

## COMUNE DI BISUSCHIO

### PIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE 2014-2016

#### 1. Premessa.

La legge 190 del 2012, rubricata *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”* ha enucleato una serie di strumenti volti a dotare ciascuna amministrazione pubblica di un sistema organico di prevenzione da episodi a rischio di corruzione. In linea con la matrice internazionale da cui essa trae origine (Convenzione Onu contro la corruzione del 31 ottobre 2003 e Convenzione penale sulla corruzione del 27 gennaio 2009), la legge, e i decreti attuativi che ne sono scaturiti, conferisce al lemma corruzione un’accezione più ampia di quella solitamente utilizzata dalla legge penale. Se, infatti, per l’ordinamento italiano corruzione è sinonimo di svolgimento di un’attività pubblica in cambio di utilità indebite, la legge 190 ambisce a prevenire comportamenti che, seppur non sfocianti in ipotesi sanzionate dalla legge penale, diano luogo a rilevanti e patologiche deviazioni dell’attività amministrativa dal suo fine di perseguire l’interesse pubblico. Con la legge 190, il legislatore tende quindi a orientare l’attività pubblica verso comportamenti che rimangano immuni non solo da eventi consistenti nell’effettiva lesione del bene tutelato, ma anche da accadimenti nei quali il bene protetto è anche soltanto messo in pericolo. Ciò, in quanto appaiono sempre più rilevanti i nessi tra sviluppo economico e percezione della corruzione. La corruzione genera cioè dei costi sociali non solo nel momento in cui si manifesta nella sua effettività, ma già quando si avverte la percezione del suo possibile insorgere. E’ in questo momento, infatti, che essa può far perdere chance di sviluppo a un Paese, rendendolo meno appetibile per chi intenda investire in esso. *Transparency international*, associazione non governativa e no profit che si propone di combattere la corruzione (<http://www.transparency.org>), misura ogni anno l’indice di percezione della corruzione del settore pubblico e politico di ciascuno Stato. L’elaborazione relativa al 2013 (<http://www.transparency.org/cpi2013/results>) colloca l’Italia al 69.mo posto su 175 censiti, insieme alla Romania terz’ultimo Paese dell’area Ue, prima di Bulgaria (77.mo posto) e Grecia (80.ma posizione).

In attuazione della legge 190, il governo ha emanato nel corso del 2013 il decreto legislativo 33 recante *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”* e il decreto legislativo 39 *“Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell’articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190”*. Il corpus di queste tre norme mette in campo un complesso organico di misure, di cui sono destinatarie tutte le pubbliche amministrazioni, tendenti a prevenire comportamenti anomali sul fronte della legalità. L’organicità di tutto l’impianto voluto dal legislatore è testimoniata dal fatto che la legge 190 sancisce

l'obbligo per ciascuna amministrazione pubblica di predisporre un piano di prevenzione della corruzione che, nell'intendimento del legislatore (articolo 1, comma 5, lettera a) della legge 190), "fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio".

Le esigenze cui il piano risponde sono declinate dal comma 9 dello stesso articolo 1: "a) individuare le attività, tra le quali quelle di cui al comma 16, nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle competenze previste dall'articolo 16, comma 1, lettera a-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; b) prevedere, per le attività individuate ai sensi della lettera a), meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione; c) prevedere, con particolare riguardo alle attività individuate ai sensi della lettera a), obblighi di informazione nei confronti del responsabile, individuato ai sensi del comma 7, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano; d) monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti; e) monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione; f) individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge". La legge prevede che negli enti locali il soggetto incaricato quale responsabile della prevenzione della corruzione sia il segretario comunale. Il responsabile provvede, tra l'altro (articolo 1, comma 10, legge 190): "a) alla verifica dell'efficace attuazione del piano e della sua idoneità, nonché a proporre la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione; b) alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione; c) ad individuare il personale da inserire nei programmi di formazione di cui al comma 11". Il sistema organico di misure di prevenzione delineato dal legislatore è articolato su due livelli. Il primo, comune a tutte le pubbliche amministrazioni, è contenuto nel piano nazionale anticorruzione, approvato dal Dipartimento della Funzione Pubblica (<http://www.funzionepubblica.gov.it/comunicazione/notizie/2013/settembre/11092013---approvato-dalla-civit-il-pna.aspx>). Il secondo consiste invece nella redazione, da parte di ciascuna amministrazione, di un Piano triennale di prevenzione della corruzione (Ptpc). Il Pna fornisce delle linee guida molto dettagliate sulle modalità di redazione dei singoli Ptpc. Il presente piano è stato orientato da quelle linee guida prefiggendosi il compito di individuare le strategie fondamentali per la prevenzione della corruzione a livello locale e di munire una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici allo stesso rischio creando, inoltre, un collegamento tra corruzione - trasparenza – piano della performance per una minimizzazione del rischio stesso. Il concetto di corruzione assunto dal presente piano a oggetto di valutazione corrisponde a quello individuato nel paragrafo 2.1 del Pna, che si riporta di seguito: "poiché il Pna è uno strumento finalizzato alla prevenzione, il concetto di corruzione che viene preso a riferimento nel presente documento ha un'accezione

*ampia. Esso è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo". Il presente piano costituisce un documento in continua evoluzione. Al di là del suo aggiornamento annuale, esso è quindi suscettibile di ulteriori modifiche in corso di anno anche a seguito di rilevazioni provenienti da soggetti portatori di interesse.*

## **2. Descrizione dell'ente**

Popolazione legale al censimento del 09/10/2011 n. 4267;

Popolazione residente alla fine del penultimo anno precedente n. 4293, di cui maschi n. 2093 e femmine n. 2200; nuclei familiari n. 1747;

Popolazione massima insediabile come da strumento urbanistico vigente abitanti n. 5256 entro l'anno 2018;

Livello di istruzione della popolazione residente: livello medio di istruzione è la licenza media inferiore;

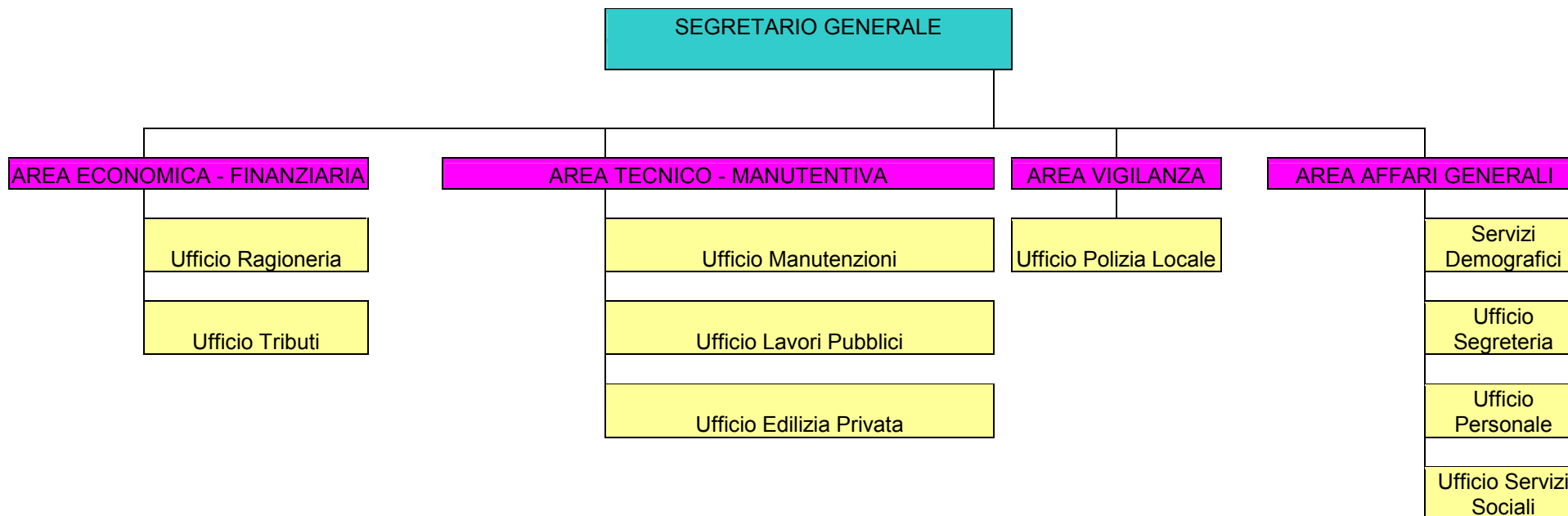
Superficie in kmq 7,12;

Risorse idriche n. 4 fiumi e torrenti;

Strade: statali km 3, provinciali km 4,2, comunali km 9,8, vicinali km 19;

Economia insediata: le maggiori ditte/industrie presenti sul territorio sono tre (tessile-cosmetici-ascensori e quadri elettrici); risultano insediate numerose attività di artigiano minore (carrozzerie, imprese edili, assemblaggio, autoriparazioni, officine meccaniche, minuterie metalliche); le attività commerciali ed i pubblici esercizi sono: 10 pubblici esercizi – un centro ricreativo anziani – 28 attività commerciali a sede fissa – 1 attività media struttura di vendita (supermercato Tigros) – 7 parrucchieri – 2 estetiste – 9 licenze P.S. – il mercato settimanale comprende 5 banchi di vendita al dettaglio – 1 circolo privato (Acli).

## ORGANIZZAZIONE – ORGANIGRAMMA DEL COMUNE DI BISUSCHIO



### 3. La redazione del piano

Ai sensi dell'art. 1 comma 9, lett. a) della legge 190/2012 il piano di prevenzione della corruzione deve individuare "le attività, tra le quali quelle di cui al comma 16, nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle competenze previste dall'art. 16, comma 1, lettera a-bis) del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165".

Nell'adempimento del suddetto obbligo, in sede di prima adozione del Piano Anticorruzione, il processo per l'individuazione delle attività a più elevato rischio di corruzione si è articolato in tre fasi a), b), e c) per cui sono state precisate le seguenti cautele:

#### a) Mappatura dei processi e procedimenti

Si è proceduto ad effettuare una "catalogazione" dei processi presenti nel Comune di Bisuschio, diversificandoli secondo le finalità istituzionali e assegnando, secondo quanto previsto dall'articolo 2 della legge 241 del 1990, il termine per l'emanazione del

provvedimento finale. In proposito, val la pena di rilevare come la mappatura riguardi non solo i procedimenti amministrativi, ma tutti i processi di cui l'ente è titolare, comprendendo questi ultimi non solo le attività amministrative, come codificate dalla legge 241, ma anche le attività di diritto privato e le semplici operazioni materiali. Ovviamente queste ultime scontano una fisiologica difficoltà a essere censite, dovuta alla loro atipicità, dovendo rispondere alle mutevoli necessità che si presentano nella vita quotidiana dell'ente.

#### b) Valutazione del rischio corruttivo

Per ogni processo/procedimento individuato nell'elenco di cui alla lettera a), il rischio di corruzione è stato valutato sulla base dell'allegato 5 al Pna, "Tabella Valutazione del rischio" considerando rispettivamente gli indici di valutazione della probabilità dell'accadimento dell'evento corruttivo e gli indici di valutazione dell'impatto dell'evento corruttivo (calcolati entrambi con una media aritmetica fra i singoli rispettivi addendi). Si è poi calcolato il prodotto fra i due fattori sopracitati, giungendo ad avere un indice complessivo di rischio dei singoli processi/procedimenti.

#### c) Individuazione delle attività a maggior rischio di corruzione

La legge 190 (articolo 1, comma 16) individua quattro aree di rischio comuni a tutte le pubbliche amministrazioni, caratterizzate dal ricorrere dei procedimenti in materia di *"a) autorizzazione o concessione; b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163; c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati; d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del citato decreto legislativo n. 150 del 2009"*. Il Pna suggerisce di accorpate le singole attività dell'ente all'interno di ciascuna delle quattro aree, verificando nel contempo se residuano delle altre attività tali da costituire, per il rischio che esse possono generare, aree ulteriori rispetto a quelle delineate dal legislatore.

A tale scopo, si è proceduto, per ogni settore organizzativo in cui è articolato il comune, aggregando i valori derivanti dalle operazioni indicate alla lettera b) applicati ai processi/procedimenti di competenza, stabilendo un'implicita relazione fra questi e le funzioni presidiate dalla struttura medesima.

Le operazioni sono state coordinate dal segretario comunale, in stretta sinergia con l'ufficio personale e il personale incaricato di posizione organizzativa. In particolare, ciascun dirigente, per il settore di propria competenza, ha proceduto all'effettuazione della mappatura dei processi e alle operazioni di calcolo del rischio, sottoponendo le risultanze al segretario comunale che, coadiuvato dai propri collaboratori e in sinergia con la conferenza dei dirigenti, ha licenziato le tabelle allegate alla bozza di Ptpc presentato alla giunta comunale.

#### 4. Soggetti e ruoli della strategia di prevenzione

Come si è già accennato, la legge 190 assegna di norma al segretario comunale il ruolo di soggetto responsabile della prevenzione della corruzione. Alla elaborazione e all'attuazione del complesso di attività volute dal legislatore concorrono tuttavia tutti i soggetti che a vario titolo agiscono all'interno dell'amministrazione. Ai dirigenti è assegnato un ruolo fondamentale. L'articolo 16, comma 1, prevede che i dirigenti, tra l'altro: *"l-bis) concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti; l-ter) forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo; l-quater) provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva"*. Questa norma va affiancata:

- a) dall'articolo 8 del Ccnl 31.03.99 in materia di competenze del personale incaricato di posizione organizzativa negli enti in cui è presente la dirigenza: *"gli enti istituiscono posizioni di lavoro che richiedono, con assunzione diretta di elevata responsabilità di prodotto e di risultato: a) lo svolgimento di funzioni di direzione di unità organizzative di particolare complessità, caratterizzate da elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa; b) lo svolgimento di attività con contenuti di alta professionalità e specializzazione correlate a diplomi di laurea e/o di scuole universitarie e/o alla iscrizione ad albi professionali; c) lo svolgimento di attività di staff e/o di studio, ricerca, ispettive, di vigilanza e controllo caratterizzate da elevate autonomia ed esperienza"*;
- b) dall'articolo 11 dello stesso Ccnl che, per gli enti privi di dirigenza, attribuisce le funzioni di cui all'articolo 8 del contratto e dell'articolo 107 del Tuel ai responsabili degli uffici e dei servizi;
- c) dall'articolo 17, comma 2, lettera f) del Ccnl 1.4.99 che prevede l'esercizio di compiti che comportano specifiche responsabilità;
- d) dagli articoli 5 e 6 della legge 241 del 1990 che disciplina le modalità di individuazione di ciascun responsabile del procedimento e le funzioni ad esso attribuite.

Ferme restando le attribuzioni conferite dalla legge al segretario comunale e ai dirigenti, il presente piano si regge sulla previsione che rientrano tra le mansioni attribuite a ciascun dipendente ai sensi delle lettere b) , c) e d), anche le competenze che la legge, il Pna e il Ptpc individua come afferenti al processo di sua competenza.

In particolare, il personale incaricato di posizione organizzativa e i dipendenti incaricati di particolari responsabilità sono nominati referenti per la prevenzione per l'area di rispettiva competenza. Essi pertanto:

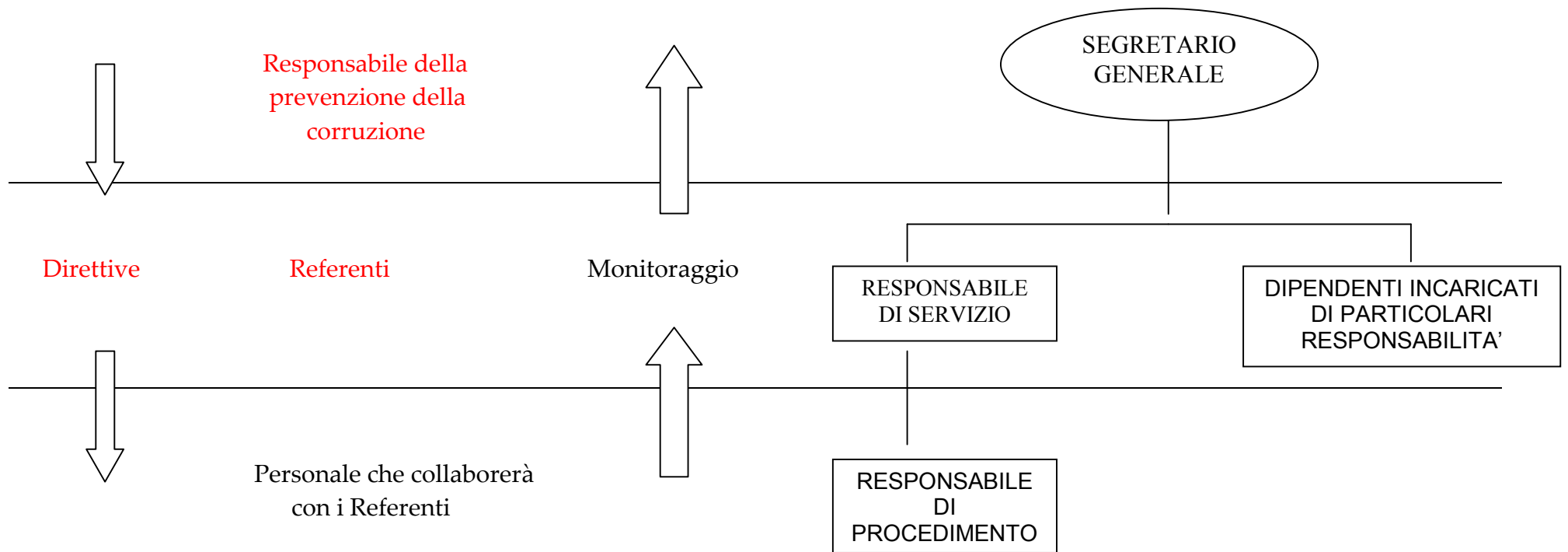
- a) svolgono attività informativa nei confronti del responsabile, affinché questi abbia elementi e riscontri sull'intera organizzazione ed attività dell'ente, ed un continuo monitoraggio sull'attività svolta dai responsabili del servizio assegnati all'ufficio di riferimento;
- b) forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo;
- c) provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva;
- d) partecipano al processo di gestione del rischio, propongono misure di prevenzione, assicurano l'osservanza del codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione;

Più in generale, tutti i dipendenti dell'ente:

- a) partecipano al processo di gestione del rischio;
- b) osservano le misure contenute nel piano di prevenzione della corruzione;
- c) segnalano le situazioni di illecito al proprio responsabile di servizio o all'ufficio procedimenti disciplinari;
- d) segnalano casi di personale conflitto di interesse.

In virtù dello schema sotto riprodotto e della norma in questione, il responsabile della prevenzione della Corruzione, tenendo conto del d.lgs. 165/2001 e delle disposizioni di cui alla L. 190/2012:

- a) svolge i compiti indicati nella circolare del DFP n. 1/2013 e i compiti di vigilanza sul rispetto delle norme in materia di inconferibilità e incompatibilità (d.lgs. 39/2013)
- b) elabora la relazione annuale sull'attività svolta e ne assicura la pubblicazione;
- c) svolge, in quanto figura coincidente, la funzione di responsabile della trasparenza.



## 5. Le aree a maggior rischio di corruzione

L'individuazione delle aree di rischio ha la finalità di consentire l'emersione delle aree e delle attività dell'ente a più elevato rischio corruzione che dovranno condurre all'implementazione di misure di prevenzione.

Come già accennato, la legge 190 ha individuato delle particolari aree di rischio, che si riportano qui di seguito, ritenendo che fossero comuni a tutte le amministrazioni:

- a) processi finalizzati all'acquisizione e alla progressione del personale;
- b) processi finalizzati all'affidamento di lavori, servizi e forniture nonché all'affidamento di ogni altro tipo di commessa o vantaggio pubblico disciplinato dal d.lgs. 163/2006;



- c) processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- d) processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.

Dalla rilevazione effettuata sulla base degli indici di rischio calcolati per ciascun processo non è emersa la sussistenza di altre aree a rischio. E' possibile giungere a questa conclusione sulla base della considerazione che non vi sono processi non rientranti nelle quattro aree di rischio già tipizzate dal legislatore che totalizzano punteggi superiori a 13/25, considerata come soglia in grado di generare un volume di allerta tale da identificare un'area di rischio a sé stante.

## **6. Azioni e misure di contrasto**

Per ciascuna area di rischio debbono essere determinate delle misure di intervento che vadano a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi, indicandone altresì la modalità, i responsabili, i tempi di attuazione e gli indicatori.

Di seguito si riportano le misure introdotte o in corso di introduzione, assumendo a linea guida ancora una volta il Pna.

### a) Adozione del Ptpc.

E' la misura che compendia in sé tutte le altre, dovendo riportare l'indicazione di tutte le cautele introdotte nell'organizzazione dell'ente. La sua rilevanza, tuttavia, non è limitata ai contenuti, ma concerne anche il processo con cui il piano è elaborato. La partecipazione alla redazione di tutti i soggetti indicati nel paragrafo 4, ciascuno ovviamente in linea con la posizione ricoperta nell'ente, garantisce infatti da una parte una rappresentazione quanto più completa della realtà in cui il piano opera e dall'altra una condivisione capillare delle finalità del piano e degli strumenti da esso individuati per prevenire e contrastare fenomeni patologici. Ciò rileva, evidentemente, acquisendo nel piano delle rilevazioni bottom-up che facilitino, attraverso la catena di comando in cui è strutturato l'ente, la rappresentazione quanto più è possibile in tempo reale della mappa del rischio. Il piano, come già accennato, è un documento in continuo divenire. La partecipazione di tutti gli attori alla predisposizione del piano è quindi riferita anche ai momenti delle successive implementazioni e aggiornamenti.

b) La formazione.

Sia la legge 190 che il Pna attribuiscono alla formazione del personale un ruolo determinante nell'attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione. L'esercizio consapevole del ruolo permette infatti, a tutti i livelli, di potersi difendere da eventuali ingerenze o rischi di comportamenti devianti.

Un'esposizione completa delle misure da intraprendere in materia di formazione non può prescindere, in questa sede, dai vincoli finanziari che varie disposizioni di legge statali hanno imposto alle amministrazioni locali in materia di spesa per la formazione del personale. Ad oggi, il riferimento normativo è costituito dall'art. 6, comma 13 del d.l. 78 del 2010, convertito nella legge 122 dello stesso anno ai sensi del quale:

“13. A decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009.

Le predette amministrazioni svolgono prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione. Gli atti e i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale. La disposizione di cui al presente comma non si applica all'attività di formazione effettuata dalle Forze armate, dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco e dalle Forze di Polizia tramite i propri organismi di formazione.”

Detta norma, applicata al comune di Bisuschio, determina un vincolo di spesa annua pari a € 942,00. Occorre tuttavia registrare che con sentenza 139 del 2012, la Corte costituzionale ha ritenuto che detta norma costituisca per le autonomie locali mera disposizione di principio. Ciò potrebbe permettere, con un'accurata azione di dosaggio delle risorse finanziarie possedute da ciascun ente, la soddisfazione della disposizione contrattuale contenuta nell'articolo 23 del ccnl 1.4.99 in materia di sviluppo delle attività formative.

In ogni caso, la formazione dei dipendenti è ritenuta dalla legge stessa uno degli strumenti fondamentali per l'azione preventiva.

È necessario definire percorsi formativi che sviluppino e migliorino le competenze individuali e la capacità dell'ente di assimilare una buona cultura della legalità traducendola nella quotidianità dei processi amministrativi e delle proprie azioni istituzionali.

La formazione avverrà secondo due linee. La prima, consistente in una serie di incontri cui parteciperanno tutti i dipendenti, riguarderà i fondamenti della cultura della legalità, attraverso la disamina dei principali istituti attinenti al tema. Tali incontri potranno avvenire in sede e saranno tenuti dal segretario comunale. La seconda, di carattere più specialistico, sarà indirizzata prevalentemente allo stesso segretario comunale, ai titolari di posizioni organizzativa e al personale incaricato di specifiche responsabilità e verterà su temi settoriali attinenti alle mansioni svolte da parte di ciascun interessato.

Il piano di formazione annuale dei dipendenti con le linee guida sarà predisposto ed allegato alla Relazione previsionale e programmatica 2014-2016.

c) I codici di comportamento.

L'articolo 54 del d. lgs 165 del 2001, nel testo novellato dalla legge 190, prevede che: *"1. Il Governo definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico. Il codice contiene una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati in relazione alle funzioni attribuite, e comunque prevede per tutti i dipendenti pubblici il divieto di chiedere o di accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità, in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati, fatti salvi i regali d'uso, purché di modico valore e nei limiti delle normali relazioni di cortesia. 2. Il codice, 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, è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale e consegnato al dipendente, che lo sottoscrive all'atto dell'assunzione. 3. La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare. La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniquale volta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti. Violazioni gravi o reiterate del codice comportano l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 55-quater, comma 1. 4. Per ciascuna magistratura e per l'Avvocatura dello Stato, gli organi delle associazioni di categoria adottano un codice etico a cui devono aderire gli appartenenti alla magistratura interessata. In caso di inerzia, il codice è adottato dall'organo di autogoverno. 5. Ciascuna pubblica amministrazione definisce, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione, un proprio codice di comportamento che integra e specifica il codice di comportamento di cui al comma 1. Al codice di comportamento di cui al presente comma si applicano le disposizioni del comma 3. A tali fini, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) definisce criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione. 6. Sull'applicazione dei codici di cui al presente articolo vigilano i dirigenti responsabili di ciascuna struttura, le strutture di controllo interno e gli uffici di disciplina. 7. Le pubbliche amministrazioni verificano annualmente lo stato di applicazione dei codici e organizzano attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione degli stessi".*

In attuazione di detta norma, il governo ha emanato il DPR 62 del 2013 rubricato *"Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165"*. Tale corpo normativo, direttamente applicabile anche al personale delle autonomie locali è stato diramato al personale dipendente mediante e-mail istituzionale e possibilità di

consultazione sul sito internet dell'Ente. Inoltre, in applicazione all'articolo 54, comma 5, del decreto 165, citato, è stata predisposta la bozza di Codice integrativo. La stessa è stata resa conoscibile ai dipendenti e a terzi mediante lettera, avviso e possibilità di consultazione sul sito istituzionale ed è stata approvata con deliberazione della giunta comunale n. 5 del 29.01.2014. Le norme contenute nel decreto 62 e nel codice di comportamento integrativo sono cogenti per tutti i loro destinatari. La loro violazione comporta quindi l'applicazione di sanzioni disciplinari previste negli stessi codici e nel codice disciplinare previsto dal vigente Ccnl. I codici hanno quali loro destinatari:

- a) i dipendenti a tempo indeterminato e determinato dell'ente, ivi compresi i titolari di incarichi negli uffici di diretta collaborazione con i vertici politici;
- b) i collaboratori o consulenti con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo;
- c) i soggetti che con lo stesso hanno rapporti di collaborazione di qualsiasi natura ed ai lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità utilizzati dall'ente;
- d) relativamente alle attività svolte per conto dell'ente, ai dipendenti, i collaboratori ed ai soggetti comunque utilizzati dalle società fornitrici di beni o servizi e/o che realizzano opere in favore dell'amministrazione. A tal fine nei contratti e/o nelle convenzioni stipulate con le stesse vengono inserite clausole per la effettuazione delle contestazioni, la irrogazione di sanzioni e la eventuale risoluzione del contratto.

Spetta a ciascun titolare di posizione organizzativa verificare il rispetto del codice da parte del personale a qualunque titolo ad esso assegnato ai sensi delle precedenti lettere del presente paragrafo, assumendo idonee misure a che quanto indicato alla lettera d) sia costantemente rispettato.

I meccanismi di denuncia delle violazioni dei codici di comportamento sono quelli previsti dall'articolo 55 bis del decreto 165. L'ufficio competente a emanare pareri sull'applicazione del codice integrativo è il servizio personale, di concerto con il segretario comunale in qualità di responsabile del Ptpc.

#### d) La rotazione del personale

L'attuazione di questa misura, prevista dal punto B.5 dell'allegato 1 al Pna, deve trovare il giusto temperamento con la tutela delle specificità professionali, allo scopo di garantire la continuità dell'azione amministrativa. Il legislatore (articolo 1, comma 10, lettera b) legge 190) ha limitato l'applicazione della misura alle *"attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione"*. Ciò induce a circoscrivere l'ambito di applicazione della misura non solo alle aree a rischio, sopra delineate, ma probabilmente

addirittura alle attività in cui l'evento temuto non è una corruzione genericamente intesa quale "deviazione patologica dell'attività amministrativa dal suo fine di perseguire l'interesse pubblico" (cfr. paragrafo 1), ma la corruzione tipizzata e punita dalla legge penale. Il perché è evidenziato sia dal Pna (paragrafo B.5 dell'allegato 1) che dall'"Intesa tra Governo, Regioni ed Enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 60 e 61, della legge 190 del 2012" stipulata il 24 luglio 2013 ove si afferma che *"l'attuazione della misura deve avvenire in modo da tenere conto delle specificità professionali in riferimento alle funzioni e in modo da salvaguardare la continuità della funzione amministrativa"*. L'alta specializzazione sempre più necessaria che lo svolgimento dell'attività amministrativa e tecnica del comune comporta, fa sì infatti che il personale riceva nel corso della propria carriera una formazione molto specifica, necessaria per far fronte alle complessità crescenti con cui gli è richiesto di confrontarsi. Un sistema di rotazione adottato acriticamente potrebbe generare effetti distorsivi sull'efficacia e l'efficienza dell'attività amministrativa, non andando di contro a intercettare esigenze di altro genere meritevoli di essere salvaguardate. La previsione della misura va quindi contestualizzata. A tale scopo, e anche in considerazione del significato specifico che il legislatore ha voluto qui imprimere al concetto di corruzione, è corretto notare come dall'analisi dei processi emergano due elementi tra di loro concordanti: da una parte, un indice medio di pericolosità, calcolato secondo le modalità di cui all'allegato 5 del Pna piuttosto basso (indice medio 2,30 su n. 307 processi mappati in relazione alla probabilità di accadimento, indice medio 2,05 su n. 307 processi mappati in relazione all'impatto e 4,92/25 quale indice del rischio complessivo) e dall'altra l'assenza di aree di rischio diverse da quelle definite dal legislatore. Ciò porta a conferire alla misura una portata residuale rispetto all'esigenza di garantire livelli qualitativi dell'attività amministrativa assestati su standardizzazioni medio-alte. In termini operativi, si intendono comunque qui richiamate le misure contenute al punto B.5 dell'allegato 1 al Pna, assegnando ai titolari di posizione organizzativa la raccomandazione che, nell'esercizio delle proprie prerogative di micro organizzazione, nell'attuazione della rotazione del personale tengano conto dei due profili sopra citati (tutela e prevenzione da comportamenti corruttivi e garanzia di mantenimento di alti standard qualitativi). Ha ovviamente portata diversa l'applicazione della misura nei casi previsti dall'articolo 16, comma 1-quater, del d. lgs. 165 del 2001 il quale dispone che, nello svolgimento dell'attività di monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, dispongono *"con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva"*. La norma, che trova il proprio naturale completamento nella disposizione di carattere procedimentale contenuta nell'articolo 55 ter dello stesso decreto 165, ha evidentemente carattere imperativo e, al ricorrere del presupposto in essa indicato, essa va applicata a prescindere da altre considerazioni di carattere gestionale.

e) La disciplina degli incarichi e delle attività non consentite ai dipendenti pubblici.

Il principio di esclusività del rapporto di pubblico impiego, già sancito dal DPR 1 del 1957, è sancito anche a seguito della c.d.

contrattualizzazione del lavoro pubblico introdotta dalla legge 421 del 1992. L'articolo 53, commi da 7 a 13 disciplina la materia: "7. I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. Con riferimento ai professori universitari a tempo pieno, gli statuti o i regolamenti degli atenei disciplinano i criteri e le procedure per il rilascio dell'autorizzazione nei casi previsti dal presente decreto. In caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti. 7-bis. L'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti. 8. Le pubbliche amministrazioni non possono conferire incarichi retribuiti a dipendenti di altre amministrazioni pubbliche senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi. Salve le più gravi sanzioni, il conferimento dei predetti incarichi, senza la previa autorizzazione, costituisce in ogni caso infrazione disciplinare per il funzionario responsabile del procedimento; il relativo provvedimento è nullo di diritto. In tal caso l'importo previsto come corrispettivo dell'incarico, ove gravi su fondi in disponibilità dell'amministrazione conferente, è trasferito all'amministrazione di appartenenza del dipendente ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti. 9. Gli enti pubblici economici e i soggetti privati non possono conferire incarichi retribuiti a dipendenti pubblici senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi. Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. In caso di inosservanza si applica la disposizione dell'articolo 6, comma 1, del decreto legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140, e successive modificazioni ed integrazioni. All'accertamento delle violazioni e all'irrogazione delle sanzioni provvede il Ministero delle finanze, avvalendosi della Guardia di finanza, secondo le disposizioni della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni ed integrazioni. Le somme riscosse sono acquisite alle entrate del Ministero delle finanze. ↗10. L'autorizzazione, di cui ai commi precedenti, deve essere richiesta all'amministrazione di appartenenza del dipendente dai soggetti pubblici o privati, che intendono conferire l'incarico; può, altresì, essere richiesta dal dipendente interessato. L'amministrazione di appartenenza deve pronunciarsi sulla richiesta di autorizzazione entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta stessa. Per il personale che presta comunque servizio presso amministrazioni pubbliche diverse da quelle di appartenenza, l'autorizzazione è subordinata all'intesa tra le due amministrazioni. In tal caso il termine per provvedere è per l'amministrazione di appartenenza di 45 giorni e si prescinde dall'intesa se l'amministrazione presso la quale il dipendente presta servizio non si pronunzia entro 10 giorni dalla ricezione della richiesta di intesa da parte dell'amministrazione di appartenenza. Decorso il termine per provvedere, l'autorizzazione, se richiesta per incarichi da conferirsi da amministrazioni pubbliche, si intende accordata; in ogni altro caso, si intende definitivamente negata. 11. Entro quindici giorni dall'erogazione del compenso per gli incarichi di cui al comma 6, i soggetti pubblici o privati comunicano all'amministrazione di appartenenza l'ammontare dei compensi erogati ai dipendenti pubblici. 12. Le amministrazioni pubbliche che conferiscono o autorizzano incarichi, anche a titolo

*gratuito, ai propri dipendenti comunicano in via telematica, nel termine di quindici giorni, al Dipartimento della funzione pubblica gli incarichi conferiti o autorizzati ai dipendenti stessi, con l'indicazione dell'oggetto dell'incarico e del compenso lordo, ove previsto. La comunicazione è accompagnata da una relazione nella quale sono indicate le norme in applicazione delle quali gli incarichi sono stati conferiti o autorizzati, le ragioni del conferimento o dell'autorizzazione, i criteri di scelta dei dipendenti cui gli incarichi sono stati conferiti o autorizzati e la rispondenza dei medesimi ai principi di buon andamento dell'amministrazione, nonché le misure che si intendono adottare per il contenimento della spesa. Entro il 30 giugno di ciascun anno e con le stesse modalità le amministrazioni che, nell'anno precedente, non hanno conferito o autorizzato incarichi ai propri dipendenti, anche se comandati o fuori ruolo, dichiarano di non aver conferito o autorizzato incarichi. 13. Entro il 30 giugno di ciascun anno le amministrazioni di appartenenza sono tenute a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica, in via telematica o su apposito supporto magnetico, per ciascuno dei propri dipendenti e distintamente per ogni incarico conferito o autorizzato, i compensi, relativi all'anno precedente, da esse erogati o della cui erogazione abbiano avuto comunicazione dai soggetti di cui al comma 11". Il comma 5, invece, prevede la necessità che ciascuna amministrazione possa autorizzare i propri dipendenti allo svolgimento di attività extracurricolari "secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente".*

Si richiamano qui i contenuti del punto B.7 dell'allegato 1 al Pna che si intendono parte integrante del presente Ptpc. Le puntuali misure regolamentari previste dal comma 5 dell'articolo 53 sono state introdotte con il codice di comportamento integrativo dei dipendenti pubblici approvato dalla giunta comunale con deliberazione n. 5 del 29/01/2014.

f) Direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali con la definizione delle cause ostative al conferimento e verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità.

Le disposizioni contenute nei capi III e IV del decreto 39 del 2013 prevedono misure atte a sancire, rispettivamente l'"inconferibilità di incarichi a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni" e l'"inconferibilità di incarichi a componenti di organi di indirizzo politico". Riguardo alle misure atte a garantire il rispetto delle norme contenute nei due capi, si richiamano i contenuti del punto 3.1.7 del Pna e del punto B.8 dell'allegato 1 al Pna che si intendono parte integrante del presente Ptpc e che spetta applicare secondo le competenze delineate al paragrafo 4 del presente Ptpc. Il segretario comunale potrà emanare apposite direttive per specificare ulteriormente le modalità di applicazione delle norme in esame.

g) Rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto.

L'articolo 53, comma 13 ter del decreto 165, citato, prevede che *“i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, 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. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti”*. Il rispetto della norma comporta la necessità che siano applicate le due misure previste dal punto 3.1.9 del Pna, che insieme al punto B.10 dell'allegato 1 al Pna, si intendono quale parte integrante del presente Ptpc.

Le misure di prevenzione sono consistono quindi nel far sì che:

- nei contratti di assunzione del personale sia inserita la clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o di lavoro autonomo) per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente;
- nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, sia inserita la condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad *ex* dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto;
- sia disposta l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente;
- si agisca in giudizio per ottenere il risarcimento del danno nei confronti degli *ex* dipendenti per i quali sia emersa la violazione dei divieti contenuti nell'art. 53, comma 16 *ter*, d.lgs. n. 165 del 2001.

Il segretario comunale potrà emanare apposite direttive per specificare ulteriormente le modalità di applicazione di dette disposizioni.



#### h) Controlli sui precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione degli uffici.

La prima disposizione normativa di riferimento è costituita dall'articolo 35 bis del decreto 165, ai sensi del quale "1. coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale: ↗a) non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi; ↗b) non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati; ↗c) non possono fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere. 2. La disposizione prevista al comma 1 integra le leggi e regolamenti che disciplinano la formazione di commissioni e la nomina dei relativi segretari", La seconda, dall'articolo 3 del decreto 39, il quale prevede che "1. A coloro che siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per uno dei reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, non possono essere attribuiti: a) gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni statali, regionali e locali; ↗b) gli incarichi di amministratore di ente pubblico, di livello nazionale, regionale e locale; ↗c) gli incarichi dirigenziali, interni e esterni, comunque denominati, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale, regionale e locale; ↗d) gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico, di livello nazionale, regionale e locale; ↗e) gli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali del servizio sanitario nazionale. 2. Ove la condanna riguardi uno dei reati di cui all'articolo 3, comma 1, della legge 27 marzo 2001, n. 97, l'inconferibilità di cui al comma 1 ha carattere permanente nei casi in cui sia stata inflitta la pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero sia intervenuta la cessazione del rapporto di lavoro a seguito di procedimento disciplinare o la cessazione del rapporto di lavoro autonomo. Ove sia stata inflitta una interdizione temporanea, l'inconferibilità ha la stessa durata dell'interdizione. Negli altri casi l'inconferibilità degli incarichi ha la durata di 5 anni. 3. Ove la condanna riguardi uno degli altri reati previsti dal capo I del titolo II del libro II del codice penale, l'inconferibilità ha carattere permanente nei casi in cui sia stata inflitta la pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero sia intervenuta la cessazione del rapporto di lavoro a seguito di procedimento disciplinare o la cessazione del rapporto di lavoro autonomo. Ove sia stata inflitta una interdizione temporanea, l'inconferibilità ha la stessa durata dell'interdizione. Negli altri casi l'inconferibilità ha una durata pari al doppio della pena inflitta, per un periodo comunque non superiore a 5 anni. 4. Nei casi di cui all'ultimo periodo dei commi 2 e 3, salve le ipotesi di sospensione o cessazione del rapporto, al dirigente di ruolo, per la durata del periodo di inconferibilità, possono essere conferiti incarichi diversi da quelli che comportino l'esercizio delle competenze di amministrazione e gestione. E' in ogni caso escluso il conferimento di incarichi relativi ad uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati, di incarichi che comportano esercizio di vigilanza o controllo. Nel caso in cui l'amministrazione non sia in grado di conferire incarichi compatibili con le disposizioni del presente

*comma, il dirigente viene posto a disposizione del ruolo senza incarico per il periodo di inconfiribilità dell'incarico. 5. La situazione di inconfiribilità cessa di diritto ove venga pronunciata, per il medesimo reato, sentenza anche non definitiva, di proscioglimento. 6. Nel caso di condanna, anche non definitiva, per uno dei reati di cui ai commi 2 e 3 nei confronti di un soggetto esterno all'amministrazione, ente pubblico o ente di diritto privato in controllo pubblico cui è stato conferito uno degli incarichi di cui al comma 1, sono sospesi l'incarico e l'efficacia del contratto di lavoro subordinato o di lavoro autonomo, stipulato con l'amministrazione, l'ente pubblico o l'ente di diritto privato in controllo pubblico. Per tutto il periodo della sospensione non spetta alcun trattamento economico. In entrambi i casi la sospensione ha la stessa durata dell'inconfiribilità stabilita nei commi 2 e 3. Fatto salvo il termine finale del contratto, all'esito della sospensione l'amministrazione valuta la persistenza dell'interesse all'esecuzione dell'incarico, anche in relazione al tempo trascorso. 7. Agli effetti della presente disposizione, la sentenza di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 c.p.p., è equiparata alla sentenza di condanna".*

Riguardo alle misure atte a garantire il rispetto delle norme contenute nei due capi, si richiamano i contenuti del punto 3.1.10 del Pna e del punto B.11 dell'allegato 1 al Pna che si intendono parte integrante del presente Ptpc e che spetta applicare secondo le competenze delineate al paragrafo 4 del presente Ptpc. Il segretario comunale potrà emanare apposite direttive per specificare ulteriormente le modalità di applicazione delle norme in esame.

i) Adozione di misure per la tutela del whistleblower.

La norma di riferimento è contenuta nell'articolo 54 bis del decreto 165 che prevede: "1. Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia. 2. Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato. 3. L'adozione di misure discriminatorie è segnalata al Dipartimento della funzione pubblica, per i provvedimenti di competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. 4. La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n.241, e successive modificazioni". Anche in questo caso, si richiamano le istruzioni fornite dal punto 3.1.11 del Pna e dal punto B.12 dell'allegato 1 al Pna che si considerano parte integrante del presente Ptpc. Allo scopo di garantire a posizione dell'interessato, sono predisposte,

attraverso l'utilizzo del protocollo informatico, proprie caselle di posta elettronica interna, volte a sostenere la riservatezza delle segnalazioni di illecito da parte dei dipendenti.

j) Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti.

Il punto B.14 dell'allegato 1 al Pna evidenzia come i patti di integrità e i protocolli di legalità rappresentino *“un sistema di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla stazione appaltante come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto. Il patto di integrità è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare e permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo. Si tratta quindi di un complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti”*. La forte procedimentalizzazione dei sistemi di scelta del contraente e l'assunzione del principio, ormai sancito dal legislatore della tassatività delle cause di esclusione dai procedimenti di gara (articolo 46, comma 1 bis, decreto 163 del 2006: *“la stazione appaltante esclude i candidati o i concorrenti in caso di mancato adempimento alle prescrizioni previste dal presente codice e dal regolamento e da altre disposizioni di legge vigenti, nonché nei casi di incertezza assoluta sul contenuto o sulla provenienza dell'offerta, per difetto di sottoscrizione o di altri elementi essenziali ovvero in caso di non integrità del plico contenente l'offerta o la domanda di partecipazione o altre irregolarità relative alla chiusura dei plichi, tali da far ritenere, secondo le circostanze concrete, che sia stato violato il principio di segretezza delle offerte; i bandi e le lettere di invito non possono contenere ulteriori prescrizioni a pena di esclusione. Dette prescrizioni sono comunque nulle”*) non impediscono l'adozione di tali ulteriori strumenti di tutela per le stazioni appaltanti. Ciò in quanto esse hanno ricevuto la copertura normativa (e con ciò acquisendo l'ammissibilità postulata dall'articolo 46 del codice) dell'articolo 1, comma 17, della legge 190: *“le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere d'invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara”*. La rilevanza di tale strumento è sottesa dall'accordo che il 6 novembre 2012 Avcp e Civit hanno stipulato tra loro allo scopo di definire operatività condivise atte a dare comune attuazione alla legge 190 e al codice dei contratti pubblici. Che la misura sia applicabile lo ha comunque sancito a più riprese la stessa Avcp in numerosi pareri di precontenzioso per poi approdare alla determinazione 4 del 2012, richiamata dallo stesso punto B.14 dell'allegato 1 al Pna e la giurisprudenza. Il comune di Bisuschio non ha mai finora adottato protocolli di legalità. Ci si riserva di verificarne l'adozione tenendo conto dell'impatto che gli stessi potranno avere anche in termini di appesantimento delle procedure di affidamento e di conseguente scoraggiamento degli operatori privati a prendere parte ai procedimenti di scelta del contraente.

k) Sistemi di monitoraggio del rispetto dei termini previsti dalla legge o dal regolamento per la conclusione del procedimento.

L'esigenza di monitorare il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi non deriva solo dall'esigenza di non esporre l'ente alle conseguenze risarcitorie (o indennizzatorie) derivanti dal c.d. danno da ritardo previsto dall'articolo 2 bis della legge 241 del 1990. Vi è anche un altro piano, non strettamente inerente la legittimità del provvedimento amministrativo, che attiene a profili di legalità della condotta delle amministrazioni pubbliche. Basti pensare che il decreto 33 del 2013, attuativo della legge 190 in materia di obblighi di trasparenza, prevede che in relazione ai servizi erogati (un campo di azione quindi molto più ampio rispetto a quello in cui l'amministrazione opera attraverso procedimenti amministrativi) le amministrazioni pubblichino *"i tempi medi di erogazione dei servizi, con riferimento all'esercizio finanziario precedente"*. Il diverso oggetto di esame (termini previsti *ex ante* per la conclusione del procedimento, nel primo caso, tempi rilevati *ex post* per l'erogazione del servizio, nel secondo) sottende la medesima finalità: che nell'esercizio delle proprie attività, l'amministrazione mantenga il profilo costituzionale dell'imparzialità. Da qui, quindi, la possibile rilevanza, quale indice di comportamenti abnormi, dell'ipotesi di procedimenti che reiteratamente si concludono oltre i termini fissati a priori e di quella di servizi erogati con tempistiche che non siano in linea con la consolidata capacità di risposta dell'ente al bisogno rilevato. A partire dalla previsione del termine per la conclusione del procedimento, contenuta nella mappatura dei processi e misurazione del grado di rischio allegato al presente Ptpc, la prima misura prevista per garantire il suo ossequio è prevista dalla delibera n.88 adottata dalla giunta comunale il 6 novembre 2013. Con tale atto è stata data applicazione ai commi 9 bis e seguenti dell'articolo 2 della legge 241 in relazione all'individuazione dei soggetti che, in caso di inerzia procedimentale, provvedono a riattivare il procedimento. Tra l'altro, dette norme prevedono che entro il 30 gennaio vengano comunicati *"all'organo di governo, i procedimenti, suddivisi per tipologia e strutture amministrative competenti, nei quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsti dalla legge o dai regolamenti"*. In fase di prima applicazione, dovendo orientare le possibili misure da intraprendere sulla base di una mappatura della situazione reale, si prevede che entro il 15 gennaio di ogni anno ciascun referente comunichi al segretario comunale quanto richiesto dalla suddetta norma.

l) Iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici.

La legge 241 contiene già, all'articolo 12, una disposizione atta a orientare l'attività amministrativa a riguardo: *"la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi"*. Inoltre, costituisce ormai una buona prassi, quella di incapsulare le attività di

promozione del territorio poste in essere da parte di soggetti diversi dall'amministrazione con la partecipazione economica di quest'ultima, in accordi di partenariato. Si tratta di atti negoziali con cui, in chiave di sussidiarietà orizzontale, l'amministrazione trasferisce in capo ai c.d. corpi intermedi (associazioni, consulte, gruppi e altre forme sociali radicate sul territorio) lo svolgimento di alcune attività di carattere per lo più sociale, sportivo e culturale, fornendo il supporto economico e assicurandosi mediante prove documentali, prima dell'erogazione di tale compartecipazione, che l'iniziativa abbia avuto luogo nelle modalità condivise a priori. In materia sociale, inoltre, le contribuzioni di carattere agevolativo ai soggetti indigenti sono assoggettate a operazioni di screening preventivo che, anche mediante l'Isee, verificano che il beneficiario abbia titolo a fruire dei vantaggi accordati. Si raccomanda ai referenti e ai soggetti che a qualunque titolo operano in questo settore, ritenuto dal legislatore particolarmente delicato tanto da considerarlo area a rischio comune a tutte le realtà, un particolare rigore nell'esercizio di contemperamento tra il principio di imparzialità dell'amministrazione e il soddisfacimento delle necessità rilevate in capo a terzi.

m) Iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale.

La materia della selezione del personale, come quella dell'aggiudicazione di commesse pubbliche, è fortemente procedimentalizzata sia dal legislatore che da ciascun ente. In questo comune vige il regolamento comunale sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi - Dotazione organica - Norme di accesso il quale disciplina accuratamente le singole fasi dei procedimenti di selezione del personale. La sua esistenza, insieme a quella delle norme dell'articolo 35 bis del decreto 165 e del decreto 39 del 2013 in materia di nomine e incompatibilità delle commissioni di concorso, costituisce già di per sé un corpus di disposizioni abbastanza robusto per prevenire fenomeni abnormi. In materia di progressioni di carriera all'interno dell'amministrazione, il legislatore ha limitato fortemente e in alcuni casi eliminato la possibilità di ricorrere a strumenti del genere. L'articolo 24 del decreto 150 del 2009 ha espunto le c.d. progressioni verticali dal panorama delle modalità di reclutamento del personale, prevedendo tuttavia la possibilità di riservare al personale interno non più del 50 % dei posti messi a concorso. La finalità della riserva è di *"riconoscere e valorizzare le competenze professionali sviluppate dai dipendenti, in relazione alle specifiche esigenze delle amministrazioni"*. Trattandosi di un istituto derogatorio rispetto all'ordinario processo di reclutamento previsto dall'articolo 35 del decreto 165, esso va applicato con modalità rigorose, a partire dalla esatta rappresentazione dell'esigenza dell'amministrazione che va rappresentata del piano di fabbisogno del personale.

n) Iniziative di monitoraggio dell'attuazione del Ptpc.

Come già sottolineato nel paragrafo 4, i destinatari del presente piano sono tutti i dipendenti che, a vario livello operano nell'amministrazione. Il monitoraggio capillare delle sue previsioni spetta in particolare ai soggetti nominati referenti del segretario

comunale i quali si avvalgono del personale conferito in dotazione. Anche allo scopo di permettere la rendicontazione delle attività svolte, prevista dall'articolo 1, comma 14, della legge 190, ciascun referente adotti concrete misure organizzative che permettano di rilevare e archiviare l'adozione di singole misure comprese nel presente piano. Entro il 15 novembre di ogni anno (e con tempistiche intermedie eventualmente decise dal segretario comunale) ciascun referente trasmette al responsabile delle prevenzioni un report contenente le misure effettivamente applicate e il contesto di applicazione. Ciò, evidentemente, a prescindere dalla continua interrelazione tra referenti e segretario comunale, che deve orientare l'attività dell'ente e di cui si è trattato nel paragrafo 4. Allo stesso modo, spetta a ciascun referente censire ulteriori processi (o proporre delle modifiche a quelli contenuti nel presente Ptpc) allo scopo di permettere successivi aggiornamenti del presente piano.

o) Attuazione delle misure in materia di trasparenza.

La trasparenza - che la legge 190 ribadisce quale *"livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m)"* - rappresenta uno strumento essenziale per assicurare i valori costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento delle pubbliche amministrazioni, così come sanciti dall'art. 97 Cost., per favorire il controllo sociale sull'azione amministrativa e per promuovere la diffusione della cultura della legalità e dell'integrità nel settore pubblico. Gli obblighi di trasparenza sono infatti correlati ai principi e alle norme di comportamento corretto nelle amministrazioni nella misura in cui il loro adempimento è volto alla rilevazione di ipotesi di cattiva gestione e alla loro consequenziale eliminazione. La trasparenza, che viene assicurata mediante la pubblicazione delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi e costituisce quindi metodo fondamentale per il controllo, da parte del cittadino e/o utente, delle decisioni della pubblica amministrazione è assicurata attraverso:

- la pubblicazione sul sito web del comune in "Amministrazione trasparente" di tutti i dati richiesti dal d.lgs. 33/2013;
- l'approvazione del Piano dell'integrità e della trasparenza previsto dall'articolo 11 del decreto 150 del 2009 allegato al presente Ptpc e sua pubblicazione sul sito web dell'amministrazione;
- la costante pubblicazione sul sito web dell'amministrazione del piano e del rendiconto della performance.

p) Attuazione delle misure in materia di controllo degli atti.

L'attività di contrasto alla corruzione dovrà necessariamente coordinarsi con l'attività di controllo previsto dal «Regolamento per la disciplina del sistema integrato dei Controlli Interni» approvato dal Consiglio Comunale con atto n. 3 del 23/01/2013.

Il Regolamento già prevede un corposo sistema di controllo e reportistica che, se attuato con la collaborazione fattiva delle unità preposta al controllo, potrà mitigare i rischi di corruzione. Attraverso le verifiche a campione previste dal suddetto regolamento sarà

possibile orientare l'attività amministrativa verso un più consapevole utilizzo degli strumenti di cui essa può disporre, anche alla luce dei contenuti del presente piano.

q) Coordinamento con il piano della performance.

L'efficacia del piano della prevenzione della corruzione dipende dalla collaborazione fattiva di tutti i componenti dell'organizzazione e, pertanto, è necessario che il suo contenuto sia coordinato rispetto a quello di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione. Il presente piano ha quindi anche valenze di documento di programmazione, da coordinare con il piano della performance. Con proprio comunicato emesso in data 10 gennaio 2014 in merito all'avvio del ciclo della performance 2014/2016, la Civit ha confermato tale indicazione, sottolineando l'opportunità che *"le amministrazioni prevedano nel piano della performance 2014/16 obiettivi, indicatori e target relativi ai risultati da conseguire tramite la realizzazione dei piani triennali di prevenzione della corruzione e dei programmi triennali della trasparenza"*. L'ormai endemica impossibilità per gli enti locali di disporre del bilancio di previsione a inizio di anno porta con sé un inevitabile disallineamento temporale tra il ciclo delle attività e dei processi governati dall'ente e la sua registrazione nel documento che fisiologicamente deve ospitarli, il piano della performance. In considerazione delle strette connessioni tra i due strumenti di programmazione, diventa tuttavia opportuno disancorare i tempi di redazione del piano della performance da quelli di redazione del bilancio di previsione. Il che può avvenire adottando, nelle more dell'approvazione del bilancio, un piano della performance che abbia quale proprio elemento di raffronto finanziario il secondo anno della programmazione di bilancio triennale dell'anno precedente e, nei limiti in cui il Tuel lo preveda, le regole dettate per l'esercizio provvisorio. In questo modo possono essere registrate in tempo reale le attività di programmazione comunque in essere correlandole, anche per i c.d. obiettivi di mantenimento, con le misure adottate dal Ptpc. In questo quadro d'insieme, occorre che le attività registrate nel piano della performance facciano proprie, tra le loro concrete modalità di attuazione, anche le modalità attuative indicate nel Ptpc.

r) Altre misure.

Le misure suggerite nel Pna, di cui si è dato ampiamente atto nei passaggi precedenti e che vengono fatte proprie dal presente Ptpc, non hanno carattere esaustivo. Spetta a ciascuna amministrazione calare le stesse nella propria organizzazione, adeguandole alla propria specificità strutturale e, eventualmente, introdurre delle altre. L'allegato 4 al Pna elenca una serie di misure ulteriori da cui è possibile attingere utili suggerimenti. Anche prendendo spunto da quanto indicato in tale documento, si indicano di seguito ulteriori

misure che ciascun settore dell'amministrazione è tenuto a adottare, contestualizzandone l'applicazione alle singole e specifiche situazioni trattate.

r.1) Applicazione delle disposizioni contenute negli articoli 71 e 72 del DPR 445 del 2000 in materia di controlli a campione di certificazioni e di dichiarazioni sostitutive di atto notorio. Tali disposizioni costituiscono, com'è noto, delle norme di chiusura dell'ordinamento, assegnando all'amministrazione la potestà di controllare quanto dichiarato nelle suddette dichiarazioni, anche in assenza di una norma specifica regolante il procedimento in questione che lo preveda. Fermo restando l'obbligo di procedere a tale esame nei casi in cui la normativa di settore lo preveda (come per esempio nei procedimenti di scelta dei contraenti per appalti e concessioni di lavori, servizi e forniture e di reclutamento del personale), sarà cura di ogni ufficio praticare dei controlli a campione nei casi in cui si ritenga opportuno accertarsi che quanto contenuto nella dichiarazione risponda effettivamente a verità. Fa da sé che tale accertamento non può in ogni caso comportare un'ingiustificata dilatazione dei termini per l'emanazione del provvedimento finale, previsti dall'articolo 2 della legge 241 del 1990.

r.2) Correlazione dei procedimenti di controllo sui provvedimenti amministrativi previsti dal regolamento per la disciplina del sistema integrato dei Controlli Interni con le verifiche a campione di cui agli articoli 71 e 72 del decreto 445, prevedendo, tra gli atti soggetti a controllo, anche le verifiche delle dichiarazioni sostitutive.

r.3) Condivisione delle impostazioni dei procedimenti più complessi e maggiormente esposti ai rischi emersi dal presente piano con il segretario comunale e con i dirigenti dei settori che, pur non essendo titolari del procedimento in esame, partecipano alla tutela degli interessi pubblici governati da quel procedimento. Questa misura non lenisce il riparto di competenze per materia che governa il funzionamento dell'ente, ma permette di operare assumendo a elemento conoscitivo uno spettro più ampio e composito degli interessi in gioco.

r.4) Effettuazione di specifici controlli, mirati o a campione, da parte dei titolari di posizione organizzativa sulle concrete modalità di esercizio della delega conferita alle posizioni organizzative, al personale incaricato di particolari responsabilità e ai responsabili del procedimento. L'attività di verifica deve avere a riferimento singole procedure o atti, rilevando eventuali elementi distonici rispetto al contenuto della delega e all'interesse pubblico perseguito dal procedimento in esame.

r.5) Ricorso allo strumento della condivisione delle strategie amministrative e tecniche per lo svolgimento dell'attività dell'ente. Il flusso delle informazioni deve essere costante e coinvolgere tutta la struttura amministrativa dell'ente. Spetta quindi a ciascun dirigente e a ciascuna posizione organizzativa coinvolgere il personale di cui dispone nella condivisione delle linee guida che permeano l'attività dell'ente, sia in relazione agli obiettivi assegnati dagli organi politici che con riferimento agli strumenti più adeguati per conseguirli. Ciò avviene ordinariamente mediante periodiche riunioni di programmazione e/o di organizzazione e, in occasione di eventi particolarmente rilevanti, attraverso direttive o circolari scritte. È opportuno che il segretario comunale, cui spetta



comunque ogni atto d'impulso per lo svolgimento di detta attività, sia reso partecipe circa i modelli organizzativi e le risultanze di dette prassi.

r.6) Monitoraggio dei tempi di scadenza dei rapporti contrattuali. Nell'ambito di un sano principio di programmazione che permea tutta l'attività dell'ente, è necessario che ciascun settore, anche attraverso l'attività che gli articoli 299 e seguenti del DPR 207 del 2010, "Regolamento di attuazione ed esecuzione del codice dei contratti", demandano al direttore dell'esecuzione dei contratti, tenga costantemente monitorate le scadenze dei contratti in essere di cui l'ente è parte. La rilevazione dell'attività "gestione dei contratti" censita nelle schede di rilevazione dei rischi compendia già questa attività. In questa sede occorre tuttavia sottolineare l'opportunità che, allo scopo di non dar corso seppur involontariamente a rendite di posizione in capo ai soggetti titolari dei contratti stipulati dall'ente, i procedimenti di scelta del contraente siano attivati con congruo anticipo rispetto alla scadenza del rapporto contrattuale in essere. L'ovvia necessità di non interrompere un servizio pubblico genera infatti, in caso di ritardo nell'attivazione del procedimento di progettazione della commessa e di conseguente messa a gara, la necessità di prorogare il rapporto esistente.

r.7) Corretta dinamica delle fasi di contrattualizzazione dei rapporti. La giurisprudenza della Corte di Cassazione ha più volte sottolineato come nei contratti in cui la pubblica amministrazione è parte, sia pur come soggetto privato, la forma scritta sia richiesta ad substantiam (Cass. civile, III, 20340/2010, II, 10910/2011). Ciò permette infatti di conferire certezza al rapporto giuridico regolato dal titolo negoziale. La qual cosa, è necessario che avvenga non solo nei casi in cui sia prevista la stipulazione di atto pubblico o di scrittura privata, ma in tutti i rapporti negoziali intrattenuti dall'ente. Il ricorso alle forme commerciali previste dall'articolo 101, comma 2, del Regolamento sulla contabilità di Stato approvato con RD 827 del 1924, laddove ammesso, integra la fattispecie di cui all'articolo 1326 del codice civile e quindi è da ritenersi applicabile. Ulteriore necessità è rappresentata dalla circostanza che i contratti siano stipulati prima dell'avvio del rapporto che essi intendono regolare.

## **7. Applicazione del piano.**

Il presente piano coinvolge l'amministrazione in tutte le proprie componenti e riguarda tutte le attività da essa poste in essere attraverso i propri agenti. Il paragrafo 4 mette in evidenza i ruoli di ciascun attore nella gestione del piano. Coerentemente con la circostanza che l'attività dell'ente è in continua evoluzione e, per la natura dell'ente cui essa afferisce, è suscettibile di interessare tutte le dinamiche dell'agire umano, i contenuti del piano non sono statici. Spetta a ciascun referente rilevare eventuali necessità di implementazione, mitigazione o modifica e segnalarlo ai fini dell'elaborazione delle successive edizioni del documento. Spetta altresì a ciascun referente divulgare i contenuti del piano presso il personale della struttura diretta, fornendo ogni più ampia delucidazione a riguardo e rappresentando al segretario comunale tutte le criticità che dovessero insorgere nella sua applicazione.

Bisuschio, 27 gennaio 2014.

Allegato 1: Mappatura dei processi e misurazione del grado di rischio.

Allegato 2: Piano triennale per la trasparenza e l'integrità.