



Città di Tortona

Provincia di Alessandria

Il Segretario Generale

Prot. N. 26565

26 Settembre 2019

AL SIGNOR SINDACO
ALLA GIUNTA COMUNALE
AL PERSONALE DIRIGENTE
AI RESPONSABILI DI P. ORGANIZZATIVA
AI RESPONSABILI DI SERVIZI – PROC.TI

OGGETTO: ANTICORRUZIONE, TRASPARENZA, CONTROLLI ECC.

Carissimi tutti,

l'occasione del mio nuovo ingresso in questa realtà lavorativa, quasi in contemporanea all'ingresso di una nuova governance politica, mi porta al dovere di fornire il mio contributo per rendere un po' più consapevole il ruolo e le responsabilità alle quali costantemente siamo chiamati.

Oramai il riferimento e l'attenzione che poniamo alla legge 190/2012, "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*" è entrato a far parte costante del nostro lavorare quotidiano.

In quella sede il legislatore ha voluto porre argini anche a quella prassi che, pur nel completo disinteresse personale e nella piena buona fede, e tendendo solamente al bene della cosa pubblica, ha dato luogo a sospetti di carattere corruttivo. E ciò lo potremmo comprendere più compiutamente se considerassimo il significato di "corruzione" nella sua accezione più ampia, e non limitarla alla sfera prettamente penale ove istintivamente verrebbe di collocarlo, riduttivamente.

Lo stesso Dipartimento della Funzione Pubblica, con l'allora circolare 1/2013 dava atto della mancata definizione, da parte delle legge, del termine "corruzione" invitando così ad intenderlo "in senso lato, *comprensivo quindi di 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*".

Autorevole dottrina sostiene da tempo che "*il sintomo maggiormente evidente dell'illegalità è la deviazione funzionale dell'attività pubblicistica. Tale deviazione funzionale diventa massima laddove si traduca nella strumentalizzazione*",*Il legislatore ha (finalmente) precisato che vi può essere abuso solo attraverso la violazione di norme di legge, regolamento, o di omissione di obblighi di astensione*".

E con il termine "abuso" si deve intendere *qualunque deviazione funzionale dallo schema legale*, e va oltre al confinamento di vantaggi privati, quale presupposto dell'illecito, estendendo l'incriminazione anche a quelle *finalità pubbliche perseguite illegittimamente*.

Per mettere a fuoco però una specifica sintesi della materia tracciata dalla legge 190, si è addivenuti alla necessità di pianificare l'azione preventiva e di controllo (demandata al responsabile della prevenzione - segretario comunale e di adozione da parte del consiglio comunale), sulla base di semplici ma essenziali indicatori che si possono così riassumere, e per i quali lavoreremo incessantemente sin da subito per la loro puntuale realizzazione anche in termini performanti per le singole posizioni di responsabilità:

- **Separazione dei poteri**, ed assoluto rispetto del principio.

A questo proposito è utile ricordare come il rispetto del sufficiente grado di separazione dei poteri (politico e burocratico/amministrativo/gestionale) possa essere considerato una leva di estrema importanza per dare garanzia di buona amministrazione, come vuole la legge, sgombrando il campo da potenziali improprie interpretazioni.

Capita però, a volte, di vedere proposte di giunta in evidente carenza di competenza. E non è una considerazione formalistica, ma di assoluta sostanza: si rischierebbe di alimentare il convincimento di una evetuale ed impropria ingerenza politica nella fase puramente gestionale. E se questa ingerenza poi dovesse venire eventualmente provata, ecco allora possibile scattare un sospetto di corruzione.

Risulta chiara a tutti la ripartizione che ne dispone il tuel, e di certo non si potranno attribuire al consiglio comunale altri compiti se non quelli individuati dall'articolo 42, che dottrina e giurisprudenza hanno definito come una "*elencazione tassativa*", a meno di deroghe espresse per legge.

Così come risultano chiare a tutti le attribuzioni che il tuel all'articolo 107 dispone per la parte gestionale a carico della dirigenza; e quando al comma 3 statuisce "*Sono attribuiti ai dirigenti tutti i compiti di...*" significa che nessuno può sostituirsi o avocare a se senza commettere abuso.

Residua a questo punto la competenza della giunta comunale che per il tuel, art. 48, "*.. compie tutti gli atti rientranti ai sensi dell'articolo 107, commi 1 (i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo) e 2 (Spettano ai dirigenti tutti i compiti, .. non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente ..), nelle funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al consiglio..*".

Risulterebbe a questo punto altrettanto chiaro che, utilizzando adeguatamente gli strumenti a disposizione possiamo assicurare quel rispetto accennato prima.

Occorrerebbe quindi cominciare col programmare e disporre negli appositi atti a ciò deputati (Dup, Bilancio, Peg) ogni azione o indirizzo necessario e utile agli uffici per l'espletamento delle funzioni annuali e pruriennali sulla base delle indicazioni politiche.

A questo punto la giunta verrà chiamata solamente per "*eventualmente*" integrare politicamente e declinare l'indirizzo di massima fornito dal consiglio comunale, ed intervenire in quelle materie che non siano state attribuite al consiglio o ai dirigenti.

– **Legittimità sostanziale degli atti**

Di questo aspetto se ne occupa il regolamento dei controlli interni adottato dal consiglio comunale, e per il quale funzionamento ci si adopererà per assicurare la legittimità dell'azione amministrativa, sia in via preventiva che anche successiva alla formazione della volontà. A tale fine estremo significato verrà dato alla esecuzione della "Direttiva Atti" che verrà inviata in uno alla presente.

– **Legittimità formale degli atti**

Non basterà assicurare la legittimità dell'azione amministrativa sotto l'aspetto sostanziale, ma occorrerà adempiere anche a tutte quelle forme di *trasparenza e pubblicità* che, oltre ad incidere sull'integrazione dell'efficacia (con riferimento alla c.d. pubblicità legale), rispondano a quelle esigenze di trasparenza e comunicazione all'esterno per permetterne un "controllo sociale" delle attività in esercizio (c.d. pubblicità notizia). Ci siamo a questo proposito dotati di un dettagliato piano della trasparenza e individuato un soggetto responsabile per la sua tenuta e gestione.

– **Riduzione degli spazi di discrezionalità tecnica**

A questo proposito risulterebbe del tutto opportuno, se non necessario limitare nel massimo possibile il grado di discrezionalità tecnica/amministrativa tanto da comportare l'adozione di atti eventualmente regolamentari che si prestino ad una pura esecuzione delle scelte operate a monte dagli organi di governo. Si pensi ad esempio agli interventi di carattere economico in favore dei bisognosi: anche in questo caso una regolamentazione di principi a monte comporterebbe la spersonalizzazione del caso e l'esecuzione gestionale priva di coinvolgimenti discrezionali; ma i casi potrebbero essere molteplici.

Si potrebbe aggiungere oggi, come esempio, la dotazione di un albo fornitori, imprese, professionisti, artigiani ecc. e regolamentarne i criteri di selezione e rotazione nell'affidamento, ecc ecc..

Il piano di prevenzione della corruzione, per dettato legislativo, persegue le seguenti finalità:

a) individuare le attività, nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione. Tra le quali:

a₁) autorizzazione o concessione;

a₂) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture;

a₃) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;

a.) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera.

Invito rivolto alle singole posizioni di responsabilità è di trasmettere ogni utile suggerimento e/o considerazione per un eventuale e necessario aggiornamento del piano.

- b) prevedere, per le attività individuate, meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- c) prevedere, con particolare riguardo alle attività individuate, obblighi di informazione nei confronti del responsabile chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano;
- d) monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- e) monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;
- f) individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

Ai fini della legge, la **trasparenza** dell'attività amministrativa, che costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, è assicurata mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione Nei siti web istituzionali delle amministrazioni pubbliche sono pubblicati anche i relativi bilanci e conti consuntivi, nonché i costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini.

Lo svolgimento del ruolo di impulso che la legge affida al responsabile della prevenzione – segretario comunale, fin dalla circolare D.F.P. 1/2013, richiede infine e pertanto che l'*organizzazione amministrativa* sia resa *trasparente*, con evidenza delle responsabilità per procedimento, processo e prodotto ... e fornisca il necessario apporto collaborativo sia nella fase di funzionamento del piano della prevenzione che del suo aggiornamento.

Nel ringraziare per l'attenzione auguro buon lavoro

p.s. di seguito "Direttiva Atti"

IL SEGRETARIO GENERALE
Dott. Salvatore PAGANO



IL SEGRETARIO GENERALE

nella sua veste di responsabile della prevenzione della corruzione / trasparenza / controlli interni

DIRETTIVA IN MATERIA DI TRASPARENZA – ANTICORRUZIONE - CONTROLLI.

STESURA ATTI, CONTENUTO, ATTESTAZIONI ECC.

Agli uffici per l'esecuzione

*Le sottoriportate brevi indicazioni integrano la disciplina vigente nell'ente ed hanno lo scopo di fornire omogenee direttive agli uffici per una maggiore conformità e rispetto delle attuali disposizioni in materia di **anticorruzione, trasparenza, controllo interno e comportamento**, per i quali il segretario generale riveste un ruolo di responsabilità per legge.*

^^^^^^^^

Con riferimento alle materie in oggetto, e per rendere ancor più leggibile e trasparente all'esterno le nostre attività amministrative e procedurali, risulta alquanto necessario darci questa ulteriore guida per rendere il nostro lavoro il più possibile volto alla garanzia dell'azione amministrativa del nostro comune nel suo complesso.

Avendo appreso con piacere sull'uniformità dei format utilizzati ci soffermiamo sul contenuto che ciascun atto, per le sue diverse materie, è bene contenga.

Di tanto:

dopo il richiamo alla normativa nazionale è assai utile soffermarci sulla **disciplina ordinamentale interna all'ente**. Il richiamo agli atti che ne legittimino l'azione: *dup e suo specifico contenuto, peg, specifico indirizzo fornito dal consiglio comunale o dalla giunta, eventuale specifico regolamento, eventuale specifico indirizzo del segretario generale, il proprio atto di nomina, lo statuto ecc ecc.*

Ma di grande efficacia risultano essere le specifiche **attestazioni anticorruptive** che l'ordinamento ci richiede. Quali del tipo:

- l'inesistenza di posizione di conflitto, anche potenziale (art. 6bis della legge 241/1990 come introdotto dalla legge anticorruzione n. 190/2012);
- il non essersi avvalso di alcuna forma di intermediazione, e di non aver stipulato contratti a titolo privato né mai ricevuto alcuna utilità dal beneficiario nel biennio precedente, (art. 14 del dpr 62/2013);
- l'acquisire ad es. dal beneficiario l'autocertificazione circa l'inesistenza di posizione di potenziale conflitto d'interesse (art. 53, c. 14 del d.lgs. 165/2001 e s.m.i.);
- quella sull'inesistenza di impiegati ex dipendenti (art. 53, c. 16/ter del d.lgs. 165/2001 e s.m.i.);
- l'acquisire dal professionista, oltre al C.V., il grado di complessità dell'incarico, le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili fino alla conclusione, nonché i dati relativi alla polizza assicurativa per i danni provocati nell'esercizio dell'attività professionale (art. 9 del D.L. 1/2012 conv. in legge 17/2012)
- ecc. ecc.

Tutti elementi, questi ultimi, in grado di contribuire a mettere in sicurezza l'azione amministrativa dell'ente nel suo complesso, con valenza per il controllo interno degli atti oggetto di esame.

Nel ringraziare per l'attenzione e la collaborazione, auguro buon lavoro.

IL SEGRETARIO GENERALE
Dott. Salvatore PAGANO

