

.COMUNE DI ISCHITELLA

(Provincia di FOGGIA)

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE PER IL TRIENNIO 2014/2016 - AI SENSI DELL'ART. 1, COMMI 8 E 9, DELLA LEGGE 6 NOVEMBRE 2012 N. 190 “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.

Per comprendere la finalità delle disposizioni sulla prevenzione della corruzione è indispensabile precisare il concetto di *corruzione*, il quale va inteso in senso lato **esteso a tutte le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, un soggetto, nell'esercizio dell'attività amministrativa, abusi del potere che gli è stato affidato al fine di ottenere un vantaggio privato.** Secondo la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Circolare del dipartimento della Funzione Pubblica, n. 1 del 25/01/2013) le situazioni rilevanti circoscrivono: i) l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati dal Titolo II, Capo II del codice penale; ii) **anche i casi di malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.**

Esiste un principio elaborato dalla dottrina criminologica (“Broken Windows Theory”: “Teoria dei vetri rotti” di Wilson e Kelling) in base al quale un ambiente degradato viene percepito come un luogo non sicuro ed un tale ambiente incide negativamente non solo sulla percezione della sicurezza, ma sulla sicurezza stessa: un luogo danneggiato è un luogo in cui nessuno ha interesse ad intervenire ed in cui è più facile, in assenza di controlli, che le illegalità restino impunte. Senza approvare le estreme conseguenze generate dall'applicazione di una tale teoria, il principio in sé è indubbiamente valido. E' quindi necessario intervenire immediatamente, talora anche preventivamente, a rimuovere le potenziali occasioni di sviamento dell'azione pubblica dal suo fine tipico del perseguimento del pubblico interesse. E' il caso di dire che i dipendenti devono osservare puntualmente il principio di legalità.

Chi ha redatto il presente Piano vorrebbe quindi che la sua adozione non si limitasse all'adempimento formale ad un obbligo di legge, ma che fornisse gli strumenti utili per condurre in maniera corretta e trasparente l'azione amministrativa.

§ 2. Il responsabile della prevenzione della corruzione

Gli 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 (art. 1, comma7).

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 anticorruzione

Dubbia è l'immediata applicazione della legge anticorruzione. Secondo una prima interpretazione, l'adozione del Piano deve essere preceduta dalla emanazione degli indirizzi contenuti nel Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.) e per gli enti locali dalle intese in sede di Conferenza Unificata Stato – Regioni (art. 1, comma 60), che ancora non sono state approvate. Ad oggi risultano infatti approvate solo le linee di indirizzo del Comitato Interministeriale (13 marzo 2013). Secondo una seconda interpretazione, che si ritiene di avallare, la legge è immediatamente applicabile, in quanto l'art. 34 bis comma 4 del DL 18/10/2012 n. 179, conv. in Legge 17/12/2012 n. 221 prescrive chiaramente il termine del 31 marzo 2013 per l'adozione del primo Piano triennale di prevenzione della corruzione. Inoltre le intese della Conferenza Unificata non sarebbero giuridicamente vincolanti, mentre la legge anticorruzione contiene una serie di adempimenti che sono già vincolanti ed indipendenti dalle linee guida contenute nel piano nazionale anticorruzione e nelle intese della Conferenza Unificata sopracitata. Da considerare che nell'art. 1 si fa riferimento altresì alle strategie, alle norme e ai modelli standard poi definiti con il DPCM indicato all'art. 1, c. 4, Legge 190/2012, al quale il Piano comunale dovrà dinamicamente uniformarsi.

Inoltre la proposta di Piano deve essere tempestivamente predisposta dal responsabile della prevenzione della corruzione e 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.

Per queste motivazioni, il sottoscritto Segretario generale individuato quale responsabile della prevenzione della corruzione con decreto del Sindaco prot. n. 854 del 22.01.2014, propone alla Giunta comunale il seguente Piano provvisorio e transitorio anticorruzione.

§ 6. Individuazione delle attività a più elevato rischio di corruzione nell'ente

Ai sensi dell'art. 1, comma 16, L. 190/2012, per tutte le ripartizioni organizzative dell'Ente e per tutte le attività di cui al § 7. sono ritenute attività ad elevato rischio di corruzione tutti i procedimenti di:

- a. *autorizzazione;*
- b. *concessione;*
- c. *concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;*
- d. *scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture;*
- e. *concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione in carriera.*

§ 7. Individuazione delle attività a più elevato rischio di corruzione per i singoli servizi (ex DPR 194/1996)

Oltre alle attività di cui al § 6., sono considerate a più elevato rischio di corruzione le attività di seguito riportate in base ai singoli servizi dell'ente. Al fine di individuare i servizi in maniera il più possibile oggettiva, al di là delle singole ripartizioni strutturali dell'organigramma comunale come tali suscettibili di variazione, si è ritenuto di fare riferimento all'esposizione per codici di bilancio (DPR 194/1996):

01. Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, la cui articolazione in servizi è la seguente:

01) organi istituzionali, partecipazione e decentramento = vedi § 6.

02) segreteria generale, personale e organizzazione = attività di levata dei protesti cambiari (attualmente non presente)

03) gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione = tempistica nell'emissione mandati di pagamento e carte contabili passive; affidamento di servizi e forniture da parte dell'economato; gestione sinistri; vigilanza su interventi in economia.

04) 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)

05) gestione dei beni demaniali e patrimoniali = vedi § 6.

06) 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; vigilanza su interventi in economia; 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.

07) anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico = vedi § 6.

08) altri servizi generali = vedi § 6.

02. Funzioni relative alla giustizia, la cui articolazione in servizi è la seguente:

01) uffici giudiziari = non attivo

02) casa circondariale e altri servizi = non attivo

03. Funzioni di polizia locale, la cui articolazione in servizi è la seguente:

01) polizia municipale = comminazione e riscossione delle sanzioni CDS, compiti di vigilanza e verifica di pubblica sicurezza.

02) polizia commerciale = verifiche ed ispezioni presso gli esercenti;

03) polizia amministrativa = vedi § 6.

04. Funzioni di istruzione pubblica, la cui articolazione in servizi è la seguente:

01) scuola materna = vedi § 6. e 01.06)

02) istruzione elementare = vedi § 6. e 01.06)

03) istruzione media = vedi § 6. e 01.06)

04) istruzione secondaria superiore = non attivo

05) assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi = vedi § 6.

05. Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali, la cui articolazione in servizi è la seguente:

01) biblioteca = vedi § 6. e 01.06)

02) attività culturali e servizi diversi nel settore culturale = vedi § 6.

06. Funzioni nel settore sportivo e ricreativo, la cui articolazione in servizi è la seguente:

01) piscine comunali = non attivo

02) stadio comunale ed altri impianti = vedi § 6. e 01.06)

03) manifestazioni diverse nel settore sportivo e ricreativo = vedi § 6.

07. Funzioni nel campo turistico, la cui articolazione in servizi è la seguente:

01) servizi turistici = vedi § 6.

02) manifestazioni turistiche = vedi § 6.

08. Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti, la cui articolazione è la seguente:

01) viabilità, circolazione stradale e servizi connessi = vedi § 6. e 01.06)

02) illuminazione pubblica e servizi connessi = vedi § 6. e 01.06)

03) trasporti pubblici locali e servizi connessi = vedi § 6.

09. Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, la cui articolazione in servizi è la seguente:

01) 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.

02) edilizia residenziale pubblica locale e piani di edilizia economico-popolare = assegnazione degli alloggi, attività di rilascio dei titoli abilitativi all'edificazione (permessi, DIA, SCIA), verifiche ed ispezioni di cantiere, pianificazione urbanistica generale ed attuativa.

03) servizi di protezione civile = vedi § 6.

04) servizio idrico integrato = vedi § 6. e 01.06)

05) servizio smaltimento rifiuti = vedi § 6. e 01.06)

06) parchi e servizi per la tutela ambientale del verde, altri servizi relativi al territorio ed all'ambiente = vedi § 6. e 01.06)

10. Funzioni nel settore sociale, la cui articolazione in servizi è la seguente:

01) servizi per l'infanzia e per i minori = vedi § 6.

02) servizi di prevenzione e riabilitazione = vedi § 6.

03) strutture residenziali e di ricovero per anziani = vedi § 6.

04) assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona = vedi paragrafo 1, con particolare riferimento a concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione dei vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.

05) servizio necroscopico e cimiteriale = vedi § 6. e 01.06)

11. Funzioni nel campo dello sviluppo economico, la cui articolazione in servizi è la seguente:

01) affissioni e pubblicità = vedi § 6.

02) fiere, mercati e servizi connessi = vedi § 6.

03) servizi relativi all'industria = vedi § 6.

04) servizi relativi al commercio = vedi § 6.

05) servizi relativi all'artigianato = vedi § 6.

06) servizi relativi all'agricoltura = vedi § 6.

12. Funzioni relative a servizi produttivi, la cui articolazione in servizi è la seguente:

01) distribuzione gas = vedi § 6.

02) farmacie = non attivo

03) altri servizi produttivi = vedi § 6.

8. 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 ai § 6. e § 7., 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, 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**.

Ai sensi dell'art. 18 del DL 83/2012 conv. in Legge 134/2012 i provvedimenti sono inseriti anche nella Sezione Trasparenza Valutazione e Merito **per cinque anni**.

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.

9. Obblighi di informazione e supervisione del Segretario Generale

Tutte le determinazioni, devono essere visionate dal Segretario Generale prima della fase integrativa dell'efficacia (apposizione del visto di regolarità contabile) e della pubblicazione.

Analoga procedura è adottata per gli atti di liquidazione, attualmente non oggetto di pubblicazione all'Albo e per tutti i provvedimenti conclusivi, diversi dalle deliberazioni e dalle determinazioni nel caso delle attività di cui al § 6, prima della loro protocollazione in uscita.

Il giornale mastro dei mandati di pagamento e l'elenco delle carte contabili passive, nonché il Registro dei buoni d'ordini economici, devono essere visionati dal Segretario generale con cadenza mensile.

Il visto apposto non assolve a funzioni di controllo puntuale sulla regolarità amministrativa e/o contabile dell'atto e non si sostituisce al controllo successivo previsto dal Regolamento sui controlli interni approvato con deliberazione consiliare n. 4 dell'11.02.2013 di cui al DL 174/2012 conv. in Legge 213/2012, ma ha lo scopo di garantire un controllo di massima immediato e *super partes* dell'atto.

La corrispondenza in partenza è soggetta a controllo casuale del Segretario generale e deve essere sempre allegata digitalmente nel software di gestione del protocollo.

Al fine di prevenire e controllare il rischio derivante da possibili atti di corruzione il Segretario Generale in qualsiasi momento può richiedere ai dipendenti che hanno istruito e / o adottato il provvedimento finale di dare per iscritto adeguata motivazione circa le circostanze di fatto e le ragioni giuridiche che sottendono all'adozione del provvedimento.

Il Segretario generale può in ogni momento verificare e chiedere delucidazioni per iscritto e verbalmente a tutti i dipendenti su comportamenti che possono integrare anche solo potenzialmente corruzione e illegalità.

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

Il monitoraggio del rispetto rigoroso 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 s.m.i.

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 disciplinati dal regolamento comunale approvato con deliberazione consiliare n. 5 del 26/02/2013

11. 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 preventivo e successivo di regolarità amministrativa disciplinati dal regolamento comunale approvato con deliberazione

consiliare n. 5 del 26/02/2013, avuto anche riguardo agli obblighi di astensione ed informazione previsti dai codici di comportamento dei pubblici dipendenti (*schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, ai sensi dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come sostituito dall'articolo 1, comma 44, della legge 6 novembre 2012, n. 190 - approvato dal Consiglio dei Ministri l'8 marzo 2013*).

12. Formazione.

I dipendenti che direttamente o indirettamente svolgono una attività, all'interno degli uffici indicati ai sensi dei § 6. e § 7. come a rischio di corruzione, dovranno partecipare ad un programma formativo. Il Segretario generale individua annualmente i dipendenti che hanno l'obbligo di partecipare ai programmi di formazione e ne individua il contenuto specifico.

In sede di prima applicazione entro il 30 aprile 2013 il Segretario generale avrà cura di organizzare un corso di formazione destinato a tutti i Responsabili di Settore e di Servizio, che approfondirà le norme penali in materia di reati contro la pubblica amministrazione, i contenuti della Legge 190/2012, il nuovo codice di comportamento dei pubblici dipendenti, il codice disciplinare ed in generale i codici etici e deontologici ed i contenuti del presente Piano.

13. Rotazione

Il Segretario Generale concorda con i Responsabili di settore la rotazione, ove possibile, dei dipendenti coinvolti nelle attività di cui ai § 6. e § 7. La rotazione è disposta con i poteri conferiti al Segretario generale dal vigente Regolamento degli Uffici e servizi comunali. **Nel caso dei Capi Settore la rotazione è concordata con il Sindaco. Sono fatte salve dalla rotazione le figure professionali che per le speciali competenze professionali richieste siano ritenute dal Segretario attualmente infungibili**, ma in tal caso si avrà cura di preparare nel corso del prossimo triennio i funzionari, in modo da consentire, senza danni per la funzionalità dell'ente, l'interscambiabilità dei ruoli dei settori appartenenti all'area tecnica (ambiente, urbanistica, lavori pubblici, polizia municipale) ed all'area amministrativa, contabile e sociale (amministrativa, economico finanziaria, servizi alla persona).

14. Recepimento dinamico degli aggiornamenti alla Legge 190/2012

Il piano anticorruzione è automaticamente modificato in base agli aggiornamenti apportati alla Legge 190/2012, senza necessità di ulteriori atti formali.

Ischitella, lì _____

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione
IL SEGRETARIO GENERALE
Antonio Avv. COCCIA