



COMUNE DI GRONE

PROVINCIA DI BERGAMO
Sede: Via Papa Giovanni XXIII, 63
24060 – GRONE (BG)

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE 2014/2016

ART.1 – RIFERIMENTI NORMATIVI

1. L'assetto normativo di riferimento per la redazione del presente Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione (PTPC) è il seguente:
 - a) Legge 6 novembre 2012 n.190 recante *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”*;
 - b) Decreto legislativo 31 dicembre 2012 n.235 recante *“Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell’art.1, comma 63, della legge 6 dicembre 2012, n.190”*;
 - c) Decreto legislativo 14 marzo 2013 n.33 recante *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*;
 - d) Decreto legislativo 8 aprile 2013 n.39 recante *“Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell’art.1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n.190”*
 - e) Decreto Presidente della Repubblica 16 aprile 2013 n.62 *“Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’art.54 del Decreto Legislativo 30 marzo 2001 n.165”*.

ART.2 – OGGETTO DEL PIANO

1. Obiettivo del Piano è quello di prevenire il rischio corruzione nell’attività amministrativa dell’ente con azioni di prevenzione e di contrasto della illegalità, anche attraverso percorsi di formazione ed attuazione effettiva della trasparenza degli atti e dell’accesso civico.
2. Nel linguaggio giuridico italiano, il termine *“corruzione”* ha avuto fino ad ora un’accezione essenzialmente penalistica, accezione restrittiva, ma coerente con la circostanza che la lotta alla corruzione si è svolta principalmente sul piano della repressione penale. Vi è però un’accezione assai più ampia del termine, che è connessa alla prevenzione del malcostume politico/amministrativo, da operare con gli strumenti propri del diritto amministrativo. In tal senso la circolare DFP 4355 del 25/1/2013, dove si precisa che il concetto di corruzione va inteso in senso lato, ricomprendendo anche situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, un soggetto nell’esercizio dell’attività amministrativa, abusi del potere che gli è stato affidato al fine di ottenere

un vantaggio privato o, comunque, utilizzare finalità pubbliche per perseguire illegittimamente un fine proprio dell'ente di riferimento. In definitiva pertanto l'obiettivo del PTPC è quello di combattere la *"cattiva amministrazione"*, intendendosi per essa l'attività che non rispetta i canoni del buon andamento, dell'imparzialità, della trasparenza e della verifica della legittimità degli atti.

ART.3 – PREMESSA METODOLOGICA

1. L'adozione del PTPC è effettuata dall'Amministrazione su proposta del Responsabile della Prevenzione della Corruzione, entro il 31 gennaio di ogni anno. In fase di prima applicazione ed a seguito dell'intesa adottata in sede di Conferenza Unificata in data 24/7/2013 ai sensi dei commi 60 e 61 della L. 190/2012, il termine per l'adozione del PTPC è stato fissato al 31 gennaio 2014, a valere pertanto per il triennio 2014/2016.
2. Quanto all'individuazione dell'organo competente alla adozione del PTPC, lo stesso deve essere correttamente individuato nella Giunta comunale. La L. 190/2012, legge di carattere generale e non specifica per gli Enti Locali, fa infatti genericamente riferimento all'organo di indirizzo politico sia per l'individuazione del responsabile sia per l'adozione del piano. Ad una lettura superficiale la dizione *"organo di indirizzo politico"* pare richiamare la definizione di cui all'art.42 comma 1 del T.U.E.L.267/2000 concernente il Consiglio che, peraltro, ha competenze tassativamente elencate al comma 2 dell'art.42, fra le quali certamente non rientra la nomina del responsabile dell'anticorruzione. A ciò si aggiunga che, per espressa previsione dell'art.10 comma 3 D.Lgs.33/2013, *"Gli obiettivi indicati nel programma triennale sono formulati in collegamento con la programmazione strategica e operativa dell'Amministrazione, definita in via generale nel Piano della Performance e negli analoghi strumenti di programmazione previsti negli enti locali..."*, il che ci rimanda all'art.169 del T.U.E.L.267/2000 il cui comma 3 bis, al fine di semplificare processi di pianificazione gestionale dell'ente, prevede che il piano dettagliato degli obiettivi e il piano della performance, sono unificati organicamente nel Piano Esecutivo di Gestione, atto quest'ultimo la cui competenza è espressamente assegnata alla Giunta comunale.

ART.4 – INDIVIDUAZIONE DEL RESPONSABILE

1. Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione è individuato nel Dott. Davide Bellina, Segretario comunale, nominato con decreto del Sindaco prot. n. 1066 del 05.04.2013.
2. I compiti spettanti al Responsabile della Prevenzione della Corruzione sono qui elencati a livello indicativo, ferma restando ogni altra incombenza prevista dalla legge:
 - a) Predisporre il PTPC per l'approvazione da parte della Giunta entro il 31 gennaio di ogni anno;
 - b) Cura la trasmissione al Dipartimento per la Funzione Pubblica del PTPC;
 - c) Definisce le procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione;
 - d) Vigila sul funzionamento ed osservanza del PTPC;
 - e) Predisporre lo schema di Codice di comportamento e ne verifica annualmente il livello di attuazione, comunicando i dati relativi all'ANAC ex art.54 comma 7 D.Lgs.165/2001;
 - f) Anche congiuntamente alla relazione di cui alla lettera e), redige entro il 15/12 di ogni anno la relazione recante i risultati dell'attività svolta, trasmettendola al Sindaco e pubblicandola sul sito istituzionale;

- g) Assegna annualmente ai responsabili del servizio l'obiettivo gestionale inerente il rispetto del PTPC, ivi compreso il PTTI, e della vigilanza sull'attuazione del Codice di comportamento, finalizzato, unitamente agli altri obiettivi, alla valutazione della performance;
- h) Sovrintende e vigila sull'operato del Responsabile della Trasparenza in ordine all'effettivo rispetto degli obblighi di cui alla specifica sezione del presente piano relativa al PTTI ed è individuato quale titolare del potere sostitutivo ex art.2 comma 9 bis L.241/90;
- i) Nella sua qualità di Presidente dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari (UPD) irroga le sanzioni di competenza per le violazioni al PTPC e al Codice di comportamento attivando, se del caso, le competenti Autorità Giudiziarie.

ART.5 – INDIVIDUAZIONE ATTIVITA' E SERVIZI A PIU' ALTO RISCHIO DI CORRUZIONE

1. Per l'individuazione delle attività a più alto rischio di corruzione si tiene conto di quanto previsto dall'art.1 commi 9 e 16 della L.190/2012, nonché di quanto previsto dal Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) con particolare riferimento agli allegati 2 e 3 di detto PNA. Per ogni attività individuata sono specificati i rischi oggetto di monitoraggio ai fini della prevenzione della corruzione.
2. Sono individuate, quali attività a più alto rischio di corruzione ed in relazione alla specifica realtà comunale:

A) Procedimenti di autorizzazione o concessione:

- Abuso nell'adozione di provvedimenti aventi ad oggetto condizioni di accesso a servizi pubblici finalizzati all'agevolazione di alcuni soggetti (es. inserimento in cima a liste di attesa in violazione dei criteri stabiliti);
- Utilizzo di false documentazioni per l'accesso a servizi comunali;
- Rilascio di permessi di costruire con pagamento di oneri e contributi inferiori a quanto effettivamente dovuto al fine di agevolare determinati soggetti.

B) Scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi:

- Omesso utilizzo delle procedure e prescrizioni di cui al D.Lgs.163/2006 o, ove applicabile, del regolamento comunale dei contratti e per gli affidamenti in economia;
- Accordi collusivi fra imprese partecipanti volti a manipolare gli esiti di gara;
- Definizione di requisiti di accesso alla gara atti a favorire determinate imprese;
- Uso distorto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire una determinata impresa;
- Utilizzo di procedure negoziate e abuso di affidamento diretto al di fuori dei casi previsti dalla legge o dal regolamento, al fine di favorire determinate imprese;
- Ingiustificata omissione del ricorso al MEPA o alle convenzioni CONSIP;
- Abuso nell'ammissione di varianti in corso di esecuzione del contratto per consentire all'appaltatore di recuperare il ribasso d'asta o per conseguire guadagni extra;
- Abuso nella proroga di contratti in scadenza finalizzato a favorire una determinata impresa.

C) Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati:

- Indebito riconoscimento di esenzioni da pagamenti dovuti o indebito riconoscimento di agevolazioni;
- Concessione di patrocini che comportino esenzioni da pagamenti o mancati introiti per l'ente senza la quantificazione del valore economico e relativa attestazione di copertura finanziaria;

- Riconoscimento di contributi o vantaggi economici al di fuori dei procedimenti e criteri prestabiliti o di norme regolamentari o, comunque, atti a favorire determinate persone o enti in modo discriminatorio.

D) Concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera:

- Previsione di requisiti di accesso "personalizzati";
- Insufficienza di meccanismi oggettivi e trasparenti atti a verificare il possesso dei requisiti attitudinali;
- Abuso nei processi di stabilizzazione finalizzati al reclutamento di particolari candidati;
- Irregolare composizione delle commissioni di concorso;
- Inosservanza delle regole procedurali fissate dal regolamento comunale a garanzia della trasparenza e imparzialità;
- Progressioni economiche e/o di carriera applicate in modo discriminatorio, non imparziale e "sganciate" dai procedimenti di valutazione regolamentati.

E) Affidamento di incarichi professionali:

- Omessa applicazione dei procedimenti fissati dal regolamento di organizzazione per l'affidamento di incarichi professionali;
- Ingiustificata omissione del criterio della rotazione nell'affidamento degli incarichi e/o ripetitività nell'assegnazione di incarichi agli stessi soggetti;
- Fissazione di requisiti di affidamento "ad personam" atti a favorire determinati professionisti;
- Omessa adeguata pubblicità degli affidamenti effettuati.

F) Alienazioni e locazioni:

- Provvedimenti di alienazione di beni immobili senza le procedure di evidenza pubblica previste dal regolamento comunale o senza specifica stima dei beni;
 - Locazioni passive a prezzi non corrispondenti ai valori di mercato e a danno dell'Amministrazione o finalizzati al solo vantaggio del privato locatore;
 - Locazioni attive a prezzi inferiori di quelli di mercato o concessione gratuita di utilizzo di immobili di proprietà pubblica non sorrette da congrua motivazione.
3. In relazione alle attività di cui al comma 2 ed alla attuale struttura organizzativa del Comune, si individuano i livelli di rischio di corruzione, modulando il livello di rischio sui valori di BASSO, MEDIO, ELEVATO. Per la graduazione del livello di rischio di corruzione si è tenuto conto dei principi ed indicazioni di cui all'allegato 5 al PNA, ancorché declinati in base ad una struttura organizzativa di semplice articolazione e tale comunque da non poter tenere conto di tutti i fattori di cui al citato allegato 5. La struttura del Comune è attualmente articolata su cinque strutture di massima dimensione denominate SETTORI e così semplificate:
- SETTORE 1 – Segreteria Generale;
 - SETTORE 2 – Servizi Finanziari e contabili;
 - SETTORE 3 – Servizi alla Persona e scolastici;
 - SETTORE 4 – Lavori Pubblici e pianificazione territoriale;
 - SETTORE 5 – Urbanistica ed edilizia;

Lo schema seguente indica i livelli di rischio per ogni Settore in riferimento alle attività individuate nel comma 2. In relazione al livello di rischio individuato dovrà essere posta maggiore attenzione e data puntuale attuazione alle prescrizioni di cui al successivo art.6; inoltre, in caso di comportamenti difforni dal presente Piano che concretino violazioni al Codice di comportamento o al Codice disciplinare, nella graduazione delle sanzioni applicabili si dovrà tenere conto del grado di rischio di corruzione:

ATTIVITA'	SETTORI				
	1	2	3	4	5
A	ALTO	MEDIO	ALTO	ALTO	ALTO
B	MEDIO	ALTO	ALTO	ALTO	MEDIO
C	ALTO	MEDIO	ALTO	MEDIO	MEDIO
D	ALTO	BASSO	BASSO	BASSO	BASSO
E	MEDIO	MEDIO	MEDIO	ALTO	ALTO
F	MEDIO	MEDIO	MEDIO	ALTO	BASSO

ART.6 - MECCANISMI DI FORMAZIONE, ATTUAZIONE E CONTROLLO DELLE DECISIONI IDONEI A PREVENIRE IL RISCHIO DI CORRUZIONE

1. Ai sensi dell'art.1 comma 9 lett. b) della L.190/2012 sono individuate le seguenti misure a cui i responsabili si dovranno attenere, anche in relazione alla graduazione del rischio di corruzione come individuato al precedente articolo:
 - a) Nella trattazione ed istruttoria degli atti rispettare l'ordine cronologico di protocollo generale, redigere il provvedimento in modo chiaro e semplice rispettando il divieto di aggravio del procedimento nonché, ove possibile, distinguere l'attività istruttoria dal provvedimento finale in modo che siano sempre coinvolti almeno due soggetti per uno stesso provvedimento;
 - b) Motivare sempre ed adeguatamente il provvedimento finale, tenendo conto che l'onere di motivazione dovrà essere tanto più esaustivo quanto più ampio il margine di discrezionalità;
 - c) Per facilitare i rapporti fra cittadini e pubblica amministrazione, sul sito istituzionale devono essere pubblicati i moduli per la presentazione di istanze o richieste, con specificati gli eventuali documenti richiesti a corredo;
 - d) Individuare sempre e rendere conoscibile il responsabile del procedimento, indicando l'indirizzo e-mail e il numero telefonico, anche del cellulare di servizio, a cui rivolgersi;
 - e) Nell'attività contrattuale ridurre al massimo l'area degli affidamenti diretti ai soli casi previsti dalla legge e dal regolamento comunale applicando, anche alle procedure negoziali, i criteri propri dell'evidenza pubblica. Privilegiare sempre l'utilizzo degli acquisti a mezzo MEPA o CONSIP e, anche negli affidamenti diretti in economia, assicurare sempre la rotazione fra le imprese affidatarie predisponendo periodicamente elenchi di fornitori e/o professionisti. Evitare il rinnovo automatico o la proroga di contratti in scadenza, attivando per tempo le procedure per i nuovi affidamenti;
 - f) Nei procedimenti di erogazione di contributi o ammissione ai servizi, predeterminare sempre ed enunciare chiaramente i criteri di erogazione o di ammissione;
 - g) Evitare, se non in caso di assoluta e comprovata carenza o inutilizzabilità di professionalità interne, l'affidamento all'esterno di incarichi di consulenza, studio e ricerca, acquisendo comunque il preventivo parere dei Revisori dei conti nei casi previsti dalla legge;
 - h) Procedere alla mappatura e pubblicazione di tutti i procedimenti amministrativi per ogni singola articolazione della struttura organizzativa, monitorando annualmente i tempi medi di conclusione dei vari procedimenti;

- i) In caso di assegnazione ad imprese esterne di contratti di appalto di lavori, forniture e servizi, ivi compresi i contratti d'opera professionali, applicare, se del caso, le penali e le clausole risolutive da precedere comunque nei contratti;
- j) Collaborare con gli organi di controllo interni dell'ente rispettando le richieste ed i termini imposti, in modo da dare effettività all'organizzazione dei controlli interni previsti dalla legge.

ART.7 – OBBLIGHI DI INFORMAZIONE DEI RESPONSABILI DEL SERVIZIO NEI CONFRONTI DEL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE

1. Ai sensi dell'art.1 comma 9 lett. c) della L.190/2012 sono individuate le seguenti misure a cui dovranno ottemperare i responsabili del servizio: nel termine previsto per la presentazione della relazione finale di gestione e con riferimento all'anno precedente, dovranno comunicare al Responsabile della Prevenzione della Corruzione:
 - a) In riferimento ai contratti in essere per lavori, forniture o servizi, l'elenco delle scadenze contrattuali e gli eventuali contratti prorogati con le ragioni a supporto di eventuali proroghe o rinnovi;
 - b) L'elenco dei contratti per forniture e servizi affidati con procedura negoziata diretta al di fuori delle procedure MEPA e CONSIP e le motivazioni di tale anomala procedura.
2. Le informazioni di cui al presente articolo saranno contenute nella relazione annuale sulla performance ai sensi del vigente Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance e contribuiranno alla valutazione della performance complessiva dei responsabili del servizio.

ART.8 - MONITORAGGIO DEL RISPETTO DEI TERMINI PER LA CONCLUSIONE DEI PROCEDIMENTI

1. Ai sensi dell'art.9 comma 1 lett. d) della L.190/2012 sono individuate le seguenti misure:
 - a) L'elenco dei procedimenti amministrativi deve obbligatoriamente essere allegato al PEG/PDO con indicazione della struttura responsabile del procedimento e del tempo massimo di conclusione dello stesso;
 - b) In relazione ai procedimenti individuati dai responsabili del servizio con la relazione annuale sulla performance, individua i procedimenti conclusi oltre il termine massimo, specificandone le ragioni e relazione inoltre sul tempo medio di conclusione di ogni tipo di procedimento. Il costante monitoraggio dei tempi di conclusione dei procedimenti ed il rispetto dei termini indicati costituisce obiettivo qualificante della performance annuale.

ART.9 – MONITORAGGIO DEI RAPPORTI FRA AMMINISTRAZIONE E SOGGETTI TERZI

1. Il responsabile del procedimento, nell'istruttoria di procedimenti che si debbano concludere con la stipula di un contratto, ovvero con una autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici, verifica non sussistano relazioni di parentela o affinità tra i titolari, gli amministratori, i soci e dipendenti degli stessi soggetti e i responsabili del servizio o dipendenti dell'amministrazione comunale, informandone il responsabile del servizio competente e il Responsabile della Prevenzione secondo le prescrizioni previste nel Codice di comportamento.
2. In sede di relazione annuale sulla performance sono evidenziati gli eventuali casi di cui al precedente comma con relativa illustrazione delle misure adottate.

ART.10 – ROTAZIONE DEGLI INCARICHI

1. La rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione è considerata dal PNA una misura di importanza cruciale fra gli strumenti di prevenzione della corruzione. Tuttavia,

anche con riferimento all'intesa in Conferenza Unificata del 24/7/2013, in una struttura di carattere elementare come quella di un Comune di dimensioni medio/piccole, tale rotazione diviene di fatto impossibile, anche nella considerazione delle specifiche professionalità a disposizione e dell'esigenza della salvaguardia della continuità nella gestione amministrativa.

2. La rotazione dovrà pertanto essere assicurata dai responsabili del servizio competenti, e tenuto conto delle incompatibilità di legge, nella nomina dei componenti delle commissioni di gara, in modo da evitare la ripetitività nella nomina a membro delle stesse.

ART.11 – INCOMPATIBILITA', CUMULO DI IMPIEGHI E INCARICHI AI DIPENDENTI

1. Ai sensi dell'art.53 comma 3 bis del D.Lgs.165/2001 e dell'art.1 comma 60 lett. b) della L.190/2012, il regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi prevede e disciplina gli incarichi vietati o autorizzabili per i dipendenti comunali, specificando altresì le procedure e gli obblighi di comunicazione previsti dalla legge, tenendo anche conto di quanto disposto dal D.Lgs.39/2013 in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni.

ART.12 – CODICE COMPORTAMENTO

1. Si da atto con il presente piano che il Codice di comportamento di cui all'art.54 comma 5 D.Lgs.165/2001 è stato adottato, anche in relazione all'art.1 comma 60 della L.190/2012, con deliberazione della Giunta Comunale n. 110 del 19.12.2013 e che lo stesso è pubblicato sul sito istituzionale.

ART.13 – TUTELA DEL DIPENDENTE CHE SEGNALE ILLECITI

1. Ai sensi dell'art.1 comma 51 della L.190/2012, il dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto a misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia, a meno che il fatto non comporti responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione.
2. Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo consenso, ove la contestazione dell'addebito sia fondata su accertamenti distinti ed estranei rispetto alla segnalazione che, in tal caso, non deve essere citata nella contestazione di addebito. Se invece la contestazione è fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, la stessa è citata nella contestazione senza rivelare il nominativo del segnalante, che può essere rivelato ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato ed a richiesta dello stesso.

ART.14 – FORMAZIONE DEL PERSONALE

1. Nella considerazione della sostanziale omogeneità nella individuazione del livello di rischio per ogni articolazione della struttura comunale, sono obbligati ai percorsi di formazione annuale i responsabili del servizio nonché, in relazione ai programmi annuali dell'ente e alla relativa individuazione delle strutture sottostanti da parte dei responsabili, tutti i dipendenti che siano titolari di funzioni o incombenze di particolare rilevanza o responsabilità rispetto alle attività a rischio corruzione.
2. Entro il 30 giugno di ogni anno il Responsabile della Prevenzione della Corruzione, anche in relazione alle risorse annualmente messe a disposizione dall'Amministrazione, predispone un programma di formazione avvalendosi di professionalità interne o esterne.

