

Piano triennale di prevenzione della corruzione

(a carattere provvisorio transitorio)

2013 - 2015

(articolo 1, commi 8 e 9, della legge 6 novembre 2012 numero 190

recante le *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*)

1. Premessa

Il 6 novembre 2012 il legislatore ha approvato la legge numero 190 recante le *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione* (di seguito *legge 190/2012*).

La legge 190/2012 è stata approvata in attuazione dell'articolo 6 della *Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione*, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, e degli articoli 20 e 21 della *Convenzione Penale sulla corruzione di Strasburgo* del 27 gennaio 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 la legge 3 agosto 2009 numero 116. La *Convenzione ONU 31 ottobre 2003* prevede che ciascun Stato debba elaborare ed applicare delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate, adoperarsi al fine di attuare e promuovere efficaci pratiche di prevenzione, vagliarne periodicamente l'adeguatezza e collaborare con gli altri Stati e le organizzazioni regionali ed internazionali per la promozione e messa a punto delle misure. La medesima *Convenzione* prevede poi che ciascuno Stato debba individuare uno o più organi, a seconda delle necessità, incaricati di prevenire la corruzione e, se necessario, la supervisione ed il coordinamento di tale applicazione e l'accrescimento e la diffusione delle relative conoscenze.

In tema di contrasto alla corruzione, di grande rilievo sono le misure internazionali contenute nelle linee guida e nelle convenzioni che l'OECD, il Consiglio d'Europa con il G.R.E.C.O. (*Groupe d'Etats Contre la Corruption*) e l'Unione europea riservano alla materia e che vanno nella medesima direzione indicata dall'ONU: implementare la capacità degli Stati membri nella lotta alla corruzione, monitorando la loro conformità agli standard anticorruzione ed individuando le carenze politiche nazionali¹.

2. Gli attori del contrasto alla corruzione

Con la legge 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.

¹ Si veda la circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica – Presidenza del Consiglio dei Ministri.

2.1 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'articolo 13 del decreto legislativo 150/2009.

L'Autorità nazionale anticorruzione:

- a) collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;
- b) approva il Piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica;
- c) analizza le cause e i fattori della corruzione e individua gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
- d) esprime pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 comma 2 del decreto legislativo 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;
- e) esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001, 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-ter, introdotto dalla legge 190/2012;
- f) 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 legge 190/2012 e dalle altre disposizioni vigenti;
- g) 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.

2.2 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 adottate dal Comitato interministeriale istituito e disciplinato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri:

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

2.3 Il responsabile della prevenzione della corruzione

A livello periferico, amministrazioni pubbliche ed enti territoriali devono individuare, di norma tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio, il *responsabile della prevenzione della corruzione*. Negli enti locali, il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, preferibilmente, nel segretario, salva diversa e motivata determinazione.

Il responsabile della prevenzione della corruzione svolge i compiti seguenti:

- a) 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);
- b) 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;
- c) verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del *Piano triennale di Prevenzione della Corruzione*;
- d) 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;
- e) 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;
- f) 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;
- g) nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda o qualora il dirigente/responsabile lo ritenga opportuno, il responsabile riferisce sull'attività svolta.

3. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione

Tra i compiti che la legge 190/2012 assegna all'Autorità nazionale anticorruzione, è precipua 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.

4. Il termine per l'approvazione del Piano

Come già precisato, 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 delle norme anticorruzione, l'articolo 34-bis del decreto legge 179/2012 (convertito con modificazioni dalla legge 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'articolo 1 della legge 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'articolo 8 comma 1 del decreto legislativo 281/1997, si definiscono gli adempimenti, con l'indicazione dei relativi termini, delle regioni e delle province autonome di Trento e di 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)*".

5. 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 di 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 *risponderne personalmente* qualora non potesse dimostrare *di aver predisposto, prima della commissione del fatto, il Piano* e di aver vigilato sulla sua applicazione ed osservanza.

Pare opportuno, pertanto, 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 dott.ssa Laura Romanello, Segretario Comunale, nominata responsabile della prevenzione della corruzione con decreto del Sindaco numero de 119 marzo 2013, propone al Consiglio Comunale il seguente Piano provvisorio anticorruzione.

Piano triennale di prevenzione della corruzione

(a carattere provvisorio transitorio)

2013 - 2015

ART. 1. Individuazione delle attività a più elevato rischio di corruzione nell'ente

Le attività a rischio di corruzione sono individuate come segue:

- a) materie oggetto di incompatibilità, cumulo di impieghi ed incarichi (art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001 come modificato dai commi 42 e 43 dell'art. 1 della Legge n. 190/2012);
- b) materie oggetto di codice di comportamento dei dipendenti dell'ente (art. 54 del D.Lgs. n. 165/2001 come sostituito dal comma 44 dell'art. 1 della Legge n. 190/2012);
- c) materie il cui contenuto è pubblicato nei siti internet delle pubbliche amministrazioni (art. 54 del D.Lgs. n. 82/2005 - Codice Amministrazione Digitale);
- d) retribuzioni dei dirigenti o del segretario comunale e tassi di assenza e di maggiore presenza del personale (art. 21 della Legge n. 69/2009);
- e) trasparenza (art. 11 della Legge n. 150/2009);
- f) materie oggetto di informazioni rilevanti con le relative modalità di pubblicazione individuate con D.P.C.M. ai sensi dell'art.1, comma 31 della Legge n. 190/2012.

Con riferimento alla lettera c), sono configurate a rischio di corruzione le seguenti attività per le quali devono essere assicurati "livelli essenziali" nelle prestazioni, mediante la pubblicazione nel sito web istituzionale del Comune, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi:

- c.1) le attività oggetto di autorizzazione o concessione;
- c.2) le attività nelle quali si sceglie il contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del Codice dei Contratti Pubblici - D.Lgs. n. 163/2006;
- c.3) le attività successive alla fase inerente l'aggiudicazione definitiva di appalti pubblici di lavori, forniture e servizi.
- c.4) le attività oggetto di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- c.5) i concorsi e le prove selettive per l'assunzione del personale e le progressioni di carriera di cui all'art. 24 del D.Lgs. n. 150/2009;
- c.6) le assegnazione dei beni antimafia;
- c.7) le attività connesse alla spending review;
- c.8) il rilascio carte d'identità;

- c.9) il rilascio cittadinanza italiana;
- c.10) i trasferimenti di residenza;
- c.11) le dichiarazioni relative al salario accessorio;
- c.12) il controllo e rilevazione delle presenze del personale;
- c.13) l'erogazione di servizi a domanda individuale;
- c.13) la manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici comunali;
- c.14) la pianificazione urbanistica ed attività edilizia privata;
- c.15) lo svolgimento di servizi cimiteriali;
- c.16) il rilascio di autorizzazioni allo svolgimento di attività di vendita su aree pubbliche;
- c.17) le attività di accertamento e di verifica dell'elusione e dell'evasione fiscale;
- c.18) le attività di polizia locale;
- c.19) i procedimenti sanzionatori relativi ad illeciti amministrativi, nonché il rispetto dei termini, perentori, ordinatori o semplici, previsti per il compimento dei relativi atti, compreso il rispetto delle garanzie di legge riconosciute ai soggetti interessati;
- c.20) l'espressione di pareri, nulla osta, ecc., obbligatori e facoltativi, vincolanti e non vincolanti, relativi ad atti e provvedimenti da emettersi da parte di altri Enti;
- c.21) la gestione dei beni e delle risorse strumentali assegnati ai dipendenti nonché la vigilanza sul loro uso corretto.

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

Ai fini della massima trasparenza dell'azione amministrativa e dell'accessibilità totale agli atti dell'amministrazione, nel caso delle attività di cui all'art 1, i provvedimenti conclusivi il procedimento amministrativo devono essere assunti preferibilmente in forma di *determinazione amministrativa* o, nei casi previsti dall'ordinamento, di *deliberazione giuntale o consiliare*.

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

I provvedimenti conclusivi devono riportare in narrativa la puntuale descrizione del procedimento svolto, richiamando tutti gli atti prodotti - anche interni - per addivenire alla decisione finale. In tal modo chiunque via abbia interesse potrà in ogni tempo ricostruire l'intero procedimento amministrativo, anche avvalendosi dell'istituto del diritto di accesso (art. 22 e ss. Legge 241/1990).

I provvedimenti conclusivi, a norma dell'articolo 3 della legge 241/1990, devono sempre essere motivati con precisione, chiarezza e completezza.

Come noto, 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*. 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.

ART. 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, quindi pubblicati in sezioni del sito web differenti rispetto a quella dedicata alla raccolta permanente di determinazioni e deliberazioni, devono essere comunicati (in copia, anche digitale via e-mail) al responsabile della prevenzione della corruzione.

ART 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 (ex decreto legislativo 150/2009) e di controllo della gestione secondo gli articoli 147, 196 - 198-bis del decreto legislativo 267/2000 e mi.

Il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti sarà oggetto di verifica anche in sede di esercizio dei *controlli preventivo e successivo di regolarità amministrativa* normati con regolamento comunale approvato con deliberazione del consiglio n. __ in data __ (regolamento sui controlli interni oggetto di trattazione nella seduta consiliare in data odierna).

ART. 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 , i dipendenti e gli amministratori dell'amministrazione.

Le verifiche saranno svolte in sede d'esercizio dei *controlli preventivo e successivo di regolarità amministrativa* normati con regolamento comunale approvato con deliberazione del consiglio n. __ in data _____ (regolamento sui controlli interni oggetto di trattazione nella seduta consiliare in data odierna).

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

Come già precisato all'art. 2, qualora il provvedimento conclusivo del procedimento sia un atto amministrativo diverso dalla deliberazione o determinazione, di dovrà provvedere comunque alla pubblicazione sul sito web del Comune.

La pubblicazione del provvedimento finale, e di ogni altro atto - anche interno - che sia utile alla comprensione del procedimento e non leda il diritto alla riservatezza degli interessati e dei controinteressati, dovrà essere pubblicato sul sito web dell'ente nelle sezioni di competenza dell'ufficio che ha prodotto il provvedimento.

Dalla Sede Municipale, _____

Il responsabile
della prevenzione della corruzione
(dott.ssa Laura Romanello)