



Comune di Pressana

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE 2013/2015

INTRODUZIONE

I temi relativi all'integrità, alla trasparenza e alla prevenzione della corruzione sono, nella Pubblica Amministrazione italiana, sempre più attuali ed urgenti, soprattutto alla luce delle disposizioni normative che negli ultimi anni hanno normato la materia e delle sempre più pressanti richieste provenienti dal contesto internazionale (sia il Consiglio d'Europa che l'Ocse individuano infatti nella corruzione, profondamente radicata in tutte le pieghe della società, una delle cause del basso tasso di crescita dell'economia italiana).

Si tratta di ambiti delicati e strettamente correlati tra loro, tali da imporre agli Enti Pubblici l'implementazione di un sistema organizzato per la prevenzione di possibili comportamenti non corretti dei dipendenti che, partendo dalla buona fede e dalla correttezza di tutti, consenta all'organizzazione di essere sicura e di aver fatto tutto quanto è possibile per non correre rischi non previsti e non voluti, e per tutelare la propria immagine, lasciando alla responsabilità individuale eventuali comportamenti fuorvianti, scorretti o illegali.

Su questa linea il Comune di Pressana, in attesa della predisposizione di un piano tipo da parte della Civit, ha avviato un percorso che l'ha portato ad uniformarsi alle principali disposizioni legislative in materia, definendo priorità, raggio d'azione e procedure operative finalizzate alla gestione e alla limitazione dei pericoli nei settori più strategici, e per questo più a rischio di corruzione, dell'Ente, nell'ottica che - integrità, trasparenza e lotta all'illegalità e alla corruzione stessa - siano imperativi irrinunciabili dell'attività della Pubblica Amministrazione.

Un iter partito da lontano che si conclude, per il momento, con gli adempimenti previsti e richiesti dalla legge 6 novembre 2012 n. 190, meglio nota come *Legge Anticorruzione*, e con dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213, di conversione del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, e che si fonda su tre pilastri: prevenzione generale, controlli mirati, eventuali sanzioni.

QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

- Decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 e successive modifiche ed integrazioni.
- Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n. 165 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", e successive modifiche ed integrazioni (art. 53 comma 14).

- Decreto Legislativo 8 giugno 2001 n. 231 *"Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300"*.
- Decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163 *"Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE"*, e successive modifiche ed integrazioni.
- Legge 18 giugno 2009 n. 69 *"Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile"*, con particolare riferimento alla fattispecie prevista dagli artt. 21 e 32.
- Delibera Civit 14 ottobre 2010 n. 105 *"Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità"*.
- Decreto Legislativo 27 ottobre 2009 n. 150 *"Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni"* ed in particolare l'art. 11 comma 8.
- Legge 13 agosto 2010 n. 136 *"Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia"*, così come modificato dal decreto legge 12 novembre 2010 n. 187 *"Misure urgenti in materia di sicurezza"*, convertito con modificazioni in legge 17 dicembre 2010 n. 217 *"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187, recante misure urgenti in materia di sicurezza"* (art. 3).
- Determinazione Avcp 18 novembre 2010 n. 8 *"Prime indicazioni sulla tracciabilità finanziaria ex art. 3, legge 13 agosto 2010, n. 136, come modificato dal d.l. 12 novembre 2010, n. 187"* e determinazione Avcp 22 dicembre 2010 n. 10 *"Ulteriori indicazioni sulla tracciabilità dei flussi finanziari"*, così come sostituite dalla determinazione Avcp 7 luglio 2010 n. 4 *"Linee guida sulla tracciabilità dei flussi finanziari ai sensi dell'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136"*.
- Decreto Legge 22 giugno 2012 n. 83 *"Misure urgenti per la crescita del Paese"* (Decreto Sviluppo), convertito con modificazioni in legge 7 agosto 2012 n. 134 *"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, recante misure urgenti per la crescita del Paese"* (art. 18).
- Decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174 *"Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012"* (Decreto controlli), convertito con modificazioni in legge 7 dicembre 2012 n. 213 *"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012. Proroga di termine per l'esercizio di delega legislativa"*.
- Decreto legge 18 ottobre 2012 n. 179 *"Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese"* (Decreto sviluppo bis), convertito con modificazioni in legge 17 dicembre 2012 n. 221 *"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese"*.
- Legge 6 novembre 2012 n. 190 *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*.

- Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica 25 gennaio 2013 n. 1 *"Legge n. 190 del 2012 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*.
- Codice disciplinare dei Segretari Comunali (C.C.N.L. dei Segretari Comunali e Provinciali del 14 dicembre 2010).
- Codice di comportamento dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni (allegato al C.C.N.L. Personale Comparto Regioni ed Autonomie Locali del 22 gennaio 2004).
- Codice disciplinare (contenuto nell'art. 3 del C.C.N.L. Personale Comparto Regioni ed Autonomie Locali dell'11 aprile 2008, integrato e modificato dalla disciplina legale prevista dagli artt. da 55 a 55-sexies del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165).
- Regolamento comunale sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi.
- Regolamento comunale sui controlli interni.

APPROCCIO MULTIDISCIPLINARE

La lotta all'illegalità e alla corruzione deve necessariamente riflettere un approccio multidisciplinare, frutto di un cambiamento innanzitutto culturale che va sviluppato all'interno del contesto normativo di riferimento così come sopra delineato, e che si estrinseca nei provvedimenti e nelle procedure di seguito specificate.

ANAGRAFE DELLE PRESTAZIONI

La banca dati Anagrafe delle Prestazioni è stata istituita dall'articolo 24 della legge n. 412 del 30 dicembre 1991 per la misurazione qualitativa e quantitativa delle prestazioni rese dal personale delle amministrazioni pubbliche. Tale Legge ha subito nel corso degli anni numerose modifiche fino ad arrivare a quanto disposto all'articolo 53 del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001.

La legge n. 190/2012 per la prevenzione e la repressione della corruzione nella pubblica amministrazione, in vigore dal 28 novembre 2012, ha modificato l'art. 53 del decreto legislativo n. 165/2001, in materia di incompatibilità e di incarichi ai dipendenti pubblici.

La nuova norma impone che le amministrazioni pubbliche che conferiscono o autorizzano incarichi, anche a titolo gratuito, ai propri dipendenti debbano darne comunicazione in via telematica al Dipartimento della Funzione Pubblica, entro quindici giorni dalla data di conferimento o autorizzazione dell'incarico, unitamente ad una relazione di accompagnamento.

La norma conferma, altresì, la scadenza del 30 giugno di ciascun anno per l'invio della dichiarazione negativa, che obbliga le amministrazioni a comunicare, anche nel caso in cui non siano stati conferiti o autorizzati incarichi ai propri dipendenti, anche se comandati o fuori ruolo.

Le Amministrazioni sono altresì tenute alla comunicazione degli incarichi conferiti a consulenti e collaboratori esterni con cadenza semestrale.

PUBBLICAZIONE PROVVEDIMENTI

Il Comune di Pressana, in ottemperanza alle disposizioni di cui sopra, si è attivato con un sito internet ed un sistema di gestione documentale idonei a supportare quanto richiesto dalla normativa.

Con decorrenza 1° gennaio 2011, infatti, vengono pubblicati all'albo pretorio on line le deliberazioni del Consiglio e della Giunta Comunale, nonché altre tipologie di provvedimenti amministrativi, instaurando - in tal modo - un rapporto diretto e trasparente con i propri cittadini.

TRASPARENZA, VALUTAZIONE E MERITO

In attuazione della delibera della Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit) 14 ottobre 2010 n. 105, il decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150, all'articolo 11 comma 1, definisce l'obbligo da parte di ogni Amministrazione di pubblicare sul proprio sito istituzionale - in una sezione apposita - denominata "*Trasparenza, valutazione e merito*", le informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità.

Sono o saranno pubblicati nella sezione predetta, tra gli altri:

- il Piano Triennale per la Trasparenza e l'Integrità per il triennio corrente, in fase di adozione;
- gli eventuali incarichi di collaborazione e consulenza;
- il Codice di Comportamento ed il codice Disciplinare relativi ai Dipendenti e al Segretario Comunale;
- il Bilancio di Previsione;
- il Programma Triennale dei Lavori Pubblici;
- l'elenco delle spese di rappresentanza;
- informazioni relative al Nucleo di Valutazione che, oltre alle consolidate competenze riguardanti l'erogazione dell'indennità di risultato, deve - alla luce dell'evoluzione normativa nell'ambito della corruzione - contribuire alla corretta applicazione del Piano di prevenzione della corruzione medesima;
- il Regolamento dei controlli interni, adottato con deliberazione di Consiglio Comunale n.2 del 30/01/2013 ed i provvedimenti attuativi;
- informazioni inerenti la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese e l'attribuzione dei corrispettivi e dei compensi a persone, professionisti, imprese ed enti privati e comunque di vantaggi economici di qualunque genere di cui all'articolo 12 della legge 7 agosto 1990 n. 241 ad enti pubblici e privati, ai sensi dell'articolo 18 del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 134 (cosiddetta *Amministrazione Aperta*).

TRACCIABILITA' DEI FLUSSI FINANZIARI

Il Legislatore ha introdotto le disposizioni in tema di tracciabilità dei flussi finanziari per contrastare la criminalità organizzata e le infiltrazioni nelle commesse pubbliche, mediante le seguenti azioni:

- anticipare, il più a monte possibile, la soglia di prevenzione, creando meccanismi che consentano di intercettare i fenomeni di intrusione criminale nella contrattualistica pubblica;
- rendere trasparenti le operazioni finanziarie relative all'utilizzo del corrispettivo dei contratti pubblici, in modo da consentire un controllo a posteriori sui flussi finanziari provenienti dalle amministrazioni pubbliche.

La tracciabilità non è dunque uno strumento di monitoraggio dei flussi finanziari, bensì un mezzo a disposizione degli inquirenti nelle indagini per il contrasto delle infiltrazioni delle mafie nell'economia legale.

Gli obblighi di tracciabilità si articolano essenzialmente in tre adempimenti principali:

- utilizzo di conti correnti bancari o postali dedicati alle commesse pubbliche, anche in via non esclusiva;
 - effettuazione dei movimenti finanziari relativi alle commesse pubbliche esclusivamente mediante lo strumento del bonifico bancario o postale ovvero attraverso l'utilizzo di altri strumenti di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni;
- indicazione negli strumenti di pagamento relativi ad ogni transazione del Codice Identificativo di Gara (CIG) e, ove obbligatorio ai sensi dell'art. 11 della legge 16 gennaio 2003 n. 3, del Codice Unico di Progetto (CUP).

Il Comune di Pressana ha adempiuto sin dall'origine agli obblighi di tracciabilità in questione, provvedendo all'accreditamento sul portale dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici (Avcp) all'indirizzo www.avcp.it.

PIANO ANTICORRUZIONE

Le attività e le procedure sin qui descritte possono pertanto, alla luce di quanto sin qui esplicitato, essere considerate sia propedeutiche che complementari rispetto alla stesura del Piano Anticorruzione previsto dalla predetta legge 6 novembre 2012 n. 190.

Un processo a doppia mandata quindi che, come detto, partendo da regole e procedure già sancite ed avviate, si conclude con la progettazione e l'elaborazione - da parte del Comune - del Piano Anticorruzione, le cui fasi principali vengono di seguito specificate.

STRUTTURA GENERALE DEL PROGETTO - LIVELLO STRATEGICO

L'architettura generale del progetto operativo è sintetizzata in quattro fasi fondamentali:

1. selezione degli ambiti e dei processi da monitorare, dando priorità a quelli con contenuto di maggior profilo di rischio (si ritiene che il rischio sia maggiore dove la presenza di valutazioni, il livello di autonomia decisionale, il margine di discrezionalità e di altri elementi significativi in tal senso siano più elevati);
2. mappatura dei rischi e identificazione di quelli più probabili e con impatto più significativo, rispetto ai settori selezionati;
3. progettazione e implementazione di un sistema di regole, di verifiche e di controlli interni tesi a garantire il presidio del processo di monitoraggio e di verifica sull'integrità delle azioni e delle condotte dei dipendenti comunali, prevedendo in tal modo i rischi per danni all'immagine da essi derivanti;
4. definizione/applicazione di un sistema sanzionatorio, sia per il Responsabile della prevenzione della corruzione (così come previsto dall'art. 1 comma 13 della legge n. 190/2012), sia per i dipendenti che si siano resi colpevoli di azioni e comportamenti scorretti e/o illegali.

APPROCCIO PRATICO - LIVELLO OPERATIVO

La struttura organizzativa del Comune di Pressana è articolata in Aree, Servizi e Uffici ; le aree funzionali sono le seguenti (art. 7 del predetto Regolamento):

1. Affari Generali;
2. Economico- Finanziaria;
3. Tecnica;

In questa fase iniziale, anche in considerazione di quanto stabilito dall'art. 1 comma 16 della legge 6 novembre 2012 n. 190, si ritiene di coinvolgere tutte le aree, e si riporta di seguito una tabella contenente i rischi prevedibili e le azioni tese a limitare gli stessi.

AREA	PROCESSO	RISCHIO PREVEDIBILE	AZIONI POSTIVE TESE A RIDURRE I RISCHI
Affari Generali	1. Affidamento di servizi e forniture	1.1 Affidamento in cambio di un'utilità	1.1.2 Riduzione della discrezionalità nella scelta del contraente (rispetto delle procedure previste per legge).
	2. Autorizzazioni varie	2.1 Rilascio dell'autorizzazione in cambio di un'utilità	2.1.1 Tracciabilità delle varie fasi del procedimento
	3. Attribuzione di contributi e agevolazioni sociali	3.1 Attribuzione di un contributo o di agevolazione in cambio di un'utilità	3.1.1 Tracciabilità delle varie fasi del procedimento
	4. Attribuzione di contributi e agevolazioni sociali	4.1. Attribuzione di un contributo o di agevolazione in cambio di un'utilità	4.1.1 Tracciabilità delle varie fasi del procedimento
	5. Autorizzazioni occupazione suolo pubblico per l'esercizio di attrazioni di divertimento	5.1 Rilascio dell'autorizzazione in cambio di un'utilità	5.1.1 Tracciabilità delle varie fasi del procedimento.
	6. Autorizzazioni commercio ambulante su aree pubbliche	6.1 Rilascio dell'autorizzazione in cambio di un'utilità	6.1.1 Tracciabilità delle varie fasi del procedimento.
	4. Procedure selettive per l'accesso all'impiego	4.1 Favorire soggetti in cambio di utilità	4.1.1 Verifica di assenza di situazioni di incompatibilità, anche solo potenziale, e massima trasparenza nelle procedure
Economico Finanziaria	1. Effettuazione pagamenti	1.1 Pagamenti effettuati in violazione della normativa, al fine di favorire il beneficiario in cambio di un'utilità	1.1.1 Tracciabilità delle varie fasi del procedimento
	2. Attività di controllo relativa ai tributi	2.1 Disomogeneità nell'esercizio dell'attività di controllo	2.1.1 Individuazione dei criteri generali per l'esercizio dell'attività di controllo
Tecnica	1. Affidamento di lavori, servizi e forniture	1.1 Affidamento in cambio di un'utilità	1.1.1 Riduzione della discrezionalità nella scelta del contraente (rispetto delle procedure previste per legge).
	2. Autorizzazioni varie	2.1 Rilascio dell'autorizzazione per un'utilità	2.1.1 Tracciabilità delle varie fasi del procedimento
	3. Rilascio dei permessi di costruire/autorizzazioni Suap	3.1 Rilascio di autorizzazioni in cambio di un'utilità	3.1.1 Tracciabilità di ogni fase del procedimento.
	4. Attività di controllo e repressione degli abusi edilizi	4.1 Disomogeneità dei comportamenti determinata da eccessiva discrezionalità nell'intervento	4.1.1 L'attività di controllo deve essere programmata o effettuata solo in caso di segnalazioni di abuso scritte e firmate.

Per tutte le Aree verranno comunque effettuati controlli a campione su tutti gli atti, al fine di verificare il rispetto della normativa vigente, così come previsto dalle procedure applicative del Regolamento sui controlli interni.

In merito al sistema sanzionatorio si fa riferimento a quanto previsto per il Responsabile della prevenzione della corruzione (nel caso specifico il sottoscritto, Segretario Comunale, nominato con decreto del Sindaco n. 1 di prot. del 5 aprile 2013) dall'artt. 1 commi 13 e 14 della legge n. 190/2012, estendendolo anche agli altri dipendenti comunali, colpevoli di comportamenti scorretti e/o illegali.

Le sanzioni disciplinari sono escluse allorquando venga dimostrato (in contraddittorio) di essere estranei al fatto per il quale è stato proposto il provvedimento disciplinare.

APPROCCIO FORMATIVO

Si tratta di definire procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare nei settori particolarmente esposti alla corruzione (artt. 1 comma 10 lettera c e 11 della legge 6 novembre 2012 n. 190).

A tal proposito si ritiene che, rispetto alle Aree sopra selezionate, debbano essere sicuramente individuati i Responsabili, a cui si deve aggiungere un altro dipendente per ciascuna delle Aree predette, scelto discrezionalmente dal Responsabile della prevenzione della corruzione. Questi dipendenti che - unitamente ai propri Responsabili d'Area - verranno inseriti nei percorsi formativi in questione, dovranno obbligatoriamente cambiare di anno in anno, in modo da garantire/vincolare tutto il personale ad allinearsi agli obblighi della normativa sopra citata.

FASI AMMINISTRATIVE SUCCESSIVE ALL'ADOZIONE DEL PIANO

Si delinea di seguito il crono-programma degli adempimenti strettamente propedeutici e successivi all'adozione del presente atto programmatico:

- aggiornamento annuale del Piano Anticorruzione: entro il 31 gennaio di ogni anno.
- pubblicazione sul sito *web* del Comune di una relazione del Responsabile della prevenzione della corruzione contenente i risultati dell'attività svolta in merito: entro il 15 dicembre di ogni anno.

CONCLUSIONI

Avendo affrontato il problema da più punti di vista (organizzativo, formativo, procedurale), la messa a sistema delle azioni correlate alla redazione del Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione 2013/2015 da parte del Comune di Pressana può ritenersi soddisfacente rispetto a tutte le prescrizioni previste dalla legge.

Detto piano, quale atto programmatico fondamentale ed imprescindibile di organizzazione, recepisce automaticamente e dinamicamente le modifiche/integrazioni eventualmente apportate alla legge 6 novembre 2012 n. 190, senza necessità di ulteriori atti.

Il Responsabile
della Prevenzione della Corruzione

dott. Luigi Addo

