



# Comune di Montemurlo

Provincia di Prato

Montemurlo, 13 dicembre 2013

Al Sig. Sindaco  
s e d e

OGGETTO: Art. 1, comma 7, della legge n. 190/2012 – relazione sull'attività svolta dal Responsabile per la prevenzione della corruzione.

*Ai sensi del comma 14 dell'art. 1 della legge n. 190/2012 " Anticorruzione", "Entro il 15 dicembre di ogni anno, il dirigente individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo pubblica nel sito web dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la trasmette all'organo di indirizzo politico dell'amministrazione. Nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda o qualora il dirigente responsabile lo ritenga opportuno, quest'ultimo riferisce sull'attività".*

Dal momento che il comma 7 del citato art. 1 stabilisce che, negli enti locali, il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, nel segretario, salva diversa e motivata determinazione che nella fattispecie del comune di Montemurlo non si è verificata, presento pertanto la relazione di cui in oggetto, che costituisce il momento di sintesi dell'attività annuale, anche se la legge anticorruzione prevede comunque che il responsabile riferisca "nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda o qualora il dirigente responsabile lo ritenga opportuno".

\* \* \* \* \*

La presentazione della relazione 2013, ovviamente, assume una sua particolare rilevanza in quanto è legata alla prossima scadenza (il 31 gennaio 2014) del termine per l'adozione (e l'invio alla CIVIT (ora ANAC) e al dipartimento della Funzione pubblica) del primo Piano triennale per la prevenzione della corruzione (comma 5 dell'articolo 1 della legge 190/2012).

Lo scrivente ha già ultimata la redazione del predetto piano, che in atti è sottoposto all'esame e verifica dei responsabili apicali dell'ente, e che sarà sicuramente sottoposto all'approvazione della Giunta in tempi congrui con il predetto termine del 31 gennaio.

Naturalmente, in attesa dell'entrata in vigore del piano triennale 2014/2016, la presente relazione potrà e dovrà rendere e dar conto di quanto è stato fatto e/o predisposto nel comune ai sensi del piano provvisorio adottato dalla Giunta nella seduta del 2 aprile 2013 nonché in attuazio-

ne delle norme di legge e di quei principi di corretta amministrazione, che sono da tempo e comunque operanti anche negli enti locali, di derivazione legislativa, costituzionale e ordinaria, giurisprudenziale e dottrina.

\* \* \* \* \*

All'attualità, ritengo opportuno evidenziare le prime misure assunte in materia di prevenzione della corruzione, propedeutiche alla definizione del Piano, tenuto conto delle esigenze a cui questo deve rispondere, in base al comma 9, articolo 1, della legge 190/2012:

**a) individuare le attività, tra le quali quelle previste dal comma 16 (autorizzazione o concessione; scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi; concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati; concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera), nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione;**

La bozza di Piano, per questa finalità, individua anzitutto, all'art. 2, gli ambiti organizzativi ritenuti più esposti alla corruzione:

- a) area dei lavori pubblici e manutenzioni;
- b) area della programmazione e sviluppo del territorio;
- c) area competente alla gestione dello stato giuridico ed economico del personale;
- d) area dei servizi alla persona;
- e) area della programmazione e gestione delle risorse;
- f) area della vigilanza, trasporti e viabilità.

Quindi, sempre all'art. 2, individua le attività a rischio di corruzione, ripartendole in n. 16 tipologie:

- 1) attività oggetto di autorizzazione o concessione;
- 2) attività nelle quali si sceglie il 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 a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;
- 3) attività oggetto di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- 4) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del decreto legislativo n. 150 del 2009;
- 5) Atti e/o provvedimenti che comunque incidono sullo stato giuridico ed economico del personale dipendente che, creando un clima interno caratterizzato da diseguaglianze e privilegi, costituiscono terreno di coltura ottimale per l'insorgere di attività corruttive;
- 6) opere pubbliche e gestione diretta delle stesse, scelta del contraente e conseguente gestione dei lavori;
- 7) flussi finanziari e pagamenti in genere;
- 8) manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici comunali;
- 9) attività edilizia privata, cimiteriale, condono edilizio e sportello attività produttive;
- 10) controlli ambientali;
- 11) pianificazione urbanistica: strumenti urbanistici e di pianificazione di iniziativa privata;
- 12) rilascio autorizzazioni allo svolgimento di attività di vendita su aree pubbliche;
- 13) attività di accertamento, di verifica della elusione ed evasione fiscale;
- 14) Attività nelle quali si sceglie il contraente nelle procedure di alienazione e/o concessione di beni;
- 15) Attività di 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 – Espressione di pareri, nullaosta e *simili* obbligatori e facoltativi, vincolanti e non, relativi ad atti e provvedimenti da emettersi da parte di altri Enti e/o settori del Comune – rilascio di concessioni e/o autorizzazioni di competenza del settore – gestione dei procedimenti di settore riguardanti appalti e/o concessioni sia nella fase di predisposizione che nella fase di gestione dell'appalto o della concessione;

16) Atti e/o provvedimenti che incidono nella sfera giuridica dei cittadini.

**b) prevedere, per quelle attività, meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonee a prevenire il rischio di corruzione;**

La bozza di piano, all'art. 4, per quanto concerne i meccanismi di formazione delle decisioni, punta particolarmente su idonei percorsi formativi che sviluppino e migliorino le competenze individuali e la capacità del sistema organizzativo del Comune di assimilare una buona cultura della legalità traducendola nella quotidianità dei processi amministrativi e delle proprie azioni istituzionali. Le attività formative possono essere divise, per tipologia di destinatari, fra dipendenti “interessati” e dipendenti “coinvolti”, nei confronti dei quali sarà destinata una formazione differenziata secondo i ruoli.

Per quanto concerne, invece, l'attuazione ed il controllo delle stesse decisioni, l'art. 3 prospetta e disciplina un quadro assai variegato di misure di contrasto:

- i controlli;
- la trasparenza (cfr. il piano triennale della trasparenza);
- la rotazione del personale addetto alle aree a rischio corruzione;

più tutta una serie di altre misure di contrasto non coordinabili in categorie per materia.

Per quanto concerne i controlli, tengo a rilevare come quelli rivolti ai provvedimenti amministrativi (in particolare le determinazioni) presentano già, a Montemurlo, un quadro ben definito.

Infatti, a seguito dell'adozione del regolamento sui controlli interni (deliberazione n. 1/CC del 30/01/2013) e dopo un periodo di attuazione sperimentale, il comune ha già definito anzitutto la struttura che si attiva in ordine ai controlli interni (cfr. deliberazione n. 153/GM del 12.09.2013) ed ha poi definito la metodologia di indagine (cfr. deliberazione n. 182/GM del 12.11.2013).

Le tipologie di atti da sottoporre a controllo sono state individuate come segue:

- affidamento di lavori, servizi e forniture;
- determinazioni a contrarre;
- affidamenti in economia;
- concessione di benefici finanziari e vantaggi economici ad enti, associazioni e privati;
- affidamento incarichi professionali.

Questa attività di controllo interno è già stata avviata e sicuramente risulterà controllato, al momento della verifica a consuntivo, almeno il 10% di tutte le determinazioni adottate nell'ente nel corso dell'anno 2013.

**c) prevedere, per quella stessa attività, obblighi di informazione nei confronti del responsabile chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano;**

La bozza di piano, al riguardo, ha tradotto in termini operativi – determinando una precisa tempistica – un comportamento già in essere e strettamente collegato alla cultura amministrativa locale.

L'art. 8 della bozza, infatti, stabilisce che i responsabili di area e di servizio autonomo – vale a dire i *dirigenti* delle strutture di massima dimensione del comune - provvedono trimestralmente al monitoraggio del rispetto dei tempi procedurali e alla tempestiva eliminazione delle anomalie e provvedono ad informare trimestralmente il responsabile dell'anticorruzione. I risultati del monitoraggio devono essere consultabili nel sito web istituzionale del Comune, con cadenza annuale.

**d) monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;**

Quest'ultima prescrizione trova la sua concretizzazione negli articoli 6 (*compiti dei dipendenti*) e 7 (*monitoraggio flusso della corrispondenza*) della bozza di piano.

Ai sensi dell'art. 6, infatti, i dipendenti che svolgono le attività a rischio di corruzione, relazionano trimestralmente al responsabile apicale e ai suoi referenti il rispetto dei tempi procedurali e di qualsiasi altra anomalia accertata, indicando, per ciascun procedimento nel quale i termini non sono stati rispettati, le motivazioni in fatto e in diritto di cui all'art. 3 della legge 241/1990, che giustificano il ritardo.

Inoltre l'art. 7 stabilisce che l'ufficio protocollo, ai fini della verifica della effettiva avvenuta trasmissione della posta in entrata e, ove possibile, in uscita, anche mediante p.e.c., dovrà, con cadenza settimanale, trasmettere ad ogni responsabile apicale l'elenco della corrispondenza trasmessa e/o inviata anche tramite p.e.c..

Il responsabile, qualora ravvisi una anomalia nella documentazione ricevuta, segnala tale disfunzione tempestivamente al responsabile anticorruzione, al responsabile dell'ufficio protocollo e all'ufficio protocollo stesso per i provvedimenti di competenza.

**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;**

A tale riguardo, si ritiene opportuno fare riferimento al comma 8 dell'art. 8 del piano, ai sensi del quale i *dirigenti* devono monitorare, anche con controlli sorteggiati a campione tra i dipendenti adibiti alle attività a rischio di corruzione disciplinate nel presente piano, i rapporti aventi maggior valore economico (almeno il 10%) 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; del monitoraggio presentano trimestralmente, con decorrenza 2014, una relazione al responsabile della prevenzione della corruzione.

Questa disposizione va naturalmente coordinata con il disposto del comma 1 dell'art. 6 del piano, ai sensi del quale i dipendenti destinati a operare in settori e/o attività particolarmente esposti alla corruzione, i responsabili dei servizi, i referenti e i responsabili apicali, con riferimento alle rispettive competenze previste dalla legge e dai regolamenti vigenti, attestano di essere a conoscenza del piano di prevenzione della corruzione e provvedono a svolgere le attività per la sua esecuzione; essi devono astenersi, ai sensi dell'art. 6 bis legge 241/1990, in caso di conflitto di interessi, segnalando tempestivamente ogni situazione di conflitto, anche potenziale.

**f) individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori a quelli previsti dalla normativa vigente;**

Con riferimento a quest'ultima esigenza, si ritiene opportuno far riferimento alla serie di misure di contrasto non coordinabili in categorie per materia di cui alla precedente lettera b). Fra di esse, in questa sede, si ritiene utile evidenziare le seguenti:

- costante confronto tra il responsabile dell'anticorruzione, i responsabili di area e servizi autonomi ed i referenti;
- la completa informatizzazione dei processi;
- indizione, almeno sei mesi prima della scadenza dei contratti aventi per oggetto la fornitura dei beni e servizi, delle procedure di selezione secondo le modalità indicate dal D. lgs. 163/2006. Ogni responsabile indica, entro il mese di marzo di ogni anno, le forniture dei

- beni e servizi da appaltare nei successivi dodici mesi;
- analisi annuale del rischio delle attività che consiste nella valutazione delle probabilità che il rischio si realizzi e delle conseguenze che il rischio produce (probabilità ed impatto) per giungere alla determinazione del livello di rischio. Il livello di rischio è rappresentato da un valore numerico. Tale attività dovrà essere realizzata di concerto tra i responsabili ed i referenti con il coordinamento del responsabile della anticorruzione;
- previsione dei patti di integrità nelle procedure delle gare d'appalto;
- comunicazione al cittadino, imprenditore, utente che chiede il rilascio del provvedimento autorizzativo, abilitativo, concessorio oppure qualsiasi altro provvedimento o atto del responsabile del procedimento, del termine entro il quale sarà concluso il procedimento amministrativo, l'email dello stesso e il sito internet del Comune.

\* \* \* \* \*

Naturalmente il Piano triennale per la prevenzione della corruzione non costituisce un *unicum* avulso dalla cogente normativa di settore e deve rapportarsi necessariamente alle disposizioni emanate quasi in contemporanea con la legge n. 190/2012.

Al riguardo si evidenzia il contenuto dell'art. 3 del decreto legislativo n. 39/2013, che vieta il conferimento di incarichi a chi ha avuto una condanna di primo grado per reati contro la Pubblica Amministrazione.

Dal momento che il comune di Montemurlo è un ente medio/piccolo con popolazione inferiore a 20.000 abitanti e che dispone di quote poco più che simboliche in aziende pubbliche operanti *in house*, il divieto di cui al predetto art. 3 D. Lgs. 39/2013 opera esclusivamente con riferimento agli incarichi:

1. amministrativi di vertice (nei comuni con meno di 100.000 abitanti, vanno considerati tali solo quello di segretario generale);
2. dirigenziali interni ed esterni.

Tale disposizione deve essere considerata in uno con il disposto dell'articolo 35-bis del D. Lgs. n. 165/2001 (introdotto dal comma 46 della legge 190/2012) che stabilisce che i dipendenti e i dirigenti pubblici condannati per reati commessi da pubblici ufficiali contro una Pubblica Amministrazione, anche solamente in primo grado, non possono:

1. essere individuati come componenti, anche solo come segretari, di commissioni di concorso, nonché di selezione per le assunzioni di dipendenti e di progressioni di carriera;
2. essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, alle acquisizioni di beni, forniture e servizi, alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;
3. essere individuati come componenti di commissioni per la scelta di contraenti per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere.

Il riferimento agli incarichi dirigenziali, per esplicita indicazione dello stesso decreto, comprende anche quelli di posizione organizzativa negli enti privi di dirigenti e quelli a tempo determinato, in base all'articolo 110 del D. Lgs n. 267/2000. I reati interessati sono contenuti nel capo 1, titolo II, libro 2° del codice penale.

I principali sono: peculato (in tutte le sue ipotesi, cioè anche d'uso); peculato mediante profitto dell'errore altrui; malversazione a danno dello Stato; indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato; concussione; corruzione (in tutte le sue forme, cioè sia per l'esercizio della funzione

che per atto contrario ai doveri di ufficio che in atti giudiziari e di una persona incaricata di pubblico servizio); induzione indebita a dare o promettere utilità; istigazione alla corruzione e/o alla concussione; abuso d'ufficio; utilizzazione di invenzioni o scoperte conosciute per ragione d'ufficio; rivelazione e utilizzazione di segreti di ufficio; rifiuto di atti d'ufficio e interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità.

La CIVIT (ora ANAC) ha chiarito che in caso di condanna in primo grado seguita da prescrizione questi divieti continuano a produrre i propri effetti.

Considerato che questo Ente, come già sopra evidenziato, è un ente medio/piccolo on popolazione inferiore a 20.000 abitanti e che dispone di quote poco più che simboliche in aziende pubbliche operanti *in house* e che, di conseguenza, il divieto di cui al predetto art. 3 D. Lgs. 39/2013 opera esclusivamente con riferimento agli incarichi:

1. amministrativi di vertice (nei comuni con meno di 100.000 abitanti, vanno considerati tali solo quello di segretario generale);
2. dirigenziali interni ed esterni;

va anzitutto rilevato che il conferimento dei predetti incarichi attiene ad una precisa e specifica competenza attribuita dalla legge al Sindaco, il quale nomina il segretario comunale e conferisce gli incarichi di responsabile degli uffici e servizi (art. 50, comma 10, del D. Lgs. n. 267/2000).

Tenuto conto della cogenza delle disposizioni in commento, si ritiene che la disposizione dell'art. 3 del decreto legislativo n. 39/2013, nella fattispecie di questo ente, investa direttamente il sindaco della sua applicazione, mentre invece il disposto dell'articolo 35-bis del D. Lgs. n. 165/2001 (introdotto dal comma 46 della legge 190/2012) trova già nel piano triennale gli strumenti per la sua applicazione, sia per quanto concerne il controllo, attribuito al servizio *personale*, sulla composizione delle commissioni di concorso, sia per quanto concerne il controllo, attribuito al responsabile anticorruzione ed alle qualifiche apicali, sugli altri incarichi previsti.

Le qualifiche apicali, infatti,

1. concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti;
2. 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;
3. provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio 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.

\* \* \* \* \*

Le invio la presente relazione ai sensi e per gli effetti del comma 14 dell'art. 1 della legge n. 190/2012 " Anticorruzione" ed al contempo provvedo ad inoltrarne copia all'U.R.P. per la sua pubblicazione nel sito web dell'amministrazione, rimanendo a disposizione per ogni eventuale richiesta mi venisse rivolta.

Con osservanza

IL SEGRETARIO GENERALE  
responsabile locale anticorruzione  
(dott. Santi Alessandro Spagnesi)