

COMUNE DI ALCAMO
LIBERO CONSORZIO COMUNALE DI TRAPANI

RELAZIONE ILLUSTRATIVA
AL CODICE DI COMPORTAMENTO INTEGRATIVO

Il codice di comportamento integrativo del Comune di Alcamo è stato predisposto dal segretario generale, in qualità di responsabile della prevenzione della corruzione, ed è stato sottoposto all'esame preliminare della 1° commissione consiliare che ha espresso il proprio parere nella seduta del 14 settembre 2017 e ad una procedura di consultazione pubblica mediante pubblicazione della bozza sul sito istituzionale del comune dal ___ al __ settembre 2017, stimolando i portatori di interessi alla formulazione di osservazioni e proposte tramite un apposito modulo.

Nel termine stabilito sono/non sono pervenute osservazioni.

La bozza di codice è stata inoltrata in data __ settembre 2017 all'Organismo Indipendente di Valutazione che ha espresso il proprio parere favorevole in data ____ 2017.

Il codice è stato predisposto nel pieno rispetto delle *Linee guida* emanate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con deliberazione n. 75 del 24.10.2013, rispettando da un punto di vista formale l'articolazione del Codice di comportamento approvato con Dpr n. 62/2013, e procedendo all'individuazione di specifici obblighi di comportamento o all'integrazione di obblighi già previsti da tale codice, al fine di adattare le previsioni di legge alla specifica realtà organizzativa del Comune, messa a fuoco dal processo di mappatura dei processi e di analisi dei rischi effettuati dai dirigenti nel corso del 2017 in funzione dell'aggiornamento del Piano triennale di prevenzione della corruzione al PNA 2016. Il codice di comportamento –secondo il PNA approvato dall'Anac con deliberazione n. 72/2013- costituisce, infatti, una specifica misura di mitigazione del rischio corruttivo. Si sono tenuti in considerazione anche gli indirizzi generali già approvati dal consiglio comunale con la deliberazione n. 31/2016.

La fonte costituzionale del codice di comportamento risiede nell'art. 54 della Costituzione che disciplina il dovere dei cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche di adempierle con disciplina ed onore; da tale norma, dunque, discendono i doveri connessi allo *status* di dipendente pubblico che trovano nella legge una specificazione e nei codici di comportamento una specificazione ulteriore della condotta pretesa dalla Costituzione; tali doveri sono essenzialmente quelli di **fedeltà** (cura dell'interesse pubblico avendo di mira di servire esclusivamente la Nazione), di **diligenza** (adempiere con puntualità, cura e scrupolo le mansioni, sì da fornire il massimo rendimento), di **legalità** (puntuale osservanza della Costituzione, delle leggi e dei regolamenti), di **rettezza** (operare, sia nei rapporti interni che esterni, in conformità del buon costume, della morale e del diritto), di **subordinazione** (rispetto ed obbedienza nei confronti dei superiori). Il codice di comportamento si configura come interpretazione che in un dato momento storico si offre dei richiamati valori costituzionali la cui funzione è sicuramente esemplificativa e consente ai lavoratori pubblici di conoscere, anche se in termini generali, quali sono i comportamenti sicuramente non ammessi, non solo verso il datore di lavoro pubblico, ma anche verso la comunità degli amministrati.

Il codice di comportamento, dunque, costituisce uno strumento per orientare la condotta del dipendente ed interviene con norme sanzionatorie laddove i comportamenti riconducibili ai richiamati principi costituzionali non siano stati rispettati, concretamente attuati e spontaneamente condivisi.

Si specifica, infatti, che in base al comma 5 dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001 “*al codice di comportamento (dell' ente) si applicano le disposizioni di cui al comma 3*” e, pertanto, la violazione dei doveri in esso contenuti è fonte di responsabilità disciplinare, a differenza dei precedenti codici di comportamento, e può comportare anche il licenziamento del dipendente nel caso di reiterazione delle condotte vietate. Tuttavia, tenuto conto che in materia di sanzioni disciplinari nel rapporto di lavoro alle dipendenze con le pubbliche amministrazioni vige una riserva di legge e di contratto nazionale (artt. 68, comma 2 e 74, comma 1 del d. lgs.150/2009), per l'individuazione delle sanzioni da applicare alle singole violazioni si è ritenuto opportuno rinviare al codice disciplinare degli enti locali (art. 3 CCNL 11.4.2008 per i dipendenti e art. 7 del CCNL 22.2.2010 per i dirigenti) e, comunque, operare la riconduzione delle varie condotte a quelle oggetto di disciplina da parte del codice disciplinare, e ciò al fine non esporre a censure l'eventuale irrogazione di sanzioni prive di copertura normativa o contrattuale e per ridurre la discrezionalità

dell'Autorità disciplinare nella qualificazione delle condotte e nella loro riconduzione alle corrispondenti fattispecie disciplinari.

Ciò posto in via generale, si specifica che:

-con l'art. 1 sono state dettate disposizioni generali afferenti la struttura del codice (che racchiude in un unico testo le norme di fonte primaria di cui al DPR n. 62/2013 e quelle locali), le modalità di pubblicazione, il rapporto con il Piano di prevenzione della corruzione, e la fonte delle sanzioni per la sua violazione;

-con l'art. 2 si è disposta l'estensione delle disposizioni del codice di comportamento e di quello integrativo anche a tutti i collaboratori del Comune (ivi compresi direttori dei lavori e dell'esecuzione esterni) e delle imprese legate al Comune da contratti di appalto di lavori, servizi e forniture, nonché ai lavoratori socialmente utili utilizzati dal Comune, prevedendo una disciplina apposita per la contestazione di eventuali violazioni e l'irrogazione delle sanzioni ; la norma trova il suo completamento nell'art. 16, comma 5 del Codice che disciplina il raccordo tra le sanzioni previsti dal codice disciplinare e quelle applicabili ai collaboratori non dipendenti. Il comma 3 prevede l'estensione del codice anche ai dipendenti e agli amministratori de enti controllati dal Comune, mentre nel caso di enti vigilati o partecipati in misura non maggioritaria le relative disposizioni si applicano ai rappresentanti designati o nominati dal Comune;

-la disciplina dell'art. 3 del DPR 62/2013 non risulta integrata a livello locale;

-con l'art. 4 si è deciso di abbassare ad € 20 il valore dei regali di modico valore consentiti, regolamentando i limiti dei regali multipli ricevuti da parte del medesimo dipendente nella medesima occasione o nel corso di un anno (€ 50), per evitare che venga aggirato il limite di “modicità” del valore dei regali; e si è stabilita la destinazione che debbono avere i regali ricevuti in violazione dei limiti e delle ipotesi previste, optando per la devoluzione in beneficenza tramite associazioni di volontariato;

-con l'art. 5 si sono disciplinati gli obblighi informativi in caso di adesione del dipendente ad associazioni, approvando un apposito modello da utilizzare per le comunicazioni; si è chiarito che l'obbligo di comunicazione riguarda l'adesione ad ogni tipo di associazione, anche segreta, ad eccezione di quelle relativi ai partiti politici, ai sindacati, associazioni religiose o legate ad ambiti riferiti a informazioni

“sensibili” oggetto di tutela da parte del codice della privacy. La norma disciplina la procedura di valutazione della compatibilità fra la partecipazione all’associazione e le funzioni svolte dal dipendente, prevedendo comunque che l’adesione ad una associazione sportiva anche dilettantistica genera incompatibilità all’assegnazione all’ufficio preposto ad istruire e liquidare i contributi alle associazioni sportive, come l’appartenenza ad altre associazioni comporta non il mero obbligo di astensione per conflitto di interessi ma l’incompatibilità con la titolarità o l’appartenenza all’ufficio deputato all’erogazione di risorse economiche a tali associazioni e all’assegnazione alle stesse di locali e beni comunali;

-con gli artt. 6 e 7 sono state disciplinate le modalità di comunicazione di ipotesi di conflitto di interesse, approvando un apposito modulo, e la procedimentalizzazione dell’obbligo di astensione; si è chiarito che non comportano obbligo di astensione le attività che costituiscono operazioni meramente esecutive di atti decisionali già approvati (come ad esempio, l’emissione dei mandati di pagamento); l’archiviazione delle decisioni sui casi di astensione è disciplinata dal Piano triennale di prevenzione della corruzione;

-con l’art. 8 si sono disciplinate alcune misure connesse alla più efficace istruttoria ed applicazione del Piano di prevenzione della corruzione; in particolare, è stata disciplinata la materia dell’esame delle segnalazioni qualificate provenienti da dipendenti, con le misure di tutela dell’anonimato, nonché il rafforzamento –anche ai fini dell’applicazione della rotazione straordinaria- degli obblighi di comunicazione in capo a dipendenti e dirigenti dell’avvenuta assunzione della qualità di indagato in procedimenti penali o di preposto per misure di prevenzione personale e/o patrimoniale, con ciò introducendo una misura già prevista dal c.d. codice Vigna approvato nella Regione siciliana con D.A. _____;

-con l’art. 9 si specificano gli obblighi di comportamento e di organizzazione necessari a consentire la tracciabilità dell’intera attività amministrativa e del processo istruttorio a supporto delle decisioni, nonché l’attuazione delle misure di trasparenza;

-con l’art. 10 si dettano particolari obblighi comportamentali da tenere nella vita privata, anche con riferimento alla spendita della qualifica di dipendente pubblico o all’uso di vestiario posseduto per ragioni di servizio. Il diritto di critica del dipendente, una delle forme in cui si manifesta il pensiero, è ammesso anche in forma polemica, purchè non sfoci in offese; sulla scorta della giurisprudenza costituzionale e di legittimità, si è introdotta una distinzione tra diritto di critica degli aspetti

organizzativi del comune (sempre ammessa, salvi i c.d. limiti interni riconosciuti dalla giurisprudenza nella continenza sostanziale e della continenza formale) e dell'attività dell'ente propriamente intesa (in merito alla quale –riguardando il merito dell'attività istituzionale- rileva l'applicazione del codice di comportamento e la valutazione dei c.d. limiti esterni).

-con l'art. 11 si dettagliano alcuni obblighi da rispettare durante l'orario di lavoro, sia come contegno con i colleghi ed i superiori, sia in relazione al corretto uso dei beni in dotazione ed in generale circa l'approccio al patrimonio pubblico; vengono, inoltre, rafforzati gli obblighi di comunicazione delle assenze per qualunque causa e i comportamenti nel caso di fruizione di permessi personali; è introdotta una disciplina puntuale sul corretto e doveroso utilizzo della posta elettronica;

-con l'art. 12 si dettano specifiche norme circa il comportamento da tenere con il pubblico, specificando i doveri di serietà, riservatezza e lealtà, puntualizzando le regole della comunicazione pubblica e con gli organi di stampa;

-con l'art. 13 si dettano specifiche disposizioni per i dirigenti, anche con riferimento al corretto approccio con i dipendenti assegnati alle loro strutture, in merito alla corretta ed equilibrata assegnazione delle pratiche, e alla predisposizione di check-list e linee guida finalizzate al rispetto di buone prassi; è previsto l'obbligo, in capo a ciascun dirigente, di istituire ed organizzare un sistema per la rilevazione e l'archiviazione dei dati identificativi di tutti coloro che accedono ai pubblici uffici, dei motivi dell'accesso e del funzionario con cui si rapportano, fatta eccezione degli uffici a sportello: la misura è prevista dal codice Vigna tra quelle di contrasto all'infiltrazione mafiosa nella pubblica amministrazione ed ha una valenza strategica sul piano della prevenzione della corruzione; è stata predisposta una apposita modulistica per la comunicazione da parte dei dirigenti delle partecipazioni azionarie e degli interessi finanziari e della situazione patrimoniale, fermo restando che la pubblicazione dei dati è subordinata alle indicazioni dell'Anac;

-con l'art. 14 si specificano i comportamenti da adottare da parte di coloro che per ragioni di ufficio si trovino ad adottare decisioni o a istruire atti nell'interesse di soggetti con i quali, in qualità di cittadini, hanno strette relazioni contrattuali;

-con l'art. 15 si dettano disposizioni relative alla vigilanza sul rispetto del codice e si demanda al Piano triennale di prevenzione della corruzione l'organizzazione del monitoraggio sull'applicazione del codice di comportamento; l'ufficio per i

procedimenti disciplinari, invece, cura l'aggiornamento del codice, anche elaborando una raccolta delle decisioni afferenti i casi di violazione delle norme del Codice di comportamento; il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato come il soggetto tenuto ad organizzare specifiche attività formative per la diffusione e conoscenza del codice;

-con l'art. 16 si chiarisce l'apparato sanzionatorio; la disposizione maggiormente rilevante è il comma 5 che, in raccordo con l'art. 2, disciplina le modalità di applicazione delle sanzioni ai collaboratori non dipendenti, ivi compresi i lavoratori socialmente utili;

-con l'art. 17 detta una particolare disciplina per i soggetti impegnati in attività presso comitati, commissioni, associazioni ovvero impegnati in attività di ispezione, controllo e verifica.

Alcamo, lì ____ settembre 2017

IL SEGRETARIO GENERALE
RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
(*avv. Vito Antonio Bonanno*)