

PIANO DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE (2014-2016)

1. Definizione.

Secondo le indicazioni fornite dal Dipartimento della Funzione Pubblica con Circolare 25 gennaio 2013, n. 1, il concetto di corruzione amministrativa deve essere inteso in senso lato, come comprensivo delle 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. Le situazioni rilevanti sono, quindi, più ampie della fattispecie penalistica (disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter del codice penale) e sono tali da ricomprendere, non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione, ma anche le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.

2. Quadro normativo di riferimento.

Con la Legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) i Comuni devono poter dimostrare, attraverso l'adozione di Piani di prevenzione della corruzione, come l'Ente si sia organizzato per prevenire eventuali comportamenti non corretti da parte dei propri dipendenti.

Con riferimento alla specificità dell'Ordinamento dei comuni nella Regione Autonoma Trentino Alto Adige, la Legge n. 190/2012 prevede, all'art. 1 comma 60, che vengano raggiunte intese in sede di Conferenza unificata in merito agli specifici adempimenti degli enti locali.

In particolare, le previste intese, avevano ad oggetto:

- a) la definizione, da parte di ciascuna Amministrazione, del piano triennale di prevenzione della corruzione, a partire da quello relativo agli anni 2013-2015, e la sua trasmissione alla Regione TAA e al Dipartimento della funzione pubblica;
- b) l'adozione, da parte di ciascuna Amministrazione, di norme regolamentari relative all'individuazione degli incarichi vietati ai dipendenti pubblici;
- c) l'adozione, da parte di ciascuna Amministrazione, del codice di comportamento in linea con i principi sanciti recentemente dal DPR n. 62/2013.

In attuazione del comma 25 dell'art. 1 della Legge n. 190/2012, con il D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni) sono stati riordinati gli obblighi di pubblicità e trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni.

Con circolare n. 5/EL/2013 di data 13 ottobre 2013, la Regione TAA passa in rassegna i richiamati adempimenti e relativi riflessi sull'attività degli enti locali.

In particolare, con riferimento alla disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, si evidenzia come il Piano triennale della trasparenza diventa ora una sezione del Piano anticorruzione.

Con l'art. 3 comma 2 della L.R. 2 maggio 2013, n. 3 è stato previsto l'adeguamento della legislazione regionale agli obblighi di pubblicità previsti dalla Legge n. 190/2012, precisando che fino all'adeguamento resta ferma l'applicazione della disciplina regionale.

Nel termine semestrale stabilito dalle norme di attuazione dello Statuto speciale di autonomia, (art. 2 Dlgs 16 marzo 1992, n. 266) il Consiglio Regionale uscente non è riuscito ad esaminare la

proposta legislativa di adeguamento, che è quindi ora posta all'attenzione del rinnovato organo consiliare.

In attesa che il legislatore regionale intervenga, l'Amministrazione comunale di Mori, con deliberazione della Giunta comunale n. 127 del 5 settembre 2013, ha aderito alla proposta del Consorzio dei Comuni Trentini per l'adeguamento del portale istituzionale, che è stato strutturato in sezioni seguendo lo schema allegato al D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, e ne ha iniziato il popolamento.

Per quanto riguarda l'adeguamento ai principi sanciti dal DPR n. 62/2013, occorre tener presente che nell'ordinamento regionale TAA il codice di comportamento è tuttora inserito nel contratto collettivo quale allegato.

Di recente con l'accordo provinciale 03.10.2013 è stato mantenuto in vigore l'allegato N/1 al contratto collettivo provinciale 2002-2005, ma è stata sostituita la parte relativa al capo IV del medesimo contratto che ora è quello valido per la P.A.T. e già approvato con accordo 25.01.2012.

In merito il Consorzio dei comuni con circolare n. 41/2013 del 06.12.2013 ha dettato linee di indirizzo interpretative suggerendo l'integrazione del codice di comportamento inserito nel contratto provinciale dei dipendenti vigente.

Con deliberazione della Giunta comunale n. 192 di data 19 dicembre 2013 il Comune di Mori ha provveduto adottando il provvedimento avente ad oggetto "Adeguamento del codice di comportamento ai principi del DPR n. 62/2013".

Con riferimento all'adozione di norme regolamentari relative all'individuazione degli incarichi vietati ai dipendenti pubblici, occorre tener presente che per i comuni della Regione TAA, la materia delle incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi, rimane disciplinata dall'art. 23 del DPR n. 1 febbraio 2005 n. 2/L e ss.mm., come modificato dal DPR n. 11 maggio 2010 n. 8/L, e dal DPR n. 11 luglio 2012 n. 8/L che dettano principi e criteri ai quali i regolamenti organici devono attenersi.

Allo stato della stesura del presente documento è in corso la ricognizione circa la necessità di adeguamento dell'ordinamento organico del Comune di Mori.

3. I modelli di riferimento.

Obiettivo primario del Piano di prevenzione della corruzione è garantire nel tempo all'Amministrazione comunale, anche sotto il profilo del danno di immagine, attraverso un sistema di controlli preventivi e di misure organizzative, il presidio del processo di monitoraggio e di verifica sull'integrità delle azioni e dei comportamenti del personale e dei collaboratori.

Il modello di riferimento è quello previsto dal D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231 recante "disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica", che prevede che l'Ente non sia responsabile per i reati commessi (anche nel suo interesse o a suo vantaggio) se sono soddisfatte le seguenti condizioni:

- se prova che l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi;
- se il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli e di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo;
- se non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo.

Nello specifico, l'art. 1, comma 9 della Legge n. 190/2012, nell'individuare il contenuto del piano, sembra riprodurre, recependo i dovuti adattamenti, le indicazioni di cui all'art. 6 del D.Lgs. n. 231/2001.

Traslando nella disciplina anticorruzione i profili di responsabilità che connotano le attività dei soggetti coinvolti nella compliance anticorruzione, l'art.1, comma 12, della Legge n. 190/2012 individua importanti responsabilità a carico del responsabile della prevenzione della corruzione.

La norma prevede un coinvolgimento del responsabile nella sola ipotesi di commissione, all'interno dell'Amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato.

Al ricorrere di detta circostanza di fatto, il responsabile risponde:

- ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs. n. 165/2001;
- sul piano disciplinare;
- per danno erariale della pubblica amministrazione;
- per danno all'immagine della pubblica amministrazione.

Esprese ipotesi di esenzione soccorrono nei casi in cui il responsabile:

- provi di aver predisposto, prima della commissione del fatto, il piano triennale in conformità alle prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 dell'art. 1;
- provi di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano.

Ricorre quindi la responsabilità in caso di mancata adozione del piano, ovvero di violazione delle indicazioni di cui ai commi 9 e 10. Ed ancora, vi sarà responsabilità in caso di mancata vigilanza o controllo ovvero di mancata iniziativa di integrazione del piano laddove lo richieda un mutamento organizzativo dell'amministrazione, ovvero una modifica normativa.

4. La struttura organizzativa del Comune di Mori.

La struttura organizzativa del Comune è suddivisa in Servizi come di seguito riportati:

Servizio Segreteria;
Servizio Finanziario;
Servizio Tecnico;
Servizio alla Persona;
Servizio alla Comunità;
Servizio Attività Produttive;
Servizio Tributi;
Polizia Locale.

Il Segretario comunale, dott. Luca Galante, ai sensi dell'art. 1, comma 7, secondo capoverso, della Legge n. 190/2012, è il Responsabile anticorruzione del Comune di Mori.

Il presente Piano prende in considerazione esclusivamente i processi critici direttamente gestiti dal Comune di Mori.

5. Coinvolgimento dei capiservizio.

La gestione del Piano prevede il coinvolgimento dei Capiservizio con responsabilità organizzativa sulle varie strutture dell'Ente, anche eventualmente come soggetti titolari del rischio ai sensi del PNA.

Vengono posti in capo alle figure apicali l'obbligo di collaborazione attiva e la corresponsabilità nella promozione ed adozione di tutte le misure atte a garantire l'integrità dei comportamenti individuali nell'organizzazione.

A questi fini si provvede al trasferimento e all'assegnazione, a detti Responsabili, delle seguenti funzioni:

- a) collaborazione per l'analisi organizzativa e l'individuazione delle varie criticità;
- b) collaborazione per la mappatura dei rischi all'interno delle singole unità organizzative e dei processi gestiti, mediante l'individuazione, la valutazione e la definizione degli indicatori di rischio;
- c) progettazione e formalizzazione delle azioni e degli interventi necessari e sufficienti a prevenire la corruzione e i comportamenti non integri da parte dei collaboratori in occasione di lavoro.

Si assume che attraverso l'introduzione ed il potenziamento di regole generali di ordine procedurale, applicabili trasversalmente in tutti i settori, si potranno affrontare e risolvere anche criticità, disfunzioni e sovrapposizioni condizionanti la qualità e l'efficienza operativa dell'Amministrazione.

6. Individuazione dei processi più a rischio ("mappa/registro dei processi a rischio") e dei possibili rischi ("mappa/registro dei rischi").

Nell'elaborazione del Piano sono stati selezionati i processi che, in funzione della situazione specifica del Comune, presentano possibili rischi per l'integrità, classificando tali rischi in relazione al grado di "pericolosità" ai fini delle norme anticorruzione.

Il modello adottato per la pesatura del rischio è comparabile e sostanzialmente analogo a quello suggerito dal Piano Nazionale Anticorruzione recentemente adottato.

L'approccio prevede che un rischio sia analizzato secondo due dimensioni:

- la probabilità di accadimento, cioè la stima di quanto è probabile che il rischio si manifesti in quel processo, in relazione ad esempio alla presenza di discrezionalità, di fasi decisionali o di attività esterne a contatto con l'utente;
- l'impatto dell'accadimento, cioè la stima dell'entità del danno – materiale o di immagine – connesso all'eventualità che il rischio si concretizzi.

L'indice di rischio si ottiene moltiplicando tra loro queste due variabili (per ognuna delle quali si è stabilita convenzionalmente una scala quantitativa). Più è alto l'indice di rischio, pertanto, più è critico il processo dal punto di vista dell'accadimento di azioni o comportamenti non linea con i principi di integrità e trasparenza.

In relazione alle richieste della norma, all'interno del Piano, sono stati inseriti tutti i processi caratterizzati da un indice di rischio "medio" o "alto" e comunque tutti i procedimenti di cui al citato art. 1, comma 16, oltre ad altri processi "critici" il cui indice di rischio si è rivelato, ad un esame più approfondito, essere "basso".

7. Misure organizzative di carattere generale.

Rispetto agli auspicati sistemi di rotazione del personale addetto alle aree a rischio, l'Amministrazione si impegna a valutare periodicamente per quali posizioni è opportuno e possibile prevedere percorsi di polifunzionalità che consentano tali rotazioni, evitando che possano consolidarsi delle posizioni "di privilegio" nella gestione diretta di attività a rischio, ferma restando la necessità di mantenere continuità e coerenza degli indirizzi e le necessarie competenze delle strutture.

Rispetto a quanto auspicato dalla normativa in merito all'adozione di adeguati sistemi di rotazione del personale addetto alle aree a rischio, l'Amministrazione, nei settori dove non sussiste la materiale impossibilità di procedere in tal senso alla luce dell'esiguità della dotazione organica, si impegna a valutare nel medio periodo la possibilità di rinforzare attraverso specifici interventi formativi e laddove possibile una parziale fungibilità degli addetti nei processi a contatto con la cittadinanza.

In ogni caso cercherà di sopperire a tale impossibilità tramite il rinforzo dell'attività di controllo.

L'Amministrazione inoltre, partendo da quanto indicato nell'art. 1, comma 9, della Legge n. 190/2012, si impegna a:

- attivare effettivamente la normativa sulla segnalazione da parte del dipendente di condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza, di cui all'art. 1, comma 51, della Legge n. 190/2012, con le necessarie forme di tutela, ferme restando le garanzie di veridicità dei fatti, a tutela del denunciato;
- adottare le misure che garantiscano il rispetto delle norme del codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui al D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, non solo da parte dei propri dipendenti, ma anche, laddove compatibili, da parte di tutti i collaboratori dell'amministrazione, dei titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità, dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi o che realizzano opere in favore;

- garantire le misure necessarie all'effettiva attivazione della responsabilità disciplinare dei dipendenti, in caso di violazione dei doveri di comportamento, ivi incluso il dovere di rispettare puntualmente le prescrizioni contenute nel Piano triennale di Prevenzione della Corruzione;
- introdurre le misure volte alla vigilanza sull'attuazione delle disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi (di cui all'art. 1, commi 49 e 50, della Legge n. 190/2012), anche successivamente alla cessazione del servizio o al termine dell'incarico, ai sensi del D.Lgs. n. 39/2013;
- adottare misure di verifica dell'attuazione delle disposizioni di legge in materia di autorizzazione di incarichi esterni, così come modificate dall'art. 1, comma 42, della Legge n. 190/2012;
- prevedere forme di presa d'atto, da parte dei dipendenti, del Piano triennale di prevenzione della corruzione sia al momento dell'assunzione sia, per quelli in servizio, con cadenza periodica;
- integrare il presente Piano con il programma triennale per la trasparenza e l'integrità – da intendersi quindi come articolazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione;
- richiedere alle aziende partecipate e controllate di arricchire i propri modelli organizzativi richiesti dal D.Lgs. n. 231/2001, con le previsioni del presente Piano laddove compatibili.

8. Il sistema dei controlli e delle azioni preventive previste.

Poco prima dell'adozione della Legge n. 190/2012, con il D.L. 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” (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della Legge 7 dicembre 2012, n. 213), il legislatore ha ampliato e rafforzato il sistema dei controlli interni dell'Ente locale, che risulta definito dagli artt. 147, 147 bis, 147 ter, 147 quater, e 147 quinquies del D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL).

In particolare l'art. 147 bis stabilisce ora che:

1. “Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è assicurato, nella fase preventiva della formazione dell'atto, da ogni responsabile di servizio ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Il controllo contabile è effettuato dal responsabile del servizio finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria.
2. Il controllo di regolarità amministrativa è inoltre assicurato, nella fase successiva, secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'Ente, sotto la direzione del Segretario, in base alla normativa vigente. Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.
3. Le risultanze del controllo di cui al comma 2 sono trasmesse periodicamente, a cura del Segretario, ai responsabili dei servizi, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, nonché ai revisori dei conti e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione, e al consiglio comunale.”

I punti di contatto tra la normativa anticorruzione e quella sui controlli sono notevoli:

- a) l'ambito di intervento della prevenzione della corruzione è l'attività amministrativa che coincide con l'oggetto degli interventi di controllo;
- b) gli organi deputati al controllo sono inevitabilmente coincidenti con quelli che sono chiamati a esercitare le verifiche ai fini della prevenzione della corruzione;
- c) il ruolo centrale del Segretario comunale, a cui vengono affidati (dopo che erano stati aboliti) nuovi compiti di verifica della legittimità dell'attività amministrativa;
- d) l'obiettivo del miglioramento continuo della qualità dell'azione amministrativa;
- e) uno stretto legame con il ciclo della performance.

Nell'ordinamento dei comuni della Regione TAA i controlli risultano disciplinati dall'art. 78 DPR 1 febbraio 2005, n. 3/L, come modificato dall'art. 66 comma 2 LR 22 dicembre 2004 n. 7, che alla rubrica “ Soppressione dei controlli sugli atti” dispone che “I controlli sugli atti degli enti locali si considerano comunque cessati alla data di entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 “Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione”.

Non vi è dunque, nell'ordinamento dei comuni della Regione TAA una norma analoga a quella dell'art. 147 bis del TUEL.

Ciò nonostante è evidente che affinché il Piano si riveli efficace, debba interferire nei meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni ed avere elementi di contatto con il ciclo della performance.

Per tale motivo è prevista l'introduzione di forme sperimentali di controllo preventivo e successivo in primo luogo nei procedimenti previsti dall'art. 1 comma 16 della Legge n. 190/2012, e segnatamente:

- 1) autorizzazioni e concessioni;
- 2) reclutamento di personale, incarichi di studio, ricerca, consulenza;
- 3) appalti lavori, servizi, forniture;
- 4) contributi ed altri vantaggi economici.

Sono state predisposte le schede contenenti le azioni preventive e i controlli attivati per ognuno dei processi per i quali si è stimato “medio” o “alto” l'indice di rischio o per i quali, sebbene l'indice di rischio sia stato stimato come “basso”, si è comunque ritenuto opportuno e utile predisporre e inserire nel Piano azioni di controllo preventivo.

Le modalità operative con cui verranno eseguiti i controlli e le modalità con cui verranno declinati i riflessi sul piano della performance sono affidati al Segretario comunale con la collaborazione della conferenza dei capiservizio.

Sono state predisposte inoltre le schede relative alle policy della Sezione del Portale Amministrazione Trasparente.

9 . Modalità di aggiornamento del Piano

Fermo restando il necessario adeguamento e allineamento del presente documento al Piano Nazionale Anticorruzione, esso, come il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, rientra tra i piani e i programmi gestionali. Le modalità di aggiornamento saranno pertanto analoghe a quelle previste per l'aggiornamento di tali piani e programmi, e darà atto del grado di raggiungimento degli obiettivi dichiarati secondo gli indicatori ivi previsti.

I contenuti del Piano, così come le priorità d'intervento e la mappatura e pesatura dei rischi per l'integrità, saranno oggetto di aggiornamento annuale, o se necessario, in corso d'anno, anche in relazione ad eventuali adeguamenti a disposizioni normative e/o a riorganizzazione di processi e/o funzioni.