

Comune di SPINADESCO

Provincia di CREMONA

Piano triennale per la trasparenza e l'integrità del
Comune di Spinadesco
(art. 10 del D.L.gs 14 marzo 2013, n. 33)

ALLEGATO
AL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
2015 - 2017

Approvato con atto G.C. n. 5 del 26.01.2015

IL SINDACO
Lazzari Roberto

IL SEGRETARIO COMUNALE
Malvassori Dr. Fabio

INDICE

1. Le misure obbligatorie a carattere trasversale

- 1.1. Il programma triennale per la trasparenza e l'integrità
- 1.2. L'informatizzazione di procedimenti e processi
- 1.3. La rotazione del personale

2. Le misure comportamentali

- 2.1 Regali, compensi e altre utilità (art. 4 del D.P.R. n. 62/201)
- 2.2. Divieto di rilasciare dichiarazioni pubbliche offensive nei confronti dell'Amministrazione (art. 12 del D.P.R. n. 62/2013)
- 2.3 Obbligo di astensione (art. 6-bis della Legge n. 241/1990, art. 7 del D.P.R. n. 62/2013)
- 2.4 Le verifiche in ordine all'assenza di cause di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi
- 2.5 Raccordo tra Codice di comportamento dell'Ente e codice disciplinare
- 2.6 Gli incarichi e le attività extra istituzionali dei dipendenti

3. Le misure organizzative relative alle diverse aree a rischio

- 3.1 L'area acquisizione e progressione del personale
- 3.2 L'area affidamento di lavori servi e forniture
- 3.3 L'area dei processi connessi al rilascio di autorizzazioni e concessioni
- 3.4 L'area dei processi connessi alla concessione ed erogazione di sovvenzioni e contributi

4. Conclusioni

Introduzione

L'art. 1, comma 8, della L. n. 190/2012, infatti, così stabilisce:

“L’organismo 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. L’attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti estranei all’amministrazione. Il responsabile, entro lo stesso termine, definisce procedure appropriate per selezionare e formare, ai sensi del comma 10, i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. Le attività a rischio di corruzione devono essere svolte, ove possibile, dal personale di cui al comma 11. La mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale.” (sulla trasmissione al DFP, si ricorda che l’A.N.AC., dopo l’approvazione del D.L. 90/2014, convertito in L. n. 114/2014, con comunicato del 08.09.2014, ha confermato, fino a diversa comunicazione. Obbligo di utilizzo del canale “PERLA PA”).

Il P.N.A., inoltre, al punto 3.1.1.1, indica espressamente:

“L’organo di indirizzo politico dovrà poi adottare il P.T.P.C. entro il 31 gennaio di ciascun anno (art. 1, comma 8, L. n. 190 del 2013), prendendo a riferimento il triennio successivo a scorrimento.”.

1. – Le misure obbligatorie a carattere trasversale –

1.1. – Il Programma triennale per la trasparenza e l’integrità

Salvo quanto previsto dalla delibera n. 148/2014 dell’A.N.AC., in materia di “Attestazione OIV, o strutture con funzioni analoghe, sull’assolvimento degli obblighi di pubblicazione per l’anno 2014 da parte delle pubbliche amministrazioni e attività di vigilanza e controllo dell’Autorità”, con attestazione del rispetto di taluni obblighi al 31.12.2014 e relativa pubblicazione entro il 31.01.2015, riguardo al P.T.T.L., potrebbe prevedere modalità affinché le informazioni più importanti per i cittadini risultino anche disponibili in aree diverse del sito, in modo tale da renderle di immediata disponibilità (data la complessità, la non sempre agevole intelligibilità o facilità di individuazione delle informazioni di più diretta necessità, che caratterizzano l’“albero della trasparenza”, allocato nella sezione “Amministrazione trasparente”).

Pertanto, la completa pubblicazione dei dati richiesti in materia di procedimenti amministrativi, renderebbe sostanzialmente ineludibile il processo di progressiva informatizzazione dei medesimi, così assolvendo anche all’attuazione di una delle misure di maggiore efficacia, di cui si tratterà appena oltre.

1.2. – L’informatizzazione di procedimento e processi

Rispetto a questo tema, risulta sicuramente necessaria la previsione di azioni – con la necessaria tempistica d’implementazione – relative alla progressiva informatizzazione dell’attività procedimentale dell’Ente, oltre a quella concernente l’utilizzo del protocollo informatizzato o la gestione dell’iter informatizzato degli atti amministrativi, con l’apposizione della firma digitale, che costituiscono una prassi oramai consolidata per molte amministrazioni. In particolare, potrebbero prevedersi modalità, condizioni e tempi per il progressivo sviluppo dell’automazione (con una forte riduzione, almeno nella gestione della sequenza delle fasi operative, del grado di discrezionalità individuale) dei processi afferenti alle aree a maggior rischio già individuate dal P.N.A.. Non è da trascurarsi, inoltre, che gli interventi di informatizzazione dei processi, impongono, nei fatti, una preliminare analisi delle fasi organizzative che li caratterizzano, indicando inevitabilmente all’intervento di “mappatura”, nevralgico per la realizzazione delle strategie di prevenzione della corruzione.

1.3. – La rotazione del personale

E' necessario prevedere modi e tempi per la concreta implementazione di reali e concreti piani di rotazione del personale. Per gli enti di minore dimensioni, la cosa potrà essere agevolata dagli obblighi di associazionismo intercomunale, così come, per gli enti non capoluogo di provincia, almeno per quanto concerne le procedure di acquisizione di beni, servizi e lavori, dagli obblighi introdotti dal comma 3-bis dell'art. 33 del D.L.gs 163/2006, in materia di centrali uniche di committenza. Non di meno, sarà necessario definire condizioni, regole modalità e tempi di attuazione dei piani di rotazione, anche considerando l'ipotesi di modifiche organizzative (la costituzione, ad esempio, di staff amministrativi trasversali, superando la logica degli uffici di supporto dedicati stabilmente a singole strutture operative) o pure l'opportunità di apposite convenzione o protocolli d'intesa, ai sensi del comma 7 dell'art. 23-bis del D.L.gs 165/2001, per lo scambio di funzionari tra amministrazioni diverse.

2. – Le misure comportamentali –

2.1. – Regali, compensi e altre utilità (art. 4 del D.P.R. n. 62/2013)

Su questo tema, anche per ragioni di salvaguardia dell'immagine delle amministrazioni e delle persone che vi operano, il codice di comportamento "aziendale" prevede l'assoluto divieto di ricevere regali, compensi o altre utilità, da parte di dipendenti o amministratori (o la loro destinazione a finalità sociali).

2.2. – Divieto di rilasciare dichiarazioni pubbliche offensive nei confronti dell'Amministrazione (art. 12 del D.P.R. n. 62/2013)

Su questo aspetto, si ritiene opportuno che il codice "aziendale", prevede espressamente le condizioni di applicazione di questo divieto, anche nell'utilizzo degli innovativi strumenti di comunicazione attualmente disponibili (social network).

2.3. – Obbligo di astensione (art. 6-bis della Legge n. 241/1990, art. 7 del D.P.R. n. 62/2013)

Considerata l'amplessima latitudine degli obblighi di cui al presente punto (e le potenziali, gravi conseguenze, nel caso d'inadempienza), si consiglia di disciplinare adeguatamente la materia, nell'ambito del codice di condotta "aziendale". Nelle sostanza, risulta sicuramente opportuna la rigorosa definizione di modalità "tracciabili" di comunicazione, da parte del dipendente interessato, delle situazioni di conflitto, anche potenziale, di interesse, cui possono discendere obblighi di astensione, individuando il soggetto "superiore" che abbia il compito di decidere in merito. E', inoltre, necessario un'apposita disciplina organizzativa che stabilisca i meccanismi e le modalità di sostituzione dei soggetti tenuti ad astenersi, soprattutto per ciò che concerne le figure con responsabilità gestionali.

2.4. – Le verifiche in ordine all'assenza di causa di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi

Si tratta di un'azione contigua a quella prevista dal punto precedente, ma specificamente orientata all'attuazione degli obblighi di vigilanza e controllo in ordine all'assenza di situazioni di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi, previsti dal D.L.gs 39/2013. In particolare, si ritiene necessario prevedere modalità di verifica delle dichiarazioni rilasciate dai soggetti interessati dalla norma di cui sopra ed anche per i casi indicati dall'art. 35-bis del D.Lgs 165/2001 e s.m..

2.5. – Raccordo tra Codice di comportamento dell'Ente e codice disciplinare

Riguardo al raccordo tra norme di comportamento e sistema sanzionatorio, l'A.N.AC., con delibera n. 75/2013, ha precisato: *"In sede di predisposizione del codice, l'amministrazione può specificare, in corrispondenza di ciascuna infrazione, il tipo e l'entità della sanzione disciplinare applicabile, individuata tra quelle previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi, oltre a quelle espulsive nei casi indicati dai commi 2 e 3 dell'art. 16 del Codice Generale. Giova precisare che*

non si tratta di introdurre nuove sanzioni, ma soltanto e ove necessario di articolare, in relazione alle violazioni dei singoli obblighi contenuti dal codice di comportamenti, le sanzioni previste dalla legge e dalla contrattazione collettiva; e ciò al solo fine delimitare il potere discrezionale dei responsabili degli Uffici per i procedimenti disciplinari, a tutela dei singoli dipendenti. E' difficilmente contestuabile, infatti, che le violazioni del codice di comportamento possano essere contemplate già nelle previsioni della legge e della contrattazione collettività." Considerata la rilevanza che può assumere il Codice di comportamento in ciascun ente, si ritiene che risulti necessario specificare quella corrispondenza tra infrazione e sanzione cui si riferisce l'Autorità, non solo per litigare la discrezionalità dei responsabili, ma anche per dare chiarezza ad un quadro di norme (legislative, regolamentari e contrattuali) ormai decisamente complesso, articolato e di non semplice comprensione (soprattutto per prevenire o, comunque, gestire i casi di contenzioso in materia di procedimenti disciplinari).

2.6. – Gli incarichi e le attività extra istituzionali dei dipendenti

Questo tema, come chiaramente indicato dal P.N.A., assume particolare rilevanza nell'ambito della definizione delle misure comportamentali di prevenzione. Per questa ragione, ai sensi di quanto previsto dall'art. 53 del D.L.gs 165/2001, dovrebbe essere rivisitata o integrata, ove necessario, la relativa disciplina regolamentare in materia di:

- attività e incarichi vietati;
- condizioni per il rilascio delle autorizzazioni allo svolgimento degli incarichi ritenuti compatibili con il rapporto di pubblico impiego;
- specifiche condizioni previste per i dipendenti con rapporto di lavoro non superiore al 50% della prestazione lavorativa a tempo pieno;
- divieti relativi allo svolgimento di attività successiva alla cessione del rapporto di lavoro;
- attività ispettiva e relativo sistema sanzionatorio (ad esempio, verifica, presso le competenti Amministrazioni, in ordine all'esistenza, in capo ai dipendenti dell'Ente, di partite IVA attive o di cariche ovvero incarichi gestionali in società, aziende o enti comunque denominati).

3. – Le misure organizzative relative alle diverse aree a rischio –

3.1. – L'area acquisizione e progressione del personale

In questo ambito risulta sicuramente necessario prevedere meccanismi rigorosi di costituzione delle commissioni esaminatrici (anche per quelle costituite in funzione di procedure di mobilità ovvero per il conferimento di incarichi individuali con contratto di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa). Di fondamentale importanza, in questo caso, è la scrupolosa osservanza degli obblighi di astensione (di cui si è già parlato sopra), anche prevedendo forme di collaborazione con altri enti per poter fruire di figure esperte altamente imparziali nelle valutazioni.

Rispetto agli incarichi esterni, compresi quelli conferiti ai sensi dell'art. 90 del D.L.gs 163/2006, risulta sicuramente opportuna la definizione di specifiche procedure di garanzia in ordine alle modalità di attestazione dell'oggettiva impossibilità di utilizzare personale interno ed in ordine al rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza delle procedure di conferimento (aspetto trattato anche nel punto che segue immediatamente).

3.2. – L'area affidamento di lavori servizi e forniture

Ben consapevoli che tutti i processi relativi alla presente area risultano, potenzialmente, tra quelli a maggior rischio di corruzione e illegalità, si segnalano alcuni ambiti di intervento che potrebbero essere di prioritaria attenzione.

Uno degli aspetti poco considerati, anche nelle cronache concernenti le vicende corruttive che hanno recentemente coinvolto la Capitale, riguarda sicuramente la gestione dei rischi connessi alla mancata, inadeguata o inefficace gestione dei procedimenti in materia di verifica della conformità delle forniture e dei servizi e della regolare esecuzione dei lavori. Il codice e il relativo Regolamen-

to attuativo disciplinano puntualmente tali procedure, ma risulta necessario riflettere sulla loro modalità di attuazione, al fine di assicurarne l'efficacia anche per la peculiare prerogativa che esse assumono quali misure di prevenzione degli illeciti nella P.A.. Ciò, soprattutto per quanto attiene l'attività di controllo in materia di scelta del contraente, di verifica della regolare esecuzione dei lavori e della conformità delle prestazioni contrattuali, al fine di evitare l'eccessiva concentrazione di ruoli e responsabilità in capo a singole figure.

Altro tema concerne le procedure d'acquisto attraverso il mercato elettronico (alternativo rispetto all'obbligo delle centrali di committenza), soprattutto per ciò che concerne gli affidamenti in economia. Su questo punto, risulta necessario disciplinare la materia attraverso regole che, come dice la legge, assicurino comunque che le procedure in economia avvengano nel rispetto del principio della massima trasparenza, temperando altresì l'efficienza dell'azione amministrativa con i principi di parità di trattamento, non discriminazione e concorrenza tra gli operatori economici. In questo senso, si ritiene debbano essere privilegiate le procedure effettuate mediante ordini diretti.

Rispetto al quadro generale degli affidamenti relativi a beni e servizi, inoltre, per ben evidenti ragioni, risulterebbe sicuramente efficace, anche ai fini della prevenzione di illeciti, la previsione, da parte degli enti, di dare seguito alla facoltà introdotta dall'art. 271 del Regolamento di attuazione del Codice, concernente l'approvazione di un programma annuale per l'acquisizione di beni e servizi.

3.3. – L'area dei processi connessi al rilascio di autorizzazioni e concessioni

Anche questo tema è particolarmente complesso. In ogni caso, oltre alla mappatura e alla connessa attività di identificazione, ponderazione e trattamento dei rischi, relativi ai molteplici processi che caratterizzano questa area, assumerebbe sicura utilità la rigorosa previsione di regole piuttosto stringenti rispetto alla verifica delle dichiarazioni sostitutive presentata all'Amministrazione.

3.4. – L'area dei processi connessi alla concessione ed erogazione di sovvenzioni e contributi

Su questo tema, risulterebbe sicuramente utile, ove non già disposto, l'aggiornamento del Regolamento previsto dall'art. 12 della L. 07.08.1990 n. 241, con riguardo, in particolare, alla concessione di contributi, sostegni ed altre erogazioni economiche a favore di istituzioni, associazioni, organizzazioni ed altri enti o soggetti pubblici e privati. Tale aggiornamento dovrebbe riguardare almeno:

- la chiara definizione degli ambiti di attività e dei requisiti soggettivi necessari per poter godere delle erogazioni o dei sostegni di cui trattasi;
- i criteri per l'assegnazione dei contributi nei casi di attività continuative svolte nel corso dell'anno ovvero di attività di tipo occasionale o per singoli progetti;
- i tempi e le modalità di presentazione delle istanze;
- i criteri di trattazione delle istanze e le condizioni per la concreta erogazione dei contributi;
- i meccanismi di verifica e gli eventuali casi di revoca.

IL SEGRETARIO COMUNALE
QUALE RESPONSABILE ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA
(Malvassori Dr. Fabio)