

Delibera di consiglio comunale n. **30** del **27 giugno 2014**

OGGETTO: approvazione piano triennale anticorruzione.

IL CONSIGLIO COMUNALE

Premesso che la legge 190 del 2012 all'art. 1, comma 7, dispone L'organo di indirizzo politico, su proposta del responsabile individuato ai sensi del comma 7, entro il 31 gennaio di ogni anno, adotta il piano triennale di prevenzione della corruzione, curandone la trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica.

CONSIDERAZIONI DI DIRITTO.

Le indicazioni del Piano nazionale anticorruzione

Il Piano nazionale anticorruzione adottato dalla Civit con la delibera 72/2013 fornisce alcune puntuali indicazioni alle pubbliche amministrazioni che devono adottarlo, disciplinando specifici istituti che devono essere implementati obbligatoriamente, al carattere non omogeneo delle amministrazioni ed enti coinvolti, che richiede adattamenti e forme di flessibilità, e all'invarianza finanziaria, stante la mancanza di un finanziamento ad hoc nella legge 190/2012 e nei decreti attuativi, che impone il rafforzamento degli strumenti di prevenzione nell'ambito delle risorse già disponibili.

I **destinatari del vincolo all'adozione del piano anticorruzione** sono, oltre alle PA, *"gli enti pubblici economici (ivi comprese l'Agenzia del demanio e le autorità portuali), gli enti di diritto privato in controllo pubblico, le società partecipate e quelle da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 c.c. per le parti in cui tali soggetti sono espressamente indicati come destinatari"*.

La **nozione di corruzione** è sintetizzata dal documento con *"un'accezione ampia. Esso è comprensivo delle varie 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 più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, 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 ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo"*.

Il documento ci ricorda inoltre i **tre obiettivi strategici** che le scelte legislative vogliono raggiungere:

- 1) ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione;
- 2) aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione;
- 3) creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

Sempre in premessa il documento ricorda l'**opportunità** che tutti gli *"strumenti già previsti o già in uso presso ciascuna amministrazione per finalità di prevenzione dell'illegalità, come le ispezioni, tutti i controlli di varia natura, l'esercizio della vigilanza, debbono essere valorizzati, coordinati e sistematizzati rispetto alle nuove misure previste dalla legge, dal presente P.N.A. o dai P.T.P.C."*.

Gli elementi comuni essenziali del piano anticorruzione che ogni PA deve approvare sono i seguenti: individuazione delle attività a maggiore rischio (anche tenendo conto delle segnalazioni dei dirigenti), previsione per le attività a rischio di forme di controllo e monitoraggio con specifico riferimento ai meccanismi di formazione delle decisioni, disporre per le attività a rischio forme di informazione nei confronti del responsabile anticorruzione, monitorare il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti, monitorare i rapporti tra l'ente ed i soggetti che ricevono benefici dallo stesso (ivi comprese le eventuali relazioni di affinità e parentela), individuare ulteriori obblighi di trasparenza. Il piano è predisposto dal responsabile anticorruzione, ha durata triennale, e con

cadenza annuale è approvato dall'organo di indirizzo politico entro il 31 gennaio (termine ordinatorio). Sono modificate le regole per le cause ostative alla candidabilità e per quelle di decadenza degli amministratori sulla base delle nuove regole dettate come modifica al codice penale. Le PA possono prevedere che il mancato rispetto dei protocolli di legalità può essere causa di esclusione dagli appalti. A tutti i magistrati viene vietato lo svolgimento dell'attività di arbitrato. Il deferimento ad un arbitro deve costituire per la PA e per le società collegate un'ipotesi eccezionale, per cui occorre a pena di nullità la preventiva autorizzazione dell'organo di governo. Gli arbitri per conto delle PA devono essere preferibilmente dei dirigenti pubblici, per i quali gli enti stabiliscono il tetto massimo del compenso che può essere erogato. Viene quantificato il danno di immagine che si presume causato alla PA in caso di condanna per reato contro la stessa.

INCARICHI A DIPENDENTI.

Il legislatore attribuisce ai singoli enti locali il compito di approvare un **regolamento con cui definire gli incarichi** che sono **vietati** ai dipendenti e dirigenti pubblici. Nella concreta individuazione di tali incarichi le singole amministrazioni dovranno tenere conto dei rischi di corruzione direttamente connessi alle attribuzioni svolte. Viene inoltre introdotta, estendendola a tutte le ipotesi di attribuzione di incarichi e di autorizzazione, la nozione di **“conflitto, anche potenziale, di interessi”** come elemento che si aggiunge all'incompatibilità di diritto e di fatto ed alla tutela dell'interesse al buon funzionamento, nell'individuazione delle condizioni che vietano sia il conferimento di incarichi sia l'autorizzazione a svolgerne per conto di altri soggetti. Di tale attestazione si deve dare conto nella pubblicità da garantire in caso di conferimento di questi incarichi. Con una disposizione immediatamente operativa, in quanto modifica l'art. 53, comma 12, del Dlgs n. 165/2001, si dispone l'**obbligo di comunicazione** alla Funzione pubblica, in forma **telematica**, di tutti gli incarichi che una PA ha conferito a dipendenti pubblici o che gli stessi hanno avuto conferiti da parte di altri soggetti pubblici o privati e per i quali l'ente ha concesso una specifica autorizzazione. Tale obbligo si estende anche agli incarichi conferiti in via gratuita. Mentre in precedenza tale vincolo doveva essere rispettato entro il 30 giugno di ogni anno, oggi tale comunicazione deve essere disposta entro i 15 giorni successivi. Essa deve contenere l'oggetto dell'incarico e il compenso lordo. Tale comunicazione deve essere corredata da una relazione con cui si indicano le disposizioni che sono alla base del conferimento dell'incarico, i criteri con cui i dipendenti sono stati scelti e le misure di contenimento di questo tipo di spesa.

Viene stabilita, anche in questo caso con una disposizione immediatamente in vigore, in quanto dettata nella forma della modifica dell'art. 53 del Dlgs n. 165/2001 con l'inserimento del comma 16-bis, una **ulteriore limitazione alla possibilità di ricevere incarichi** da parte dei dipendenti pubblici. Quelli che *“negli ultimi 3 anni di servizio hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle PA non possono svolgere, nei 3 anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della PA svolta attraverso i medesimi poteri”*. Siamo come si vede in presenza di un vincolo assai rigido, tanto più alla luce delle **dure sanzioni** immediatamente operative: *“i contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le PA per i successivi 3 anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti”*. Questa disposizione non si applica ai contratti sottoscritti prima della entrata in vigore della norma.

DIVIETI A DIPENDENTI CONDANNATI.

I **dipendenti** che sono stati **condannati**, anche con sentenza non passata in giudicato, per reati contro la pubblica amministrazione, quali il peculato, la corruzione, la concussione, l'indebita percezione di contributi, l'abuso d'ufficio, **non possono entrare nelle commissioni di concorso**, neppure come segretari. Questi dipendenti non possono inoltre essere individuati **neppure come responsabili** né addirittura assegnati agli uffici che sono *“preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati”*. Essi non possono infine neppure fare parte delle commissioni di gara per l'individuazione di contraenti e neppure per l'erogazione di contributi di qualsivoglia tipo.

GLI STRUMENTI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

I principali strumenti a livello decentrato segnalati dal Piano nazionale anticorruzione, oltre all'elaborazione del Piano triennale, sono: -gli adempimenti di trasparenza;-i codici di

comportamento;-l'indicazione dei criteri di rotazione del personale;-l'indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione;-l'elaborazione della proposta di decreto per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti;-l'elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento e la verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità;-la definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto (*pantouflage – revolving doors*);-l'elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici;-la predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti;-la realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti;-la realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti e l'indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici;-l'indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere;-l'indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale;-l'indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive;-l'organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del Piano triennale con l'individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa;-la definizione di percorsi di formazione in materia di etica, integrità e altre tematiche attinenti alla prevenzione della corruzione. Si aggiunge l'esigenza richiamata dal Pna a che vengano valorizzati e coordinati e sistematizzati rispetto alle nuove misure di prevenzione tutti gli strumenti già previsti o già in uso presso ciascuna amministrazione per finalità di prevenzione dell'illegalità, come le ispezioni, tutti i controlli di varia natura, l'esercizio della vigilanza.

I CODICI DI COMPORTAMENTO

Il Pna fa particolare riferimento alla definizione da parte di ciascuna amministrazione di un proprio Codice di comportamento, secondo quanto previsto dalla legge 190/2012, nel termine di sei mesi dall'entrata in vigore del Codice nazionale approvato con Dpr 62/2013 (termine prescritto anche per Regioni ed Enti locali dalla intesa in Conferenza unificata sancita il 24 luglio 2013). Il Codice settoriale - che deve tenere presenti eventuali indirizzi o linee guida della Civit ed essere adottato curando le procedure di partecipazione previste - deve prevedere regole comportamentali specifiche, differenziate a seconda delle aree di competenza e calibrate sulle diverse professionalità ed essere caratterizzato da un approccio concreto, in modo da consentire al dipendente di comprendere con facilità il comportamento eticamente e giuridicamente adeguato nelle diverse situazioni critiche, individuando delle guide comportamentali per i vari casi, e fornendo i riferimenti ai soggetti interni all'amministrazione per un confronto nei casi di dubbio circa il comportamento da seguire. Negli schemi tipo di incarico, contratto, bando, deve essere inserita la condizione dell'osservanza dei Codici di comportamento per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i titolari di organo, per il personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'amministrazione, nonché prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dai Codici. Deve essere prevista anche la verifica dell'adeguatezza dell'organizzazione per lo svolgimento dei procedimenti disciplinari.

LA ROTAZIONE DEL PERSONALE

Lo stesso Pna prevede che le pubbliche amministrazioni adottino adeguati e oggettivi criteri per la rotazione del personale dirigenziale e del personale con funzioni di responsabilità (compresi i responsabili del procedimento) operante nelle aree a più elevato rischio di corruzione. Per il personale dirigenziale la rotazione integra anche i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali ed è attuata alla scadenza dell'incarico, fatti salvi i casi previsti dall'articolo 16, comma 1, lettera l quater. L'attuazione della rotazione deve avvenire in modo da tener conto delle specificità professionali e in modo da salvaguardare la continuità della gestione amministrativa. Essa deve essere comunque assicurata in tutte le amministrazioni - previa adeguata informazione alle organizzazioni sindacali rappresentative - salvo motivati impedimenti connessi alle caratteristiche organizzative dell'amministrazione; in tal caso, la motivazione deve esser inserita nel Piano triennale. L'intesa in sede di Conferenza unificata, richiamando la deroga all'applicazione della misura ove le condizioni organizzative dell'ente non lo consentano, ha evidenziato come

l'attuazione della mobilità – specialmente se temporanea – costituisca un utile strumento per realizzare la rotazione tra le figure professionali specifiche e negli enti di piccole dimensioni. A ciò è seguito uno specifico impegno della Conferenza delle Regioni, dell'Anci e dell'Upi. La stessa intesa impone a Regioni ed Enti locali l'adeguamento dei propri ordinamenti alle previsioni contenute nell'articolo 16, comma 1, lettera I-quater del Dlgs 165/2001, in modo da assicurare la prevenzione della corruzione mediante la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura correttiva (tutela anticipata).

CASI PARTICOLARI DI INCARICHI DIRIGENZIALI

Le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico sono tenuti a verificare la sussistenza di eventuali condizioni ostative in capo ai dipendenti e/o soggetti cui l'organo di indirizzo politico intende conferire incarico dirigenziale e altri incarichi previsti dai Capi III e IV del Dlgs 39/2013. Le condizioni ostative sono quelle previste in questi Capi, salva la valutazione di ulteriori situazioni di conflitto di interesse o cause impeditive. L'accertamento deve avvenire mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'articolo 46 del Dpr 445/2000 pubblicata sul sito dell'amministrazione o dell'ente pubblico o privato conferente (articolo 20 del Dlgs 39/2013). Se all'esito della verifica risulta la sussistenza di una o più condizioni ostative, le amministrazioni devono astenersi dal conferire l'incarico. In caso di violazione delle previsioni di inconferibilità, in base all'articolo 17 del Dlgs 39/2013 l'incarico è nullo e si applicano le sanzioni previste dall'articolo 18 dello stesso decreto. Le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico devono: impartire direttive interne affinché negli interPELLI per l'attribuzione degli incarichi siano inserite espressamente le condizioni ostative al conferimento; impartire direttive affinché i soggetti interessati rendano la dichiarazione di insussistenza delle cause di inconferibilità all'atto del conferimento dell'incarico.

INCOMPATIBILITÀ SPECIFICHE

Le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico sono tenuti a verificare la sussistenza di eventuali situazioni di incompatibilità nei confronti dei titolari di incarichi previsti nei Capi V e VI del Dlgs 39/2013. Il controllo va effettuato all'atto del conferimento dell'incarico e annualmente e su richiesta nel corso del rapporto. Se la situazione di incompatibilità emerge al momento del conferimento dell'incarico deve essere rimossa prima del conferimento. Se la situazione di incompatibilità emerge nel corso del rapporto, il responsabile della prevenzione contesta la circostanza all'interessato in base agli articoli 15 e 19 del Dlgs 39/2013 e vigila affinché siano prese le misure conseguenti

Le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico devono impartire direttive interne affinché negli interPELLI per l'attribuzione degli incarichi siano inserite espressamente le cause di incompatibilità e impartire direttive affinché i soggetti interessati rendano la dichiarazione di insussistenza delle cause di incompatibilità all'atto del conferimento dell'incarico e nel corso del rapporto.

ATTIVITÀ SUCCESSIVA ALLA CESSAZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO

Ai fini dell'applicazione dell' articolo 53, comma 16 ter, del Dlgs 165/2001, le pubbliche amministrazioni devono impartire direttive interne affinché nei contratti di assunzione del personale:

-sia inserita la clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o di lavoro autonomo) per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente;-nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, sia inserita la condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto;-sia disposta l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente;-si agisca in giudizio per ottenere il risarcimento del danno nei confronti degli ex dipendenti per i quali sia emersa la violazione dei divieti contenuti nell'articolo 53, comma 16 ter, Dlgs 165/2001. La tutela del dipendente che segnala illeciti. Le pubbliche amministrazioni sono tenute ad adottare i necessari accorgimenti tecnici affinché trovi attuazione la tutela del dipendente

che segnala illeciti, in base all'articolo 54 bis del Dlgs 165/2001. Tale tutela deve avvenire attraverso l'introduzione di obblighi di riservatezza e la previsione all'interno di ciascuna amministrazione di canali differenziati e riservati per ricevere le segnalazioni la cui gestione deve inoltre essere affidata a un ristrettissimo nucleo di persone (2/3). La tutela deve essere idonea a proteggere anche i dipendenti che segnalano casi sospetti di corruzione internazionale (articolo 322 bis del Codice penale).

AUMENTO RAGIONI INCANDIDABILITÀ.

L'aumento delle ragioni ostative alla candidatura e dei casi della sospensione di diritto dallo svolgimento del mandato elettivo negli enti locali è disposta dalla legge anticorruzione. Tale previsione, contenuta nel **comma 81 dell'art. 1**, opera immediatamente e si aggiunge al conferimento della delega al Governo per il riordino delle disposizioni sulla candidabilità agli incarichi elettivi e di amministrazione nazionali, europei, regionali e locali. Il Dlgs n. 267/2000 viene modificato con disposizioni che entrano in vigore subito, cioè unitamente alla legge anticorruzione. Si prevede, in primo luogo, che non è possibile candidare alle elezioni comunali, circoscrizionali e provinciali o conferire incarichi di giunta a tutti coloro che hanno riportato la **condanna definitiva per l'induzione indebita a dare o promettere utilità**. È questa una previsione che si aggiunge alle altre cause di incandidabilità per reati contro la PA, cioè **peculato, malversazione, corruzione e concussione**. Al riguardo si deve sottolineare che questa sanzione, già prevista in caso di condanna per corruzione per un atto di ufficio viene estesa, in modo da dare attuazione alla novella legislativa, alla corruzione per l'esercizio della funzione. La sospensione dagli incarichi elettivi è comminata in aggiunta alle previsioni esistenti per reati contro la PA, in caso di condanna, in questo caso anche semplicemente di primo grado, per il reato di induzione indebita a dare o promettere utilità. La stessa sanzione viene inoltre prevista in caso di irrogazione del divieto di dimora nella sede dove si svolge il mandato elettivo.

AREE DI RISCHIO COMUNI E OBBLIGATORIE:

A) Area: acquisizione e progressione del personale

1. Reclutamento
2. Progressioni di carriera
3. Conferimento di incarichi di collaborazione

B) Area: affidamento di lavori, servizi e forniture

1. Definizione dell'oggetto dell'affidamento
2. Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento
3. Requisiti di qualificazione
4. Requisiti di aggiudicazione
5. Valutazione delle offerte
6. Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte
7. Procedure negoziate
8. Affidamenti diretti
9. Revoca del bando
10. Redazione del cronoprogramma
11. Varianti in corso di esecuzione del contratto
12. Subappalto
13. Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto

C) Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

1. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an
2. Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato
3. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an e a contenuto vincolato
4. Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale
5. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an
6. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto

D) Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

1. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an
 2. Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato
 3. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an e a contenuto vincolato
 4. Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale
 5. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an
 6. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto
- Preso atto del piano redatto dal responsabile

Interventi e dichiarazioni dei consiglieri comunali: vedi allegato formante parte integrante e sostanziale del presente deliberato.

Tutto ciò premesso e considerato

Acquisiti in argomento il parere di rito del responsabile del servizio in ordine alla regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa e il parere di regolarità contabile, emesso dal responsabile del servizio finanziario, del presente deliberato a' sensi degli articoli 49, 147 comma 2 lettera c) e 147-bis (articolo inserito dall'art. 3, comma 1, lett. d), D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213) del Tuel D.Lgs. n. 267/2000.

Dato atto che con il rilascio dei pareri di cui sopra, ai sensi del regolamento comunale sul sistema dei controlli interni e dell'articolo 147-bis del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, inserito dall'articolo 3 del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, è stato assicurato sulla presente proposta di deliberazione il controllo di regolarità amministrativa e contabile;

Con voti favorevoli n.12, astenuti e contrari nessuno resi in forma palese per alzata di mano da n. 12 consiglieri presenti e votanti e proclamati dal Presidente

DELIBERA

1. Di adottare il piano annuale e triennale anticorruzione (2014/2016) quale allegato al presente atto per formare con esso parte integrante e sostanziale.

Dopodichè con separata votazione, stante l'urgenza, con voti favorevoli n.12, contrari nessuno ed astenuti nessuno su n.12 consiglieri presenti e votanti la presente delibera viene dichiarata immediatamente eseguibile a' sensi dell'art. 134 comma 4 del tuel enti locali D: Lgs. N. 267/2000.