

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
(a carattere provvisorio transitorio)
2013/2015

1 – Premessa

Il 6 novembre il legislatore ha approvato la L. n. 190 recante le disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

La l. 190/2012 è stata approvata in attuazione dell'art. 6 della convenzione dell'organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31/01/2003 e degli articoli 20 e 21 della Convenzione Penale sulla corruzione di Strasburgo del 27/01/1999

In particolare, la Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione è stata adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con la risoluzione numero 58/4, firmata dallo Stato Italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata con L. 116/2009. La Convenzione ONU prevede che ciascun Stato debba elaborare ed applicare delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate al fine di attuare e promuovere efficaci pratiche di prevenzione, vagliarne periodicamente l'adeguatezza e collaborare con gli altri stati e le organizzazioni regionali e internazionali per la promozione e messa a punto delle misure.

2 – Gli attori del contrasto alla corruzione

Con la L. 190/2012, lo Stato Italiano in primo luogo ha individuato l'Autorità Nazionale anticorruzione e gli altri organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

3 – L'Autorità nazionale anticorruzione

L'Autorità nazionale anticorruzione è stata individuata nella commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) istituita dall'art. 13 del D.lgs 150/2009.

L'autorità nazionale anticorruzione:

- collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;
- approva il piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della funzione Pubblica;
- analizza le cause e i fattori della corruzione e individua gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
- esprime pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 comma 2 del D.lgs. 165/2001, in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico,
- esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'art. 53 del D.lgs. 165/2011, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli Enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16 tr, introdotto dalla L. 190/2012;

- esercita la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla L. 190/2012 e dalle altre disposizioni vigenti ;
- riferisce al Parlamento presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.

Il dipartimento della Funzione Pubblica

All'attività di contrasto alla corruzione partecipa anche il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Questo, anche secondo le linee di indirizzo dal Comitato interministeriale istituito e disciplinato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri:

- coordina l'attuazione delle strategie elaborate a livello nazionale e internazionale;
- promuove e definisce norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;
- predispose il Piano nazionale anticorruzione, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle strategie anticorruzione;
- definisce modelli standard delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla presente legge, secondo modalità che consentono la loro gestione ed analisi informatizzata;
- definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizione di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni.

5 Il responsabile della prevenzione dell'anticorruzione

- con legge 6 novembre 2012 numero 190 il legislatore ha varato le disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione;
- l'articolo 7 della legge 190/2012 impone l'individuazione, all'interno della struttura organizzativa, del responsabile della prevenzione della corruzione;
- negli enti locali, tale responsabile è individuato di norma nel segretario dell'ente, salva diversa e motivata determinazione;
- il responsabile della prevenzione della corruzione svolge i compiti seguenti:
 1. entro il 31 gennaio di ogni anno, propone all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il Piano triennale di Prevenzione della Corruzione la cui elaborazione non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione (art. 1 co. 8 L. 190/2012);
 2. entro il 31 gennaio di ogni anno, definisce le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione;
 3. verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del Piano triennale di Prevenzione della Corruzione;
 4. propone la modifica del piano, anche a seguito di accertate significative violazioni delle prescrizioni, così come qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
 5. d'intesa con il dirigente/responsabile competente, verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività per le quali è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;

6. entro il 15 dicembre di ogni anno, pubblica nel sito web dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la trasmette all'organo di indirizzo;
7. nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda o qualora il dirigente/responsabile lo ritenga opportuno, il responsabile riferisce sull'attività;

6 il Piano triennale di prevenzione della corruzione

Tra i compiti che la legge 190/2012 assegna all'Autorità nazionale anticorruzione, è prevista l'approvazione del Piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

A livello periferico, la legge 190/2012 impone all'organo di indirizzo politico l'adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione, su proposta del responsabile anticorruzione, ogni anno entro il 31 gennaio. L'attività di elaborazione del piano, non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione;

Gli enti locali devono trasmettere il Piano Triennale di prevenzione della corruzione (di seguito Piano) al Dipartimento della funzione pubblica ed alla regione di appartenenza.

7 Il termine e l'approvazione del Piano

Il Piano deve essere approvato dall'organo di indirizzo politico ogni anno entro il 31 gennaio. Solo per l'anno 2013, primo esercizio di applicazione della norma anticorruzione, il D.L. 179/2012, convertito in L. 221/2012, ha prorogato il termine di approvazione al 31 marzo 2013.

La legge 190/2012, rinvia a successive intese, assunte in sede di Conferenza unificata, la fissazione degli adempimenti e dei termini riservati agli enti locali per la stesura del Piano. Il comma 60 dell'art. 1 della L. 190/2012 recita: *"entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, attraverso intese in sede di conferenza unificata di cui all'art. 8 comma 1 del D.Lgs. 281/1997, si definiscono gli adempimenti, con l'indicazione dei relativi termini, delle regioni e delle provincie autonome di Trento e Bolzano e degli enti locali, nonché degli enti pubblici e dei soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo, volti alla piena e sollecita attuazione delle disposizioni della presente legge, con particolare riguardo:*

- a) *alla definizione da parte di ciascuna amministrazione, del Piano triennale di prevenzione della corruzione, a partire da quello relativo agli anni 2013/2015 e alla sua trasmissione alla regione interessata e al Dipartimento della funzione pubblica (omissis)".*

8 Perché il piano provvisorio anticorruzione

Come sopra precisato, gli enti locali potrebbero attendere le intese assunte in sede di Conferenza unificata per procedere alla stesura ed alla approvazione del Piano.

La proposta del Piano deve essere tempestivamente predisposta dal responsabile della prevenzione della corruzione. Qualora nell'ente fosse commesso un reato di corruzione, accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile della prevenzione sarebbe chiamato a rispondere personalmente qualora non potesse dimostrare di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il Piano e di aver vigilato sulla sua applicazione e sorveglianza.

Si ritiene pertanto opportuno, elaborare e proporre all'approvazione un Piano che abbia carattere provvisorio e transitorio, in attesa che vengano raggiunte le citate intese, in seno alla Conferenza unificata, per poi procedere alla definitiva stesura secondo gli indirizzi che verranno espressi.

Per queste motivazioni, la sottoscritta Zappaterra D.ssa Natalia, nominata responsabile della prevenzione della corruzione, con decreto del Sindaco n. 3 del 21.03.2013, propone alla giunta comunale il seguente Piano provvisorio anticorruzione.

Piano provvisorio anticorruzione

Selezione e formazione del personale destinato a operare nei settori esposti

Premesse-

Premesso che sul sito dell'ente su "Trasparenza, valutazione e merito", sono stati inseriti i dati riguardanti:

- Amministrazione aperta;
- I programmi di affidamento incarichi esterni;
- Il piano triennale della trasparenza;
- I dati relativi ad incarichi e consulenze;
- I dati informativi sul personale
- Il Piano della performance
- Il programma dei pagamenti

Che con atto di Consiglio Comunale n. 4 in data 23.02.2013 è stato approvato il regolamento dei controlli interni

1. Individuazione delle attività a più elevato rischio di corruzione

Fermo restando quanto stabilito dall'art. 53 del D.Lgs 165/2001, come da ultimo modificato dal D.Lgs 82/2005, dalla L. 69/2009, Dal D.Lgs. 150/20019 e dalla L. 190/2012, per ogni area sono comunque ritenute attività a più elevato rischio di corruzione i procedimenti che riguardano:

- a) autorizzazioni, concessioni, permessi, licenze, irrogazione di sanzioni, verifiche fiscali e istituti deflattivi del contenzioso;
- b) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- c) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture, locazioni attive e passive, concessione di beni e servizi, tutte le procedure successive relative alla esecuzione dei contratti e ai relativi collaudi e liquidazioni;
- d) concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale, collaboratori, consulenti.

Altre attività a più elevato rischio di corruzione per singoli servizi secondo la classificazione del bilancio e avuto riguardo alla concreta organizzazione e attività del Comune:

Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo:

Ufficio tecnico = scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture, con particolare attenzione alle procedure "in economia", approvazione di varianti in corso d'opera di lavori, contabilità finali.

Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali = attività di accertamento dell'evasione tributaria locale, attività di definizione condivisa di tributi e sanzioni (accertamenti con adesione);

Funzioni di polizia locale:

Polizia municipale = compiti di vigilanza e verifica di pubblica sicurezza, comminazioni e riscossioni delle sanzioni CDS.

Polizia commerciale e amministrativa = verifiche ed ispezioni presso gli esercenti.

Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti

Viabilità, circolazione stradale e servizi connessi = scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture, con particolare attenzione alle procedure "in economia",

Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente:

Urbanistica e gestione del territorio = attività di rilascio dei titoli abilitativi all'edificazione (permessi, DIA, SCIA), verifiche ed ispezioni di cantiere, urbanistica negoziata (piani attuativi e piani integrati di intervento), pianificazione urbanistica generale ed attuativa. Edilizia residenziale pubblica locale e piani di edilizia economico-popolare = assegnazione degli alloggi.

2. Meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione.

Formazione: i provvedimenti conclusivi devono riportare in narrativa la descrizione del procedimento svolto, richiamando tutti gli atti prodotti - anche interni - per addivenire alla decisione finale. In tal modo chiunque vi abbia interesse potrà ricostruire l'intero procedimento amministrativo, anche avvalendosi dell'istituto del diritto di accesso.

I provvedimenti conclusivi devono sempre essere motivati con precisione, chiarezza e completezza. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria. Particolare attenzione va posta a rendere chiaro il percorso che ci porta ad assegnare qualcosa a qualcuno, alla fine di un percorso trasparente, legittimo e finalizzato al pubblico interesse (buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione).

Lo stile dovrà essere il più possibile semplice e diretto. E' preferibile non utilizzare acronimi, abbreviazioni e sigle (se non quelle di uso più comune). E' opportuno esprimere la motivazione con frasi brevi intervallate da punteggiatura. Quindi, sono preferibili i paragrafi con struttura elementare composti da soggetto, predicato verbale, complemento oggetto.

Questo per consentire a chiunque, anche a coloro che sono estranei alla pubblica amministrazione ed ai codici di questa, di comprendere appieno la portata di tutti i provvedimenti.

Di norma ogni provvedimento conclusivo prevede un meccanismo di "doppia sottoscrizione", dove firmino a garanzia della correttezza e legittimità sia il soggetto istruttore della pratica, sia il titolare del potere di adozione dell'atto finale. Tale modalità va obbligatoriamente adottata in tutti i casi in cui, per il limitato organico a disposizione, non sia possibile la "rotazione" del personale preposto alle attività.

Nelle procedure di gara o di offerta, anche negoziata, ovvero di selezione concorsuale o comparativa, si individui sempre un soggetto terzo con funzioni di segretario verbalizzante "testimone", diverso da coloro che assumono le decisioni sulla procedura.

Attuazione: si ribadisce, anche per i profili di responsabilità disciplinare, che il criterio di trattazione dei procedimenti a istanza di parte è quello cronologico, fatte salve le eccezioni stabilite da leggi e regolamenti.

Anche in fase attuativa (ad esempio per liquidazioni, collaudi, controlli successivi sui destinatari di permessi etc.) si utilizzi il sistema della "doppia firma" (l'istruttore propone, il responsabile verifica - se del caso a campione - e poi dispone).

Controllo: ai fini della massima trasparenza dell'azione amministrativa e dell'accessibilità totale agli atti dell'amministrazione, per le attività a più elevato rischio, i provvedimenti conclusivi del procedimento amministrativo devono essere assunti di norma in forma di determinazione amministrativa o, nei casi previsti dall'ordinamento, di deliberazione, decreto od ordinanza.

Determinazioni, decreti, ordinanze e deliberazioni, come di consueto, sono prima pubblicate all'Albo pretorio online, quindi raccolte nella specifica sezione del sito web dell'ente e rese disponibili, per chiunque, a tempo indeterminato. Qualora il provvedimento conclusivo sia un atto amministrativo diverso, si deve provvedere comunque alla

pubblicazione sul sito web dell'ente a tempo indeterminato, adottando le eventuali cautele necessarie per la tutela dei dati personali e garantire il c.d. *diritto all'oblio*.

Per economia di procedimento gli aspetti potenzialmente collegati al rischio corruzione verranno controllati nelle periodiche verifiche sull'attività amministrativa previste dal Regolamento per i controlli interni.

3. Obblighi di informazione nei confronti del responsabile chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano.

I provvedimenti conclusivi, diversi dalle deliberazioni e dalle determinazioni, pubblicati in sezioni del sito web differenti rispetto a quella dedicata alla raccolta permanente di determinazioni e deliberazioni, sono in tal modo disponibili per il responsabile della prevenzione della corruzione.

Come prassi già operativa, si prevede la materiale trasmissione di tutte le determinazioni assunte al Segretario generale, che le visionerà anche nella veste di responsabile della prevenzione.

4. Monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti.

Il monitoraggio del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti è oggetto del più ampio programma di misurazione e valutazione della performance individuale e collettiva e di controllo della gestione.

Il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti sarà oggetto di verifica anche in sede di esercizio dei controlli previsti dal regolamento comunale sui controlli interni.

5. Monitoraggio dei 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.

Le verifiche saranno svolte in sede d'esercizio dei controlli previsti dal regolamento comunale sui controlli interni.

In quella sede, a campione, si verificherà la sussistenza di eventuali vincoli di parentela o affinità, in base ai dati anagrafici disponibili.

Si richiama il dovere di segnalazione ed astensione in caso di conflitto di interessi di cui al nuovo art. 6 bis della legge 241/90 (*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*) con la richiesta di intervento del soggetto che, in base ai regolamenti dell'Ente, deve sostituire il soggetto potenzialmente interessato.

6. Individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

Come già precisato, qualora il provvedimento conclusivo del procedimento sia un atto amministrativo diverso dalla deliberazione o dalla determinazione, si deve provvedere comunque alla pubblicazione sul sito web dell'ente a tempo indeterminato.

Il provvedimento finale, e ogni altro atto – anche interno – che sia utile alla comprensione del procedimento e non leda il diritto alla riservatezza delle persone, dovrà essere pubblicato sul sito web dell'ente. La pubblicazione è sempre a tempo indeterminato, con le garanzie previste per la tutela dei dati personali. L'adeguamento del sito web dell'ente ai

principi qui contenuti, per quanto già non attivato, avverrà comunque entro il 31 dicembre 2013.

7. Selezione e formazione del personale

In via provvisoria, sino a che sarà possibile avvalersi anche delle iniziative formative previste su base nazionale dalla legge 190/2012, si stabilisce il seguente piano formativo, a livello di ente, per il personale addetto alle attività individuate ai sensi del paragrafo 1:

- almeno una giornata di presentazione generale della normativa e del piano anticorruzione a livello di ente, con la discussione delle modalità pratiche di attuazione;
- attività formative specifiche, in forma seminariale, per il personale segnalato dai Responsabili della Aree e più direttamente addetto alle procedure di scelta del contraente, al rilascio di permessi, autorizzazioni e vantaggi economici, verifiche e ispezioni, procedimenti sanzionatori e simili (almeno 1 entro un anno dall'approvazione del piano, almeno 1 persona formata).

Il responsabile della prevenzione della corruzione