

**Città metropolitana di Roma Capitale:
trasparenza e integrità negli ambiti del servizio
sociale – orientamenti professionali.**

**La legge anticorruzione
nella esperienza dei Comuni**

Pietro Barrera, 24 novembre 2015

Prima parte

**Le ragioni di un impegno:
il coinvolgimento
degli operatori pubblici.**

Con la corruzione ...

- ➡ **ci rubano ricchezza:** denari preziosi, specie quando sono pochi; quando per un appalto di servizi sociali o per l'acquisto dei filobus volano le tangenti, sicuramente la città avrà meno risorse per le persone o per la loro mobilità
- ➡ **ci rubano diritti:** le ignobili vicende di “parentopoli” , tutti i concorsi “addomesticati” sono un colpo al cuore di ogni ragazzo, di ogni giovane diplomato o laureato, che vorrebbe costruirsi il futuro; il lavoro (ma vale lo stesso per gli appalti pubblici) torna ad essere un favore, non un diritto
- ➡ **ci rubano la dignità:** ogni arresto di un dipendente pubblico è un'offesa a migliaia di colleghi che hanno sopportato di tutto – gli insulti di chi li dipingeva tutti come assenteisti e fannulloni, il blocco delle retribuzioni e delle carriere, il carico di lavoro crescente per il blocco delle assunzioni – e ora portano sulle proprie spalle lo stigma di un'amministrazione corrotta.

Non parleremo ...

- ▶ **della repressione dei reati:** importante, importantissima, ostacolata da leggi sbagliate; ma “viene dopo” e, soprattutto, non tocca a noi ...
- ▶ **dell’etica pubblica, nei partiti, nei sindacati, nella società:** viene prima di ogni altra cosa, ha radici lontane e complesse, ma rischia di portarci ad alibi troppo comodi
- ▶ **PARLIAMO INVECE** di regole, di strumenti per ridurre il rischio, per ostacolare il malaffare, per (provare a) prevenire la corruzione

E parleremo ...

- ▶ **di grandi illegalità, di appalti e di tangenti:** della criminalità che ha contagiato l'amministrazione e la politica
- ▶ **ma anche di "micro-corruzione":** quella di confine tra legalità e illegalità; quella diffusa; il circuito perverso favore-gratitudine; quella che molto spesso coinvolge "persone per bene"
- ▶ **perché è la corruzione più contagiosa:** tra i cittadini e tra i lavoratori pubblici; perché ci porta ad abbassare la guardia; perché annebbia le differenze

Ne parleremo sapendo che la lotta alla corruzione non può essere delegata a qualche “esperto”:

- ▶ si può vincere **solo con il coinvolgimento** degli operatori pubblici e dei “destinatari delle prestazioni pubbliche”
- ▶ non a caso tra i compiti del responsabile per la prevenzione della corruzione, in ogni amministrazione, c’è **“la formazione dei dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione”** (art.1, c.8), tanto che *“la mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale”*
- ▶ non a caso **il piano di prevenzione della corruzione non può essere “appaltato” all’esterno** (l.190/2012, art.1.8)

A maggior ragione, per il nuovo Codice di comportamento dei dipendenti pubblici:

- ▶ già la legge ricordava che *“le pubbliche amministrazioni organizzano attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione”* dei codici (art.54, c.7, d.lgs.165/2001, c.44, l.190/2012)
- ▶ e lo stesso Codice di comportamento ribadisce che *“al personale delle pp.aa. sono rivolte attività formative in materia di trasparenza e integrità, che consentano ai dipendenti di conseguire una piena conoscenza dei contenuti del codice di comportamento nonché un aggiornamento annuale e sistematico sulle misure e sulle disposizioni applicabili”* (art.15, c.5)

Un impegno organizzato:

- ▶ la Scuola superiore della pubblica amministrazione (ora “SNA”) organizza **“percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pp.aa. statali sui temi dell’etica e della legalità”** (art.1, c.11)
- ▶ e per le amministrazioni territoriali? **autonomia e responsabilità** (*“le regioni e gli enti locali definiscono, nell’ambito della propria autonomia organizzativa, le linee guida necessarie per l’attuazione dei principi”* organizzativi previsti dal Codice di comportamento, art.15, c.6)
- ▶ ora, dopo la riforma dell’ANAC e della SNA (DL 90/2014), c’è **un accordo di collaborazione Anci-Upi-Sna-Anac ...**

La formazione indispensabile, diritto e dovere dei dipendenti:

- **conoscere** per capire (le ragioni, il perché, la “posta in gioco”)
- **ma anche** per non andare (non mandare nessuno) allo sbaraglio (le regole, i rischi, le sanzioni)
- **e non cedere** alla tentazione del “chi non fa non sbaglia” (a Roma ...)

La complessità delle regole, e la gravità delle conseguenze: un esempio.

- ▶ Nella legge 190/2012, il **“dovere di astensione”** per il responsabile del procedimento – e non solo! – dinanzi a **“conflitto di interesse anche potenziale”**, nuovo art.6-bis, 241/1990 (da un errore, una sottovalutazione → la **illegittimità del provvedimento!**)
- ▶ nel Codice di comportamento: responsabilità disciplinare, con *“le **sanzioni** previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti ... **incluse quelle espulsive**”*, in particolare per i casi più gravi di:
 - 1. violazione** delle norme su **“regali, compensi e altre utilità”**, se non sono di modico valore, e correlati ai compiti dell’ufficio
 - 2. pressioni su altri dipendenti** perché aderiscano (o non aderiscano) ad associazioni e organizzazioni
 - 3. sottoscrizione di contratti** per conto della p.a. con propri contraenti “privati”
 - 4. incarichi di collaborazione** da chi ha avuto negli ultimi due anni interessi significativi nelle attività del proprio ufficio
 - 5. e infine ...**

Per restare al primo esempio:

- ▶ per violazione del precetto (art.7 del Codice di comportamento), secondo cui **“il dipendente** (qualunque dipendente!) **si astiene dal partecipare all’adozione di decisioni o ad attività** (qualunque attività!) *che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di parenti e affini entro il 2° grado, del coniuge o di conviventi, ovvero di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero di soggetti con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi”*

Un primo punto fermo:

- ▶ senza formazione, non c'è prevenzione della corruzione
- ▶ la formazione riguarda **tutti** i dipendenti
- ▶ **una formazione speciale** è dovuta ai dirigenti (ai responsabili dei servizi) e a chi opera nei settori a più elevato rischio di corruzione
- ▶ e se provassimo a far incontrare, nella formazione, **chi è “dentro” e chi è “fuori”** ? Il delicato e inquieto mondo del terzo settore, del privato sociale ...

Abbiamo già accennato al (anzi: ai) codice/codici di comportamento:

- ➡ *“ciascuna p.a. definisce, con **procedura aperta alla partecipazione** e previo parere obbligatorio del proprio OIV, **un proprio codice di comportamento** che integra e specifica il codice”* (art.54,c.5, d.lgs. 165/2001; art.1, c.44, l.190/2012)
- ➡ **un dovere** (prima era facoltativo): la mancata approvazione equivale all’assenza del piano di prevenzione (sanzioni!)
- ➡ Per **mettere a fuoco, valutare insieme i rischi, i doveri, i valori di una comunità professionale**
- ➡ una **“procedura aperta alla partecipazione”** dei dipendenti, dei sindacati, dei cittadini, di associazioni, organizzazioni e movimenti
- ➡ un nuovo patto, **altrimenti, a che serve?**

Un'altra leva di mobilitazione sociale: l'accesso civico.

Decreto legislativo n.33/2013, art.5:

- ➡ l'obbligo per le pp.aa. di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiederli casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione.
- ➡ la richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non deve essere motivata, è gratuita ...
- ➡ l'amministrazione, entro 30 gg., procede alla pubblicazione nel sito del documento, e lo trasmette contestualmente al richiedente
- ➡ l'accesso civico è tutelato dinanzi al giudice amministrativo!

E la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*):

- la determinazione ANAC n.6 del 28 aprile 2015
- la necessità di prevenire *misure discriminatorie, dirette o indirette, aventi effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia*
- **i problemi:** come gestire le segnalazioni (e come sollecitarle!), come tutelare la riservatezza sull'identità del dipendente, come verificare la fondatezza della segnalazione
- ma l'importante è condividere, e valorizzare, la **“dignità sociale”** del dipendente che segnala illeciti (dal basso verso l'alto!)

Seconda parte

**Il piano triennale
di prevenzione
della corruzione.**

Entriamo allora nel vivo: il piano di prevenzione della corruzione.

- ➡ comprensibile la sfiducia: anche il PTPC può essere **un adempimento formale** come tanti, la piatta ripetizione degli obblighi già stabiliti dalla legge
- ➡ un lungo elenco di **atti dovuti**? allora, a che serve?
- ➡ per questo non serve **un piano costruito nel chiuso di una stanza** (l'altra ragione per cui non lo si può affidare ad un esperto)
- ➡ non serve **un piano "presuntuoso"**, che promette una immediata rivoluzione (altrimenti, perché triennale?)
- ➡ non serve **un piano "catastrofista"** (altrimenti perché individuare le attività "a più elevato rischio di corruzione"?)

Ognuno il suo piano:

- ▶ ogni p.a. adotta il **piano triennale di prevenzione della corruzione**: anche i piccoli Comuni, anche le Unioni, anche le Comunità montane (cfr. Conferenza unificata 24.7.2013)
- ▶ un unico piano, anche in **amministrazioni di grande complessità**
- ▶ nuovissime regole (speciali) per le **“società ed enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pp.aa.”** (Linee guida dell'ANAC, determinazione n.8, 17 giugno 2015)

Qualche utile precisazione:

- ➡ il **piano per la trasparenza e l'integrità** “di regola” è parte del PTPC
- ➡ l'adozione spetta all'organo di indirizzo politico (**la Giunta**) su proposta del responsabile per la prevenzione della corruzione
- ➡ il **Prefetto**, su richiesta, offre supporto tecnico e informativo agli enti locali per la formulazione e l'adozione dei piani
- ➡ l'**ANAC - autorità nazionale anticorruzione** esercita poteri ispettivi (richiede notizie, informazioni, atti; ordina l'adozione di atti e provvedimenti previsti dai piani per la prevenzione della corruzione; ordina la rimozione di comportamenti o atti contrastanti)
- ➡ (modeste) **sanzioni in caso di mancata approvazione** (da 1.000 a 10.000 euro)
- ➡ **il monitoraggio** dei piani già approvati ...

La premessa del piano:

- L'organo di indirizzo (questa volta il **Sindaco**, il Presidente) individua il **Responsabile della prevenzione della corruzione**: *“di norma nel Segretario, salvo diversa e motivata determinazione”*
- del resto, già nella relazione della **Commissione di studio su trasparenza e corruzione nella p.a.** (30.1.2012), *«il Segretario è sempre stato anche strumento di garanzia della legalità e della imparzialità nelle amministrazioni locali ... l'affidamento dei nuovi compiti anticorruzione non farebbe che esaltare questo ruolo»*
- nelle Unioni di Comuni (“legge Delrio”), le funzioni di **responsabile anticorruzione** (e quelle di **responsabile per la trasparenza**) possono essere svolte in forma associata, da un funzionario nominato dal presidente dell'unione tra i funzionari dell'unione e dei comuni che la compongono

E con la riforma della p.a.? (c.d. “riforma Madia”, legge 124/2015)

- ➡ **abolizione** della figura del segretario comunale ...
- ➡ obbligo per gli enti locali di nominare comunque **un dirigente apicale** con compiti di attuazione dell’indirizzo politico, coordinamento dell’attività amministrativa e **controllo della legalità dell’azione amministrativa**
- ➡ per i comuni di minori dimensioni demografiche, obbligo di gestire la funzione di direzione apicale **in via associata**
- ➡ per un periodo non superiore a tre anni dalla data di entrata in vigore del d.lgs., obbligo per i comuni di conferire l’incarico di direzione apicale agli **ex iscritti nell’albo dei segretari** (mantenimento della figura del DG solo negli enti maggiori)

Il responsabile della prevenzione della corruzione:

- ▶ **verifica l'efficace attuazione** del piano, pubblica una **relazione entro il 15 dicembre** di ogni anno (e si occupa personalmente – lo vedremo in seguito – di formazione e rotazione del personale nei settori “a rischio”)
anche perché:
- ▶ **risponde personalmente** (sul piano disciplinare, erariale, e della responsabilità dirigenziale) in caso di commissione di un reato di corruzione, **a meno che** non provi di aver predisposto tutto ciò che era dovuto, e di aver vigilato sul funzionamento del piano
- ▶ risponde per **omesso controllo** “in caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione”
- ▶ **NB:** il «precedente» dell'art.169 del d.lgs. 196/2003 (*chiunque, essendovi tenuto, omette di adottare le misure minime previste è punito con l'arresto sino a due anni ...*)

La prima tappa: un buon modello organizzativo.

- ➡ **al Responsabile, anche se non è il «numero uno», rispondono tutti i dirigenti** (che hanno già il dovere di concorrere *“alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto”*): “rispondono” di ciò che fanno, e soprattutto di quel che fanno i loro collaboratori!
- ➡ inoltre: nelle grandi amministrazioni, i **«referenti per la prevenzione per l’area di rispettiva competenza»**
- ➡ e per **enti, aziende e società partecipate**, i **«responsabili per l’attuazione dei piani di prevenzione»** (il Responsabile deve poter **vigilare** sugli obblighi che la legislazione anticorruzione assegna anche ai dipendenti delle società controllate dalla p.a.)
- ➡ un **piccolo staff**, ma scelto *“intuitu personae”* (anche per **vigilare sulla compatibilità degli incarichi** ex d.lgs. 39/2013)

Seconda tappa: le misure generali (di carattere trasversale).

- ▶ il PTCP è «**un programma di attività**»
 - 1.trasparenza attiva** (ora sappiamo cos'è)
 - 2.informatizzazione dei processi** (dai concorsi alle DD ...)
 - 3.accesso telematico a documenti e procedimenti** (l'occhio vigile!)
 - 4.esercizio serio ed efficace della potestà disciplinare** (il d.lgs. 150/2009 ci ha dato gli strumenti)
- ▶ e la **gestione coerente del piano della performance**: per non alimentare la contraddizione efficacia/correttezza (buon andamento/imparzialità!) e per «dare valore» all'impegno dei dirigenti e dei dipendenti per migliorare l'immagine (e la sostanza) di un'amministrazione «pulita»

L'equivoco dei controlli interni:

- ➡ **la (falsa) equazione** “più controlli = meno corruzione”
- ➡ tuttavia, l'importanza del **controllo di regolarità amministrativa in fase successiva** (sulle determinazioni; il controllo a campione; le conseguenze)
- ➡ il **monitoraggio del rispetto dei termini procedurali** (ma se non c'è neppure il regolamento ...), considerando le conseguenze di legge (il silenzio significativo, i poteri sostitutivi, il “danno da ritardo”, i meccanismi di indennizzo)
- ➡ i **controlli sulle società partecipate** (dal DL 174/2012!), a maggior ragione nei casi di “*in house providing*” (c.d. “controllo analogo”)
- ➡ i “**controlli partecipati**” (dalla “direttiva Cassese” del 1994, al “memorandum sul lavoro pubblico” del 2007, al “decreto Brunetta” nel 2009 ...): contratti di servizio, standard, sanzioni e indennizzi

Terza tappa (la più importante): le attività “a più elevato rischio di corruzione”:

► la **legge offre alcune indicazioni:**

1. le autorizzazioni e le concessioni
2. le procedure per la scelta del contraente per gli appalti di lavori e per l’acquisto di forniture e servizi
3. la concessione di contributi, sussidi, ecc.
4. le assunzioni e le progressioni di carriera

► ci sembrano convincenti? **perché è importante** individuare le attività (ma anche gli uffici) “a più elevato rischio di corruzione”? sono gli uffici dove operano i funzionari meno “affidabili”?

► **è una ricerca da fare nel concreto**, caso per caso

Qualche esempio (qualche ipotesi):

- ➡ spesso, alcuni **uffici tecnici** (edilizia privata, urbanistica), o gli uffici di controllo (anzitutto la **polizia locale**); è frequente l'attenzione ai settori del **commercio** e dei **pubblici esercizi**; o sulla gestione del **patrimonio**; in un Comune il “rischio” maggiore si avverte sui **servizi elettorali** ...
- ➡ “le ultime parole famose”: il mio stupore in quei Comuni dove il “rischio elevato” coinvolgeva i **servizi sociali**
- ➡ il mio “non stupore” per il richiamo dell'ANAC ai **servizi funebri**
- ➡ alcuni procedimenti sono inevitabilmente “ad alto rischio”: **il caso emblematico della SCIA** segnalazione certificata di inizio attività
- ➡ un'ipotesi: **rischio = discrezionalità + interessi forti**

Il «risk management» per i settori /le attività a più elevato rischio di corruzione:

- ▶ un'espressione che nasce in altri contesti
- ▶ **mappatura dei processi** («diagramma di flusso»), **valutazione** del rischio per **ciascun «passaggio»**, **trattamento** del rischio (per «neutralizzarlo» o – meglio – ridurne l'ampiezza)
- ▶ in un **processo aperto e partecipato?** ottimo (per scongiurare l'autoreferenzialità, per prevenire i sospetti); interlocutori interni ed esterni, operatori e *stakeholders*; **ma attenzione: il meglio è nemico del bene!**
- ▶ la **classificazione dei rischi** (intrinseci al procedimento o dipendenti dal contesto ambientale: la «forza» degli interessi, la «debolezza» degli interlocutori, i fattori organizzativi ...)

Per questi settori/attività:

- ▶ regole più rigorose per la **formazione delle decisioni**; ad esempio, quando il Codice dei contratti consente di semplificare le procedure di scelta del contraente (c.d. artt. 19-20, “settori esclusi”, a cominciare proprio dai servizi sociali e sanitari...; e poi l’art.30, concessioni di servizi)
- ▶ speciali **obblighi di informazione** nei confronti del Responsabile della prevenzione; es. informazione preventiva prima di concedere un contributo o affidare un incarico professionale; informazione completa sulle “SCIA” e i successivi controlli
- ▶ **obblighi di trasparenza** “ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge” (ad es., nel settore dei cimiteri ...), ma soprattutto con **tecniche migliori di comunicazione**

Quanto ai dirigenti e ai dipendenti che lavorano nei “settori a rischio”:

- ▶ due azioni parimenti indispensabili:
 1. **la formazione specifica**
 2. **la rotazione periodica**
- ▶ operazioni difficili e (in parte) connesse
- ▶ **la ratio della formazione** specifica (rischi, cautele, modalità operative e regole di comportamento)
- ▶ ne abbiamo già parlato: perché non **organizzare la formazione specifica insieme** agli interlocutori esterni, ai “destinatari della prestazione pubblica” (associazioni di cittadini e di utenti, ordini professionali, organizzazioni di categoria, sindacati), per condividere preoccupazioni, e “parlare la stessa lingua”?

La tanto temuta “rotazione”:

► regole chiare (e preventive) per la rotazione:

1. **chi, e quando** (rotazioni periodiche e straordinarie)
2. **la durata degli incarichi** dirigenziali (e di p.o.)
3. **come** (di incarico, di ufficio, di ambito territoriale)
4. **con quali esclusioni** (funzionali o soggettive: **NB**, il quesito della Civit-Anac)
5. **con quali garanzie** contro abusi e discriminazioni

► le evidenti difficoltà per i **piccoli Comuni** (e il suggerimento della Conf. Unificata per la **«mobilità temporanea»** ...)

► **quando la rotazione è sconsigliabile**, in nome del buon andamento (ne parleremo ancora a proposito del “dovere di astensione), occorrono cautele alternative!

Terza parte

**Il codice di comportamento
dei dipendenti pubblici.**

Voltiamo pagina: il Codice di comportamento.

c'era (almeno dal 2000) un Codice di comportamento dei dipendenti pubblici; molto criticato:

- ➡ *“**principi già noti**, come ad esempio il dovere conformare la propria condotta al dovere costituzionale di servire esclusivamente la Nazione ...”; “altri decisamente più **vaghi**...”*
- ➡ *“o che finiscono per riformulare in chiave comportamentale obblighi comunque imprescindibilmente connaturati alla prestazione del dipendente pubblico”*
- ➡ *“formulazioni che non hanno nemmeno carattere esemplificativo, ma semplicemente ripetitivo di nozioni ovvie”*

Insomma, belle parole, sostanzialmente inutili!

Soprattutto, un deficit di efficacia:

- ➡ **articolo 1, c.1:** *i principi e i contenuti del codice costituiscono specificazioni esemplificative degli obblighi di diligenza, lealtà e imparzialità, che qualificano il corretto adempimento della prestazione lavorativa*
- ➡ **c.2:** *I contratti collettivi provvedono al coordinamento con le previsioni in materia di responsabilità disciplinare*
- ➡ e se i contratti non “provvedono”? utili (?) consigli; tutt'al più, un aiuto per interpretare il Codice disciplinare

La svolta radicale con la legge 190/2012:

Nel nuovo art.54 d.lgs. 165/2001, al quarto comma:

- ➡ *“La violazione dei doveri contenuti nel Codice di comportamento ... è fonte di **responsabilità disciplinare**”*
- ➡ *“la violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della **responsabilità civile, amministrativa e contabile** ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi ...”*
- ➡ *“violazioni gravi o reiterate del codice comportano l'applicazione della **sanzione di cui all'art.55 quater, c.1**” (!!!)*

Facile a dirsi, ma ...

- ➡ il Codice disciplinare per i dipendenti degli enti locali risale al **CCNL 11.4.2008**
- ➡ per alcune disposizioni, persino ai **CCNL 6.7.2005 e 22.1.2004**
- ➡ poi è arrivata la **“riforma Brunetta”** (d.lgs. 150/2009), con *“norme imperative ai sensi e per gli effetti degli artt. 1139 e 1419 cc.”*: il difficile rapporto tra fondamento contrattuale della responsabilità disciplinare e norme legislative; la c.d. **“etero-integrazione del contratto”**
- ➡ **il risultato?** un complicato *collage* da comporre (del resto, chi ne aveva il compito? **solo il CCNL!**); difficile conoscere e comprendere il “patto” (**violazioni→sanzioni**); ancor più difficile applicarlo e farlo rispettare

Con il nuovo Codice di comportamento (DPR 16 aprile 2013, n.62):

- ➡ “la violazione degli obblighi previsti dal Codice ... è fonte di **responsabilità disciplinare** accertata all’esito del procedimento disciplinare, nel rispetto del principio di **gradualità e proporzionalità delle sanzioni**” (art.16.1)
- ➡ per la “determinazione del tipo e dell’entità della **sanzione disciplinare concretamente applicabile**, la violazione è valutata in ogni singolo caso” ... “gravità del comportamento e entità del pregiudizio, anche morale, derivatone al decoro o al prestigio dell’amministrazione” (art.16.2)
- ➡ “**le sanzioni sono quelle previste** dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi” (ibidem)

Con il nuovo Codice di comportamento (continua):

- ▶ le **“sanzioni espulsive”** (!) possono essere applicate solo in alcuni casi, espressamente previsti dal Codice, in ragione della **“gravità”** o della **recidiva dell’illecito** (vedremo ...)
- ▶ **“i contratti collettivi** possono prevedere ulteriori criteri di individuazione delle sanzioni applicabili in relazione alle tipologie di violazione del codice” (art.16.2)
- ▶ ma **il licenziamento senza preavviso** è possibile solo nei casi **“già previsti dalla legge, dai regolamenti o dai contratti collettivi”** (art.16.3)

E lo stesso vale per il Codice di comportamento di ciascuna amministrazione:

- ▶ si rompe **l'unitarietà del "codice disciplinare"** di ciascun comparto?
- ▶ **forse è un rischio da correre**, nel quadro dei principi del CCNL
- ▶ del resto, **quanto era vaga la "tipizzazione"** degli illeciti disciplinari nei contratti nazionali: es. *"violazione degli obblighi di comportamento non ricompresi nelle lettere precedenti, da cui sia derivato disservizio ovvero danno o pericolo all'ente, agli utenti o a terzi"* (CCNL reg.aa.ll. 11.4.2008, art.3, c.5, lett. k: sospensione fino a 10 gg.; fino a 6 mesi con la recidiva; licenziamento per recidiva plurima)
- ▶ **meglio condividere una "specificazione"** del Codice di comportamento!

Chi se ne occuperà? Sappiamo già (art.55-bis, c.4, d.lgs. 165/2001) che:

- ▶ *“ciascuna amministrazione, secondo il proprio ordinamento, individua **l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari** (UDP) ...*
- ▶ *l'ufficio contesta l'addebito al dipendente, lo convoca per il contraddittorio ..., istruisce e conclude il procedimento ... solo **nei casi più gravi, o quando il responsabile dell'ufficio dove è stata commessa l'infrazione non ha qualifica dirigenziale***
- ▶ *è ovvio però, e preziosissimo, che l'UDP svolga anche un'opera di assistenza e consulenza ai dirigenti chiamati ad esercitare il potere disciplinare*

Con il Codice di comportamento, nuove importanti responsabilità:

- ▶ sia ben chiaro: **non cambia il riparto di competenza** per l'esercizio del potere disciplinare (art.55 bis c.1, d.lgs. 165/2001)
- ▶ **tuttavia** (art.15, c.2), **per “le attività di vigilanza e monitoraggio** (sul rispetto del Codice, ndr.) **le amministrazioni si avvalgono dell'Ufficio procedimenti disciplinari** che svolge, altresì, le funzioni dei comitati o uffici etici eventualmente già istituiti”

In questo quadro, l'Ufficio per i procedimenti disciplinari:

- ▶ opera in raccordo con il **responsabile della prevenzione**
- ▶ può chiedere pareri all'**Autorità nazionale anticorruzione**
- ▶ Cura **l'aggiornamento del codice** di comportamento dell'amministrazione (quello "proprio", specifico ...)
- ▶ cura **l'esame delle segnalazioni** di violazione dei codici di comportamento e **la raccolta delle condotte illecite** accertate e sanzionate
- ▶ cura **la diffusione della conoscenza** dei codici di comportamento nell'amministrazione, **il monitoraggio** annuale sulla loro attuazione, la pubblicazione sul sito istituzionale e **la comunicazione all'Autorità nazionale anticorruzione** dei risultati del monitoraggio

Ora leggiamo insieme il CCNL, il d.lgs. 150/2009 e il Codice di comportamento:

articolo 3 del CCNL 11.4.2008 – al comma 4:

Le sanzioni più lievi (*“dal minimo del rimprovero verbale o scritto al massimo della multa pari a 4 ore di retribuzione”*) per:

a) “inosservanza delle disposizioni di servizio anche in tema di assenze per malattia, nonché dell’orario di lavoro”

➡ **NB:** nel d.lgs. 150, **licenziamento** per *“giustificazione dell’assenza mediante una certificazione medica falsa o che attesta falsamente uno stato di malattia”*

b) “condotta non conforme ai principi di correttezza verso superiore o altri dipendenti o nei confronti del pubblico”

➡ può essere la sanzione giusta per **violazioni lievi** degli obblighi prescritti dal **Codice di comportamento**

Una sanzione più grave (sospensione dal servizio e dalla retribuzione fino a 10 gg.):

al comma 5:

a) recidiva ... b) particolare gravità ...

➡ per le **violazioni più gravi** del Codice di comportamento ...

c) assenza ingiustificata dal servizio fino a 10 gg.”

➡ nel d.lgs. 150, **licenziamento** per “*assenza priva di giustificazione per un numero di giorni superiore a 3 nel biennio o più di 7 negli ultimi dieci anni ...”*

f) “testimonianza falsa o reticente in procedimenti disciplinari o rifiuto della stessa”

➡ nel d.lgs. 150, sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino ad un **massimo di 15 giorni**

La sospensione dal servizio e dalla retribuzione fino a 10 gg. (continua):

l) “sistematici reiterati atti o comportamenti aggressivi, ostili e denigratori che assumano forme di violenza morale o di persecuzione psicologica nei confronti di un altro dipendente”

- ➡ nel d.lgs. 150/2009, **licenziamento senza preavviso**
- ➡ **inoltre**, la sanzione della sospensione **da un minimo di 3 gg. ad un massimo di tre mesi** per *“insufficiente rendimento della prestazione lavorativa nell’arco del biennio, dovuto alla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa stabiliti da norme legislative o regolamentari , dal CCNL ... o dai **codici di comportamento**”*

è chiaro?

Più grave ancora: la sospensione da 11 gg. a sei mesi:

al comma 6:

- a) *recidiva ... particolare gravità*
 - ▶ **violazioni davvero molto gravi** del Codice di comportamento ...
- b) *“assenza ingiustificata ... per un numero superiore (a 10) fino al massimo di 15”*
 - ▶ nel d.lgs. 150, comunque il **licenziamento**
- g) *“... elusione dei sistemi di rilevamento elettronici della presenza e dell’orario o manomissione dei fogli di presenza ...”*
 - ▶ nel d.lgs. 150, comunque il **licenziamento**

La sospensione da 11 gg. a sei mesi (continua):

- ➡ nel d.lgs. 150, la stessa sanzione (fino al massimo di tre mesi) per “il **mancato esercizio o la decadenza dell’azione disciplinare** dovuti all’omissione o al ritardo senza giustificato motivo ...”
- ➡ ma (forse? Il pasticcio dell’art.13, c.9) con il **Codice di comportamento** si dovrà giungere fino alla “**sanzione espulsiva**” per il dirigente che (non) “*intraprende con tempestività le iniziative necessarie ove venga a conoscenza di un illecito, attiva e conclude ... il procedimento disciplinare, ... segnala tempestivamente l’illecito all’autorità disciplinare ... provvede ad inoltrare ...denuncia all’autorità giudiziaria penale o segnalazione alla corte dei conti ...*”

Il licenziamento, con preavviso:

al comma 7:

- ➡ al solito, alcune ipotesi di recidiva e recidiva plurima
- ➡ è però importante sottolineare:
 - i)* “violazione dei doveri di comportamento non ricompresi specificatamente nelle lettere precedenti di gravità tale ... da non consentire la prosecuzione del rapporto di lavoro”
 - j)* “reiterati comportamenti ostativi all’attività ordinaria dell’ente ... comunque tali da comportare gravi ritardi e inadempienze nella erogazione dei servizi agli utenti”
- ➡ **utile per il codice** di comportamento? ma - ricordiamo – le sanzioni espulsive “*possono essere applicate **esclusivamente nei casi ...***”

Il licenziamento, con preavviso (continua):

una parentesi per le “novità” del d.lgs. 150:

- ➡ alcune ipotesi già previste dal CCNL sono descritte diversamente (ingiustificato rifiuto del trasferimento, inadeguatezza della prestazione lavorativa in un arco temporale non inferiore al biennio ...)
- ➡ il licenziamento con preavviso si applica per tutte le assenze ingiustificate superiori a 3 gg. nel biennio
- ➡ si applica invece **il licenziamento senza preavviso** per i casi (che nel CCNL richiedono il preavviso) di *“reiterati comportamenti ostili e denigratori e di forme di violenza morale o persecuzione psicologica nei confronti di un collega”* o di *“recidiva di comportamenti o molestie anche di carattere sessuale lesivi della dignità della persona”*

Quanto ai “casi” previsti dal Codice di comportamento”, ecco l’elenco:

Alcuni casi “**da valutare in relazione alla gravità**”:

- ➡ art.4 (**regali, compensi e altre utilità**), “*qualora concorrano la non modicità del valore e l’immediata correlazione con il compimento di atti o attività tipici dell’ufficio*”
- ➡ art.5,c.2 : costringere altri dipendenti ad aderire ad **associazioni od organizzazioni** ... promettendo vantaggi o prospettando svantaggi
- ➡ art.14,c.2, primo periodo: concludere per l’amministrazione **contratti di appalto ... con imprese** con cui il dipendente abbia stipulato contratti a titolo privato

I “casi” previsti dal Codice di comportamento” (continua):

Altri casi, quando ci sia la **recidiva**:

- ➡ art.4,c.6: accettare **incarichi di collaborazione** con privati che abbiano avuto nel biennio precedente un interesse economico significativo nelle attività inerenti all'ufficio
- ➡ art.6,c.2: violazione del **dovere di astensione** (esclusi i “conflitti meramente potenziali”)
- ➡ **e il “giallo” dell'art.13, c.9 per i dirigenti** (*pensate un po': “il dirigente nei limiti delle sue possibilità evita che notizie non rispondenti al vero quanto all'organizzazione, all'attività e ai dipendenti pubblici possano diffondersi”!*)

Infine, il licenziamento senza preavviso (ricordate? nessuna novità):

- ➡ **il d.lgs. 150/2009** ha integrato le fattispecie previste dal CCNL con:
 - a) *falsa attestazione della presenza in servizio ovvero assenza giustificata con una falsa certificazione*
 - b) *falsità documentali o dichiarative in occasione dell'assunzione o di progressioni di carriera*
 - c) *reiterazione di condotte "aggressive o moleste o ingiuriose o lesive dell'onore e della dignità personale altrui"*
 - d) *condanna definitiva con interdizione perpetua o estinzione del rapporto di lavoro*
- ➡ **NB:** almeno le ipotesi delle lettere (b) e (d) erano già previste, anche se con formulazioni leggermente diverse

Quarta parte

Le società controllate e partecipate; gli altri “enti di diritto privato in controllo pubblico”.

Normative diverse, stratificate nel tempo:

- ▶ il **decreto legislativo n.231/2001** (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica): il c.d. “modello di organizzazione” e l’”organismo di vigilanza”
- ▶ l’applicabilità di alcune disposizioni della **legge 190/2012**, e poi del **decreto legislativo n.33/2013** (trasparenza), con obblighi sia in capo all’amministrazione controllante che alle società controllate
- ▶ le ovvie “interferenze” del **decreto legislativo n.39/2013**

Del resto, il Codice di comportamento, non solo per la p.a. “d.o.c.”!

- art.2, c.3: le pp.a. estendono gli obblighi di comportamento dei dipendenti pubblici, per quanto compatibili:
 1. a tutti i **collaboratori o consulenti**
 2. agli **uffici di diretta collaborazione** con le autorità politiche
 3. ai collaboratori di **imprese fornitrici di beni o servizi o che realizzano opere in favore dell'amministrazione** (?!?)
- perché? con quale obiettivo?
- per questo, obbligo di inserire nei contratti **clausole di risoluzione o decadenza** del rapporto in caso di violazione degli obblighi del codice”!

L'iniziativa dell'ANAC:

- ▶ marzo 2015, **la consultazione** sulla bozza di “linee guida”
- ▶ **le reazioni:** alcune comprensibili e motivate, altre sconcertanti e “impolitiche” ...
- ▶ la **determinazione n.8 del 17 giugno 2015:** *Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*
- ▶ **una sfida ovunque, ma a Roma ...**
- ▶ controllate, partecipate, partecipate di secondo livello
- ▶ l'intreccio con le deleghe della c.d. **“riforma Madia”** (legge n.124/2015)...

Non solo le società, ma gli “enti di diritto privato in controllo pubblico”:

- ➡ *con particolare riguardo agli enti costituiti **in forma di “fondazione” o di “associazione”** ai sensi del Libro I, Titolo II, capo II, del codice civile*
- ➡ gli “enti di diritto privato in controllo pubblico” sono tenuti ad applicare la normativa sulla prevenzione della corruzione