



Consorzio per la Gestione di Servizi Comunali

Via G. Marconi n. 6
60030 Serra de' Conti (An)
C.F./P.IVA: 01090170422
Iscr. REA Ancona n. 132208
Tel. 0731 879275 - Fax 0731 878396
E-mail: info@cogesco.org
PEC: consorziocogesco@pec.it

LINEE GUIDA PER L'ELABORAZIONE DEL PIANO ANTICORRUZIONE

Approvate con Deliberazione dell'Assemblea Consortile n. 20 del 08/08/2013
- Allegato A -

Comuni del Consorzio

Arcevia, Barbara, Castel Colonna, Castelleone di Suasa, Monterado, Ostra, Ostra Vetere, Ripe, Senigallia, Serra de' Conti

LINEE GUIDA PER L'ELABORAZIONE DEL PIANO ANTICORRUZIONE

La legge 6 novembre 2012 n. 190 - *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione* -, d'ora in poi denominata "Legge anticorruzione", individua nel Piano lo strumento finalizzato a prevenire la corruzione e l'illegalità nella pubblica amministrazione e prevede espressamente che questo soddisfi le seguenti esigenze:

- individuare le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione;
- prevedere, per queste attività, meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- prevedere e organizzare i flussi informativi nei confronti del responsabile anticorruzione;
- monitorare il rispetto dei termini procedurali;
- 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;
- individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge,

e che sia strutturato in maniera tale da:

- valutare il livello di esposizione delle strutture organizzative al rischio di corruzione;
- indicare gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio;
- individuare procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione;
- prevedere la rotazione del personale inserito nelle strutture organizzative maggiormente esposte al rischio.

Il tratto peculiare che identifica l'illegalità dell'agire amministrativo è la strumentalizzazione delle potestà pubblicistiche; e cioè l'esercizio delle potestà pubblicistiche diretto al conseguimento di un fine diverso o estraneo rispetto a quello previsto da norme giuridiche o dalla natura della funzione.

I tratti salienti della corruzione, invece, sono stati messi in evidenza dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nella circolare n. 1 del 25 gennaio 2013.

Secondo la Presidenza, il concetto di corruzione va inteso in senso lato, così da ricomprendervi anche le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale dei comportamenti, un soggetto, nell'esercizio dell'attività amministrativa, abusi del potere che gli è stato affidato al fine di ottenere un vantaggio privato. Inoltre, le situazioni rilevanti di corruzione riguardano non solo (ovviamente) tutti i reati contro la Pubblica Amministrazione, ma anche, e soprattutto, tutti i casi di malfunzionamento della macchina amministrativa, causati dall'uso "privato" delle funzioni e dei poteri attribuiti.

Per quanto riguarda il concetto di rischio, questo viene comunemente definito come il grado di probabilità che un determinato evento si verifichi e il livello di idoneità di questo evento a compromettere la realizzazione degli obiettivi che un'organizzazione si è data.

In sintesi, è possibile affermare che il Piano anticorruzione rappresenta lo strumento con il quale l'amministrazione, analizzando e intervenendo sulla propria organizzazione, individua i comportamenti che potenzialmente (e quanto potenzialmente) hanno come conseguenza un abuso della funzione affidata, che si traduce in un malfunzionamento della macchina amministrativa, che, a sua volta, provoca una strumentalizzazione delle potestà pubblicistiche.

Di conseguenza, il Piano deve prevedere, in relazione alla natura e alla dimensione dell'organizzazione e al tipo di attività svolte, misure idonee a garantire lo svolgimento dell'attività nel rispetto della legge e a scoprire ed eliminare tempestivamente situazioni di rischio della perpetrazione dei comportamenti illegali o corrotti.

Il Piano anticorruzione, quindi, assume il ruolo di strumento di "organizzazione dell'organizzazione"; lo strumento, cioè, che l'ente adotta per evitare che, all'interno della propria struttura, si tengano comportamenti illegali o corrotti, aventi anche rilevanza penale.

In questa prospettiva, quindi, il Piano anticorruzione può legittimamente annoverarsi tra gli strumenti di *risk management*.

La metodologia di elaborazione di questa tipologia di strumenti prevede due fasi essenziali:

1. la mappatura del rischio, che, a sua volta, si articola nei seguenti momenti:
 - a. identificazione delle aree a rischio;
 - b. analisi e valutazione del rischio;
 - c. individuazione dei processi sensibili;
2. la gestione del rischio, che si articola in:
 - a. fissazione dei protocolli operativi e loro articolazione in procedure;
 - b. fissazione del flusso informativo;
 - c. individuazione dei meccanismi di aggiornamento del Piano.

Per quanto riguarda le aree a rischio, alcune di esse sono identificate direttamente dalla legge anticorruzione (articolo 1 comma 16): autorizzazioni, concessioni, gare; ausili pecuniari pubblici e, in genere vantaggi a soggetti pubblici e privati; concorsi pubblici.

Sulla base dell'analisi organizzativa propedeutica all'elaborazione del Piano, potranno ovviamente essere individuate ulteriori aree a rischio, tra le quali rientra la gestione del patrimonio consortile.

Per quanto riguarda la valutazione del rischio, appare utile fare riferimento ai principi contenuti nell'articolo 17 del decreto legislativo n. 81/2008, il quale, in relazione alla valutazione dei rischi in materia di igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro afferma che "*il datore vi provvede con criteri di semplicità, brevità e comprensibilità, in modo da garantirne la completezza e l'idoneità quale strumento operativo di pianificazione degli interventi*".

Il Piano, quindi, dovrà concentrare la propria attenzione su aspetti e comportamenti precisi. La sua reale efficacia preventiva dipenderà dall'elaborazione di procedure concrete, calate sulla concreta realtà operativa delle strutture.

Oggetto della valutazione del rischio, quindi, sono i processi che si svolgono all'interno delle aree a rischio (il processo produttivo può essere definito come la serie di operazioni e attività tra loro ordinate e coordinate, per la creazione di un prodotto; e che, per questa caratteristica, si differenzia in maniera sostanziale dal procedimento).

Il processo, infatti, riguarda le modalità concrete attraverso le quali l'amministrazione ordinariamente opera.

Nel Consorzio il rischio, generalmente, si concretizza in condotte che favoriscono o sfavoriscono soggetti con i quali si intrattengono rapporti di qualsiasi natura, sia direttamente che indirettamente.

Il rischio, in questi casi, è particolarmente elevato nei casi in cui il rapporto non sia preesistente al processo produttivo posto in essere dal pubblico dipendente, per la frequentazione abituale in ragione del lavoro.

Questo può qualificarsi come rischio di primo livello, ovvero a prescindere dal fatto che il dipendente riceva o meno una corrispondente utilità dal suo comportamento.

Si ritiene, infatti, che lo sviamento dall'interesse pubblico possa concretizzarsi nell'ipotesi rappresentata in maniera naturale, senza piena consapevolezza del disvalore del proprio comportamento.

Combattere il rischio di primo livello è lo scopo prevalente del Piano, in quanto si ritiene che tale livello sia di per sé atto ad erodere la cultura della legalità e si ponga come prodromico a più gravi fatti.

Il secondo livello di rischio è rappresentato dall'accettazione di prestazioni di favore, non altrimenti giustificate, da parte di soggetti con i quali s'intrattengono rapporti di lavoro, anche talvolta occasionali.

Tale tipologia di rischio rileva come ipotesi distinta dall'accettazione di regali e utilità, in quanto le prestazioni non sono né immediatamente né direttamente collegate a ricevere qualcosa in cambio e spesso non appaiono neppure come vere e proprie prestazioni di favore.

Identificato, analizzato e valutato il rischio, occorrerà individuare le misure, e cioè i comportamenti organizzativi, necessari a eliminarlo o ridurlo al minimo possibile, attraverso la definizione di linee di condotta primarie, da concretizzare, specificare e contestualizzare tramite procedure operative.

A questo scopo, si forniscono alcuni principi e linee di condotta da seguire per l'elaborazione del Piano anticorruzione:

- coinvolgimento, ai fini della individuazione delle aree a rischio e della valutazione dei rischi, del personale investito di responsabilità all'interno del Consorzio;
- coinvolgimento del suddetto personale nella proposta e nella definizione delle misure di prevenzione e dei sistemi di monitoraggio;
- introduzione di adeguate forme interne di controllo specificamente dirette alla prevenzione e all'emersione di vicende di possibile esposizione al rischio corruttivo;
- monitoraggio e pubblicazione, per ciascuna attività, del rispetto dei termini di conclusione del procedimento;
- previsione, in relazione al livello di rischio, di specifiche e particolari misure di contrasto (per esempio: procedimenti a disciplina rinforzata; controlli specifici; particolari valutazioni *ex post* dei risultati raggiunti; particolari misure nell'organizzazione degli uffici e nella gestione del personale addetto; particolari misure di trasparenza sulle attività svolte);
- adozione di adeguati sistemi di rotazione del personale addetto alle strutture a rischio, per evitare che possano consolidarsi rischiose posizioni "di privilegio" nella gestione di certe attività correlate alla circostanza che lo stesso soggetto si occupi personalmente per lungo tempo dello stesso tipo di procedimenti e si relazioni sempre con gli stessi utenti. Tale meccanismo dovrà, comunque, assicurare le necessarie competenze delle strutture;
- adozione di misure che garantiscano il rispetto delle norme del codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui al comma 44 della legge n. 190 e delle prescrizioni contenute nel Piano Triennale della trasparenza;
- previsione di fattispecie di responsabilità disciplinare per il mancato rispetto del Piano anticorruzione e del Programma Triennale della trasparenza;
- adozione di misure volte alla vigilanza sull'attuazione delle disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi;
- adozione di misure di verifica dell'attuazione delle disposizioni di legge in materia di autorizzazione di incarichi esterni (già disciplinate dall'apposito regolamento consortile);
- disciplina specifica del conflitto di interessi, con particolare attenzione: ai rapporti di coniugio, parentela e affinità con i soggetti titolari di procedimenti o destinatari di provvedimenti amministrativi, i loro rappresentanti, o dipendenti in posizioni di

responsabilità e i soggetti collegati; ai rapporti di lavoro, contrattuali e di affari intercorsi, direttamente o indirettamente, nell'ultimo triennio. L'interessato deve prestare dichiarazione dal contenuto positivo o negativo, a seconda delle circostanze. In caso positivo, scatta l'obbligo di astensione;

- salvo il configurarsi di ipotesi di responsabilità penale, previsione di fattispecie di responsabilità disciplinare per mancata o non veritiera dichiarazione o per mancata astensione in caso di conflitto.

Oltre a tutto ciò, gli atti a contenuto normativo generale di competenza dell'ente dovranno essere elaborati tenendo conto anche delle finalità di prevenzione della corruzione e del rispetto dell'obbligo di trasparenza.

In questa stessa ottica, sarà, inoltre, necessario "rivedere" e conseguentemente adeguare gli atti a contenuto generale attualmente "in uso".

Oltre a contenere tutte le misure di mappatura e gestione del rischio illegalità e corruzione, che attengono, ovviamente, il concreto agire operativo del Consorzio, il Piano dovrà riservare un posto importante alle previsioni relative al Programma Triennale per l'integrità e la trasparenza.

Aspetto, questo, che attiene più che altro alla comunicazione all'esterno dell'immagine di un'Amministrazione integra.

La trasparenza, e cioè l'accessibilità totale, infatti, rappresenta anche un'efficace strumento di prevenzione e contrasto della corruzione, poiché rende visibili il mancato rispetto dei principi che regolano l'attività amministrativa (prima di tutto, efficienza, efficacia, economicità e imparzialità) e le situazioni di cattivo funzionamento della macchina amministrativa.