



**GESTIONE COMMISSARIALE (L.R. 15/2013)
EX PROVINCIA OLBIA TEMPPIO**

**Legge Regionale 28.06.2013, n. 15 – Disposizioni in materia di riordino delle province
Decreto Presidente Giunta Regionale n. 49 del 30/05/2014**

Segreteria Generale

Prot. n. 3932 SG

Olbia li 26 febbraio 2015

**Al sig. Commissario Straordinario
Al Nucleo di Valutazione
Ai sigg. Dirigenti
Al collegio dei revisori dei conti
Al protocollo (per la pubblicazione nel sito Web)**

S E D E

OGGETTO: Relazione del Segretario Generale sul Piano anticorruzione.

1. Premessa

Mi sia consentito, prima di trattare l'argomento che ci occupa, fare una breve premessa metodologica in merito all'attuale assetto dell'ente Provincia.

La Provincia di Olbia Tempio vive un momento particolarmente difficile. Infatti, in esito ai referendum del 6 maggio 2012, la legge regionale n. 11 del 25 maggio 2012, tra l'altro, con l'art. 1, ha assegnato in via provvisoria, e fino al 28 febbraio 2013, agli organi provinciali in carica la gestione delle funzioni amministrative attribuite alle otto Province che "saranno soppresse all'esito dei referendum del 6 maggio 2012".

Il termine di cui sopra è, quindi, stato prorogato fino al 30 giugno 2013 dalla legge regionale n. 5 del 27 febbraio 2013.

In data 28 giugno 2013 è stata poi approvata la legge regionale n. 15 recante "Disposizioni transitorie in materia di riordino delle Province".

La suddetta legge dispone, tra l'altro, all'art. 1, che il Consiglio regionale approvi entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge in parola una proposta di legge costituzionale di modifica dell'art. 43 dello Statuto; prevede, quindi, che, in attesa della modifica dell'art. 43 dello Statuto, il Consiglio regionale, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 15/2013, approvi una legge di riforma organica dell'ordinamento degli Enti locali.

Nelle more dell'approvazione della suddetta legge di riforma, per le Province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio - delle quali, in esito al referendum abrogativo n. 4 del 6 maggio 2012, con decreto presidenziale n. 73 del 25 maggio 2012 è stata dichiarata la soppressione - il comma 3 dell'art. 1 della legge regionale in argomento ha disposto,

inoltre, la nomina di commissari straordinari al fine di assicurare la continuità delle funzioni già svolte dalle Province e per predisporre entro sessanta giorni dall'insediamento gli atti contabili, finanziari e patrimoniali ricognitivi e liquidatori necessari per le procedure conseguenti alla riforma di cui al comma 2 dell'art. 1 della medesima legge. Quindi ha disposto la nomina di commissari straordinari, al fine di assicurare la continuità dell'espletamento delle funzioni già svolte in particolare della Provincia di Olbia-Tempio, nelle more della legge di riforma organica dell'ordinamento degli enti locali e per questa Provincia è stato nominato Commissario Straordinario l'ing. Francesco Pirari, già dirigente del Comune di Nuoro.

Il suddetto commissario, oltre ad assicurare la continuità delle funzioni già svolte dalle Province, avrebbe dovuto, entro sessanta giorni dall'insediamento, predisporre gli atti contabili, finanziari e patrimoniali, ricognitivi e liquidatori necessari per le procedure conseguenti alla riforma di cui al comma 2 dell'art. 1 della legge regionale 28 giugno 2013, n. 15, con particolare riferimento a:

- a. lo stato di consistenza dei beni immobili e mobili;
- b. la ricognizione di tutti i rapporti giuridici attivi e passivi;
- c. la situazione di bilancio;
- d. l'elenco dei procedimenti in corso;
- e. le tabelle organiche, la composizione degli organici, l'elenco del personale per qualifiche ed ogni altra indicazione utile a definirne la posizione giuridica.

I commissari straordinari avrebbero dovuto provvedere, inoltre, all'amministrazione ordinaria dell'ente e a garantire il proseguimento dell'esercizio delle funzioni e dell'erogazione dei servizi alla data di entrata in vigore della L.R. n.15/2013.

Non essendo stata attuata la promessa riforma degli enti locali, il commissario straordinario (nella persona del dott. Giovanni Antonio Carta, subentrato al dott. Pirari, dichiarato nel contempo incompatibile) rimarrà in carica fino alla approvazione della legge di riforma organica dell'ordinamento degli enti locali di cui al comma 2 dell'art. 1 della legge regionale 28 giugno 2013, n. 15 (il cui DDL recante "*Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna*" è stato approvato solo di recente dalla Giunta regionale con delibera n.53/17 del 29 dicembre 2014).

Art. 2 Esame normativa – Adozione Piano

Corrompere etimologicamente proviene dal latino "cum" e "rumpere", cioè "rompere insieme", quindi in senso figurato, rompere con qualcuno un patto; una regola.

Il piano anticorruzione individua le regole che non devono essere "rotte" e chi deve farle rispettare; infine "come" si controlla che non siano "rotte". Il piano della prevenzione della corruzione si applica alle Province ai sensi del comma LIX dell'art. 1 legge 190/2012.

Si è posto innanzitutto il problema della immediata applicazione della legge anticorruzione.

La prima tesi sosteneva la applicazione immediata e, pertanto, nel mese di gennaio 2013 l'approvazione dal C.P. del piano anticorruzione.

La seconda tesi riteneva che si dovessero attendere le linee guida successivamente contenute nel piano nazionale anticorruzione, e pertanto, secondo tale impostazione ermeneutica dovesse attendersi il mese di gennaio 2014; vi è chi ha ritenuto prudente attendere le intese della Conferenza Unificata di cui al comma 60 della legge di cui sopra.

Gli organi della Provincia hanno aderito alla prima soluzione (immediata applicabilità) in quanto le intese della Conferenza Unificata di cui al comma 60 della legge di cui sopra, non sono un obbligo legale; cioè le Province, stante la loro autonomia organizzativa, non soggiacciono alle indicazioni della Conferenza unificata. Nulla, peraltro, impediva di adottare il piano comunale anticorruzione e poi integrarlo successivamente con le indicazioni che il C.P. voglia recepire.

Quindi con **delibera del Commissario Straordinario n. 1 del 25 luglio 2013** è stato approvato il Piano Anticorruzione ex Lege n.190/2012 (che aveva valenza di Piano provvisorio in attesa delle definizioni delle specifiche intese)

La legge anticorruzione contiene, invece, una serie di adempimenti che sono “vincolanti” e indipendenti dalle linee guida di seguito contenute nel piano nazionale anticorruzione e nelle intese della Conferenza Unificata sopracitata.

Da considerare che nell’art. 1 si fa riferimento altresì alle strategie, alle norme e ai modelli standard poi definiti con il DPCM indicato all’art. 1, co. IV, legge 190 del 2012.

Il piano provinciale anticorruzione, insomma, comunque li recepisce dinamicamente (cfr. il primo comma dell’art. 2 del piano).

Esso è definibile quale atto di organizzazione fondamentale programmatico, perché parte dall’esistenza delle regole già sancite (codici etici, di comportamento, di legalità, di integrità) e disciplina le regole di attuazione e di controllo.

Il piano indica i criteri per attuare le sopra citate regole; indica come controllare che tale attuazione sia avvenuta. Il piano indica le procedure appropriate per formare i dipendenti chiamati a operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari.

Successivamente con **delibera del Commissario Straordinario n. 6 del 17 gennaio 2014**, avendo nel contempo la CIVIT con delibera n.72 in data 11 settembre 2013 approvato il Piano Nazionale Anticorruzione come predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica) ha ritenuto di dover confermare per il triennio 2014/2016 il predetto Piano triennale nel testo precedentemente adottato, fatta salva la possibilità di introdurre anno per anno le modifiche che si rendessero necessarie in relazione alle proposte formulate del Responsabile a seguito dell’attività di monitoraggio.

Art.3 - Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

All’interno del Piano anticorruzione particolare importanza assume il codice di comportamento dei dipendenti.

Lo strumento della codificazione delle regole di comportamento rientra nella più ampia tendenza a dettare indicazioni di etica, nel senso di stabilire norme nuove allorché si constata che i principi comunemente accettati diventano inadeguati e insufficienti, e qualora aumenti la distanza tra i comportamenti attesi e quelli reali: ecco allora il fiorire di codici etici, deontologici, regole di condotta, che investono non solo il settore pubblico, ma molto spesso anche quello privato. Tali testi servono a tipizzare i comportamenti leciti e corretti, e ad esemplificare quelli che invece determinano la mala amministrazione, al fine di evitare soprattutto un eccesso di ricorso allo strumento penale.

Un’attenzione particolare va ora dedicata a quello strumento preventivo, vale a dire al codice di comportamento dei dipendenti pubblici, **che la legge n. 190 non innova radicalmente**, essendo esso in uso fin dal 1994 – benché in assenza di previsioni di legge – ed espressamente poi previsto dal d. lgs. n. 165/2001: dopo il decreto del Ministero della Funzione pubblica 31 marzo 1994 è stato poi applicato il decreto del medesimo Ministero del 28 novembre 2000, per arrivare poi al più recente, deliberato nel mese di marzo 2013 in attuazione della nuova disciplina.

Il nuovo art. 54 della disciplina recante *Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche* individua il nucleo fondamentale del nuovo codice, che dovrà contenere «una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati in relazione alle funzioni attribuite», e dovrà comunque prevedere 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».

La novità più rilevante è quella introdotta dal **comma 3 dell’art. 44**, per effetto della quale «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», a cui si aggiunge «la responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti». E ancora si prevede che «violazioni gravi o reiterate del codice comportano l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 55-quater, comma 1», ovvero la sanzione disciplinare del licenziamento che il d. lgs. n. 165/2001 contemplava fino al 2012 per i casi di falsa attestazione della presenza in servizio; assenza priva di valida giustificazione per un numero di giorni, anche non continuativi, superiore a tre nell'arco di un biennio; ingiustificato rifiuto del trasferimento disposto dall'amministrazione per motivate esigenze di servizio; falsità documentali o dichiarative commesse ai fini o in occasione dell'instaurazione del rapporto di lavoro ovvero di progressioni di carriera; reiterazione nell'ambiente di lavoro di gravi condotte aggressive o moleste o minacciose o ingiuriose o comunque lesive dell'onore e della dignità personale altrui; condanna penale definitiva, in relazione alla quale è prevista l'interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero l'estinzione, comunque denominata, del rapporto di lavoro. Ora anche la mancata osservanza dei doveri che discendono dal codice da emanare – ed ora ormai adottato – è fonte delle medesime conseguenze

Per finire, la legge prevede che ai dirigenti responsabili di ciascuna struttura, alle strutture di controllo interno e agli uffici di disciplina sia affidata la vigilanza sull'applicazione dei vari codici, quello generale e quelli ulteriori: non solo, ma è compito delle pubbliche amministrazioni verificare annualmente lo stato di applicazione dei codici ed «organizzare attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione degli stessi».

4. 2. Il codice approvato dalla Provincia.

Con lettera in data 15 gennaio 2014, indirizzata alle organizzazioni sindacali firmatarie del CCNL del comparto regioni e autonomie locali, alle rappresentanze sindacali unitarie della Provincia di Olbia Tempio e al Comitato unico di garanzia della Provincia, lo scrivente, in qualità di Responsabile della Prevenzione della Corruzione, nel richiamare l'art. 54, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in base al quale ciascuna amministrazione definisce, con procedura aperta alla partecipazione, un proprio Codice di comportamento che integra e specifica il Codice di comportamento generale approvato con decreto del Presidente della Repubblica, dato atto che il precitato Codice di comportamento generale è stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 e considerato che, con delibera n. 75/2013 del 24 ottobre 2013, la CiVIT –Autorità Nazionale Anticorruzione ha dettato le linee-guida per la predisposizione dei codici di comportamento da parte delle singole amministrazioni, ivi prevedendo anche in ordine alla presente procedura di partecipazione, rendeva noto che:

1. che è stata predisposta la bozza di "Codice di comportamento della Provincia di Olbia Tempio"
2. che è, conseguentemente, avviata la procedura aperta di partecipazione alla quale sono invitati i soggetti in indirizzo, ai fini della formulazione di proposte di modifiche o integrazioni alla bozza di Codice sopra indicata;
3. che sul sito internet della Provincia di Olbia Tempio www.provincia.olbia-tempio.it alla pagina AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE sezione voce Attività di Controllo e provvedimenti anticorruzione unitamente al presente avviso, sono disponibili:
 - a. bozza di Codice di comportamento della Provincia di Olbia Tempio;
 - b. modulo per la presentazione delle proposte di modifica e/o integrazione; Codice di comportamento generale (d.p.r. 62/2013);

c. delibera CiVIT-ANAC n. 75/2013, contenente le linee-guida;

4. Invitava i soggetti in indirizzo a far pervenire le proprie proposte di modifiche e/o integrazioni alla precitata bozza di "Codice di comportamento della Provincia".

Quindi, in adempimento delle prescrizioni contenute nel predetto Codice di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, **con deliberazione del Commissario Straordinario n. 7 del 27 gennaio 2014**, dichiarata immediatamente esecutiva, è stato adottato il Codice di Comportamento di questa Provincia.

In data 13 febbraio 2014 prot. n. 3433 lo scrivente ha inviato a tutti i dirigenti della provincia (invitandoli a curare gli adempimenti di propria competenza) una specifica nota in cui veniva evidenziato che con la predetta delibera veniva stabilito:

- di dare atto che il Codice di Comportamento interno dell'Ente si applica a tutto il personale a tempo indeterminato, determinato, collaboratori o consulenti con qualsiasi tipologia di contratto o incarichi e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione;
- di demandare al Servizio Personale la tempestiva e capillare diffusione del codice di comportamento ai dipendenti, al fine di consentire l'immediata conoscenza dei contenuti dello stesso e consentire ai dirigenti/responsabili di porre in essere le attività di loro esclusiva competenza;
- di demandare ai dirigenti di ciascun settore idonee azioni finalizzate a favorire da parte dei dipendenti una piena conoscenza ed un pieno rispetto del codice;
- di demandare ai dirigenti di ciascun settore, alle strutture di controllo interno e all'ufficio per i procedimenti disciplinari le attività di vigilanza sull'applicazione del presente Codice;
- di dare atto che il presente Codice verrà pubblicato sul sito internet della Provincia, nella sezione "Amministrazione Trasparente";
- di dare atto che il Responsabile della prevenzione della corruzione della Provincia di Olbia Tempio, nella persona del Segretario Generale, con la collaborazione dell'ufficio per i procedimenti disciplinari (UPD) svolge azioni di verifica annuali sul livello di attuazione del codice, sulla vigilanza da parte dei dirigenti responsabili di ciascun settore del rispetto delle norme in esso contenute da parte del personale.

Interessante è la previsione relativa all'ambito di applicazione della prevenzione della corruzione di cui all'art. 8, secondo cui:

1. Il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'ente e, in particolare, le prescrizioni contenute nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione.

2. Ogni dipendente presta la sua collaborazione al segretario generale in qualità di Responsabile della Prevenzione della Corruzione, assicurando allo stesso ogni comunicazione di dati e informazioni richiesta.

3. Ogni dipendente segnala in via riservata al proprio dirigente, di propria iniziativa, eventuali situazioni di illecito nell'ente di cui sia venuto a conoscenza e ogni caso ritenuto rilevante ai fini di cui al presente articolo. Il dirigente cura la trasmissione al segretario generale che, in qualità di Responsabile per la Prevenzione della Corruzione, cura la tenuta e l'archiviazione di tutte le segnalazioni.

4. Se la segnalazione riguarda il comportamento di un dirigente essa è trasmessa direttamente al segretario generale.

5. Le segnalazioni effettuate da un dirigente vengono indirizzate al segretario generale.
6. Il destinatario delle segnalazioni di cui ai commi 3, 4 e 5 adotta ogni cautela di legge affinché sia tutelato l'anonimato del segnalante e non sia indebitamente rilevata la sua identità ai sensi dell'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001.
7. 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. La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e integrazioni.
8. L'ente garantisce ogni misura di riservatezza a tutela del dipendente che segnala un illecito nell'ente. A tale fine, il soggetto il cui comportamento è oggetto di segnalazione non può irrogare personalmente sanzioni disciplinari né può disporre (salva richiesta dell'interessato oppure disposizione del proprio superiore gerarchico) il trasferimento ad altre mansioni o ad altro ufficio nei confronti del soggetto segnalante.

Altra disposizione da segnalare è quella contenuta nell'art.9 sulla **Trasparenza e tracciabilità** in base al quale:

1. Si applicano le misure previste dal Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità in materia di trasparenza e di tracciabilità.
2. Il dipendente assicura l'adempimento degli obblighi di trasparenza previsti in capo all'ente secondo le disposizioni normative vigenti, prestando la massima collaborazione nell'elaborazione, reperimento e trasmissione dei dati sottoposti all'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale.
3. La tracciabilità dei processi decisionali adottati dai dipendenti deve essere, in tutti i casi, garantita attraverso un adeguato supporto documentale, che consenta in ogni momento la replicabilità.

Detto articolo investe sulla pubblicità dei processi decisionali adottati: è evidente che anche questo può essere uno strumento decisivo per evitare condotte di aggiramento della legalità.

Ben più dettagliata è la disciplina in tema di *Rapporti con il pubblico* (art.12): si illustrano tutta una serie di comportamenti a cui è tenuto l'impiegato pubblico, che da un lato perseguono obiettivi di attenzione e di premura verso gli utenti, dall'altro realizzano risultati di riservatezza e di prudenza, che mirano a disegnare la figura di un dipendente tanto disponibile verso i cittadini quanto rigoroso custode delle informazioni e delle procedure amministrative.

Ma le più decise innovazioni del nuovo codice si avvertono sul piano di tre tematiche, che non avevano ancora ricevuto attenzione: tre tematiche che si è già visto appositamente trattate dal nuovo art. 54, d. lgs. n. 165/2001, e che pertanto le nuove regole di comportamento non possono ignorare.

Si tratta di tre profili cruciali, su cui si investe come leve aggiuntive per ottenere una sorta di risanamento del panorama di mala amministrazione da cui il nostro ordinamento è afflitto: le regole particolari da applicare solo ai dirigenti, la vigilanza e soprattutto le attività formative, e infine la dimensione della responsabilità.

Circa le incombenze che gravano sui dirigenti, l'art. 13 mira a rendere queste figure più pienamente consapevoli di tutti gli adempimenti che garantiscono un buon funzionamento degli uffici a cui sono preposti ed un corretto perseguimento dell'interesse generale. La norma entra nel dettaglio delle varie incombenze che il dirigente deve assolvere con particolare scrupolo e cura: incombenze che riguardano la creazione di un clima di benessere nella propria struttura, il corretto riparto dei compiti, la convocazione delle riunioni nel rispetto delle esigenze di tutti i collaboratori, la difesa dell'immagine dell'amministrazione nonché, ovviamente, lo svolgimento di azioni disciplinari laddove emergano illeciti. È poi al dirigente che spetta vigilare sull'osservanza del codice, unitamente alle strutture di controllo interne ed agli uffici etici e di disciplina: l'art. 15 regola la procedura per l'assunzione di provvedimenti disciplinari, che è poi strettamente collegata a ciò di cui si occupa la disposizione

successiva, ovvero l'aspetto della responsabilità. Ma prima di affrontare tale tema, va evidenziato lo strumento a cui più di ogni altra cosa si affida la funzione di prevenzione dei fenomeni di corruzione: il co. 6 della disposizione prevede che al personale della provincia siano rivolte attività formative in materia di trasparenza e integrità, che consentano ai dipendenti di conseguire una piena conoscenza dei contenuti del codice di comportamento: si investe sulla possibilità di «istruire» i dipendenti pubblici in vista dell'integrità, non confidando nella solidità dell'attitudine etica e morale degli impiegati. Gli eventi degli ultimi anni, a quanto pare, insegnano che tale solidità si è persa, ed in mancanza di tale spessore personale, il pubblico dipendente va evidentemente «formato» all'etica.

5. Attività formativa

Con lettera in data 22 maggio 2013 Prot. N. 13209 indirizzata Direttore Generale, Ai sigg. Dirigenti, al Presidente della Provincia, agli Assessori e al Presidente del Consiglio, lo scrivente portava a conoscenza dei destinatari i contenuti della legge 190/2012 ed in particolare di quelli relativi al Piano Anticorruzione precisando che “Ad ogni buon conto, pur in assenza delle specifiche intese da adottarsi in sede di Conferenza unificata, e comunque seguendo le Linee di indirizzo del Comitato interministeriale (d.p.c.m. 16 gennaio 2013) per la predisposizione, da parte del Dipartimento della funzione pubblica, del PNA, si è inteso comunque avviare il lavoro per la definizione delle prime misure in materia di prevenzione alla corruzione e ciò al fine di dare una sollecita attuazione al complesso delle disposizioni recate dalla legge n. 190/2012. Tutto ciò premesso, si comunica che si intende programmare una riunione plenaria col DG e con tutti i dirigenti, ed eventualmente con i funzionari che questi ultimi riterranno di individuare,, incontro durante il quale il segretario illustrerà i contenuti ed i principi recati dalla legge 190/2012 e spiegherà il contenuto e le finalità del Piano di prevenzione della corruzione”.

Con la stessa nota veniva trasmesso, per esame e parere, lo schema di Piano anticorruzione che avrebbe formato la base di discussione della riunione programmata, specificando che, nelle more della convocazione della riunione, sarebbero stati graditi ed utili tutti i suggerimenti, modifiche ed integrazioni che gli stessi avrebbero fatto pervenire.

Quindi in Direttore Generale con nota in data 27 maggio 2013 n. 13697 convocava per il giorno 30 maggio apposita riunione per l'esame dello schema di Piano, durante il quale il segretario generale ha illustrato i contenuti ed i principi recati dalla legge 190/2012 e spiegato il contenuto e le finalità del Piano di prevenzione della corruzione.

Art. 6. I meccanismi di formazione, idonei a prevenire il rischio di corruzione

Parallelo al piano anticorruzione, è quello della formazione.

Il piano di formazione è la pietra d'angolo, il meccanismo principale che consente il funzionamento effettivo del piano anticorruzione. Esso deve avere carattere annuale.

Nel piano sono indicati, all'art. 3 lett. “b”, gli elementi fondamentali del piano (le materie, chi deve essere formato, quali metodologie seguire, la individuazione dei docenti con procedure ad evidenza pubblica).

A fini dell'attuazione delle misure contenute nel Piano comunale per gli anni 2014/2016, "la formazione riveste un'importanza cruciale nell'ambito della prevenzione della corruzione". Infatti si riduce il rischio che l'illecito sia commesso inconsapevolmente; si crea una omogenea base di conoscenze, che è presupposto indispensabile per la creazione di specifiche competenze nelle aree operative a più alto rischio corruttiva; si diffondono buone pratiche amministrative ed orientamenti giurisprudenziali su vari

aspetti dell'esercizio della funzione amministrativa; si diffondono valori etici, con insegnamento di "principi di comportamento eticamente e giuridicamente adeguati".

Obiettivo del Piano è quello di prevenire il rischio corruzione nell'attività amministrativa dell'ente con azioni di prevenzione e di contrasto della illegalità, incrementando la trasparenza, ciò nella convenzione che la prima misura per prevenire la corruzione sia proprio quella di ampliare la conoscibilità verso l'esterno dell'attività amministrativa dell'ente.

Aderendo all'avviso manifestato dal Dirigente del Settore 3 – Gestione e organizzazione delle risorse umane, lo scrivente con nota n. 26596 del 28 ottobre 2013, al fine di esaminare congiuntamente gli aspetti, i termini e le modalità di con cui doveva svolgersi l'attività formativa, invitava i dirigenti a partecipare ad un incontro congiunto. Nel predetto incontro tenutosi in data 31 ottobre venivano specificati ed approvati contenuti dell'attività formativa

Quindi il programma delle attività formative obbligatorie sul tema dell'Anticorruzione, della trasparenza e del Codice di Comportamento (curata dalla Ditta Specializzata Maggioli), si è svolto presso la Sala Consiliare della sede di via A. Nanni n. 17/19, ed è stato rivolto a tutto il personale dipendente e articolato in due moduli, meglio specificati come segue:

MODULO 1, rivolto ai Dirigenti e a tutti i dipendenti categoria D:

mercoledì, 21 maggio 2014, mattino ore 10.30- 13.30, pomeriggio 14.30 -16.30 giovedì, 22 maggio 2014, ore 8.30 -14.00.

MODULO 2, rivolto a tutti i dipendenti categorie C, B e A

mercoledì, 28 maggio 2014, mattino ore 10.30 -13.30, pomeriggio 14.30 -17.30 giovedì, 29 maggio 2014, ore 8.30 -14.00.

Il primo modulo del corso destinato ai Dirigenti e alle categorie D, considerato il maggior fabbisogno formativo di tali figure, si è sviluppato in due giornate di cui la prima ha consentito l'analisi dei concetti generali previsti dalle normative richiamate, con particolare riguardo ai temi specifici dell'anticorruzione, all'analisi delle norme recate dalla Legge n. 190/2012 e alle correlazioni tra comportamento dei pubblici dipendenti, prevenzione dell'anticorruzione e T.U. trasparenza, la seconda rivolta all'approfondimento delle disposizioni relative agli obblighi di trasparenza e di quelle contenute nel codice di comportamento, con l'analisi delle conseguenze derivanti da eventuali sue violazioni.

Per il secondo modulo, rivolto alle categorie A, B, e C, è stato sufficiente un programma di base sui temi dell'etica e della legalità alla luce delle disposizioni in materia di anticorruzione e codice di comportamento dei pubblici dipendenti, anche con riferimento agli appositi strumenti adottati dall'Amministrazione.

7- Altre attività.

Del pari è stata data attuazione alle misure previste dal piano in ordine:

- alla dichiarazione circa eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti con gli amministratori e i dirigenti dell'amministrazione comunale da far rendere ai contraenti in sede di offerta relativa a contratti di qualsiasi tipo;
- all'inserimento in tutti i contratti di una clausola circa l'obbligo di osservanza del piano prevenzione corruzione da parte dell'appaltatore;

- in ogni determinazione viene dato conto dell'attività di verifica del firmatario circa il fatto che l'adozione dell'atto non coinvolge interessi propri;
- in sede di gara e di concorso i componenti delle commissioni di gara e di concorso sottoscrivono dichiarazione circa l'insussistenza di condizioni di incompatibilità o di interesse;
- ogni proposta di deliberazione consiliare avente per oggetto approvazione o modifiche a regolamenti comunali è corredata dalla scheda di Analisi Impatto Regolazione.

Obiettivo è quindi quello di combattere la "cattiva amministrazione", ovvero l'attività che non rispetta i parametri del "buon andamento" e "dell'imparzialità", verificare la legittimità degli atti, e così contrastare l'illegalità.

Risultato da perseguire rendendo coerenti tra loro il sistema di reportistica contenuta nel predetto Piano con l'attività dettata dal Regolamento in materia di controlli interni e dal ciclo della performance.

Viene qui in rilievo l'attività di controllo successivo sulle determinazioni dei dirigenti che con il metodo del controllo a campione che viene svolto a cura del segretario generale con cadenza semestrale, nonché l'attività del Nucleo di valutazione circa la verifica dei risultati dei dirigenti.

Risulteranno funzionali al perseguimento degli obiettivi di Piano la realizzazione di una piattaforma informatica e della tecnologia funzionale a semplificare il rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione.

La piattaforma consentirà parallelamente all'iniziativa legata all'apertura dello sportello polifunzionale di realizzare del pari uno sportello virtuale offrendo la possibilità di un accesso on line a tutti i servizi dell'ente con la possibilità di monitorare lo stato di attuazione del procedimento.

La progettazione, redazione e diffusione della Carta dei Servizi Comunali, consentirà poi ai cittadini di potere conoscere tempi certi di erogazione delle prestazioni, con indicazione del responsabile dei procedimenti e dei soggetti deputati ad intervenire in caso di inerzia degli uffici.

6. Conclusioni

Il bilancio conclusivo che si può trarre non può che essere provvisorio e interlocutorio: da un lato perché il livello di corruzione presente nel nostro sistema giuridico ed economico ha dimensioni tali per cui sarebbe illusorio convincersi che l'intervento normativo rappresentato dalla legge n. 190 e dal codice di comportamento possano essere risolutivi, anche qualora si dimostrassero strumenti eccellenti quanto ad efficacia; dall'altro perché proprio quest'ultima aspettativa – quella di una forte efficacia sul campo – è ancora tutta da verificare.

Si è all'interno di un percorso nel quale si è prima privilegiato l'approccio di tipo repressivo, e poi si è gradualmente valorizzata un'impostazione di tipo preventivo, probabilmente sulla base di una crescente consapevolezza che un fenomeno tanto radicato quanto continuamente dilagante quale la corruzione richiede, nel nostro Paese, non solo la punizione dei comportamenti distorti – soprattutto quando questi acquistano rilevanza penale – ma anche e forse soprattutto l'investimento nella diffusione di una cultura civica diversa, fondata su valori di attaccamento e di rispetto della «cosa pubblica», che

consentano in primo luogo al cittadino, e poi ai «servitori» pubblici di questi, di operare sempre nel rispetto delle leggi e dell'interesse comune. Le origini più profonde di un fenomeno così distruttivo per la collettività vanno probabilmente proprio individuate – oltre che nei fattori istituzionali che sono, tra gli altri, l'estensione dell'apparato pubblico, i rapporti tra politica ed amministrazione, il decentramento amministrativo – nella coscienza civica ancora così immatura ed arretrata che caratterizza, malauguratamente, la nostra comunità civile e politica.

A quanto pare le norme giuridiche che disegnano ruolo e funzioni degli agenti pubblici – da quella suprema della Costituzione ai testi legislativi – non paiono essere sufficienti affinché i comportamenti negli apparati pubblici siano rispettosi delle regole e degli interessi generali. Sempre più spesso si invocano sistemi di regole ulteriori, idonee a configurare più efficacemente i comportamenti virtuosi e quelli invece incompatibili con i doveri di «disciplina ed onore» dei servitori della Repubblica, in qualsiasi amministrazione essi operino. Per cui sempre più frequentemente l'attenzione sembra spostarsi verso complessi di norme che garantiscano non solo la correttezza e la diligenza, ma addirittura l'etica pubblica: anche sul piano della letteratura l'interesse si dimostra costantemente in crescita⁶⁶, e segnala un'aspettativa forte da parte dei destinatari dell'azione amministrativa.

Il codice si colloca in tale contesto: benché esso non si qualifichi quale codice etico, indubbiamente risponde all'esigenza di cui si è detto, di riaffermare le regole irrinunciabili e fondamentali del pubblico agire, e di indirizzare il personale pubblico verso condotte di integrità, se non addirittura di moralità, che complessivamente si possono ricomprendere nella formula dell'«etica pubblica». Formula che definisce il corretto agire dei pubblici agenti al servizio della collettività e che comprende al suo interno tanto il rispetto della legge quanto la soddisfazione ultima degli interessi protetti, delle giuste aspirazioni dei cittadini utenti, nel rispetto della loro dignità.

È difficile prevedere quale impatto il codice potrà avere nella correzione del fenomeno della «cattiva amministrazione», ma è immaginabile che non basti tale strumento a ri-orientare i comportamenti e le scelte dei «cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche», i cui valori fondamentali e la cui formazione personale – prima ancora che professionale – sono le vere condizioni che determinano un agire di rigore e di coscienziosità.

Per meglio dire, lo strumento potrà bastare a ri-orientare i comportamenti nella misura in cui le regole di questo e di futuri codici di comportamento, o addirittura etici, verranno «interiorizzate» dai singoli membri della pubblica amministrazione, e andranno dunque a rappresentare la «tavola valoriale» capace di orientare le loro decisioni. Ma occorre, appunto, che esso si appelli effettivamente alla deontologia di chi svolge pubbliche funzioni e che possa essere da costoro fatto proprio: come è stato osservato in un intervento del presidente della Corte dei conti che risale già al 2011 «per arginare questo fenomeno, un ruolo fondamentale può svolgere l'etica, vale a dire la propria, intima, tensione morale del funzionario pubblico al suo corretto agire».

L'elemento umano rimane dunque centrale ed irrinunciabile, e solo se su di esso il nuovo complesso di regole di comportamento riuscirà a svolgere una funzione di rigenerazione di una coscienza etica si potrà considerare il codice un mezzo prezioso e produttivo di effetti virtuosi.

P.S. Per quanto non espressamente detto nella presente relazione si rimanda alla «*Scheda standard per la predisposizione della Relazione annuale del responsabile della prevenzione della corruzione*» predisposta dall'ANAC, regolarmente compilata e pubblicata nel sito Web della Provincia all'interno della sezione «Amministrazione trasparente» sottosezione «Altri contenuti – Corruzione».



IL SEGRETARIO GENERALE

Dott. Mario Carta