

UNA CASA DA AMMINISTRARE. IL FUNZIONAMENTO DEGLI ENTI LOCALI E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Presentazione a cura di:
Marco Orlando

SABATO 5 DICEMBRE 2015

ARCIDIOCESI DI TORINO – UFFICIO PASTORALE E SOCIALE DEL LAVORO

Di cosa parleremo

Rappresentanza, governo e organizzazione degli enti locali

Le riforme amministrative e la sussidiarietà

Le riforme per la trasparenza e il controllo nella pubblica amministrazione

Il ramo più antico nell'albero della convivenza civile

- Nell'identità collettiva e nel diritto italiano, **il Comune** è il tassello più antico e radicato nell'organizzazione dei poteri pubblici sul territorio.
- Il senso di appartenenza a una *civitas* è ugualmente profondo di quello che ci lega a una nazione. Forse è ancora più profondo.



Come nasce una comunità regolata?

- Il Comune è la realtà più vicina al cittadino tra quelle regolate dall'ordinamento democratico
- Nelle regole di funzionamento dell'amministrazione comunale possiamo vedere l'archetipo di qualsiasi organizzazione pubblica regolata dal principio di rappresentanza democratica
- Ecco perché le regole di funzionamento dei Comuni sono così importanti per tutti noi.



L'ordinamento dei Comuni italiani

- Il Testo Unico degli Enti Locali (d.lgs. 267/2000) è la principale fonte dell'ordinamento giuridico delle amministrazioni locali
- Numerose leggi speciali regolano singoli aspetti dell'attività amministrativa locale (sistema tributario e finanziario, contabilità, appalti e attività contrattuale, trasparenza, sistemi di controllo,...)
- Gli enti locali hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa nell'ambito della Costituzione e delle leggi statali e regionali.
- Secondo quanto previsto dalla legge statale, gli enti locali hanno anche autonomia impositiva (di entrata) e finanziaria (di amministrazione della spesa)

Statuti, regolamenti e altri atti amministrativi

- Lo Statuto di autonomia locale stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, le attribuzioni degli organi, le competenze e le funzioni, le forme di partecipazione democratica e di garanzia delle minoranze
- L'attività ordinaria degli enti locali prevede l'adozione di regolamenti, deliberazioni degli organi di governo, determinazioni della tecnostruttura.
- Tutti gli atti amministrativi a contenuto non generale devono essere motivati e sono soggetti a controlli, sia preventivi che successivi. Essi sono ricorribili davanti agli organi della giurisdizione ordinaria (civile e penale), amministrativa e contabile

Diritto di accesso e partecipazione popolare

- Azione popolare, esercitabile da qualsiasi cittadino per far valere in giudizio le azioni e i ricorsi che spettano al comune o alla provincia
- Diritto di accesso agli atti dell'amministrazione, che non siano riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di provvedimenti motivati dell'amministrazione



Rappresentanza democratica, governo e organizzazione del Comune

Il governo dell'ente locale

- Il governo del Comune è esercitato da:
 - ▣ Sindaco
 - ▣ Consiglio Comunale
 - ▣ Giunta Comunale
- Il Sindaco e il Consiglio Comunale sono eletti dal popolo a suffragio universale e diretto
- La Giunta è nominata dal Sindaco e a lui risponde mediante un rapporto fiduciario
- Il Sindaco e il Consiglio Comunale sono legati da un rapporto di fiducia presunta ("simul stabunt, simul cadent")

Il Sindaco

- E' il legale rappresentante del Comune ed è l'organo di vertice dell'amministrazione
- Nomina (e può revocare) i componenti della Giunta nel rispetto del principio di pari opportunità di genere, dandone comunicazione al Consiglio comunale nella prima seduta utile
- Presenta al Consiglio le linee programmatiche delle azioni e dei progetti da realizzare nel corso del mandato (cinque anni)
- Non può essere eletto per più di due volte consecutive, salvo eccezioni (art. 51, comma 3 TUEL; art. 1, comma 138 legge 56/2014)

Il Sindaco

- Al Sindaco compete:
 - ▣ Presiedere la Giunta e il Consiglio Comunale
 - ▣ Esercitare le funzioni attribuite da leggi speciali e dallo Statuto di autonomia
 - ▣ Svolgere le funzioni di Ufficiale di Governo ed emettere ordinanze contingibili e urgenti in determinati casi
 - ▣ Coordinare l'organizzazione dei servizi pubblici erogati nel comune
 - ▣ Nominare i rappresentanti dell'ente, conformemente agli indirizzi ricevuti dal Consiglio Comunale
 - ▣ Nominare i dirigenti e i responsabili delle strutture tecnico-amministrative del Comune,

Il Consiglio Comunale

- Insieme al Sindaco, il Consiglio Comunale è l'organo nel quale si incardina la rappresentanza democratica della collettività amministrata
- E' eletto a suffragio universale e diretto, e ha una composizione variabile a seconda della popolazione residente.
- Nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, il Consiglio Comunale elegge al proprio interno un Presidente, con funzioni di direzione dei lavori e delle attività dell'organo.
- Il Consiglio ha funzioni di regolamentazione generale, indirizzo e controllo sull'attività dell'amministrazione
- I singoli consiglieri comunali hanno uno status giuridico regolato dalla legge, detengono un diritto qualificato di accesso agli atti e ai documenti e sono soggetti a particolari obblighi di trasparenza

Il Consiglio Comunale

- Al Consiglio compete in particolare:
 - ▣ Approvare lo Statuto, i regolamenti, i programmi e i piani di attività relativi alle funzioni comunali, nonché il bilancio di previsione annuale e pluriennale, oltre al rendiconto della gestione economico-finanziaria dell'Ente
 - ▣ Organizzare i pubblici servizi, disporre la costituzione di aziende a controllo pubblico, e regolare la partecipazione della Città ad enti e organismi di diritto pubblico e privato
 - ▣ Istituire e regolare l'ordinamento dei tributi, nell'ambito di quanto consentito dalla legislazione dello Stato
 - ▣ Disporre e regolare acquisti e alienazioni immobiliari e concessioni di beni o servizi pubblici
 - ▣ Svolgere le altre funzioni eventualmente previste dallo Statuto di autonomia.

La Giunta Comunale

- E' l'organo titolare del potere esecutivo e si esprime in forma collegiale.
- Ha competenza residuale nelle materie e attività che non siano riservate dalla legge al Sindaco, al Consiglio Comunale o alla tecnostruttura
- Ha funzioni di impulso nei confronti del Consiglio e attua i suoi indirizzi
- E' competente ad adottare la regolamentazione sull'ordinamento degli uffici e dei servizi dell'ente e vigila sul buon funzionamento dell'amministrazione

Lo status di amministratore locale

- ❑ La legge tutela il diritto di ogni cittadino che è chiamato a ricoprire cariche pubbliche di espletare il mandato ricevuto, disponendo di tempo, risorse strumentali e una indennità di funzione
- ❑ Sono amministratori pubblici tutti i componenti degli organi di governo
- ❑ I lavoratori che siano componenti dei Consigli e delle Giunte hanno diritto a permessi e licenze per partecipare all'attività dei rispettivi organi. Le assenze dal luogo di lavoro sono retribuite a carico dell'ente
- ❑ Gli amministratori hanno diritto all'aspettativa non retribuita per tutto il periodo di mandato e alla conservazione del posto di lavoro
- ❑ I componenti della Giunta hanno diritto a un'indennità di funzione, mentre i Consiglieri hanno diritto a un gettone di presenza, che non può superare $\frac{1}{4}$ dell'indennità. Gettoni e indennità non sono cumulabili tra loro.

L'organizzazione del Comune: il personale

- ▣ I dipendenti pubblici sono reclutati mediante concorso o altra forma di procedura selettiva, salve le sole eccezioni previste dalla legge (contratti a tempo determinato per funzioni dirigenziali o direttive, o per il supporto agli organi di governo; assunzioni obbligatorie delle categorie protette)
- ▣ Il personale è tenuto all'osservanza dei doveri previsti dal Codice di Comportamento e può essere soggetto a sanzioni di natura disciplinare, fino al licenziamento.

L'organizzazione del Comune: il personale

- ▣ L'organizzazione del lavoro è disposta da regolamenti interni e dai poteri del privato datore di lavoro. Esiste in ogni ente un sistema di relazioni sindacali e una contrattazione decentrata, che segue la contrattazione collettiva nazionale
- ▣ Vi è un regime di incompatibilità all'assunzione di incarichi o altre attività lavorative da parte di soggetti esterni all'amministrazione, fatte salve alcune specifiche ipotesi che possono essere autorizzate se non determinano conflitti d'interesse
- ▣ Ogni compenso ricevuto da soggetti terzi deve essere pubblicato sul sito internet dell'amministrazione e comunicato all'Anagrafe delle Prestazioni, ai fini di controllo, di trasparenza e di prevenzione della corruzione

Il segretario comunale

- E' la figura apicale dell'amministrazione anche se non è un dipendente del Comune. Viene nominato dal Sindaco tra coloro che hanno superato uno specifico esame di Stato e sono iscritti in uno specifico Albo. Il segretario instaura con l'amministrazione un rapporto fiduciario che cessa con la fine del mandato del Sindaco
- La recente "riforma Madia" (legge 124/2015) ha avviato il processo di superamento della figura, volto alla confluenza dei segretari comunali nel ruolo unico della dirigenza degli Enti locali. Fino al 2018, tuttavia, il ruolo di "dirigente apicale" del Comune sarà riservato agli ex-segretari comunali
- Il segretario assiste gli organi di governo, coordina la macchina amministrativa e sovrintende agli uffici. Svolge direttamente funzioni di prevenzione della corruzione e di controllo interno (non preventivo) sulla legittimità degli atti. Può fare da ufficiale rogante nei contratti in cui è parte il Comune
- Qualora gli venga attribuita anche la funzione di direttore generale, diventa superiore gerarchico della struttura amministrativa comunale, e ne fissa gli obiettivi gestionali all'interno del ciclo della performance

La dirigenza

- I dirigenti degli enti locali appartengono a un ruolo al quale si accede per concorso, fatte salve le sole eccezioni di nomina a funzione dirigenziale di tipo fiduciario a tempo determinato, che sono previste dalla legge
- I dirigenti sono responsabili di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, sul piano:
 - Civile
 - Penale
 - Amministrativo
 - Contabile
 - e per la specifica responsabilità di performance sia individuale e sia della loro unità organizzativa
- Sono soggetti a valutazione annuale, secondo quanto previsto dal sistema di gestione della performance che ogni Comune si deve dare

La gestione finanziaria e contabile

- Ogni ente locale ha un proprio bilancio annuale e pluriennale, che deve essere redatto secondo i principi della contabilità pubblica, <<armonizzata>> dal 2015 tra i diversi livelli del governo territoriale
- Il bilancio di previsione deve essere corredato dai documenti di programmazione economico-finanziaria (Documento Unico di Programmazione, dal 2015) e dal programma triennale delle opere pubbliche. Il bilancio è suddiviso in "missioni" (macro-attività) e "funzioni" (attività di base) per consentire l'attribuzione a ciascuna struttura dell'ente del budget di spesa per lo svolgimento delle rispettive politiche pubbliche
- Nell'organizzazione dell'ente riveste un ruolo centrale il Responsabile del Servizio Finanziario, che ha particolari doveri di certificazione sulla regolarità della gestione contabile e di referto ai revisori contabili e ai diversi organi di controllo dello Stato

La gestione degli acquisti

- Negli ultimi anni, la necessità di contenere la spesa pubblica ha portato a una radicale centralizzazione dei sistemi di acquisto per le pubbliche amministrazioni.
- Oggi gli acquisti sono possibili mediante le piattaforme regolate di approvvigionamento (Consip; Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione) fino a soglie economiche predeterminate dalla legge e dai regolamenti interni.
- Oltre le soglie, vige la disciplina degli appalti pubblici, che è attualmente in fase di revisione da parte del legislatore nazionale. Salvo eccezioni, le procedure di acquisto di beni, lavori e servizi devono essere a evidenza pubblica, per favorire la concorrenza.



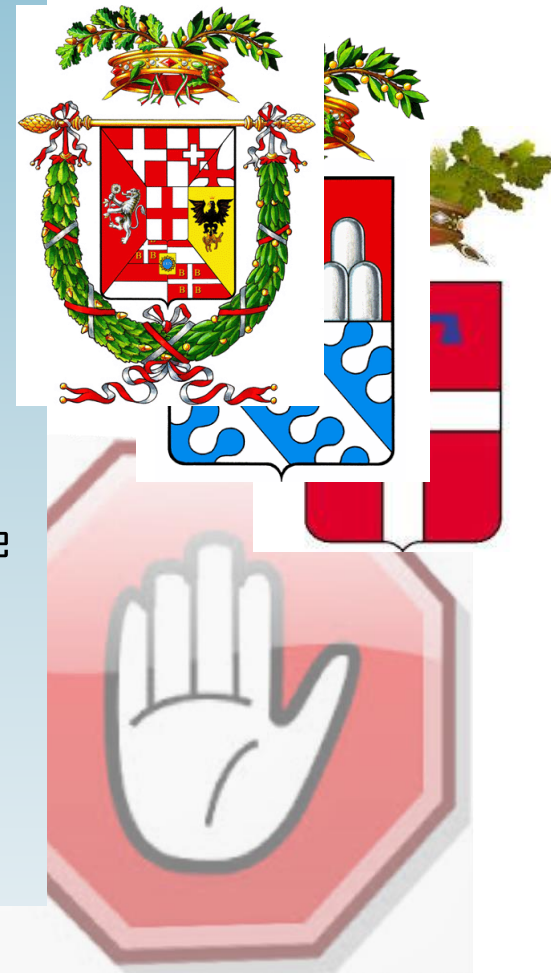
Dal 1990 al 2014:
il "cantiere delle riforme" e la
sussidiarietà

Le riforme dell'ordinamento comunale e provinciale dal **1990** a oggi

- **1990**: la legge n. 142 e la grande affermazione di autonomia dei Comuni e Province
- **1993**: l'elezione diretta del sindaco e del presidente della Provincia
- **1997**: il decentramento amministrativo e il ruolo delle regioni
- **2001**: il principio di sussidiarietà entra nella Costituzione italiana
- **2009**: la legge delega sul federalismo fiscale
- **2014**: la riforma delle Province e l'istituzione delle Città metropolitane
- **2017**: *una nuova riforma della Costituzione?*

La riforma delle **Province** e l'istituzione delle **Città metropolitane**

- Con la legge 7 aprile 2014, n. 56 si è avviata una trasformazione profonda del cd. "governo di area vasta".
- La riforma affonda le proprie radici nel lungo percorso di attuazione della riforma costituzionale del 2001 e trae spunto da una sentenza della Corte costituzionale che aveva dichiarato illegittima la riforma operata dal Governo Monti nel 2011-2012.
- La riforma "Delrio" del 2014 è stata approvata in 8 mesi di discussione parlamentare molto controversa.



Finalità della riforma



- Dare alle principali conurbazioni italiane un **ordinamento differenziato**, istituendo dopo 40 anni le Città Metropolitane al posto delle Province. **Scopo**: rilanciare la competitività del sistema Paese puntando sulle potenzialità delle aree metropolitane.
- Fuori dalle aree metropolitane, trasformare le Province in enti a **rappresentatività democratica indiretta**, in attesa della loro soppressione per mezzo di una revisione costituzionale. **Scopo**: superare la forma di governo prevista dal Testo Unico Enti Locali, privando di legittimazione diretta gli organi di indirizzo politico e di governo.

[Aree e Città Metropolitane: la definizione del Ministero dell'Interno](#)

Finalità della riforma

- Stabilizzare la forma di governo delle **Unioni di Comuni** e le regole per le **fusioni** di Comuni di minori dimensioni o per **l'incorporazione** da parte di Comuni più grandi. **Scopo**: superare gli interventi legislativi episodici ed eterogenei in materia di unioni di comuni, adeguandone la forma di governo ad esigenze di maggiore rappresentatività territoriale.
- Tutto l'intervento riformatore è dominato dalla volontà di ***“ridurre la classe politica e i suoi costi senza ridurre la capacità delle istituzioni locali di dare risposte ai livelli territoriali adeguati e coerenti con le necessità dei problemi del Paese”***(cit.: Relazione al ddl – 25/7/2013)

Il nuovo ruolo dei Sindaci nel governo locale

- La riforma innova profondamente la logica degli interventi di decentramento del ventennio 1977-1997, poiché afferma la netta centralità dei **Sindaci** come *“classe politica di base del governo locale e quindi anche dell’ordinamento democratico”*.
- Al sistema attuale in cui le funzioni amministrative interessano **tre livelli di indirizzo politico autonomamente espressi mediante elezioni democratiche**, si sostituisce un sistema in cui la rappresentatività degli interessi locali resta soltanto al **Comune** e alla **Regione**.
- Con la riforma, il cd. “governo di prossimità” arriva al cd. “governo di area vasta”.



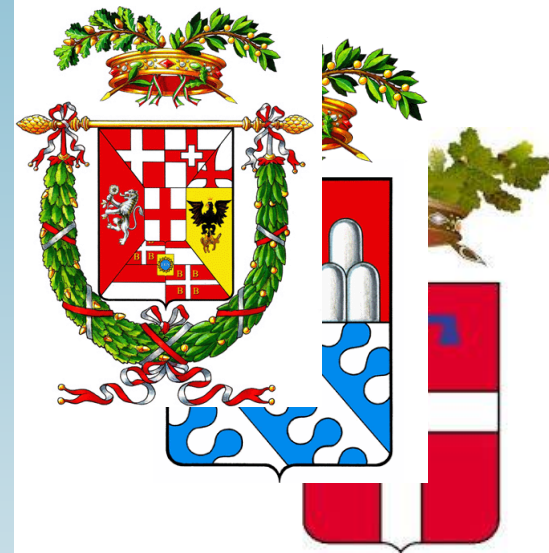
I principali effetti della riforma del 2014

- Niente più elezioni dirette per il presidente della Provincia e per il Consiglio Provinciale. Gli organi di governo delle Province vengono eletti dai Sindaci dai Consiglieri comunali, con il voto ponderato a seconda della quantità di popolazione rappresentata
- Le funzioni fondamentali delle Province si riducono a:
 - ▣ Pianificazione del territorio, trasporto pubblico locale e tutela dell'ambiente
 - ▣ Costruzione e gestione delle strade provinciali; edilizia scolastica del ciclo secondario
 - ▣ Promozione delle pari opportunità e prevenzione delle discriminazioni sul lavoro



Che succede alle altre funzioni gestite dalle Province?

- La legge regionale 29 ottobre 2015, n. 23 ha disposto il riordino delle funzioni **non più fondamentali** delle Province.
- **Centri per l'impiego, agricoltura, politiche sociali e formazione professionale, cultura e turismo, politiche energetiche passano alla competenza della Regione**
- Le funzioni ambientali e di vigilanza sulla caccia e sulla pesca, la protezione civile e la difesa del suolo (attività estrattive) restano alle Province



La Città metropolitana di Torino: governo e funzioni

- Il Sindaco della Città metropolitana coincide per legge con il Sindaco di Torino
- Il Consiglio metropolitano è composto da 18 persone, elette dai Sindaci e dai Consiglieri comunali con voto ponderato
- Alle elezioni del 21 ottobre 2014 sono stati eletti 7 sindaci (Chieri, Ciriè, Grugliasco, Pinerolo,) e 11 consiglieri comunali (.....)
- La Conferenza metropolitana è l'assemblea dei 315 sindaci del territorio e ha funzioni consultive e di indirizzo. Esprime un parere obbligatorio sul bilancio e sul rendiconto

La Città metropolitana di Torino: governo e funzioni

- Il Sindaco della Città metropolitana coincide per legge con il Sindaco di Torino
- Il Consiglio metropolitano è composto da 18 persone, elette dai Sindaci e dai Consiglieri comunali con voto ponderato
- Alle elezioni del 21 ottobre 2014 sono stati eletti 7 sindaci e 11 consiglieri comunali
- La Conferenza metropolitana è l'assemblea dei 315 sindaci del territorio e ha funzioni consultive e di indirizzo. Esprime un parere obbligatorio sul bilancio e sul rendiconto

Sussidiarietà e adeguatezza

- Il principio di sussidiarietà regola i rapporti tra i diversi livelli di governo locale, nazionale e sovranazionale, in funzione della salvaguardia della prossimità dei servizi ai beneficiari
- Il principio di adeguatezza contempera le esigenze di prossimità con la reale capacità dei diversi livelli di governo a rendere servizi pubblici efficaci, efficienti ed economicamente sostenibili

Effetti della riforma sui servizi pubblici di prossimità


- **I servizi pubblici “di prossimità”** vengono affidati dalla riforma alle unioni di comuni e ai comuni singoli, ma solo se essi sono superiori a determinate soglie demografiche di pianura, collina e montagna.
- Nei piccoli Comuni, il Sindaco resta il rappresentante diretto della comunità locale ma non ha più responsabilità autonoma nella gestione dei servizi pubblici locali.
- Le politiche pubbliche vanno decise all'interno delle Unioni di Comuni, accettando una sostanziale cessione di sovranità politica e tecnica.

Effetti: l'erogazione dei servizi pubblici di ambito metropolitano

- **La dimensione “metropolitana”** viene affidata alla cura della Città Metropolitana, che ha un territorio pari all'intero territorio dell'attuale Provincia.
- Nell'iter parlamentare di approvazione della legge, era stata inizialmente data la possibilità a una minoranza qualificata dei comuni della Provincia di non aderire alla città metropolitana. Questa facoltà avrebbe determinato la costituzione di una Città Metropolitana con un territorio pari alla sola conurbazione, lasciando la Provincia in vita per il resto del territorio
- La facoltà è stata cancellata nella versione definitiva della legge.

Effetti: l'erogazione dei servizi pubblici di area vasta

- **La dimensione di "area vasta"** fuori dalle 10 grandi conurbazioni viene confermata alle Province e, in prospettiva futura (dopo l'abolizione delle Province), a **Unioni di comuni competitive** da costituire e strutturare nei territori non compresi nelle Città Metropolitane.
- In via residuale, il governo di area vasta potrà essere attratto alla competenza gestionale delle Regioni, mediante il processo di riallocazione delle funzioni prima svolte dalle Province non metropolitane
- Nella ri-definizione dei servizi pubblici di area vasta hanno un ruolo preponderante le **leggi regionali di decentramento**, che sono "ferme" al 2003



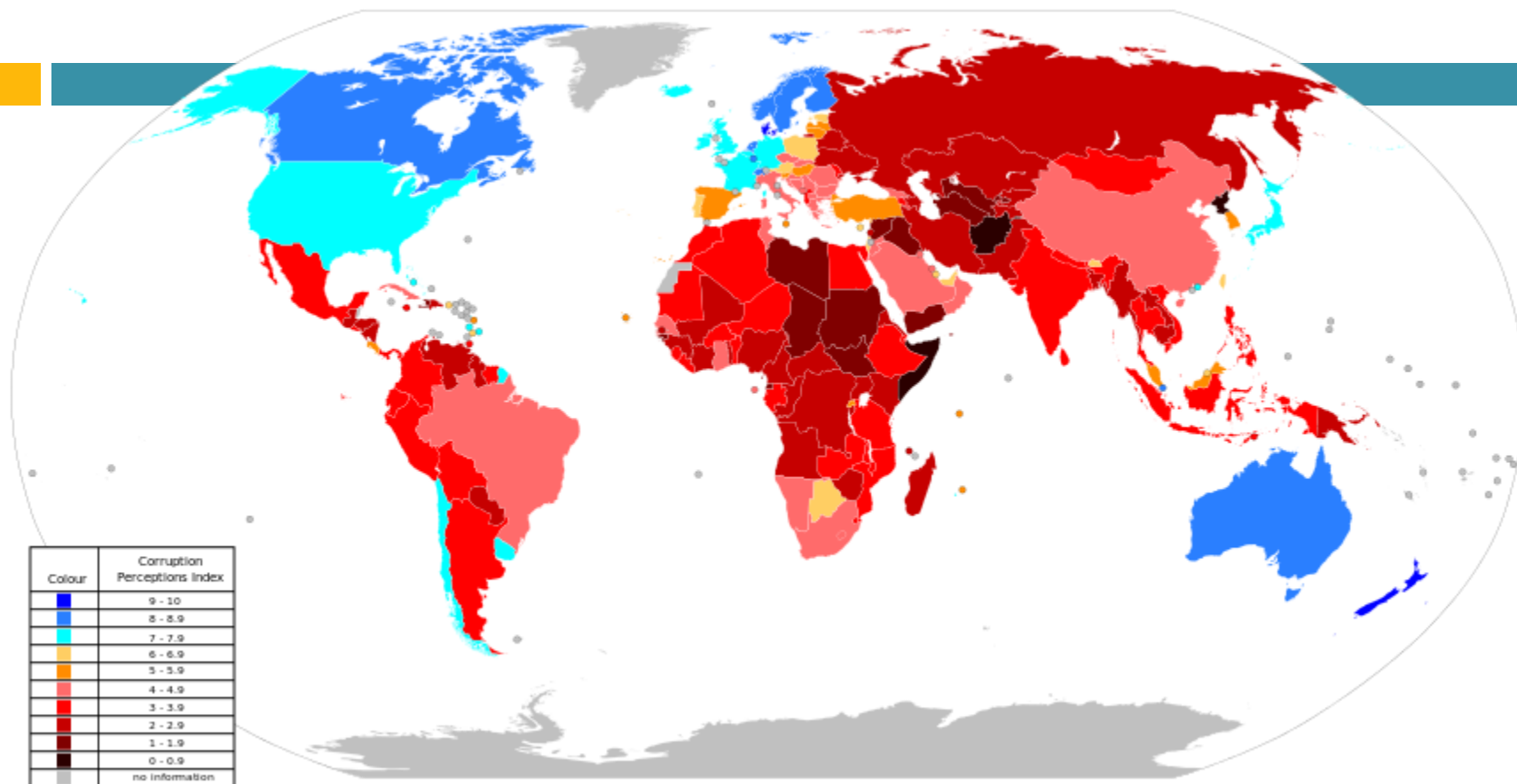
Le riforme per la legalità e la trasparenza nella pubblica amministrazione

La legge 190/2012

Grazie alla legge 190, entrata in vigore il 28 novembre 2012, la trasparenza dell'attività amministrativa è diventata livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

La legge è stata approvata in attuazione dell'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 2003.

La corruzione come problema globale



Planisfero illustrante la percezione di corruzione nel 2010, a cura di Transparency International, che rileva il "grado a cui è percepita la corruzione esistente tra pubblici ufficiali e politici". Un indice più elevato (in blu) indica una percezione minore della corruzione, mentre valori minori (in rosso) indicano un alto grado di percezione

Le sollecitazioni internazionali verso l'Italia

La legge opera nella direzione più volte sollecitata dagli organismi internazionali di cui l'Italia fa parte.

Sia il Consiglio d'Europa che l'OCSE hanno più volte individuato nella corruzione una delle cause del basso tasso di crescita dell'economia italiana.



L'Italia, prima in
Europa per tasso di
corruzione

Un sistema integrato e su due livelli

La legge 190/2012 ha introdotto nell'ordinamento italiano un sistema organico di prevenzione della corruzione, il cui aspetto caratterizzante consiste nell'articolazione del processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza in modo integrato e sui due livelli dell'intervento:

- Nazionale
- Locale/Decentrato

Il concetto estensivo di corruzione come assenza di integrità

La circolare n. 1 del 25 gennaio 2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica ha precisato che il concetto di corruzione va inteso in senso estensivo e comprende tutte quelle 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»*

Il concetto estensivo di corruzione come assenza di integrità

E' una nozione più estesa di quella contenuta nelle varie tipologie di reato previste dal Codice Penale

art. 318 c.p. - Corruzione per l'esercizio della funzione

art. 319 c.p. - Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio

art. 319 ter c.p. - Corruzione in atti giudiziari

art. 320 c.p. - Corruzione di persona incaricata di un pubblico

Comprende tutte le attività che determinino un'anomalia di funzionamento causata dall'utilizzo a fini privati delle funzioni attribuite

Il livello nazionale di prevenzione

Il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del consiglio dei ministri ha predisposto, sulla base di linee di indirizzo adottate da un Comitato interministeriale, il Piano Nazionale Anticorruzione, che è stato approvato per la prima volta l'11 settembre 2013 dalla Commissione Indipendente per la Valutazione, l'Integrità e la Trasparenza, cioè la CIVIT, che è stata individuata dalla legge quale Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC).

Il PNA (Piano Nazionale Anticorruzione)

Contiene gli obiettivi strategici governativi per lo sviluppo della strategia di prevenzione a livello centrale e fornisce indirizzi e supporto per l'attuazione della prevenzione della corruzione

Ha la funzione di assicurare l'attuazione coordinata delle strategie di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, elaborate a livello nazionale e internazionale



[Il PNA 2013-2016](#)

Il livello decentrato di prevenzione: il PTPC

Al livello decentrato, ogni amministrazione pubblica è tenuta a definire un Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC)

Sulla base delle indicazioni presenti nel Piano Nazionale, il PTPC deve essere in grado di effettuare l'analisi e la valutazione dei rischi specifici di corruzione e conseguentemente indichi gli interventi organizzativi volti a prevenirli.

Il coinvolgimento degli stakeholder

Secondo le linee di indirizzo fornite dal d.P.C.M. 16 gennaio 2013, le amministrazioni devono coinvolgere nella predisposizione del PTPC i detentori di interessi qualificati di riferimento.

L'implementazione del Piano (analisi e valutazione del rischio, proposta e definizione delle misure e strumenti per il monitoraggio) prevede il coinvolgimento dei dirigenti e responsabili operanti delle aree a più elevato rischio

I contenuti obbligatori del PTPC

Il PTPC deve indicare:

- i criteri di rotazione del personale
- la disciplina degli incarichi e delle attività non consentite ai pubblici dipendenti
- le direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali con la definizione delle cause ostative al conferimento e le modalità di verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità
- Le modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto (pantouflage)
- L'adozione di misure per la tutela del *whistleblower*
- La predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti

I ruoli nel sistema decentrato di prevenzione/Stato

Nella legge 190 è centrale la distribuzione dei ruoli e della responsabilità di prevenzione all'interno di ogni amministrazione: nelle amministrazioni centrali, la circolare n. 1/2013 del Dipartimento Funzione Pubblica ha precisato che la scelta del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione deve ricadere preferibilmente su dirigenti iscritti alla prima fascia del ruolo o comunque su un dirigente che sia titolare di incarico di ufficio dirigenziale generale.

I ruoli nel sistema decentrato di prevenzione/EE.LL.

Negli Enti Locali, la delibera CIVIT n. 15 del 2013 ha precisato che, salvo diverse scelte organizzative, il titolare del potere di nominare il responsabile della prevenzione della corruzione è il Sindaco o il presidente della Provincia, quale organo di indirizzo politico amministrativo.

In questi enti, il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, nel segretario comunale o nel segretario generale delle province, salva diversa e motivata determinazione.

Caratteristiche del Responsabile della Prevenzione

Orientamento ANAC n. 38/2014

Non è opportuno che il responsabile della prevenzione della corruzione rivesta anche il ruolo di responsabile dell'ufficio contratti o dell'ufficio preposto alla gestione del patrimonio, trattandosi di settori maggiormente esposti al rischio della corruzione

I doveri per tutti i dipendenti

Anche per tutti i dipendenti e non solo per il responsabile, la violazione delle misure di prevenzione previste dal piano costituisce illecito disciplinare.

Entro il 15 dicembre di ogni anno, il Responsabile è tenuto a pubblicare nel sito web dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e a trasmetterla all'organo di indirizzo politico

Il Codice di Comportamento

Il Regolamento approvato con d.P.R. n. 62/2013 ha definito, ai fini dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare.



Le previsioni del Codice sono integrate e specificate dai codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni ai sensi dell'articolo 54, comma 5, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001.

[Il dPR
62/2013](#)

Il Codice di Comportamento

Le aree di attenzione del Codice di Comportamento sono:

- Il rapporto con i cittadini
- I doni e le regalie ai dipendenti pubblici
- La partecipazione ad organizzazioni e associazioni
- I conflitti di interesse
- L'obbligo di astensione
- La prevenzione dei comportamenti non integri
- Il comportamento in servizio e fuori servizio



Il dPR
62/2013

Il conflitto di interessi

«Art. 6-bis. Legge 241/90- (Conflitto di interessi). –

Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale.

Orientamento ANAC n. 78/2014:

Nel caso in cui sussista un conflitto di interessi anche potenziale, l'obbligo di astensione dei pubblici dipendenti di cui all'art. 6 bis, della legge n. 241/1990 costituisce una regola di carattere generale che non ammette deroghe ed eccezioni.

La tutela del whistleblower

Il dipendente che denuncia condotte illecite 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

La sua identità non può essere rivelata, senza il suo consenso, e qualora la segnalazione sia fondata la sua identità può essere rivelata solo se indispensabile per la difesa dell'incolpato

Il Dipartimento Funzione Pubblica ha predisposto un modello per la segnalazione degli illeciti disponibile online

Il pantouflage

La l. n. 190 ha introdotto un nuovo istituto volto a contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente successivo alla cessazione del rapporto di lavoro.

Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa artatamente preconstituirsì delle situazioni lavorative vantaggiose e così sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all'interno dell'amministrazione per ottenere un lavoro per lui attraente presso l'impresa o il soggetto privato con cui entra in contatto.

La norma prevede quindi una limitazione della libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto per eliminare la "convenienza" di accordi fraudolenti.

Il contenuto del divieto e le sanzioni

I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

I contratti in violazione del divieto sono nulli

E' 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.

La riforma del principio di trasparenza nella pubblica amministrazione

- Il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, di attuazione della legge 6 novembre 2012, n. 190 ha riordinato in un **unico corpo normativo** le numerose disposizioni legislative in materia, introducendo al contempo nuovi obblighi in capo alle pubbliche amministrazioni.
- Secondo l'art. 11, le pubbliche amministrazioni soggette alla trasparenza sono tutte quelle previste dall'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

La riforma del principio di trasparenza nella pubblica amministrazione

Fra i principi generali del decreto legislativo, la trasparenza viene riaffermata come accessibilità totale alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni

Lo scopo principale della riforma è di consentire il controllo diffuso da parte dei cittadini sulle funzioni istituzionali e sull'uso delle risorse pubbliche, quale fondamentale strumento di prevenzione della corruzione.

La trasparenza attua i principi democratici di uguaglianza, buon andamento e responsabilità, efficacia ed efficienza della pubblica amministrazione

La riforma del principio di trasparenza nella pubblica amministrazione

- Lo stesso decreto legislativo ha introdotto il principio di "*accesso civico*", per cui chiunque può promuovere una "class action" per mancata o incompleta pubblicazione, costituendo la stessa, violazione degli standard del "*livello essenziale delle prestazioni*" concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, con conseguenti sanzioni dirigenziali, disciplinari e amministrative, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità.

La pubblicità dei documenti, delle informazioni e dei dati

- Tutti i documenti, le informazioni e i dati che la pubblica amministrazione è tenuta a rendere pubblici possono essere conosciuti, fruiti gratuitamente, utilizzati e riutilizzati.
- I dati personali diversi da quelli sensibili e giudiziari secondo la normativa sulla privacy possono essere diffusi mediante i siti istituzionali, e possono essere trattati, indicizzati dai motori di ricerca web

La pubblicità dei documenti, delle informazioni e dei dati

- La trasparenza pubblica comporta la pubblicazione di dati relativi ai titolari di organi di indirizzo politico e dei dirigenti pubblici. Le pubbliche amministrazioni rendono non intellegibili i dati personali non pertinenti agli obblighi di trasparenza.
- Tutti i documenti, le informazioni e i dati che la pubblica amministrazione è tenuta a rendere pubblici possono essere conosciuti, fruiti gratuitamente, utilizzati e riutilizzati.

La pubblicità dei documenti, delle informazioni e dei dati

- I dati personali diversi da quelli sensibili e giudiziari secondo la normativa sulla privacy possono essere diffusi mediante i siti istituzionali, e possono essere trattati, indicizzati dai motori di ricerca web
- La trasparenza pubblica comporta la pubblicazione di dati relativi ai titolari di organi di indirizzo politico e dei dirigenti pubblici. Le pubbliche amministrazioni rendono non intellegibili i dati personali non pertinenti agli obblighi di trasparenza.



[Le Linee Guida del Garante per la Privacy](#)

15 maggio 2014

Il diritto di accesso civico, gli "open data" e il riuso

- Chiunque ha diritto di richiedere i documenti, le informazioni e i dati per i quali è obbligatoria la pubblicazione, qualora essa non venga realizzata.
- La richiesta di accesso civico non può essere soggetta a limitazioni ed è gratuita. Essa va presentata al responsabile della trasparenza in ogni pubblica amministrazione.

Il diritto di accesso civico, gli "open data" e il riuso

- Entro 30 giorni, la richiesta deve essere soddisfatta mediante pubblicazione o trasmissione all'interessato. L'inadempimento è sanzionabile sul piano disciplinare ed è elemento di valutazione della prestazione.
- Ogni sito istituzionale deve contenere una sezione "Amministrazione Trasparente", dentro la quale sono contenuti i dati e le informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità

Ogni amministrazione deve consultare le associazioni rappresentative dei consumatori e degli utenti, per poi adottare **entro il 31 gennaio di ogni anno** un Programma Triennale per la trasparenza che individui gli strumenti di garanzia:

- di un livello adeguato di trasparenza, tenuto conto delle linee guida elaborate dalla Commissione di cui all'art. 13 del decreto legislativo 150/2009
- della legalità e dello sviluppo di un'adeguata cultura dell'integrità

La riforma del principio di trasparenza nella pubblica amministrazione

Il PTTI, definisce le misure, i modi e le iniziative volti all'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, ivi comprese le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi di cui all'articolo 43, comma 3

Le misure del Programma triennale sono collegate, sotto l'indirizzo del responsabile, con le misure e gli interventi previsti dal Piano di prevenzione della corruzione.

A tal fine, il Programma costituisce di norma una sezione del Piano di prevenzione della corruzione.

Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità



- In particolare, il programma triennale deve definire le misure organizzative per rendere stabili e regolari i flussi informativi.
- Il Programma deve essere pubblicato nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale

Le principali aree di rischio da monitorare

Il PTI deve monitorare le aree di principale rischio di corruzione e illegalità. Sulla base della prima esperienza acquisita, esse sono rappresentate dai seguenti settori di attività pubbliche:

- autorizzazioni o concessioni, provvedimenti ampliativi della sfera di libertà personale contenenti discrezionalità amministrativa e a contenuto non vincolato
- procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, con particolare riferimento alle procedure prive o a limitata evidenza pubblica
- concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari -nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati,
- concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera.

Il Responsabile per la trasparenza

- L'art. 43 prevede l'obbligo di nominare il Responsabile per la trasparenza, che ha i compiti di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione e deve provvedere all'aggiornamento del Programma.
- Di norma, la figura di Responsabile per la trasparenza è la medesima che deve essere individuata come Responsabile per la prevenzione della corruzione a norma dell'art.1, comma 7, della L. n.190/2012.
- I dirigenti responsabili dei servizi di ogni amministrazione sono tenuti a garantire il costante flusso di informazioni da pubblicare, mentre il Responsabile è garante dell'effettiva fruibilità del diritto di accesso civico.

La pubblicazione dei dati organizzativi e di performance del pubbliche amministrazioni

Sono oggetto di pubblicazione le informazioni e i dati relativi:

- Agli organi di indirizzo politico, di amministrazione e gestione
- L'articolazione degli uffici, le competenze e le risorse a disposizione di ogni ufficio, nonché i nomi dei responsabili apicali delle strutture
- L'illustrazione, anche grafica, dell'organigramma dell'amministrazione
- I recapiti degli uffici (numeri di telefono, posta elettronica, PEC)

Trasparenza degli organi di indirizzo politico

- Per gli amministratori devono essere pubblicate tutte le informazioni relative alla durata del mandato, alle competenze individuali, ai compensi e alla loro situazione patrimoniale. Quest'ultima deve essere dichiarata anche rispetto ai prossimi congiunti, qualora essi esprimano il loro consenso. Il mancato consenso deve essere evidenziato.
- I dati degli amministratori (tranne la situazione patrimoniale) devono essere pubblicati entro tre mesi dall'entrata in carica, e devono restare pubblicati per tre anni dopo la cessazione del mandato.

Trasparenza dei dirigenti, collaboratori e consulenti

- Devono essere pubblicati i nominativi dei dirigenti, nonché dei collaboratori e consulenti, e le informazioni relative alla competenza professionale, nonché la presenza di altri incarichi o cariche presso soggetti privati finanziati dalla P.A. e lo svolgimento di attività professionali.
- Devono essere pubblicati i compensi percepiti: la pubblicazione è condizione legale di efficacia dei rispettivi provvedimenti di incarico, nonché per la liquidazione dei relativi compensi. I dati devono essere pubblicati entro tre mesi dall'incarico e devono restare pubblicati per tre anni dopo la scadenza.
- Deve essere pubblicato il conto annuale del personale, con la rappresentazione dei dati di dotazione organica e, separatamente, del relativo costo.
- Ogni tre mesi devono essere pubblicati anche i dati relativi ai tassi di assenza del personale, distinti per uffici dirigenziali.

Trasparenza degli enti controllati o partecipati

Ogni anno deve essere pubblicato:

- l'elenco degli enti pubblici i cui amministratori sono nominati dalle pubbliche amministrazioni
- L'elenco delle società partecipate e degli enti di diritto privato controllati o vigilati
- Il grafico dei relativi rapporti di partecipazione, vigilanza o controllo
- Per ciascuno degli enti devono essere pubblicati i dati societari e finanziari derivanti dal rapporto di partecipazione, controllo o vigilanza, nonché i dati personali degli amministratori, compreso il trattamento economico riconosciuto
- L'omessa pubblicazione comporta il divieto di erogazione delle somme a qualsiasi titolo

Trasparenza degli provvedimenti e dell'attività amministrativa

- Ogni sei mesi devono essere pubblicati gli elenchi dei provvedimenti adottati dagli organi di governo e di gestione, con particolare riferimento a quelli rivolti all'utenza esterna all'amministrazione (art. 23)
- A fini conoscitivi e statistici devono essere pubblicati in forma aggregata i dati relativi all'attività amministrativa, nonché il monitoraggio del rispetto nei tempi dei procedimenti (art. 1, comma 28 della legge 6 novembre 2012, n. 190)

Trasparenza dei controlli sulle imprese e della concessione di vantaggi economici a persone fisiche e giuridiche

- L'elenco degli indicatori di controllo, nonché i singoli obblighi e adempimenti a cui sono tenute le imprese devono essere pubblicati sul sito dell'amministrazione e sul portale www.impresainungiorno.gov.it
- I criteri di sovvenzione, contribuzione e vantaggio economico a persone fisiche e giuridiche devono essere pubblicati.
- Devono essere inoltre pubblicati i singoli atti che comportano vantaggi di importo superiore a mille euro. La pubblicazione è condizione di efficacia legale del provvedimento. E' garantito l'anonimato dei beneficiari, solo se dai dati pubblicati possa essere ricavabile lo stato di salute o di disagio socio-economico.

Trasparenza della gestione delle risorse economiche e patrimoniali

- Devono essere pubblicate le risorse economiche assegnate ai gruppi consiliari regionali e provinciali, comprese le relazioni degli organi di controllo
- I dati del bilancio di previsione e del consuntivo devono essere pubblicati in forma aggregata e sintetica, insieme al Piano degli indicatori di bilancio e del monitoraggio degli obiettivi (artt. 19 e 22 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91)
- Devono essere pubblicati gli identificativi degli immobili posseduti, insieme ai canoni di locazione attiva o passiva eventualmente gravanti su di essi.

Trasparenza dei servizi erogati e degli acquisti

- Devono essere pubblicate le carte dei servizi e gli standard di qualità. Inoltre, le amministrazioni devono individuare i servizi finali e intermedi e pubblicare costi contabilizzati (con individuazione del costo per il personale) e tempi medi di erogazione dei servizi.
- Devono essere pubblicate le informazioni relative a tutta l'attività contrattuale dell'ente
- Ogni anno deve essere elaborato un indicatore dei tempi medi di pagamento dei beni, servizi e forniture acquistate dall'amministrazione.

Trasparenza degli atti di pianificazione urbanistica

- Anche gli atti di governo del territorio (piani territoriali, strumenti urbanistici) devono essere pubblicati, ma prima della loro approvazione.
- Le proposte di variazione urbanistica che comportano premialità edificatorie di natura economica devono essere pubblicate in una sezione apposita del sito dell'amministrazione comunale.
- L'aggiornamento di tali informazioni deve essere continuo e la pubblicità degli atti è condizione legale di efficacia.



Grazie per l'attenzione

Marco Orlando
Responsabile Ufficio Studi e Ricerche
Città Metropolitana di Torino
marco.orlando@cittametropolitana.torino.it