

COMUNE DI OLZAI

Piano di prevenzione della corruzione 2015 – 2017

Premessa

Il piano di prevenzione della corruzione, previsto dalla legge n.190 del 2012, costituisce uno strumento specifico di pianificazione dell'azione di contrasto alla corruzione e si inserisce in un sistema di disposizioni normative, nazionali ed internazionali, intese a sviluppare un'azione coordinata di contrasto al fenomeno della corruzione nella pubblica amministrazione; esso fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il rischio stesso.

In ogni ente locale l'organo di indirizzo politico è tenuto all'adozione del piano triennale di prevenzione della corruzione, su proposta del responsabile della prevenzione della corruzione.

L'amministrazione comunale ha provveduto a rielaborare il proprio piano sulla base del Piano Nazionale Anticorruzione, contenente gli obiettivi strategici governativi per lo sviluppo della strategia di prevenzione a livello centrale, e gli indirizzi e supporto alle amministrazioni pubbliche per la stesura del piano triennale.

Il piano triennale di prevenzione è adottato e comunicato al Dipartimento della funzione pubblica entro il 31 gennaio di ogni anno.

Costituiscono atti integrativi del presente: Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, il codice per il comportamento approvato con DPR 62/2013, la disciplina per gli incarichi che possono essere svolti dai dipendenti ex articolo 53 DLgs n. 165/2001.

I referenti

L'organo di indirizzo politico: designa il responsabile per la prevenzione della corruzione; adotta il Piano di prevenzione della corruzione ed i relativi aggiornamenti.

Ai sensi dell'art. 16 D.lgs. 165/2001 commi I-bis) I-ter) I-quater) i responsabili dei servizi: concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti;

- forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo;
- provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nel settore a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

In virtù della suddetta norma, il responsabile della prevenzione della corruzione individua nella figura del responsabile del servizio il referente che provvederà, relativamente alla propria struttura, al monitoraggio delle attività esposte al rischio di corruzione e all'adozione di provvedimenti atti a prevenire i fenomeni corruttivi.

Il responsabile del servizio è tenuto ad individuare, all'interno della propria struttura, il personale che collaborerà all'esercizio delle suddette funzioni. La relativa designazione deve essere comunicata al responsabile della prevenzione della corruzione.

I referenti per l'attuazione e il monitoraggio del piano anticorruzione sono individuati nei responsabili dei servizi.

Le azioni di prevenzione

I responsabili dei servizi, a partire dalla data di adozione del piano, dovranno provvedere alle seguenti azioni con periodicità annua:

Azioni	Report
1. Monitoraggio periodico delle attività e dei procedimenti maggiormente esposti al rischio di corruzione, sulle attività svolte dai dipendenti	- Trasmissione di un report al responsabile della prevenzione della corruzione dei risultati del monitoraggio e delle azioni svolte
2. Individuazione dei rischi e predisposizione di opportune azioni di contrasto;	- Trasmissione di un report al responsabile della prevenzione della corruzione dei risultati del monitoraggio e delle azioni svolte
3. Monitoraggio del rispetto dei tempi procedurali e tempestiva eliminazione delle anomalie	- Trasmissione di un report al responsabile della prevenzione della corruzione dei risultati del monitoraggio e delle azioni svolte
4. Attestazione del monitoraggio delle attività e dei procedimenti maggiormente esposti al rischio di corruzione, nonché dei tempi procedurali	- Pubblicazione del report sul sito web istituzionale del Comune;

I responsabili dei servizi dovranno individuare, annualmente, i dipendenti interessati da inserire nei programmi di formazione specifici per la prevenzione della corruzione.

Individuazione delle aree a rischio

I Settori più esposti al rischio di corruzione sono i seguenti:

- Tecnico, in particolare la procedure d'appalto delle opere pubbliche e di affidamento degli incarichi professionali;
- Amministrativo, in particolare le attività legate ai Servizi Sociali, l'attività relativa all'Ufficio SUAP e quella relativa al Servizio di Polizia Municipale, attualmente gestita in proprio a seguito del temporaneo scioglimento del servizio gestito in forma associata con l'Unione dei Comuni Barbagia;
- Finanziario, in particolare l'attività dell'Ufficio Tributi

Le attività di ogni area ritenute a rischio più o meno elevato di corruzione sono quelle inerenti i procedimenti indicati nella seguente tabella:

SETTORE	SERVIZIO	ATTIVITA'	GRADO DI RISCHIO
Amministrativo	SUAP, Commercio e attività produttive	Rilascio concessioni e autorizzazioni Assegnazione contributi "de minimis"	ALTO
"	Servizi Socio assistenziali	Concessione ed erogazione di contributi assistenziali, sussidi e benefici economici, di qualunque natura, a terzi	ALTO
"	Servizi Culturali e ricreativi	Concessione ad associazioni di patrocinii e contributi economici di modesta entità	MEDIO
"	Servizi Sport e Tempo Libero	Concessione patrocinii ed erogazione contributi economici alle associazioni sportive e del tempo libero	MEDIO
"	Affari Generali	Espletamento delle procedure concorsuali e selettive per l'assunzione di personale e le progressioni di carriera	ALTO
"	"	Gestione protocollo informatico	ALTO
"	"	Gestione sito web e albo pretorio on line	MEDIO
"	Affari Generali	Nomina delle commissioni di concorso	ALTO
"	Servizio Polizia Municipale	Procedimenti sanzionatori relativi a illeciti amministrativi e penali accertati nelle materie di competenza Nazionale e Regionale. Attività di accertamento e informazione svolta per conto di altri Enti e/o di altri settori del Comune . Controlli ambientali	ALTO
"	Alloggi	Assegnazione alloggi di edilizia residenziale pubblica	ALTO
"	Anagrafe	Gestione registro popolazione residente: iscrizione, variazione, cancellazione	MEDIO
"	Elettorale	Attività ufficio elettorale: tenuta e aggiornamento delle liste	MEDIO
"	Elettorale	Tenuta e aggiornamento Albo degli scrutatori e dei presidenti di seggio	MEDIO
Tecnico	Edilizia Privata ed Urbanistica	Pianificazione urbanistica: strumenti urbanistici e di pianificazione di iniziativa privata	ALTA
"	"	Gestione attività di edilizia privata: D.I.A., S.C.I.A., rilascio autorizzazioni e concessioni edilizie, certificati edilizi, di agibilità e di idoneità, permessi di costruire, accertamenti di conformità, gestione polizze fideiussorie, accertamento abusi edilizi e irrogazione sanzioni	ALTA

"	Servizi cimiteriali	Rilascio concessioni cimiteriali	ALTA
Tecnico	Lavori pubblici	Gestione gare e contratti d'appalto	ALTA
"	Lavori Pubblici	Stati d'avanzamento di lavori	ALTA
"	"	Conferimento di incarichi professionali e di collaborazione	ALTA
"	"	Procedure lavori di somma urgenza	ALTA
"	"	Accordi bonari in corso di esproprio e transazioni a chiusura di contenzioso pendente;	ALTA
"	Servizio Magazzino	Utilizzo e consumo di beni comunali da parte del personale, gestione del magazzino comunale	
Finanziario	"	Gestione mandati di pagamento	ALTA
"	"	Attività di accertamento, di verifica dell'elusione ed evasione fiscale	ALTA
Tutti i settori	Gestione gare	scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta, e tutte le procedure successive relative alla esecuzione dei contratti e ai relativi collaudi e liquidazioni;	ALTA

Le misure di prevenzione – I controlli

L'attività di contrasto alla corruzione dovrà necessariamente coordinarsi con l'attività di controllo previsto dal regolamento sui controlli interni approvato dal Consiglio Comunale.

Il regolamento già prevede un sistema di controllo che, se attuato con la collaborazione fattiva dei responsabili, potrà annullare o mitigare i rischi di accadimenti di fenomeni di corruzione.

Attraverso le verifiche a campione previste per il controllo amministrativo sarà ad esempio possibile verificare che negli atti venga riportato e reso chiaro l'intero flusso decisionale che ha portato ai provvedimenti conclusivi. Questi infatti devono essere redatti secondo uno schema che (oltre ad intestazione, oggetto, data, firma, attestazione di copertura finanziaria) contenga, con indicazioni e descrizioni precise e dettagliate:

- l'oggetto
- il contenuto
- la motivazione
- i riferimenti agli atti e procedimenti preliminari
- il riferimento a disposizioni normative
- l'imputazione contabile e il collegamento al bilancio e tutti gli elementi che permettano di ricostruire e rendere palese il percorso tecnico e amministrativo che legittima l'adozione del provvedimento

In tal modo chiunque vi abbia interesse potrà ricostruire l'intero procedimento amministrativo, anche valendosi dell'istituto del diritto di accesso.

Particolare attenzione sarà posta sul controllo della chiarezza del percorso che porta ad assegnare qualcosa a qualcuno, alla fine di un percorso trasparente, legittimo e finalizzato al pubblico interesse (buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione).

Lo stile di redazione dei provvedimenti 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; questo per consentire a chiunque, anche a coloro che sono estranei alla pubblica amministrazione ed ai suoi codici, di comprendere appieno la portata di tutti i provvedimenti.

Di norma ogni provvedimento conclusivo prevede un meccanismo di "doppia sottoscrizione", in cui firmino a garanzia della correttezza e legittimità sia il soggetto istruttore della pratica, sia il titolare del potere di adozione dell'atto finale. Nelle procedure di gara o di offerta, anche negoziata, ovvero di selezione concorsuale o comparativa, si individuerà sempre un soggetto terzo con funzioni di segretario verbalizzante "testimone", diverso da coloro che assumono le decisioni sulla procedura.

Le misure di prevenzione – La trasparenza

La trasparenza - che la legge 190/2012 ribadisce quale "livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m)" - rappresenta uno strumento essenziale per assicurare i valori costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento delle pubbliche amministrazioni, così come sanciti dall'art. 97 Cost., per favorire il controllo sociale sull'azione amministrativa e per promuovere la diffusione della cultura della legalità e dell'integrità nel settore pubblico.

Gli obblighi di trasparenza sono infatti correlati ai principi e alle norme di comportamento corretto nelle amministrazioni nella misura in cui il loro adempimento è volto alla rilevazione di ipotesi di cattiva gestione e alla loro consequenziale eliminazione.

La trasparenza, che viene assicurata mediante la pubblicazione delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi e costituisce quindi metodo fondamentale per il controllo, da parte del cittadino e/o utente, delle decisioni della pubblica amministrazione è strumento di deterrenza contro la corruzione e l'illegalità.

Azioni poste in essere

Con deliberazione G.C. n. 72 del 17.12.2013 si è provveduto alla adozione del 1° piano triennale per la trasparenza e la legalità di cui all'art. 11 del D.Lgs. 150/2009, aggiornato entro il 31.01.2015, in attuazione del quale si è dato corso alla pubblicazione sul sito web del Comune di tutti i procedimenti amministrativi attivati secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali;

Sono state pubblicate informazioni concernenti gli organi politici e burocratici, le società partecipate, nonché il piano della performance e relativa valutazione sull'attuazione dello stesso.

Nel 2015 si provvederà a completare ed aggiornare minuziosamente secondo i criteri e le disposizioni vigenti le pubblicazioni previste dalla disciplina legislativa introdotta dal decreto legislativo 14 marzo 2013 , n. 33 "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"

Le misure di prevenzione – L'accesso civico

L'Amministrazione è obbligata a pubblicare gli atti previsti dal d.lgs. n. 33 del 2013, per cui, nei casi in caso di omissione, ogni cittadino potrà richiedere e ottenere l'accesso agli atti non pubblicati.

La richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non deve essere motivata, è gratuita e va presentata al responsabile della trasparenza dell'amministrazione obbligata alla pubblicazione.

Entro 30 giorni dalla richiesta l'amministrazione deve:

- procedere alla pubblicazione sul sito istituzionale del documento, dell'informazione o dei dati richiesti;
- trasmettere contestualmente il dato al richiedente, ovvero comunicargli l'avvenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale.

Le misure di prevenzione – Il codice di comportamento

L'Amministrazione ha approvato con deliberazione G.C. n. 96 del 31.12.2013 il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, misura di prevenzione fondamentale in quanto le norme in essi contenute regolano in senso legale ed eticamente corretto il comportamento dei dipendenti e, per tal via, indirizzano l'azione amministrativa.

Il Codice si applica ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, ma è prevista l'estensione degli obblighi di condotta anche nei confronti di tutti i collaboratori dell'amministrazione, dei titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità, nonché nei confronti di collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi o che realizzano opere in favore dell'amministrazione.

La violazione delle regole del Codice di comportamento dà luogo a responsabilità disciplinare, per cui le norme ivi contenute fanno parte a pieno titolo del "codice disciplinare".

Le misure di prevenzione – Non applicabilità della rotazione del personale addetto alle aree a rischio corruzione

Le caratteristiche organizzative del Comune di Olzai (organico di n. 8 unità) e la necessità di non intaccare il livelli di efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa dell'Ente, retta su principi di specifiche competenze maturate negli anni, non fungibili e trasferibili ad altri dipendenti dello stesso Ente Locale, se non con il rischio probabile di procurare disfunzioni, danni d'immagine e patrimoniali, non consentono percorribile la possibilità di procedere alla rotazione del personale operante in aree a più elevato rischio di corruzione,

Pertanto nei casi di elevato rischio di corruzione, per il quali emergano potenziali criticità, il Responsabile della prevenzione della corruzione può individuare, qualora ritenuto necessario, un dipendente comunale o Responsabile di Servizio da affiancare al responsabile del procedimento o al Responsabile di Servizio competente.

Le misure di prevenzione – Astensione in caso di conflitto di interesse

Secondo le previsioni della disciplina legislativa, Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale.

Il vigente Codice di comportamento prevede all'art. 6 che:

Il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di

conflitto, anche potenziale, di interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti o affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori.

Le misure di prevenzione – Svolgimento di incarichi d'ufficio e attività ed incarichi extra-istituzionali

Il Comune adotterà apposita deliberazione della Giunta Municipale per disciplinare i criteri di conferimento e i criteri di autorizzazione degli incarichi extra istituzionali; infatti, l'art. 53, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dalla l. n. 190 del 2012, prevede che *“In ogni caso, il conferimento operato direttamente dall'amministrazione, nonché l'autorizzazione all'esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche, che svolgono attività d'impresa o commerciale, sono disposti dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente”.*

Le misure di prevenzione – Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti

In linea generale, sotto il profilo normativo, si è osservato che:

- lo svolgimento di certe attività o funzioni può agevolare la precostituzione di situazioni favorevoli per essere successivamente destinatari di incarichi dirigenziali e assimilati e, quindi, può comportare il rischio di un accordo corruttivo per conseguire il vantaggio in maniera illecita;
- il contemporaneo svolgimento di alcune attività di regola inquina l'azione imparziale della pubblica amministrazione costituendo un humus favorevole ad illeciti scambi di favori;
- in caso di condanna penale, anche se ancora non definitiva, la pericolosità del soggetto consiglia in via precauzionale di evitare l'affidamento di incarichi dirigenziali che comportano responsabilità su aree a rischio di corruzione.

Pertanto l'Amministrazione si atterrà a quanto disposto dal d.lgs. n. 39/2013 che, in particolare, ha disciplinato:

- delle particolari ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali o assimilati in relazione all'attività svolta dall'interessato in precedenza;
- delle situazioni di incompatibilità specifiche per i titolari di incarichi dirigenziali e assimilati;
- delle ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali o assimilati per i soggetti che siano stati destinatari di sentenze di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione.

Le misure di prevenzione – Lo svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro

La normativa vigente tende a contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente successivo alla cessazione del rapporto di lavoro. Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa artatamente precostituersi delle situazioni lavorative vantaggiose e così sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all'interno dell'amministrazione per ottenere un lavoro

per lui attraente presso l'impresa o il soggetto privato con cui entra in contatto. La norma prevede quindi una limitazione della libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto per eliminare la "convenienza" di accordi fraudolenti.

In tal senso la legge 6 novembre 2012, n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella P.A." ha integrato l'articolo 53 del D.Lgs n. 165/2001, recante la disciplina delle incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi per i dipendenti pubblici, inserendo il comma 16ter, il quale stabilisce:

" I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti"(comma introdotto dall'art. 1, comma 42, legge n. 190 del 2012).

Pertanto sarà cura di tutti i responsabili di servizio, per quanto di competenza, attenersi a quanto segue:

- nei contratti di assunzione del personale deve essere inserita la clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a qualunque titolo) per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto, qualunque sia la causa della cessazione, presso soggetti privati destinatari dell'attività svolta dal pubblico dipendente con poteri decisionali. Nei contratti di assunzione già sottoscritti la clausola si intende già inserita di diritto ex art. 1339 codice civile.
- nei bandi di gara, nei capitolati e negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedure ristrette o negoziate, deve essere inserita la condizione soggettiva, oggetto di specifica dichiarazione da parte delle ditte concorrenti, di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non avere attribuito incarichi ad ex dipendenti del Comune che hanno esercitato funzioni autoritative o negoziali nei loro confronti, nel triennio successivo alla cessazione del rapporto di pubblico impiego.
- nei procedimenti relativi ad appalti pubblici il Responsabile del procedimento deve disporre l'esclusione dei soggetti nei cui confronti sia emersa la situazione di cui al punto precedente.

Le misure di prevenzione – Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi in caso di condanna penale

Le condizioni limitative per la partecipazione (di coloro che sono stati condannati per alcune tipologie di reati previste dal codice penale) a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione, sono contenute nell'art. 35 bis del d.lgs. n. 165 del 2001, cui si fa rinvio.

Le misure di prevenzione – Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito

La tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti è finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito.

Il d.lgs. n. 165 del 2001, art. 54 bis, contiene le disposizioni che impongono:

1. la tutela dell'anonimato;
2. il divieto di discriminazione;
3. la previsione che la denuncia è sottratta al diritto di accesso, fatta esclusione delle ipotesi eccezionali descritte nel comma 2 del nuovo art. 54 bis d.lgs. n. 165 del 2001 in caso di necessità di disvelare l'identità del denunciante.

Le misure di prevenzione – Patti di integrità

I patti d'integrità ed i protocolli di legalità rappresentano un sistema di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla stazione appaltante come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto.

Il patto di integrità è un documento che il Comune può richiedere ai partecipanti alle gare; esso permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo.

Mediante l'accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell'offerta, l'impresa concorrente accetta regole che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, comune a tutte le procedure concorsuali, della estromissione dalla gara.

La formazione

La formazione riveste un'importanza cruciale nell'ambito della prevenzione della corruzione. Infatti, una formazione adeguata consente di raggiungere importanti obiettivi, quali:

- la riduzione del rischio che l'azione illecita sia compiuta inconsapevolmente;
- la conoscenza e la condivisione degli strumenti di prevenzione;
- la creazione di competenza specifica per lo svolgimento dell'attività nelle aree a più elevato rischio di corruzione;
- evitare l'insorgere di prassi contrarie alla corretta interpretazione della norma di volta in volta applicabile.

Un piano formativo specifico sarà rivolto a tutti i responsabili di servizio, al responsabile del piano anticorruzione e trasparenza, nonché a tutti i dipendenti coinvolti nella prevenzione del rischio corruzione e al personale impegnato su attività a rischio elevato.