



COMUNE DI PIANORO

Città metropolitana di Bologna

Ufficio del Segretario Generale

Prot. 0005426

Pianoro, 17 aprile 2015

- Ai responsabili coordinatori
- Alle P.O.

e p.c. All'Ill.mo Sindaco

Oggetto: Attività di prevenzione della corruzione: approvazione definitiva del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2015/2017 e del Programma della trasparenza.
Misure comportamentali immediatamente efficaci.

Si ritiene opportuno svolgere alcune riflessioni di sistema, finalizzate ad agevolare la messa in campo degli adempimenti e degli strumenti operativi necessari a dare piena attuazione all'interno dell'Ente dei processi di prevenzione dell'illegalità oggetto della legge 6.11.2012, n. 190. La normativa in questione, nota come legge "anticorruzione", ha dettato una serie di misure finalizzate a prevenire il verificarsi di fenomeni corruttivi e di diffusa illegalità all'interno delle pubbliche amministrazioni, nella consapevolezza evidenziata che la repressione penale non può prendere su di sé ed esaurire il compito della prevenzione, sviluppandosi attraverso accertamenti ex post. L'approccio innovativo della legge 190/2012 consiste, dunque, nell'imporre alle pubbliche amministrazioni l'adozione di una serie di misure organizzative che, analizzando le criticità dell'organizzazione dell'Ente e i rischi insiti nei processi attraverso cui si esercitano le funzioni fondamentali e si erogano i servizi ai cittadini e alle imprese, si concretizzano in uno specifico Piano Anticorruzione, che individua tutti gli strumenti efficaci a prevenire i fenomeni di illegalità, ovvero a contenere il rischio. Giova, inoltre, ribadire che – come chiarito dalla circolare n. 1/2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica - con la normativa in questione il legislatore intende prevenire non soltanto il reato di corruzione, ma tutti i fenomeni di illegalità all'interno della pubblica amministrazione legati all'abuso della funzione da parte del dipendente pubblico ovvero all'uso distorto dei poteri a vantaggio personale (cd. maladministration).

In questo nuovo approccio basato sulla cultura della prevenzione, nella legge n. 190/2012 possono individuarsi in modo sintetico e schematico 3 tipologie di strumenti, tutti finalizzati a raggiungere gli obiettivi fissati dalla norma: a) l'introduzione di un nuovo concetto, di derivazione comunitaria, di trasparenza, che si realizza attraverso l'uso di strumenti telematici, obbligando le pubbliche amministrazioni a rendere note in una apposita sezione dei loro siti denominata "Amministrazione Trasparente" una mole articolata di dati che riguardano i regolamenti, l'organizzazione, i redditi ed il patrimonio degli organi politici, i dati personali e patrimoniali dei dirigenti e quelli del personale dipendente, nonché tutte le notizie relative ai procedimenti, alle regole per ottenere contributi e benefici economici, nonché alle notizie sulle procedure di scelta



dei vari contraenti, con l'indicazione in modo semplice e chiaro dei costi sostenuti, dei soggetti con cui si è contrattato e delle somme erogate; insomma, la trasparenza, intesa come accessibilità totale alle informazioni della pubblica amministrazione, è considerata dal legislatore un pre-requisito nella prevenzione della corruzione e dell'illegalità, valorizzando l'impostazione nordeuropea dell'open government secondo cui il controllo diffuso sulla spesa delle risorse pubbliche costituisce un fattore deterrente verso gli sprechi e l'allocazione distorta o illegale delle stesse; b) l'obbligo delle amministrazioni di nominare un responsabile della prevenzione della corruzione, con il compito di analizzare – insieme ai responsabili dei settori - tutti i processi e l'assetto organizzativo dell'ente, individuando per ciascuno di essi (ed in particolare per i procedimenti elencati nel comma 16 dell'articolo unico della legge) il tipo di rischio cui sono esposti, valutandone il diverso livello di esposizione e proponendo interventi organizzativi in grado di prevenire il medesimo rischio, e attivando specifiche tecniche di monitoraggio e controllo sull'efficace attuazione del piano e sulla persistente idoneità dello stesso a garantire la prevenzione del rischio in presenza di modifiche nell'assetto organizzativo o nell'attività dell'amministrazione; risulta evidente che nell'ottica indicata dalla norma risulta di fondamentale importanza non soltanto la predisposizione del piano di prevenzione ma il coordinamento delle misure previste per la sua attuazione con il sistema di controlli interni, regolamentato dal consiglio comunale in attuazione dell'art. 3 del D.L. 174/2012, convertito dalla legge n. 213/2012: la preliminare verifica da parte dei dirigenti (controllo di regolarità amministrativa) sugli atti di gestione istruiti dai responsabili di procedimento ed il controllo successivo del segretario comunale debbono tendere alla verifica del rispetto delle misure del piano anticorruzione; c) **l'introduzione di specifiche norme che incidono sul personale e sui dirigenti, finalizzate ad assicurare l'imparzialità e l'indipendenza degli stessi rispetto ai procedimenti di cui curano l'istruttoria, nonché la formazione continua.** Rientrano in questa tipologia di strumenti: tutte le norme che impediscono ai dipendenti condannati (anche con sentenza non passata in giudicato) per reati contro la pubblica amministrazione di far parte delle commissioni per l'affidamento di contratti di lavori, servizi o forniture, ovvero per la concessione di sussidi o contributi (cfr. comma 46); - le norme che prevedono specifiche ipotesi di inconfiribilità di incarichi o di incompatibilità a svolgere incarichi di vertice per i soggetti condannati ovvero per quelli che per un certo periodo antecedente all'assunzione dell'incarico abbiano ricoperto cariche negli enti conferenti (cfr. decreto legislativo n. 39/2013); - l'istituto della rotazione nei settori maggiormente esposti al rischio della corruzione, ed il divieto di cumuli di incarichi in capo ai dirigenti pubblici; - le norme sul conflitto di interessi (art. 6-bis della L. 241/1990, introdotto dall'art. 1 c. 41 della L. 190/2012). All'interno di tali misure si inquadra anche il *Codice di Comportamento* dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, al quale il comma 44 della legge (che ha sostituito l'art. 54 del d. lgs. 165/2001) ha attribuito la finalità di prevenire i fenomeni di corruzione e di garantire i doveri costituzionali di diligenza, lealtà ed imparzialità del dipendente pubblico, che opera a servizio esclusivo della cura dell'interesse pubblico; in base al novellato comma 6 dell'art. 54 cit. "sull'applicazione dei codici di comportamento vigilano i dirigenti di ciascuna struttura, le strutture di controllo interno e gli uffici di disciplina". La norma prevede che il Codice è approvato con DPR e che la violazione dei doveri in esso contenuti è fonte di responsabilità disciplinare, idonea ad integrare anche la misura espulsiva del licenziamento. E', inoltre, previsto che - in aggiunta al *Codice di Comportamento* generale (approvato con DPR n. 62/2013 ed entrato in vigore il 19.6.2013) - ciascuna pubblica amministrazione "definisce un proprio codice di comportamento che integra e specifica il codice di comportamento" di cui al DPR 62/2013. Il Comune di Pianoro ha approvato il *Codice di Comportamento* con deliberazione G.C. n. 6 del 22.01.2014 ritualmente pubblicato nella sezione trasparenza e portato a conoscenza di tutti i dipendenti a cura dell'ufficio personale. Ai fini di quanto richiesto dalle norme sopra richiamate, l'amministrazione comunale di Pianoro ha adottato anche i seguenti provvedimenti: - decreto sindacale di individuazione del



responsabile della prevenzione della corruzione individuato nel ruolo e nella persona del Segretario Generale, Dott.ssa Giuseppina Crisci; - decreto sindacale di individuazione del responsabile della trasparenza, individuato nel ruolo e nella persona dell'istruttore direttivo Luca Bartolotti; - deliberazione della Giunta Comunale n. 30 del 15.04.2014 di approvazione definitiva del secondo Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2015/2017 contenente anche il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità 2015/2017 da pubblicarsi nella sezione trasparenza e da comunicare a tutti i dipendenti; - formazione dell'istruttoria che porterà a breve e comunque nel corso dell'anno all'approvazione del regolamento per il conferimento degli incarichi ai dipendenti comunali. Dal complesso sistema normativo fin qui riassunto si ricavano alcuni obblighi che devono trovare immediata attuazione e applicazione da parte delle Posizioni Organizzative, che vengono qui riassunti: a) estensione dell'efficacia del codice di comportamento. In base all'art. 2, comma 3 del DPR 62/2013 e al Codice di comportamento del Comune di Pianoro, **in tutti i contratti di collaborazione e consulenza e nei contratti con imprese fornitrici di servizi o beni o che realizzano opere in favore dell'amministrazione, deve essere inserita una clausola che individua una apposita causa di risoluzione o decadenza del rapporto contrattuale nell'ipotesi in cui i collaboratori o consulenti dell'amministrazione ovvero i collaboratori a qualsiasi titolo delle imprese violino gli obblighi derivanti dal codice di comportamento; per i contratti in essere, in applicazione del principio dell'eterointegrazione del contratto, è opportuno inviare una comunicazione ai collaboratori o consulenti o alle imprese informandoli dell'avvenuta integrazione del contenuto del contratto con gli obblighi di comportamento sanciti dal codice, chiedendo la restituzione di copia della lettera, con la firma per ricevuta ed accettazione; b) attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro con la p.a. In base al comma 16-ter dell'art. 53 del D.Lgs. 165/2001, "i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri". Ne consegue l'obbligo di inserire in tutti i contratti di assunzione del personale una apposita clausola che prevede il divieto in capo al dipendente di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o autonomo) per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente stesso; **allo stesso modo, sussiste l'obbligo di inserire nei bandi gara o negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici, anche mediante procedura negoziata, una apposita clausola che impedisca la partecipazione (condizione soggettiva) ai soggetti che hanno concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo ad ex dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto della medesima pubblica amministrazione nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto; in tutti i contratti d'appalto deve essere inserita la seguente clausola: "Ai sensi dell'art. 53, comma 16-ter del decreto legislativo n. 165/2001, l'aggiudicatario – sottoscrivendo il presente contratto attesta di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi, per il triennio successivo alla cessazione del rapporto, ad ex dipendenti del comune committente, che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto della pubblica amministrazione nei propri confronti". Si tenga conto che la norma sancisce la nullità dei contratti conclusi e degli incarichi attribuiti in violazione di tale divieto, ed individua una ipotesi di incapacità negoziale nei confronti della p.a. per tre anni in capo ai privati che hanno concluso tali contratti o attribuito gli incarichi in questione; c) **le situazioni di conflitto di interessi Il novellato art. 6-bis della L. 241/1990 prevede che il responsabile del******



procedimento deve astenersi in caso di conflitto di interessi, anche potenziale. L'art. 7 del DPR n. 62/2013 e il codice di comportamento dei dipendenti adottato dal Comune prevedono l'obbligo di astensione in capo al dipendente quando le decisioni o le attività possano coinvolgere interessi "propri, ovvero di parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi... o quando sussistano ragioni di convenienza". Entrambe le norme prevedono l'obbligo di segnalazione in capo al dipendente della situazione di conflitto, al proprio responsabile di settore, il quale decide sull'astensione. Nell'ipotesi di conflitto in capo al responsabile di settore, la segnalazione va effettuata al responsabile della prevenzione della corruzione. E', dunque, necessario che in ogni atto istruttorio il responsabile del procedimento espressamente dichiari l'insussistenza a proprio carico di ipotesi di conflitto di interessi, ovvero l'avvenuta segnalazione al responsabile e le motivazioni per le quali questi ha eventualmente deciso che il conflitto non sussiste. Tutto ciò chiarito, si evidenzia la necessità di procedere, da parte di ciascun dipendente, alla lettura del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e degli obblighi in esso contenuti, nonché del Codice di comportamento (peraltro già trasmesso a ciascun dipendente) e del regolamento per il conferimento degli incarichi ai dipendenti comunali una volta approvato, sebbene **fin da subito è necessario che i dipendenti osservino la seguente condotta che in via del tutto preliminare deve connotarsi della comunicazione al proprio responsabile nonché al responsabile, al responsabile del servizio personale e al responsabile dell'anticorruzione preliminare di intendimento di assumere qualunque tipo di incarico anche se non remunerato (sia nella fattispecie della gratuità dell'incarico che di incarico soggetto a rimborso spese documentate).**

Ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, a tempo pieno e parziale con percentuale superiore al 50%, sono vietati gli incarichi abituali e professionali. A tutti sono preclusi gli incarichi che determinano conflitti d'interesse indipendentemente dalla remuneratività degli stessi.

Si tratta, quindi, sia degli incarichi sottoposti a preventiva autorizzazione da parte dell'Amministrazione di appartenenza che quelli che possono essere assunti in deroga all'obbligo indicato dal comma 7, dell'art. 53 del D.Lgs. 165/2001. L'autorizzazione deve, infatti, essere anticipatamente richiesta dai dipendenti pubblici solamente per lo svolgimento d'incarichi retribuiti. Non rientrano nell'obbligo di preventiva autorizzazione nemmeno gli incarichi per i quali è corrisposto solo il rimborso delle spese documentate.

Le deroghe (comma 6, art. 53, D.Lgs. 165/2001), inoltre, valgono anche per collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili, utilizzazione economica da parte dell'autore o inventore di opere dell'ingegno e di invenzioni industriali, partecipazione a convegni e seminari; incarichi per lo svolgimento dei quali il dipendente è posto in posizione di aspettativa, di comando o di fuori ruolo; incarichi conferiti dalle organizzazioni sindacali a dipendenti presso le stesse distaccati o in aspettativa non retribuita; attività di formazione diretta ai dipendenti della pubblica amministrazione nonché di docenza e di ricerca scientifica. La deroga all'obbligo di ottenere il beneplacito, però, non significa che l'incarico può essere assunto.

Le cause preclusive continuano a sussistere e non sono assumibili, ad esempio, gli incarichi che presentano una situazione di conflitto d'interesse. Sono, inoltre, preclusi gli incarichi, rientranti nelle ipotesi di deroga dall'autorizzazione di cui all'art. 53, comma 6, del D.Lgs. n. 165/2001, che interferiscono con l'attività ordinaria



svolta dal dipendente pubblico in relazione al tempo, alla durata, all'impegno richiestogli, tenendo presenti gli istituti del rapporto d'impiego o di lavoro concretamente fruibili per lo svolgimento dell'attività.

Tali previsioni determinano **l'obbligo per il dipendente, ancorché non soggetto all'anticipata autorizzazione, di comunicare, in ogni caso, la proposta di conferimento dell'incarico**, per mettere l'Amministrazione di appartenenza nelle condizioni di valutare, o meno, se esistono cause preclusive allo svolgimento del compito. La valutazione non può essere rimessa solamente al prudente apprezzamento dello stesso dipendente candidato all'incarico.

Si specifica, poi, che gli incarichi a titolo gratuito da comunicare sono quelli che il dipendente è chiamato a svolgere in considerazione della professionalità che lo caratterizza all'interno dell'Amministrazione di appartenenza. A titolo esemplificativo si pensi all'ingegnere comunale che allena gratuitamente una squadra di calcio non deve effettuare nessuna comunicazione, poiché l'incarico non è connesso alla sua attività professionale.

La comunicazione, pertanto, ancorché non obbligatoria appare, comunque, sempre opportuna, in quanto l'Amministrazione potrà valutare l'interferenza con l'attività ordinaria svolta dal dipendente e il dipendente saprà di accettare e svolgere un incarico in assoluta tranquillità e nell'esercizio dei propri diritti.

La presente direttiva deve essere comunicata e trasmessa a tutti i dipendenti del comune a cura delle Posizioni Organizzative; di tale adempimento le stesse P.O. ne renderanno atto al Responsabile dell'anticorruzione con una dichiarazione attestante l'assolvimento dell'obbligo di informativa a tutto il personale dipendente assegnato alla P.O., precisando l'elenco del personale informato e relative modalità (mail, consegna a mano, ecc.).

La presente direttiva è soggetta all'obbligo di pubblicazione ai sensi dell'art. 12, comma 1 del D.Lgs. 33/2013, a cura del Responsabile della Trasparenza, sul sito istituzionale dell'Ente, nell'apposita sezione "*Amministrazione Trasparente – Disposizioni Generali – Atti Generali*", altresì raggiungibile dalla sezione "*Altri contenuti – Corruzione*".

**Il Segretario Generale
f.to Dott.ssa Giuseppina Crisci**