



COMUNE DI VILLACIDRO
Provincia del Medio Campidano
UFFICIO DEL SEGRETARIO GENERALE

Relazione illustrativa al Codice di comportamento del personale dipendente

Premessa

Il Codice di comportamento del personale dipendente del Comune di Villacidro, d'ora in avanti denominato anche "Codice", è adottato ai sensi dell'art. 54 del D. Lgs. n. 165/2001, come riformulato dall'art. 1, comma 44, della Legge n. 190/2012, del Codice di comportamento nazionale approvato con il D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 e secondo le linee guida dettate dalla delibera della CIVIT (ora A.N.AC.) n. 75/2013.

Il D.P.R. n. 62/2013, che introduce il nuovo codice di comportamento dei dipendenti pubblici, è attuativo della previsione contenuta nell'articolo 1, comma 44, della legge 6 novembre 2012, n. 190, che prevede l'emanazione di un Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.

È indubbio che il legislatore abbia configurato il Codice di comportamento come un importante strumento anti-corruzione, considerando il termine "corruzione" in una accezione più ampia rispetto alle fattispecie di reato disciplinate dal codice penale e ravvisandola pertanto in tutti i comportamenti, da parte di chi svolge funzioni pubbliche, tendenti a sacrificare il perseguimento dell'interesse della collettività a vantaggio di interessi privati.

A tal fine, il codice costituisce elemento essenziale del Piano triennale per la prevenzione della corruzione di ogni amministrazione. Conseguentemente del codice decentrato approvato dal Comune di Villacidro si terrà conto in sede di aggiornamento annuale del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, che il nostro Ente ha approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 64 del 10 maggio 2013 e la cui revisione è prevista entro il mese di gennaio 2014.

Le fonti del codice

Dopo essere stato adottato in forma pubblicistica con Decreto Ministeriale 28 novembre 2000, il codice di comportamento generale dei dipendenti pubblici è stato poi privatizzato entrando a far parte della contrattazione collettiva nazionale: per il comparto Regioni - Autonomie locali esso si trova allegato al CCNL 22.01.2004.

Con il D.P.R. n. 62/2013, il codice di comportamento dei dipendenti pubblici è tornato ad essere fonte di natura pubblicistica, emanato unilateralmente dal Governo e approvato con decreto del Presidente della Repubblica.

Tuttavia, il potere unilaterale del governo in questo campo è stato in qualche modo mitigato dalla possibilità data (e nel contempo dall'obbligo imposto) agli enti locali di adattare il codice di comportamento generale fissato dal citato D.P.R. alla propria specifica realtà territoriale e alle dimensioni dell'Ente.

Tale adattamento è consentito dal dettato del comma 5 dell'art. 54 del D. Lgs. n. 165/2001, il quale impone a ciascuna pubblica amministrazione di definire con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio dell'organismo di valutazione, un proprio codice di comportamento che integra e specifica il codice di comportamento generale.

In ogni caso, le norme contenute nel codice nazionale (entrato in vigore il 19 giugno 2013) sono direttamente applicabili ai dipendenti pubblici a prescindere dal loro recepimento nei codici decentrati. Perciò, le previsioni del codice generale sostituiscono automaticamente tutte le contrastanti o diverse disposizioni dei Codici attualmente in vigore nelle pubbliche amministrazioni, rinvenibili nei regolamenti o nella contrattazione collettiva.

Per supportare ciascuna amministrazione nella redazione del proprio codice di comportamento decentrato, l'Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (A.N.A.C.) ha emanato la Delibera n. 75/2013 che contiene le Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni, delle quali si è tenuto conto nell'elaborazione del Codice decentrato del Comune di Villacidro.

Contenuto del Codice

Il Codice di comportamento del Comune di Villacidro è suddiviso in tre parti e si compone di ventuno articoli che seguono, in linea di massima, la sistematica del Codice nazionale.

Nella stesura del provvedimento, da un lato, si è evitato di appesantire il testo con rinvii alle norme del codice nazionale, preferendo riportarne le disposizioni al fine di evitare il rischio di possibili perplessità applicative dovute alla riproduzione dello stesso dettato normativo in più fonti di differente livello gerarchico. Dall'altro lato, si sono introdotte alcune disposizioni di dettaglio che integrano ed esplicitano quando disciplinato dal D.P.R. n. 62/2013.

In particolare, rispetto all'impostazione tenuta dal Codice nazionale, sono stati aggiunti gli articoli da 1 a 5 che, oltre ad evidenziare lo spirito che guida la stesura del documento, descrivono le procedure di adozione e modifica del provvedimento e individuano i soggetti chiamati all'applicazione del codice nonché alla vigilanza sull'osservanza dello stesso.

Si riportano di seguito sommariamente i contenuti dei singoli articoli del Codice.

Parte I - Disposizioni generali

Art. 1 – Oggetto

L'articolo 1 individua i soggetti destinatari del Codice, estendendone l'applicazione anche ai collaboratori dell'Ente, ai Lavoratori socialmente utili (LSU) e ai Lavoratori in pubblico utilizzo (LPU), ma anche ai dipendenti e collaboratori delle società controllate e delle società che svolgono attività per conto dell'Ente. In sostanza, qualsiasi soggetto che svolga pubbliche funzioni o, comunque, funzioni finalizzate al perseguimento di interessi pubblici, deve osservare i principi di buona condotta dettati dal Codice per i dipendenti del Comune.

L'estensione dell'applicabilità del codice anche a soggetti diversi dai dipendenti dell'Ente intesi in senso stretto costituisce una delle innovazioni più importanti del D.P.R. n. 62/2013. A tal riguardo, il Piano nazionale anticorruzione prevede che è necessario predisporre o modificare gli schemi tipo di incarico, contratto, bando, inserendo la condizione dell'osservanza dei codici di comportamento per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i titolari di organo, per il personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'amministrazione, nonché prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dai Codici.

Art. 2 - Adozione e pubblicità

L'articolo detta disposizioni particolari in tema di adozione e di pubblicazione e diffusione del codice, in attuazione di quanto stabilito dal D.P.R. n. 62/2013. Il Codice è approvato dalla Giunta Comunale, su proposta del Responsabile per la prevenzione della corruzione, sentito il nucleo di valutazione (che esprime parere preventivo) e i soggetti sindacali. Il documento è, altresì, trasmesso ai Responsabili di Servizio titolari di posizione organizzativa perché possano esprimersi in merito.

I cittadini e le associazioni di cittadini presenti sul territorio possono partecipare alla definizione dei contenuti del codice presentando osservazioni o proposte all'ipotesi di codice resa pubblica prima della sua approvazione sul sito internet dell'Ente, unitamente ad apposito avviso contenente le modalità e il termine per la partecipazione.

Una volta approvato dalla Giunta Comunale, il Codice è pubblicato permanentemente in apposita sotto sezione della sezione Amministrazione Trasparente sul sito internet istituzionale, per la sua consultazione da parte di chiunque vi abbia interesse.

Art. 3 - Responsabile per la prevenzione della corruzione

L'articolo 3 definisce le funzioni e i compiti del Responsabile per la prevenzione della corruzione in questa materia, che consistono in particolare nella proposta del Codice e delle eventuali modifiche allo stesso, nella diffusione della conoscenza dei suoi contenuti e nel monitoraggio della sua attuazione.

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione utilizza i dati del monitoraggio per formulare eventuali interventi volti a correggere i fattori che hanno contribuito a determinare le cattive condotte e segnala le violazioni riscontrate all'Ufficio Procedimenti disciplinari e - nelle ipotesi in cui si ravvisino profili di responsabilità contabile, amministrativa, civile o penale - anche all'autorità giudiziaria.

Art. 4 - Nucleo di valutazione

L'articolo riporta i compiti del Nucleo di valutazione anche in rapporto al necessario coordinamento tra il Codice di comportamento e gli strumenti di misurazione e valutazione delle performance.

In particolare il Nucleo rilascia il parere preventivo all'adozione del codice di comportamento e svolge il controllo sull'attuazione del codice da parte dei Responsabili di Servizio titolari di posizione organizzativa. Il risultato di tale controllo costituisce elemento di valutazione delle performance.

Art. 5 - Ufficio per i procedimenti disciplinari

L'articolo definisce le funzioni dell'Ufficio per i procedimenti disciplinari, la cui istituzione è obbligatoria per legge, e che concernono il supporto al Responsabile per la prevenzione della corruzione e ai Responsabili di Servizio titolari di posizione organizzativa nell'espletamento dei loro compiti in materia di vigilanza sul rispetto e sull'attuazione del codice.

Art. 6 - Responsabilità conseguente alle violazioni dei doveri del codice

L'articolo determina i criteri generali per l'applicazione delle sanzioni in relazione al rispetto del principio di gradualità e proporzionalità e in rapporto alla gravità della mancanza, e chiarisce che la violazione delle regole dettate dal Codice costituisce comportamento contrario ai doveri d'ufficio ed è fonte di responsabilità disciplinare.

Parte II – Norme di comportamento

Art. 7 - Principi generali di comportamento

L'articolo riprende i principi generali enunciati nell'art. 3 del D.P.R. n. 62/2013, che a sua volta fonda il complesso dei doveri in capo ai dipendenti pubblici sull'attuazione dei principi costituzionali che devono necessariamente ispirare l'agire pubblico. La norma, particolarmente solenne, richiama l'art. 54 della carta costituzionale laddove invita il dipendente ad esplicitare la propria attività "servendo la nazione con disciplina e onore".

I principi generali di comportamento da osservare sono quelli di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza. L'attività del dipendente pubblico deve essere condotta per servizio e per dovere, e da qui deriva il divieto di abusare della propria posizione per ottenere vantaggi privati e quello di astenersi in caso di potenziale conflitto di interessi.

Particolarmente attuale è il principio di trasparenza: il perseguimento dei fini pubblici postula infatti la conoscibilità di come il Comune agisce. Le scelte e le decisioni devono essere trasparenti e aperte a tutti, affinché i cittadini possano verificare che l'amministrazione stia operando al solo scopo di perseguire i fini di interesse generale ad essa assegnati.

L'articolo precisa che le informazioni connesse allo svolgimento delle funzioni pubbliche esercitate possono essere impiegate dal dipendente solo all'interno del perimetro dell'attività svolta e mai utilizzate al di fuori del contesto lavorativo o strumentalizzate. Inoltre, richiama il dovuto rispetto e la valorizzazione da parte del lavoratore dell'immagine dell'amministrazione: un'immagine deteriorata, infatti, riduce la fiducia e la credibilità dell'agire dell'Ente, rendendo conflittuale il rapporto con i cittadini. Non a caso il danno all'immagine dell'amministrazione integra una fattispecie di responsabilità amministrativa, sottoposta al giudizio della magistratura contabile.

Art. 8 - Regali, compensi e altre utilità

L'articolo ribadisce il divieto di chiedere tanto per sé stessi quanto per soggetti terzi, regali o utilità di altro tipo. L'interdizione si allarga anche all'accettazione di regali: questi ultimi, infatti, vengono ammessi esclusivamente nell'ipotesi in cui configurino omaggi d'uso di modico valore, nell'ambito delle normali relazioni di cortesia.

La disposizione specifica che i regali o altre utilità, di modico valore non possono comunque superare i centocinquanta euro. Tuttavia, ai dipendenti e ai Responsabili di Servizio titolari di posizione organizzativa impegnati nelle attività a più alto rischio di corruzione (individuate nel Piano triennale di prevenzione della corruzione) e ai dipendenti impegnati nel settore della vigilanza è fatto divieto di ricevere regali o utilità di qualsiasi tipo.

Art. 9 - Partecipazione ad associazioni e organizzazioni

L'articolo, rispondendo all'obiettivo di contrastare il sussistere di situazioni di conflitto d'interessi, dispone che i dipendenti, nel caso in cui facciano parte di associazioni le cui sfere d'interesse siano implicate o possano comunque interferire con lo svolgimento dell'attività dell'ufficio, sono tenuti a segnalarlo al proprio Responsabile di Servizio. Il divieto naturalmente non si estende alla partecipazione a partiti politici o sindacati.

Art. 10 - Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti di interesse

L'articolo, con lo stesso obiettivo di evitare la possibile generazione di conflitti d'interesse, inserisce l'obbligo di segnalazione da parte del dipendente dei rapporti di collaborazione avuti nell'ultimo triennio con soggetti privati che abbiano, o abbiano avuto, un coinvolgimento economico significativo in attività o disposizioni attinenti all'ufficio di appartenenza.

Art. 11 - Obbligo di astensione

L'articolo obbliga il dipendente ad astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni o attività che possano coinvolgere propri parenti o affini entro il secondo grado, il coniuge o i conviventi o persone con cui abbia una frequentazione abituale, e comunque ogni volta che sussistano gravi ragioni di convenienza.

Art. 12 - Prevenzione della corruzione

L'articolo detta una norma di collegamento tra il Codice di comportamento e il Piano triennale di prevenzione della corruzione e dell'illegalità, introducendo tra le norme di comportamento l'obbligo di osservare tale Piano da parte del dipendente.

Art. 13 - Trasparenza e tracciabilità

L'articolo sottolinea il dovere del dipendente di prestare la massima collaborazione nell'elaborazione, reperimento e trasmissione al Responsabile per la Trasparenza dei dati e dei documenti sottoposti all'obbligo di pubblicazione sul sito internet istituzionale. Inoltre, prescrive l'adozione da parte dei lavoratori di misure per la tracciabilità documentale dei processi decisionali.

Art. 14 - Comportamento nei rapporti privati

L'articolo ribadisce i doveri di riservatezza del pubblico dipendente, che non deve divulgare le informazioni acquisite nello svolgimento delle sue funzioni, e disciplina la delicata materia dei rapporti con gli organi di informazione, chiarendo le competenze specifiche in materia di divulgazione di argomenti istituzionali e i doveri di astensione da parte dei dipendenti funzionali ad una corretta comunicazione esterna, riservata ai soggetti a ciò specificatamente preposti nell'ambito del Comune.

Art. 15 - Comportamento in servizio

L'articolo prevede norme di comportamento in servizio che mirano a instaurare un clima di serenità e un ambiente collaborativo all'interno della struttura comunale, ad evitare atteggiamenti controproducenti e a disciplinare l'utilizzo degli uffici, delle attrezzature e dei mezzi comunali esclusivamente per lo svolgimento della propria attività lavorativa. Il Codice precisa che dipendenti in servizio devono agire evitando di causare ritardi e di far ricadere sugli altri attività o decisioni di propria spettanza.

Art. 16 -Rapporti con il pubblico

L'articolo disciplina il comportamento da tenersi nei confronti del pubblico auspicando disponibilità, cortesia e cordialità nell'ottica dello spirito di servizio. La disposizione specifica che di fronte a una richiesta del cittadino per la quale non sia competente per materia o per posizione rivestita, il dipendente indirizza l'interessato al funzionario competente della medesima amministrazione.

Art. 17 - Disposizioni particolari per i Responsabili di Servizio titolari di posizione organizzativa

Il codice contiene anche uno specifico articolo riservato ai Responsabili di Servizio titolari di posizione organizzativa. Questi ultimi sono tenuti a notificare il possesso di partecipazioni azionarie o, comunque, la detenzione di interessi, anche da parte del coniuge, in società o soggetti che abbiano frequenti relazioni con gli uffici da essi diretti. I Responsabili di Servizio devono fungere da esempio per il restante personale. Ad essi è assegnato il compito di assicurare il benessere per tutti dipendenti, di curarne la formazione e di provvedere ad una equa distribuzione dei carichi di lavoro con riguardo in particolare alla ripartizione delle responsabilità procedurali.

Art. 18 - Contratti e altri atti negoziali

L'articolo introduce disposizioni tese ancora una volta ad evitare il sorgere di situazioni di conflitto d'interessi da parte, questa volta, di coloro che devono stipulare contratti o altri atti negoziali che impegnano l'Ente verso l'esterno. In particolare, al dipendente è vietato concludere, per conto dell'Ente, contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento o assicurazione con imprese con le quali abbia stipulato contratti a titolo privato o ricevuto altre utilità nel biennio precedente, ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'articolo 1342 del codice civile e cioè tramite formulari. In merito ai rapporti tra il Comune e gli operatori che partecipano alle gare d'appalto, il Codice stabilisce che eventuali richieste di chiarimento per procedure di gara, che non attengano ad aspetti meramente formali, debbano essere formalizzate per iscritto dai soggetti interessati ed i contenuti delle relative risposte, se di interesse generale, siano resi noti mediante pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente.

Parte III – Disposizioni finali

Art. 19 - Vigilanza, monitoraggio e attività formative

L'articolo specifica quali sono le figure interne all'Ente che devono vigilare sull'osservanza del codice e prevede il coordinamento delle norme del Codice con l'attività dell'Ufficio per i procedimenti disciplinari. Inoltre, dispone che al personale dipendente sia assicurato l'accesso alle attività formative in materia di trasparenza e integrità, al fine di conseguire una piena conoscenza dei contenuti del codice di comportamento.

Art. 20 - Rinvio

L'articolo contiene una norma di rinvio, per tutto quanto non previsto dal Codice, al DPR n. 62/2013 e alle norme di legge vigenti.

Art. 21 - Entrata in vigore

L'articolo contiene disposizioni sull'entrata in vigore del Codice, legata all'efficacia della deliberazione con la quale è approvato.

La procedura di approvazione

In merito alla procedura di approvazione del Codice si è tenuto conto delle espresse indicazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.P.R. n. 62/2013, laddove si stabilisce che i codici di comportamento sono adottati dalle singole amministrazioni ai sensi dell'art. 54, comma 5, del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

In particolare:

- sono state osservate, sia per la procedura sia per i contenuti specifici, le linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni, elaborate nella delibera n. 75/2013 dall'Autorità Nazionale Anti Corruzione (A.N.A.C.);
- la procedura aperta è stata attuata mediante pubblicazione in data 20.12.2013 sul sito internet istituzionale dell'Ente di apposito avviso, unitamente all'allegata ipotesi del Codice, con invito ai portatori di interessi, così detti stakeholder, fra i quali le organizzazioni sindacali rappresentative presenti all'interno dell'Ente, le associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, nonché le associazioni o altre forme di organizzazioni rappresentative di particolari interessi e dei soggetti che operano e che fruiscono delle attività e dei servizi prestati dal Comune di Villacidro, a far pervenire eventuali proposte od osservazioni entro la data del 18.12.2013;
- l'ipotesi del Codice è stata contestualmente trasmessa ai Responsabili di Servizio titolari di posizione organizzativa e alla Rsu;
- alla data del 18.12.2013 non sono pervenute indicazioni, proposte e suggerimenti, da parte dei soggetti a ciò deputati;

- l'ipotesi definitiva del Codice è stata, pertanto, inoltrata al Nucleo di valutazione che ha fornito il proprio parere obbligatorio in data 20.12.2013, con nota acclarata al protocollo dell'Ente in data 23.12.2013, al num. 26557, con la seguente formulazione “parere positivo sul codice di comportamento specifico per l'Ente”;
- in data 30.12.2013 sono state sentite le Rsu aziendali;
- il codice e la presente relazione illustrativa, dopo la definitiva approvazione da parte della Giunta Comunale, saranno pubblicati sul sito istituzionale dell'Ente nella sezione “Amministrazione trasparente”, sotto-sezione 1° livello “Disposizioni generali”, sotto-sezione 2° livello “Atti generali” e il relativo link sarà inviato all'Autorità nazionale anticorruzione.

Il Segretario Generale
Dott. Remo Ortu