



UNIONE DEI COMUNI VALLI DEL RENO, LAVINO E SAMOGGIA

COMUNI DI CASALECCHIO DI RENO, MONTE SAN PIETRO, SASSO MARCONI, VALSAMOGGIA E ZOLA PREDOSA

LINEE DI INDIRIZZO PER L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 6 NOVEMBRE 2012 N.190 "DISPOSIZIONI PER LA PREVENZIONE E LA REPRESSIONE DELLA CORRUZIONE E DELL'ILLEGALITÀ NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE" IN MATERIA DI AGGIORNAMENTO DEL PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

A. Il quadro normativo

La legge 6 novembre 2012 "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*" si inserisce nel quadro delle disposizioni di legge volte a contrastare il fenomeno corruttivo all'interno della Pubblica Amministrazione, anche in attuazione delle disposizioni della Convenzione Onu contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale Onu il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116, e della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata ai sensi della legge 28 giugno 2012 n.110.

La legge n. 190/12 si segnala, tra l'altro, per aver previsto l'obbligo delle Amministrazioni centrali, come pure degli enti locali, delle società partecipate e di quelle controllate da enti pubblici di redigere ed aggiornare annualmente il Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC) e di procedere alla sua pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente".

*

B. La nozione di corruzione nell'ambito della legge 6 novembre 2012 n.190, nel Piano Nazionale Anticorruzione e nei Piani Triennali di prevenzione della corruzione: il corretto agire della Pubblica Amministrazione come strumento di contrasto del fenomeno corruttivo

Secondo l'ampia definizione elaborata dall'art. 2.1 del Piano Nazionale Anticorruzione, anche in linea con le finalità indicate dall'art. 5 Convenzione Onu contro la corruzione, il fenomeno della "*corruzione*" risulta integrato non solo dalle fattispecie delittuose previste dalle norme di legge (artt. 318, 319 e 319 ter c.p.), ma anche da "*tutte le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo*", vale a dire dalle "*varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati*".

In termini ancora più espliciti, la determinazione Anac 28 ottobre 2015 n. 12 "*Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione*" ha evidenziato la coincidenza della nozione di corruzione con quella di "*maladministration*", *intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a*



UNIONE DEI COMUNI VALLI DEL RENO, LAVINO E SAMOGGIA

COMUNI DI CASALECCHIO DI RENO, MONTE SAN PIETRO, SASSO MARCONI, VALSAMOGGIA E ZOLA PREDOSA

causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari” e con “atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell’interesse pubblico e pregiudicano l’affidamento dei cittadini nell’imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse”.

La nozione di corruzione ha, quindi, una portata ben più ampia di quella penalistica e si estende a tutte le condotte, di amministratori e di funzionari, anche non preventivamente tipizzate, che, per il fatto di rispondere ad interessi particolari, anziché a quello generale, influiscono sull’efficienza dell’azione amministrativa e sul rapporto di fiducia tra il singolo cittadino e la collettività, da un lato, e la Pubblica Amministrazione, dall’altro.

In tale ottica, prima ancora della soluzione penale, avente natura necessariamente repressiva ed, in quanto tale, destinata ad intervenire ex post, il primo ed essenziale strumento di contrasto alla corruzione consiste nel perseguire il corretto agire della Pubblica Amministrazione secondo i principi di legalità, efficienza, efficacia, economicità, pubblicità e trasparenza previsti dall’art. 1 legge 7 agosto 1990 n. 241.

*

D. Il Piano Nazionale Anticorruzione ed i Piani Triennali di prevenzione della corruzione

Tra gli strumenti elaborati al fine di contrastare il fenomeno corruttivo nell’ampia accezione di cui si è detto, particolare rilevanza assumono il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) ed il Piano Triennale per la prevenzione della corruzione, previsti entrambi dall’art. 1 legge n.190/2012.

Il PNA è chiamato a definire, su base triennale, la strategia di prevenzione a livello nazionale ed, in particolare, gli obiettivi strategici e le azioni di attuazione, nonché le linee guida per l’adozione, da parte delle singole Amministrazioni, dei PTPC.

Il PTPC è, dal canto suo, chiamato a definire le strategie concrete di prevenzione nel contesto nel quale l’Amministrazione opera concretamente, nella logica della individuazione delle aree e dei livelli di rischio, degli interventi organizzativi volti a prevenire il rischio, dei controlli sulla gestione del rischio e delle procedure di selezione e di formazione dei dipendenti a rischio.

In tale contesto, il PTPC rappresenta un essenziale (anche se non l’unico) strumento di prevenzione dal fenomeno corruttivo a livello decentrato, fondato su valutazioni che investono il pericolo di disfunzioni a livello organizzativo.

Per poter essere realmente efficace, occorre che il PTPC sia l’esito di una attività dinamica di analisi e di elaborazione sostanziale e non meramente formalistica delle misure di prevenzione e che, lungi dall’aver natura meramente ricognitiva, esso diventi parte integrante del processo decisionale e strumento operativo.

*



UNIONE DEI COMUNI VALLI DEL RENO, LAVINO E SAMOGGIA

COMUNI DI CASALECCHIO DI RENO, MONTE SAN PIETRO, SASSO MARCONI, VALSAMOGGIA E ZOLA PREDOSA

E. Il Piano Triennale di prevenzione della corruzione e gli altri strumenti organizzativi, di pianificazione e di controllo a disposizione dell'Ente.

La stretta correlazione tra buon agire amministrativo (sotto il profilo dei principi di legalità, di efficienza, efficacia, economicità, pubblicità e trasparenza) e contrasto al fenomeno corruttivo rende ragione della ineludibile connessione tra PTPC, piano della performance (quale strumento che “*individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori*”), relazione della performance (quale documento chiamato ad evidenziare “*i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato*” secondo le definizioni dell’art. 10 D.Lgs. 27 ottobre 2009 n.150), sistema di misurazione e di valutazione della performance, tutti gli strumenti di programmazione e controllo e piano triennale per la trasparenza ed integrità, secondo la definizione dell’art. 10 D.Lgs. 14 marzo 2013 n.33.

L’integrazione tra PTPC ed altri strumenti rappresenta il presupposto della efficacia e della sostenibilità, sul piano organizzativo e su quello del perseguimento dei risultati, della strategia di prevenzione della corruzione espressa dal PTPC, la quale deve trovare un puntuale riscontro negli obiettivi operativi assegnati alla struttura ed ai singoli.

La correlazione tra PTPC e misure in materia di performance implica che l’attuazione delle misure nel PTPC costituisca uno degli elementi di valutazione del personale dirigenziale e, per quanto possibile, di quello non dirigenziale.

*

F. Le modalità di redazione del PTPC: analisi ed elaborazione

L’efficacia del PTPC come strumento preventivo di contrasto alla corruzione risulta direttamente proporzionale allo svolgimento di una serie di attività analizzate, da ultimo, nella determinazione Anac n. 12 del 28 ottobre 2015.

Si intende fare riferimento:

- A) alla corretta analisi del contesto di riferimento dell’Amministrazione, esterno ed interno ed, in particolare, alla individuazione sia dei rischi che possono provenire dal contesto territoriale (specie in epoca di crisi economica), sia delle aree che, all’interno della struttura, risultano maggiormente esposte al rischio di corruzione.

Al fine di poter essere efficace, l’analisi del contesto deve essere svolta in una dimensione dinamica, così da poter recepire le modifiche che si producono sia sul territorio e nella società, sia all’interno dell’Amministrazione.



UNIONE DEI COMUNI VALLI DEL RENO, LAVINO E SAMOGGIA

COMUNI DI CASALECCHIO DI RENO, MONTE SAN PIETRO, SASSO MARCONI, VALSAMOGGIA E ZOLA PREDOSA

La ricostruzione del contesto esterno presuppone una lettura critica e non formalistica delle dinamiche territoriali di riferimento, nonché delle pressioni alle quali, anche in via indiretta, amministratori e struttura possono essere esposti.

L'analisi del contesto interno deve investire tutta l'attività svolta dall'Amministrazione e si basa sui dati a disposizione dell'Ente, tra i quali quelli desumibili dai documenti programmatori o di rendicontazione elaborati dall'Ente, nonché sulla mappatura dei processi organizzativi, da realizzarsi con modalità tali da garantire, all'esito, la redazione di un elenco di processi distinti sulla base delle aree e delle strutture organizzative.

L'analisi del contesto interno deve tradursi nell'individuazione delle aree di rischio, distinte, all'esito delle valutazioni descritte sub b), per livello di rischio.

B) all'analisi e la valutazione del rischio insito in ogni processo oggetto di mappatura, distinta per identificazione degli eventi rischiosi, analisi del rischio e delle cause degli eventi rischiosi e ponderazione del rischio.

Si tratta di un'attività di rilevanza centrale, in quanto l'individuazione del rischio costituisce il necessario presupposto dell'elaborazione e dell'adozione delle misure di prevenzione e contrasto.

Essa deve essere svolta ad ampio raggio, previo utilizzo di tutte le fonti conoscitive a disposizione dell'Ente e deve tradursi:

- a) nell'individuazione della tipologia di rischio insita in ogni processo oggetto di mappatura,
- b) nella determinazione del livello di rischio per ogni tipologia del rischio, da parametrarsi alle caratteristiche specifiche dell'attività dell'Ente,
- c) nell'individuazione delle cause degli eventi rischiosi;
- d) nella ponderazione del rischio, volta a determinare le priorità di intervento da parte dell'Amministrazione nella fase di gestione del rischio.

C) alla gestione e trattamento del rischio, volta a neutralizzare o, quantomeno, ridurre il rischio.

Il trattamento del rischio deve essere attuato tenendo conto delle valutazioni operate in fase di ponderazione del rischio ai fini della scelta delle priorità sulle quali l'Amministrazione è chiamata ad intervenire e si traduce nell'elaborazione di concrete misure di trattamento del rischio volte a neutralizzare il rischio che siano parametrize alle caratteristiche organizzative dell'Ente, che risultino sostenibili, sotto il profilo economico ed organizzativo e che individuino:



UNIONE DEI COMUNI VALLI DEL RENO, LAVINO E SAMOGGIA

COMUNI DI CASALECCHIO DI RENO, MONTE SAN PIETRO, SASSO MARCONI, VALSAMOGGIA E ZOLA PREDOSA

- a) i soggetti responsabili dell'attuazione della misura
- b) la tempistica di attuazione della misura
- c) le verifiche periodiche volte al monitoraggio periodico dell'efficacia delle misure del PTPC.

Il monitoraggio del PTPC costituisce lo strumento di verifica volto ad apportare i correttivi che dovessero rendersi necessari.

In attuazione dell'obbligo di aggiornamento annuale del PTPC, in coerenza con il PNA 2013 – 2016 e con la determinazione ANAC 28 ottobre 2015 n. 12 “*Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione*”, l'Unione dei Comuni Valli del Reno, Lavino e Samoggia esprime le linee di indirizzo di seguito articolate:

- procedere ad una preliminare ed approfondita valutazione del contesto, esterno ed interno, alla luce di tutti i dati disponibili, ivi compresi quelli desumibili dagli strumenti di programmazione, rendicontazione e controllo elaborati dall'Ente;
- procedere, per quanto concerne il contesto interno, alla mappatura dei processi ed alla redazione, all'esito, di un elenco di processi distinti sulla base delle aree e delle strutture organizzative;
- procedere all'analisi del rischio e delle sue cause sulla base di tutte le fonti a disposizione dell'Ente, alla determinazione del livello di rischio ed alla sua ponderazione ed integrare tali dati nell'elaborazione dell'elenco di processi;
- procedere al trattamento del rischio sulla base delle valutazioni operate in fase di ponderazione del rischio ed elaborare concrete misure di trattamento del rischio da inserire nell'elenco dei processi, recanti l'indicazione dei soggetti responsabili dell'attuazione della misura e della tempistica di attuazione della stessa;
- procedere al monitoraggio semestrale del PTPC;
- svolgere le attività sopra delineate coinvolgendo tutti i portatori di interesse, all'interno ed all'esterno dell'Amministrazione, promuovendo la più ampia partecipazione e pubblicando il PTPC nella sezione Amministrazione trasparente.