con i principi costituzionali, uno "*spoil system all'italiana*", che, in alcuni casi, rischia di vanificare nei fatti il presupposto stesso della separazione fra politica ed amministrazione.

Significativamente, è stato autorevolmente auspicato che la scelta riguardi "*i migliori e non i cosiddetti amici*" *.

Ed è necessario valorizzare ogni strumento che spinga alla piena attuazione del principio costituzionale di "leale collaborazione" fra tutte le istituzioni pubbliche, configurando la Pubblica Amministrazione, nella sua articolata composizione, come un'unica compagine, che sia al servizio esclusivo della Nazione.

Ma occorre soprattutto riproporre con forza un'etica pubblica: nella Pubblica Amministrazione e nei rapporti tra essa, le imprese ed i cittadini.

Una vera riforma della Pubblica Amministrazione presuppone infatti la coscienza del proprio ruolo di "civil servants" da parte dei pubblici impiegati: oggi spesso demotivati, in crisi di ruolo e di identità, ed a rischio di porsi al servizio del "potente di turno".

Occorre quindi anzitutto far appello al loro senso di dignità, all'importanza della loro "missione", alla difesa attenta della loro imparzialità: a partire dai funzionari e dirigenti, per propagarsi poi a tutto il corpo dei "pubblici dipendenti".

Ma la proposta tocca anche direttamente gli amministratori, perché sono anch'essi "funzionari elettivi".

Anch'essi devono sentirsi non al servizio dei propri partiti o del proprio schieramento politico, ma solo della comunità tutta intera e senza distinzioni.

E devono certo rappresentare e difendere gli interessi dell'Ente che rappresentano, ma sentendosi sempre e soprattutto parte responsabile dell'unica comunità, della Nazione intera.

Occorre infine rivolgersi anche ai cittadini, i quali non devono più vivere la Pubblica Amministrazione come un "potere nemico" da cui difendersi, o magari come una "greppia" a cui attingere (tanto "paga Pantalone"), ma come la casa di tutti, rappresentativa dell'intera comunità, al servizio del bene comune.

Riscoprire e riproporre con forza l'etica dei comportamenti nella Pubblica Amministrazione e verso la Pubblica Amministrazione, ed anzi l'etica oggettiva della Pubblica Amministrazione: tutto ciò esige leggi e comportamenti amministrativi coerenti, ma soprattutto cultura e coscienza civica, da parte di tutti e di ciascuno.

Contribuire alla promozione di un "Movimento dei civil servants", che faccia appello alla coscienza, al senso della dignità, alla volontà di innovazione ed alla responsabilità degli amministratori e dei pubblici dipendenti, in particolare dei funzionari e dirigenti: è questo lo stimolante compito che la Fondazione Promo P.A. intende assumere, considerandolo di vitale importanza ed urgenza per il Paese.

Gaetano Scognamiglio
Presidente PROMO P.A. Fondazione

* "Oltre la burocrazia, dentro la legge, attenti alla persona" Intervento di Sua Eminenza Dionigi Tettamanzi, Arcivescovo di Milano. Incontro con gli amministratori locali.
Cfr. <http://www.chiesadimilano.it> Il portale della Comunità Ambrosiana.