



COMUNE DI MASI

PROVINCIA DI PADOVA

PIANO TRIENNALE ANTICORRUZIONE 2014-2016

IL SEGRETARIO COMUNALE

Visto l'art.1, comma 7 e 8 della legge 6/11/2012 n.190 (*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*).

In qualità di responsabile della prevenzione della corruzione del Comune di Masi,

SOTTOPONE

al Consiglio comunale di Masi la proposta di Piano triennale 2014/2016 della prevenzione della corruzione, al quale è allegato anche il programma triennale della trasparenza che costituisce di norma una sezione del Piano di prevenzione della corruzione, così come ben specificato dall'art.10, comma 3 del 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*" (G.U. 5 aprile 2013 n.80) ed in particolare la deliberazione della anticorruzione n. 50 del 4 luglio 2013 avente ad oggetto: "*Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità. 2014-2016*".

IL RESPONSABILE PREVENZIONE ANTICORRUZIONE

Dott. Massimo Cargin



PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE (LEGGE N.190 DEL 6/11/2012)

1 – Premessa

Il piano triennale della corruzione si applica ai Comuni ai sensi dell'art.1 comma 9 della legge 190/2012 per prevenire comportamenti illeciti da parte dei dipendenti comunali affinché l'azione amministrativa sia sempre più incentrata sui principi di imparzialità, trasparenza e legittimità. Il Piano triennale prevenzione e corruzione disciplina: la individuazione delle attività a maggiore rischio la previsione per le attività a rischio di forme di controllo e monitoraggio, la verifica dei termini per la conclusione dei procedimenti e dei rapporti tra l'ente ed i soggetti che ricevono i benefici dallo stesso.

Obblighi di trasparenza: a tal fine fa parte integrante sostanziale del presente Piano come il programma triennale sulla trasparenza 2014/2016 come dal punto n.5.

Ai sensi dell'art.1 comma 16 della legge 190/2012, così come richiamata dal Piano Nazionale Anticorruzione approvato dalla CIVIT (ora ANAC) con deliberazione n. 72/2013, il contenuto del Piano comunale triennale anticorruzione deve contenere le seguenti indicazioni:

1. Individuare le aree organizzative del comune nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione , anche raccogliendo le proposte dei dirigenti ai sensi dell'art, 16 comma 1 lett. a- bis del D.lgs.165/2001 e s.m.i;
2. Prevedere nelle aree di rischio sopracitate, meccanismi di formazione e controllo delle decisioni idonee a prevenire il rischio di corruzione;
3. Prevedere dei canali informativi al fine di permettere al responsabile della prevenzione e anticorruzione possa svolgere i compiti a lui demandati per legge;
4. Monitorare i termini di conclusione del procedimento amministrativo previsti dalla legge o dai regolamenti;
5. Monitorare i 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 tra titolari, gli amministratori i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione.
- 6) Individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriore rispetto a quelli definiti per legge.

2) Reati penali che interessano il piano triennale anticorruzione

E' chiaro che i dipendenti pubblici hanno una loro responsabilità penale e l'osservanza del piano nazionale anticorruzione e del P.T.P.C., oltre a salvaguardarli da responsabilità disciplinare, debbono tutelarsi dei seguenti reati contro la pubblica amministrazione così come sono stati modificati dalle legge 190/2012:

art. 314 del codice penale – peculato

art.315 del codice penale – malversazione a danno di privati

art.316 del codice penale – peculato mediante profitto dell'errore altrui

art.316 bis del codice penale –malversazione ai danno dello Stato

art.316 ter del codice penale – indebita percezione di erogazione ai danni dello Stato

art. 317- del codice penale- concussione

art. 318 – del codice penale – corruzione per l'esercizio delle funzioni

art.319 – del codice penale – corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio

art.319 bis- del codice penale- circostanze aggravanti

art.319 ter – del codice penale – corruzione in atti giudiziari

art.319 quater- del codice penale- delitto di induzione indebita a dare o promettere utilità

art.320 – del codice penale- corruzione di persona incaricata di pubblico servizio

art.322 – del codice penale- istigazione alla corruzione

art.322 bis del codice penale – peculato, concussione utilità, corruzione o istigamento alla corruzione di membri degli organi delle comunità europee e di funzionari delle comunità europee e di stati esteri

art.323 del codice penale –abuso d'ufficio

art.324 del codice penale – interesse privato in atti d'ufficio

art.325 del codice penale – utilizzazione di invenzioni o scoperte conosciute per ragioni d'ufficio

art.326 del codice penale – rivelazione ed utilizzazione del segreto d'ufficio

art.328 del codice penale – rifiuto di atti d'ufficio ed omissione

art.331 del codice penale – interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità

art.335 del codice penale - Violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa

art.346 bis- del codice penale- traffico di influenze illecite

art.2635 –del codice civile- corruzione tra privati

Il piano anticorruzione comunale risponde alle seguenti esigenze:

- a) Individuare le attività, anche nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei Responsabili di servizio, elaborare nell'esercizio delle competenze previste dall'articolo 16, comma 1, lettera a-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001 n.165;
- b) Prevedere, per le attività individuate ai sensi della lettera a), meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione,
- c) Prevedere, con particolare riguardo alle attività individuate ai sensi della lettera a) obblighi di informazione nei confronti del responsabile della corruzione chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano;
- d) Monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti per la conclusione dei procedimenti;

- e) Monitorare i 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;
- f) Individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

3) Individuazione delle aree a rischio corruzione.

Sono considerate a rischio di corruzione:

- a) Le autorizzazioni e provvedimenti di concessione;
- b) Scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del Codice dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture di cui al D.lgs.12 aprile 2006 n.163 e smi;
- c) Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e/o privati;
- d) Concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera.

TABELLA A) AREE A RISCHIO CORRUZIONE

Settore interessato	Individuazione del rischio	Grado di rischio	Misura di prevenzione
Settore gestione e sviluppo del territorio	1) Affidamento lavori pubblici, beni e/o servizi. 2) Rilascio permessi a costruire o altre autorizzazioni edilizie. 3) Atti di pianificazione urbanistica varianti al Piano regolatore generale, Piani di lottizzazione ad iniziativa privata.	Alto	1) Corretta applicazione del decreto legislativo 163/2006 e smi ed osservanza delle prescrizioni AVCP. 2) Obbligatorietà di effettuare la determina a contrarre che è da redigere sempre. 3) Non permettere la visione delle lettere di invito di preventivi a persone esterne all'ufficio tecnico fino a quando non è avvenuta la determina di aggiudicazione definitiva. 4) Nomina dei commissari di gara nel rispetto delle pari opportunità oltre al rispetto del principio di rotazione tra i componenti della stessa. Se possibile il dirigente che nomina la commissione di gara per ciascuna gara dovrà trovare diversi collaboratori che lo seguano nelle operazioni di gara. 5) Nomina della commissione di gara dopo la scadenza del termine di presentazione delle offerte. 6) Rigido rispetto dell'istituto sub appalto e rigido delle norme che disciplinano il sub appalto. 7) Il responsabile del procedimento dovrà procedere all'istruttoria secondo il numero di protocollo d'arrivo dell'istanza. 8) Verificare ex art.1 comma 41 della legge 190 che ha introdotto l'art.6 bis della legge 241/1990 e smi. che prevede che chi cura l'istruttoria non sia in "Conflitto di interessi". Tale verifica dovrà essere fatta dal superiore gerarchico. 9) Concludere il procedimento amministrativo assegnato al responsabile, entro il termine di legge ai sensi dell'art.2 della legge 241/90 e successive modifiche e integrazioni. 10) Utilizzo dell'istituto del potere sostitutivo ovvero l'avocazione del superiore gerarchico del potere del subordinato qualora questi non adempia nei termini di legge o di regolamento. 11) Evitare, se non per importi modici di stipulare contratti in forma orale, telefonica o per corrispondenza privilegiando la scrittura privata semplice o l'atto pubblico amministrativo.

Settore interessato	Individuazione del rischio	Grado di rischio	Misura di prevenzione
Settore amministrativo finanziario /ufficio personale	1) Concorsi ed altre forme di reclutamento del personale. 2) Progressioni di carriera sia esse economiche orizzontali sia verticali. 3) Valutazione del personale ed erogazione del trattamento economico accessorio.	Medio	1) Nomina commissione di concorso i cui componenti, all'atto dell'insediamento dichiarano di non conoscere i partecipanti del concorso sottoscrivendo la dichiarazione di cui all'art.51 del Codice di Procedura Civile. 2) Presenza di almeno un componente femminile all'interno della commissione. 3) Evitare da parte dei componenti della commissione di avere contatti formali o informali con i candidati alla selezione. 4) Il bando di concorso per titoli o per titoli ed esami deve essere approvato sempre dal responsabile del servizio competente e non dalla giunta comunale. 5) Diritto di accesso agli elaborati scritti secondo le direttive del garante della privacy. 6) Valutazione del personale secondo criterio di imparzialità e neutralità del valutato garantendo al valutato il principio del contraddittorio. Il valutatore deve sempre sapere che la valutazione non è sulla persona ma sulla sua prestazione lavorativa. 7) Valutazione dei dipendenti incaricati di posizione organizzativa da parte degli ODG che propongono in seguito alla giunta comunale la loro proposta da sottoporre alla giunta comunale ai fini della quantificazione dell'indennità di risultato. 8) Controllo delle schede di valutazione che i titolari delle posizioni organizzative fanno nei confronti dei loro collaboratori da parte del Segretario .

4) Misure finalizzate alla prevenzione della corruzione

1) Monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai Regolamenti per la conclusione dei procedimenti amministrativi.

Tale misura di prevenzione della corruzione è importante in quanto:

- Il cittadino deve aver diritto di ricevere una risposta scritta sotto forma di provvedimento amministrativo nei termini previsti dall'art.2 della legge 245/1990 e smi.
- Il non ricevere entro i termini di legge una risposta ad una istanza può essere dovuta a causa di un istruttoria non condotta secondo i criteri di arrivo e protocollazione della posta in entrata in modo celere o privilegiare istanze con data di protocollazione non secondo un ordine cronologico ma secondo criteri di conoscenza personale da parte del responsabile che in tal caso effettua un abuso e fa favoritismi o altre forme di clientelismo.
- Il cittadino deve sempre sapere e conoscere il nominativo del responsabile del potere sostitutivo qualora il titolare del provvedimento non emetta il medesimo nei termini di legge o di regolamento secondo la nuova formulazione dell'art.2 e seguenti della legge 241/90 e smi. A tal fine l'Amministrazione comune intende dare concreta applicazione al potere sostitutivo prevedendo che il potere sostitutivo è, di fatto, già nella titolarità degli incaricati di P.O. Qualora i responsabili di procedimenti e di istruttoria coincidano con le P.O. l'organo deputato al potere sostitutivo è il Segretario comunale.

2) Formazione del personale.

La formazione del personale è un'altra misura di prevenzione della corruzione, perché maggiore è la conoscenza del medesimo sulla materia di propria competenza, più il dipendente è attento a non commettere atti illeciti, illegittimi o cadere in reati penali riguardante i reati contro la Pubblica Amministrazione.

L'attività di formazione è strutturata su due livelli:

1. Livello generale rivolto a tutti i dipendenti e riguarda l'aggiornamento delle competenze e le tematiche dell'etica e della legalità;
2. Livello specifico rivolto ai responsabili di area (le P.O.) addette alle aree a rischio ma anche ai responsabili del procedimento oltre ad una formazione continua a responsabile della prevenzione della corruzione.

Viste le continue discipline normative nella materia degli EE.LL., la formazione professionale per il Comune di Masi sarà curata congiuntamente dal Segretario comunale e dai dipendenti incaricati di posizione organizzativa oltre la possibilità, se le risorse finanziarie dell'Ente lo permetteranno di rivolgersi a corsi, seminari o convegni sulle materie di interesse dei dipendenti.

3) Svolgimento di incarichi d'ufficio-attività ed incarichi extra istituzionali.

Il cumulo di incarichi in capo ad un medesimo dirigente conferiti dalla Amministrazione di appartenenza o da altre amministrazioni può comportare il rischio di una eccessiva concentrazione di potere su un unico centro decisionale.

E' importante pertanto, che nell'attribuzione degli incarichi sia istituzionali che negli incarichi extra istituzionali l'Amministrazione comunale controlli che l'incarico non sia in contrasto con l'attività svolta dal dipendente in modo da creare danno all'immagine all'Amministrazione pubblica. Il dipendente interessato a svolgere un incarico dovrebbe informare per iscritto anche gli incarichi a titolo gratuito.

4) Codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Masi.

A seguito dell'emanazione del DPR n.62 del 2013 sul Codice di comportamento dei dipendenti pubblici e la riforma dell'art.54 del decreto legislativo 165/2001 e smi., il DPR sopracitato rimanda ad un Regolamento comunale l'approvazione specifica di un Codice di autodisciplina e di comportamento anche secondo l'indicazione della Autorità nazionale Anticorruzione (ex CIVIT) n.75/2013 ad oggetto: "Linee guida per la predisposizione dei codici di comportamento".

E' stato più volte rimarcato che i codici di comportamento e di autodisciplina dei dipendenti pubblici sono una tra le misure più efficaci per il contrasto e la prevenzione della corruzione negli EE.LL. e questa Amministrazione comunale con deliberazione di G.C. 110 del 23.12.2013, dichiarata immediatamente eseguibile ha approvato il Codice di comportamento dei dipendenti del Comune, con il parere favorevole dell'OIV che lo stesso è stato pubblicato sul sito internet del Comune e consegnato a ciascun dipendente comunale oltre all'affissione presso la bacheca che contiene gli annunci al personale.

Inoltre per completezza di informazione secondo il comunicato ANAC 2.1.2014 il Segretario ha comunicato alla medesima Autorità il link della pagina dove è pubblicato il Codice di comportamento.

Come misura di prevenzione della corruzione oltre all'approvazione del Codice, il Segretario comunale adotterà una direttiva da trasmettere a tutti i dipendenti del Comune di Masi in cui si danno le prime

indicazioni organizzative del Codice facendo comunque presente, fin d'ora, che la violazione delle disposizioni contenute nel Codice di autodisciplina, come la violazione delle disposizioni contenute nel presente piano triennale per la prevenzione della corruzione costituisce espressamente illecito disciplinare. E' intenzione dell'Amministrazione comunale predisporre degli schemi tipo di incarico- contratto, bando, inserendo la condizione dell'osservanza dei codici di comportamento per i collaboratori esterni, per quelli delle ditte fornitrici dei beni o servizi, prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti da codici.

5) Rotazione del personale addetto alle aree a rischio corruzione.

La rotazione del personale che opera nelle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta una misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione e l'esigenza di ricorso a questo sistema è stato sottolineato anche a livello internazionale dove l'art.7 della Convenzione UNAC e del paragrafo 17 della comunicazione UE 2003 "Gli incarichi di natura sensibile devono essere assunti a rotazione".

La misura di prevenzione, di cui si sta trattando, però deve essere letta ed interpretata nel contesto demografico ed organizzativo in cui si colloca l'ente locale che deve applicarla e in tal caso dobbiamo collocarla nel contesto demografico sociale organizzativo del comune di Masi.

Per l'attuazione della rotazione delle persone addette alle aree di rischio, è naturale che l'ente deve disporre di molte risorse umane.

Si precisa che, negli enti sotto i 5000 abitanti già con il personale a disposizione, causa il divieto di reclutamento, il controllo sulla spesa del personale, il personale attualmente in servizio è appena sufficiente affinché possa garantire alla comunità pubblica a svolgere i propri compiti istituzionali garantendo i servizi indispensabili.

Nel comune di Masi pertanto, tale misura di prevenzione è di fatto impossibile da attuare proprio perché i pochi dipendenti presenti in dotazione organica seguono da soli ciascuno il proprio ufficio e non hanno di fatto un suo sostituto neppure in caso di congedo per malattia, congedo ordinario, ferie dove già si possono verificare delle disfunzioni organizzative.

Nella piccola realtà del comune di Masi ogni dipendente deve essere autonomo per quello che fa e se venisse spostato presso un altro ufficio, o gli venissero affidati nuovi procedimenti amministrativi resta sprovvista l'unità organica dell'ufficio di appartenenza con ovvie conseguenze negative.

Tale misura di prevenzione dell'anticorruzione è anche contraddittoria giuridicamente, in quanto per poter spostare un dipendente ad un'area ad un'altra è necessario che il medesimo dipendente modifichi il suo profilo professionale acquisendo conoscenze informazioni e capacità di cui di fatto è sprovvisto e pertanto sarebbe necessario formare il dipendente comunale prima del sua rotazione. Purtroppo a partire dal D.L.78/2010 le spese di formazione per il personale è una tra le misure normative del governo centrale di contenimento della spesa corrente degli EE.LL. che impediscono di fatto di far partecipare a seminari, corsi o convegni i dipendenti comunali.

6) Tutela del dipendente pubblico che effettua segnalazione di illecito (cd. Whistleblower).

Ai sensi dell'art.54 bis del D.lgs.165/2001 aggiunto dall'art.1 comma 51 della legge 190/2012 si è introdotto una misura di prevenzione della corruzione quale la segnalazione del dipendente pubblico che segnala gli illeciti il cui contenuto è ben disposto nella lettera B12 dell'allegato 1 del Piano nazionale anticorruzione.

Il senso della norma è che qualora dal momento attuale un dipendente pubblico può presentare denuncia all'Autorità giudiziaria o alla Corte dei Conti, ovvero riferire al suo superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, e per tale sua condotta non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto a lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.

A tal fine la norma garantisce la dipendente pubblico l'anonimato ad eccezione del consenso del denunciante, denuncia che si specifica debba essere debitamente sottoscritta dal dipendente.

La denuncia di condotta illecita è sottratta al diritto di accesso anche da parte del dipendente segnalato.

Qualora a seguito di tale denuncia il dipendente subisce atti discriminatori è in sua facoltà:

- a) Avvisare per iscritto il responsabile anticorruzione;
- b) Presentare segnalazione all'ufficio dei procedimenti disciplinari/o all'ufficio del contenzioso del lavoro;
- c) Può agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione per ottenere:
 - Un provvedimento giudiziale d'urgenza finalizzato alla cessazione della misura discriminatoria e/o a ripristino immediato della situazione precedente;
 - Annullamento davanti al TAR dell'eventuale provvedimento amm.vo illegittimo e/o se del caso la sua disapplicazione da parte del Tribunale del lavoro e la condanna nel merito per le controversie in cui è parte il personale cosiddetto contrattualizzato;

7) Elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali con la definizione delle cause ostative al contenimento e verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità..

Il Comune di Masi applica puntualmente la disposizione del D.lgs.39/2013 ed in particolare l'art.20 rubricato: "Dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità".

8) Definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibile a seguito della cessazione del rapporto di lavoro quale dipendente comunale.

Come misura concreta di programmazione ogni contraente e/o appaltatore del Comune, ai sensi del DPR 445/2000 alla stipulazione del contratto deve rendere una dichiarazione circa l'insussistenza della situazione di lavoro o dei rapporti di collaborazione.

9) Predisposizione dei protocolli di illegalità' per gli affidamenti.

Il Comune di Masi, anche tramite la centrale di committenza si obbliga a predisporre dei protocolli di illegalità o ad aderirvi, che le imprese devono rispettare anche alla luce dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici che con determinazione n.4/2012 si è pronunciata sulla legittimità di prescrivere l'inserimento di clausole contrattuali che impongono obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti, accettando nelle domande di partecipazione e/o nell'offerta le regole che rafforzano comportamenti già

doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono in caso di violazioni di tali doveri sanzioni di carattere patrimoniale oltre alla conseguenza della estromissione alla gara.

10) Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile.

In conformità alla pagina 52 del Piano nazionale anticorruzione, il Comune di Masi intende pianificare ed attivare misure di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzata alla promozione della cultura della legalità.

11) Responsabilità' del responsabile della prevenzione della corruzione.

Il responsabile della prevenzione ha la responsabilità di adottare tutte le misure necessarie per il rispetto del Piano triennale della corruzione e trasparenza oltre all'obbligo di adeguarlo annualmente sulla base delle nuove esigenze e/o delle nuove normative rispettando tutti i tempi ivi previsti.

A tal proposito deve:

- a) presentare tempestiva denuncia alla competente Procura della Corte dei Conti per l'eventuale iniziativa in ordine all'accertamento del danno erariale ai sensi dell'art.1 comma 3 legge n.20 del 1994;
- b) per fatti che rappresentano notizie di reato deve presentare denuncia alla procura della Repubblica o ad Ufficiale di polizia giudiziaria (art.331 CPP) e deve darne tempestiva informazione all'Autorità nazionale anticorruzione.

In caso di mancata predisposizione del Piano anticorruzione e/o la mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della sua responsabilità dirigenziale.

In caso di commissione all'interno dell'amministrazione di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicata, il responsabile anticorruzione risponde sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che non provi di aver predisposto, prima della commissione dei fatti del piano anticorruzione e di aver osservato le prescrizioni di cui commi 9 e 10 della legge 190/2012 e di aver vigilato sul funzionamento e dell'osservanza del piano. La sanzione disciplinare a carico del responsabile di prevenzione della corruzione non può essere inferiore alla sospensione del servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese ad un massimo di sei mesi.