

Organizzazione e modelli organizzativi della pubblica amministrazione: legalità, anticorruzione trasparenza e integrità; risparmi di spesa.

Si sottopongono sintetiche rappresentazioni di punti sui quali si chiede un confronto per interventi possibili, a normativa legislativa invariata, mediante direttive ed indicazioni agli Enti sia a titolo ricognitivo, sia di indirizzo, sia per l'adozione di piani e modelli organizzativi.

Si rende necessario un richiamo al rispetto dei principi posti a base delle norme di legalità ed anticorruzione che, altrimenti, rischierebbero di venire vanificate al momento dell'applicazione concreta.

I.

Anticorruzione, integrità e trasparenza della P.A.

La Legge 6 novembre 2012, n. 190 *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”* attribuisce a ciascuna Amministrazione il ruolo di protagonista di una propria politica di prevenzione, mediante la doverosa adozione e l'efficace attuazione di modelli organizzativi in funzione di contrasto preventivo al verificarsi di fatti di corruzione.

La funzione di prevenzione prevista dalla legge 190/2012, da un lato si differenzia e, dall'altro, rafforza i principi già espressi dal legislatore in materia di responsabilità delle persone giuridiche disciplinata dal d.lgs 231/2001. **Con la legge 190/12 il Legislatore, infatti, individua un meccanismo di esclusione della responsabilità basata, analogamente alla legge 231/2001, sulla prova positiva dell'adempimento degli obblighi di legge.**

Con il **decreto legislativo del 22 marzo 2013** è stato approvato decreto attuativo sulle incompatibilità degli incarichi per la Pubblica Amministrazione, da intendersi come limite estremo e da potenziare, mediante direttive e codici etici e forme di responsabilità sociale, sotto i profili anche delle inopportunità e dei potenziali conflitti di interesse .

Nello stesso senso vanno, sul versante delle imprese private, le indicazioni dell'**Antitrust** che, nella riunione del 14 Novembre 2012, ha varato il cd. *rating di legalità*, mediante un regolamento che stabilisce criteri e modalità di attribuzione di punteggi, ricomprendendo nella valutazione il rispetto delle norme, anche con riferimento a quelle di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, oltre che retributive, contributive, assicurative e fiscali.

In data 19 settembre 2012, sulla **governance degli Enti previdenziali, è stata presentata una** Proposta di legge (**Atto Camera: 5463: "Modifica dell'articolo 3 del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479, concernente l'ordinamento e la struttura organizzativa degli enti pubblici previdenziali"**), che fa seguito ad un indirizzo al Governo finalizzato a verificare l'attuale modello *governance* degli enti previdenziali e assicurativi.

Ad oggi sul punto è in essere relazione finale del **28 giugno del 2012** elaborata dal **Gruppo di lavoro sulla governance degli Enti previdenziali e assicurativi**

pubblici (nominato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali con D.M. 23.05.2012), che ha prodotto un rapporto che prospetta delle novità in materia. E' altresì attinente l'**avviso comune tra Confindustria e le organizzazioni sindacali (CGIL, CISL e UIL) del 26 giugno 2012.**

Da tali fonti si estrae, limitatamente a quanto qui rileva sul piano dei modelli organizzativi della P.A., che la legge e gli intenti delle principali categorie di stakeholders, esprimono la finalità di garantire l'interesse pubblico al recupero di legalità in funzione preventiva, e quindi di sistema in chiave anticorruzione e massima trasparenza ed imparzialità. Ciò può avvenire fornendo direttive agli Enti, volte a strutturare negli ordinamenti e nei modelli organizzativi precisi percorsi ed interazioni, a partire dalle Unità territoriali, con le consulenze di professionisti ed in particolare con le Avvocature, in modo da garantire l'apporto tecnico di professionalità nell'esercizio delle funzioni assegnate ai diversi organi.

I predetti importanti aspetti consentiranno anche il **raccordo** con quelli (rafforzativi) connessi alle norme professionali forensi ed a quelle recentissime legate al rilancio della conciliazione, nonché alle garanzie ulteriori che possono derivare dalla proposta del CNF di regolamento unitario per gli organismi di mediazione costituiti dai Consigli dell'Ordine degli Avvocati ai sensi del d.lgs. n. 28/2010 e del d.m. n. 180/2010. Le Avvocature pubbliche devono ex lege essere modellate dagli Enti anche prioritariamente in relazione all'ordinamento giudiziario ed alle articolazione degli Uffici giudiziari, a partire sempre più da Tribunali e Procure delle Repubblica.

PROPOSTA

L'Avvocatura pubblica, deve garantire uno specifico e capillare presidio di legalità dell'attività amministrativa strutturato sul territorio in relazione all'ordinamento giudiziario ed alle Unità territoriali e centrali amministrative, anche in rete con medici ed altri professionisti per il potenziamento delle interrelazioni tra più Enti pubblici.

In tal modo si coglierà anche nel senso più ampio e trasversale l'obbligo di "mappatura del rischio" (Linee Guida del 12.03.2013, Comitato Interministeriale per l'elaborazione del Piano Nazionale).

Per gli avvocati pubblici va tenuta in considerazione la caratteristica di unica categoria, diversamente dagli altri professionisti e medici, che opera in regime di esclusività per gli Enti pubblici.

/////

PERSONALE DIPENDENTE. PROPOSTA PER INDIVIDUARE E VALORIZZARE LE RISORSE UMANE TRA PARI, OVVERO TRA PROFESSIONISTI. L'APPORTO DEGLI STESSI ALL'INTERNO DELLE PROCEDURE SELETTIVE PER COORDINATORI DI CONSULENZE PROFESSIONALI (E FIGURE ANALOGHE).

Sotto il diverso profilo, di modalità, criteri e forme di individuazione e valorizzazione delle risorse umane, rafforzamento organizzativo e qualità dell'attività dei professionisti dipendenti delle P.A., si segnala all'attenzione una **proposta di modalità di selezione delle figure di COORDINAMENTO delle Consulenze professionali**: prevedere che, alla valutazione e selezione dei

Si segnalano sia la norma di cui all' art. 69, comma 16, della Legge 23.12.2000 n. 388 (in tema di avvocature degli Enti pubblici che gestiscono forme di previdenza e assistenza obbligatorie), sia la più ampia previsione di cui all'art. 57 della Legge n. 144/99 (c.d. "collegato sul lavoro" alla finanziaria per l' anno 2000), che attribuisce al Governo la delega (peraltro non esercitata) ad emanare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi diretti a riordinare gli Enti di previdenza ed assistenza, attenendosi ad alcuni principi e criteri direttivi quali il contenimento delle spese di funzionamento e dei costi organizzativi e gestionali, anche attraverso l' utilizzo in comune di strutture operative specializzate (lett. n) e la promozione delle sinergie tra gli enti (lett. o). Tuttavia, è nei lavori preparatori del citato art. 57 che la disposizione di cui trattasi trova il proprio precedente – anche sotto il profilo letterale – più immediato: in data 11.3.99 il Senato della Repubblica, in sede di approvazione del disegno di legge che nel testo definitivo sarebbe diventato il nuovo art. 57, deliberò un ordine del giorno che impegnava il Governo *“a prevedere in modo particolare la possibilità che le avvocature dei singoli enti possano provvedere alla consulenza legale, difesa e rappresentanza in giudizio per il complesso degli enti pubblici di previdenza ed assistenza e che tali forme di integrazione dei servizi possano riguardare anche altri settori, quali quelli sanitari”*.

Lo strumento scelto dal legislatore del 2000 per realizzare le predette forme di integrazione e sinergia tra gli Enti è quello della **convenzione** tra P.A. e ciò sul presupposto che, trattandosi di mezzo alquanto flessibile, è il più idoneo a disciplinare aspetti specifici quali quelli organizzativi, normativi ed economici.

Una direttiva che invitasse gli Enti a dare corso alle disposizioni legislative attivando convenzioni che prevedano per la consulenza, l'assistenza, la difesa in giudizio, il ricorso a collaborazione tra Enti attraverso le proprie strutture amministrative, medico-legali e sanitarie, professionali tecniche, oltre che attraverso le proprie Avvocature.

In tal modo si potrà dare applicazione ai mai utilizzati rimedi legislativi e si potranno fronteggiare emergenze e criticità, senza costi aggiuntivi, valorizzando il personale interno ed anzi riducendo le spese per rapporti esterni.

Un sistematico e generalizzato ricorso alle convenzioni tra Enti per lo svolgimento in comune di alcune attività professionali integrate medico-legali, giuridiche e tecniche, consentirà altresì di dare seguito alle indicazioni degli Organi di controllo degli Enti previdenziali, nonché di offrire una spinta verso più moderne ed adeguate forme e modalità di lavoro in **gruppi o team interprofessionali di avvocati, medici e tecnici.**

Conseguenzialmente, si potranno prevedere ipotesi di sostegno all'applicazione di disposizioni (ad esempio la direttiva n. 10/10, emanata lo scorso 30 luglio dal Dipartimento della Funzione Pubblica e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 6 ottobre 2010) sulla **formazione dei dipendenti pubblici**, con vantaggi in termini di qualità e di razionalizzazione delle risorse finanziarie disponibili per le attività formative dei pubblici dipendenti, con forme di collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione e per la predisposizione dei piani formativi.

Inoltre, si potrà proficuamente rispondere alle ultime norme che ripropongono nell'ottica di competitività, semplificazione e deflazione, l'espletamento della **conciliazione obbligatoria**. La scrivente Associazione ha sostenuto, anche in

sede parlamentare (Commissione Lavoro, Previdenza Sociale Senato della Repubblica, Audizione 16 maggio 2007), una proposta di applicazione di forme conciliative ovvero di definizione precontenziosa nel processo previdenziale.

;;;;;;;;;;;;;

III.

RIDUZIONE INCARICHI E CONVENZIONI CON PERSONALE ESTERNO NON DIPENDENTE O A RAPPORTO LIBERO-PROFESSIONALE.

ELIMINAZIONE E RIDUZIONE DOPPI E TRIPLI RAPPORTI DI LAVORO, INCARICHI E CONVENZIONI. RIDUZIONE COSTI P.A.. VALORIZZAZIONE DEL PERSONALE DIPENDENTE.

Nella determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE (INPS) per l'esercizio 2010, Relatore: Presidente Antonio Ferrara, (Determinazione n. 77/2011) si legge:

*"...Nella generale azione di riordino appaiono comunque in progressiva emersione elementi sintomatici di una linea tendenziale uniformata alla **esternalizzazione** delle attività dell'Istituto, in parte connessa anche al blocco delle assunzioni, che risulta tuttavia attuata – come già più volte sottolineato - in assenza di un piano complessivo e di una compiuta analisi di costi e benefici, con possibili rischi di **incidenze negative sulla stessa motivazione del personale dipendente.***

*Punto nodale per il buon funzionamento del sistema e dei piani straordinari rimane comunque – come già detto in precedenza e si dirà successivamente - l'effettivo impiego, tanto nelle commissioni delle ASL quanto per le ulteriori funzioni istituzionali, dei **medici dell'Ente**, che vengono invece integrati da un crescente numero di professionisti esterni, con contratto di lavoro autonomo, in un numero complessivo ormai superiore all'intera dotazione di ruolo...", mettendo in crisi gli assetti "soprattutto di rigorosa valutazione sulla effettiva e uniforme correttezza degli accertamenti sanitari e nella erogazione delle prestazioni su tutto il territorio".*

Sotto il profilo dei costi e delle rilevazioni di bilancio, viene rilevato che "gli oneri per il personale in attività di servizio imputati alla UPB4 non esauriscono tutte le spese inerenti le risorse umane, che trovano allocazione anche nella UPB5, nell'ambito delle categorie degli oneri di funzionamento e degli interventi diversi...".

Appare rilevante, nella presente trattazione sul costo globale delle risorse umane non con rapporto di dipendenza e sulle corrispondenti politiche di gestione, segnalare alcune spese emblematiche delle dimensioni e dell'andamento dell'acquisizione di prestazioni di medici esterni a rapporto libero professionale.

*Viene infine indicato che occorrerebbe **evitare duplicazioni di attività** e limitare il numero di accessi a visita, cui spesso sono sottoposti i medesimi soggetti, a tutto vantaggio degli utenti e dell'economicità del procedimento.*

Così pure il Magistrato di Controllo in INAIL, nella Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO (INAIL) per l'esercizio 2010 rileva che "*hanno analogamente confermato, per il 2010, le convenzioni stabilite dall'IPSEMA con medici esterni, per ovviare a carenze del relativo organico.... PERSONALE n. 3 DOTAZIONE ORGANICA. Il patrimonio delle*

*risorse umane che opera in INAIL risulta quantificato al 31 dicembre 2010 in n. 9.495 unità di personale a contratto di pubblico impiego - al netto delle unità acquisite dal 31 maggio 2010 ex d.l. n. 78/2010, a seguito dell'incorporazione in INAIL degli Enti soppressi ISPESL ed IPSEMA, nelle more dei decreti interministeriali di trasferimento - cui si aggiungono n. 40 dipendenti a contratto privatistico "grafici", n. 199 a contratto "metalmeccanici" e **n. 1.036 medici specialisti ambulatoriali a rapporto d'opera professionale**".*

Ed ancora: si registra, peraltro, un mantenimento consolidato dell'apporto professionale specialistico fornito dai medici a rapporto libero professionale. I rapporti libero professionali stipulati con i medici ammontavano a 1.032 nell'anno 2009 e si attestano in 1.036 nel 2010.

Si rende necessario, visto il continuo aumento della spesa pubblica a fronte del costante decremento del personale dipendente, scendere nel dettaglio dell'esame del ricorso ai rapporti a contratto libero-professionale o a convenzione (in particolar modo incidenti nel settore medico) per verificare se, ove fossero riscontrate duplicazioni di funzioni con quelle di dipendenti interni, sia possibile la riduzione dei rapporti con personale esterno, con conseguente notevole riduzione dei costi. E' anche ipotizzabile che una parte di eventuali duplicati esterni siano direzionati a supportare l'attività di altri Enti.

A sostegno del generale interesse a creare occupazione, oltre alla verifica della duplicazioni di funzioni, si dovrebbe tenere conto dello **svolgimento del doppio, triplo lavoro** favorendo la massima distribuzione di occasioni di lavoro e del reddito. Nel senso, che eventuali riduzioni se necessarie potrebbero avere effetti meno deleteri e vitali nei confronti di soggetti che hanno già altri redditi da lavoro. Tutto questo nell'ottica di valorizzare il personale dipendente creando, con i risparmi di spesa conseguiti, le condizioni per possibili recuperi di risorse economiche per perseguire anche in futuro lo sblocco della contrattazione sindacale del personale dipendente, con conseguente rafforzamento delle funzioni pubbliche esercitate dagli Enti.

14 maggio 2014