



Cremona

COMUNE DI CREMONA

**PRIME MISURE IN MATERIA DI AZIONI DI
PREVENZIONE E DI CONTRASTO AL
FENOMENO DELLA CORRUZIONE**

Il presente documento contiene le prime misure che il Comune di Cremona intende porre in essere a titolo di azioni preventive nel contrasto al fenomeno della corruzione, nelle more dell'approvazione, da parte della CIVIT, del Piano Nazionale Anticorruzione e della determinazione da parte della Conferenza Unificata Stato Regioni Autonomie Locali degli indirizzi di dettaglio di cui all'art. 1 – comma 60 della Legge 190/2012.

Esso si articola nei seguenti capitoli:

1) LA MAPPATURA DEI RISCHI

Vengono indicati, in relazione alle Aree di rischio di cui al comma 16 dell'articolo 1 della legge 190/2012 e a una categoria residuale di Area di rischio, i procedimenti amministrativi e le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione.

2) LE MISURE DI PREVENZIONE DEL RISCHIO.

La seconda parte del presente documento riporta le misure di prevenzione dei rischi contenute nella relativa mappatura .

Gli strumenti attraverso i quali le misure di prevenzione trovano attuazione possono essere classificati come segue:

- Le direttive (tese a favorire comportamenti conformi alle leggi e ai principi di buona amministrazione),
- Il sistema dei controlli interni vigenti nell'Ente ai sensi del D.L. 174/2012
- Il sistema di controllo a campione sugli atti dirigenziali
- Il monitoraggio dei tempi di conclusione dei procedimenti
- I meccanismi di sostituzione in caso di inerzia e ritardi sui tempi di conclusione dei procedimenti
- Il sistema dei controlli rafforzati negli ambiti di attività rientranti tra quelle previste dall'art. 1 comma 16 – della Legge 190/2012
- Le misure di trasparenza e di pubblicità in ossequio a quanto disposto dalla Legge

190/2012 e dal Decreto Legislativo 33/2013

- La formazione del personale
- Il codice comportamentale
- L'assegnazione di specifici obiettivi di PEG/PDO per l'attuazione delle misure contenute nel Piano anticorruzione.
- La segnalazione di irregolarità all'indirizzo:
segretario.generale@comune.cremona.it
- La rotazione dei dipendenti maggiormente esposti al rischio corruzione.

3) INDIRIZZI GENERALI

La terza parte del presente documento riporta indirizzi generali in merito alle modalità di stesura dei provvedimenti amministrativi, di espletamento di particolari procedimenti amministrativi, al codice di comportamento e alla formazione del personale.

CAPITOLO 1

I SETTORI E LE ATTIVITA' PARTICOLARMENTE ESPOSTI ALLA CORRUZIONE

Le attività a rischio di corruzione al momento individuate all'interno dell'Ente sono le seguenti:

- a) autorizzazioni per impieghi ed incarichi che possono dare origine a incompatibilità (art. 53 D.Lgs. 165/2001 come modificato dai commi 42 e 43 della Legge 190/2012);
- b) attività oggetto di autorizzazione o concessione;
- c) 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 ai lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;
- d) le attività oggetto di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a Persone Fisiche e Giuridiche ed Enti, pubblici e privati;
- e) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera;
- f) rilascio carte di identità, rilascio cittadinanza italiana, trasferimenti di residenza, smembramenti nuclei familiari;
- g) controllo informatizzato della presenza;
- h) progettazione opere pubbliche, direzione lavori delle stesse ed in ogni caso, tutte le attività successive alla fase inerente l'aggiudicazione definitiva;
- i) interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici comunali;
- j) pianificazione urbanistica, strumenti urbanistici e di pianificazione di iniziativa privata;
- k) attività edilizia privata, condono edilizio;
- l) rilascio autorizzazioni allo svolgimento di attività di vendita su aree pubbliche;
- m) attività di accertamento di verifica della elusione ed evasione fiscale;
- n) sussidi e contributi di vario genere a sostegno del reddito;
- o) attività di polizia locale;
 - procedimenti sanzionatori relativi ad illeciti amministrativi e penali;
 - accertamento ed informazione svolta per conto di altri enti;
 - espressione di pareri, nulla osta etc, obbligatori o facoltativi, vincolanti e non, relativi ad atti e provvedimenti da emettersi da parte

degli enti negli ambiti dal punto a) al punto o).

CAPITOLO 2

LE MISURE DI PREVENZIONE

A) LE MISURE DI PREVENZIONE DEL RISCHIO DI IMMEDIATA APPLICAZIONE IN QUANTO PREVISTE DA NORME DI LEGGE GIA' IN VIGORE

- Rispetto della distinzione tra attività di indirizzo politico e attività gestionale. Occorre profonda collaborazione tra gli Amministratori e il personale del Comune, nel rispetto dei rispettivi ruoli ricoperti e delle funzioni e responsabilità in ossequio ai principi convenuti nel Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267.

- Rispetto delle azioni in materia di pubblicità e trasparenza. Il Piano di prevenzione della corruzione individua nel rispetto dei principi di trasparenza e pubblicità una leva fondamentale per le finalità del Piano stesso. Ogni dirigente deve attuare le previsioni contenute nelle disposizioni legislative vigenti, tra cui il Decreto Legislativo 33/2013, nonché quelle contenute nel presente documento.

- Utilizzo dei risultati del Rapporto sui controlli interni successivi di regolarità amministrativa e contabile, di cui al Regolamento approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 5 del 28 gennaio 2013 per il miglioramento continuo dell'azione amministrativa. Migliorare la qualità dei provvedimenti amministrativi attraverso l'utilizzo dei risultati prodotti dall'attività di controllo.

- Obbligo di segnalazione di possibili situazioni sintomatiche di fenomeni corruttivi, da parte del personale dell'Ente all'indirizzo di posta elettronica segretario.generale@comune.cremona.it

E' indispensabile il contributo di tutto il personale dell'Ente, al fine di consentire l'emersione di comportamenti non conformi ai principi del buon andamento della Pubblica Amministrazione. A tal fine l'art. 54 bis del decreto legislativo n. 165/2001 prevede che, "fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico 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 rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia". In tal caso deve

essere garantito l'anonimato del soggetto che ha proceduto alla segnalazione.

- Rispetto delle previsioni normative in tema di proroghe e rinnovi.

Occorre evitare il ricorso a proroghe o rinnovi di affidamenti di qualsivoglia genere e in ogni caso, in via del tutto eccezionale, e con provvedimento debitamente motivato, limitato ai soli casi previsti dalla legge, al fine di non incorrere in responsabilità amministrativa, disciplinare o penale.

A tal fine viene previsto l'obbligo di procedere, di norma, almeno sei mesi prima della scadenza dei contratti aventi per oggetto la fornitura di beni e servizi, alla indicazione delle procedure di selezione secondo le modalità indicate dal Decreto Legislativo 163/2006, nonché alla pubblicazione, entro il 31 gennaio di ogni anno, sul sito istituzionale dell'Ente, dell'elenco delle procedure di gara di fornitura di beni, servizi e lavori previsti nel corso dell'anno.

- Contenimento delle fattispecie di affidamento diretto, nell'osservanza delle indicazioni contenute nelle linee operative prospettate dai Piani Esecutivi di Gestione (PEG), che dovranno riportare massimali di importo inferiori a quelli consentiti dalla legge ed in ogni caso l'obbligo di esperimento di indagini di mercato.

- Rispetto della normativa in tema di incarichi extra ufficio.

- Divieto di accettare qualsiasi forma di regalia, anche di modico valore.

- Obbligo di riscossione tempestiva dei canoni e di recupero coattivo delle morosità.

A tal proposito si evidenzia che l'inerzia rispetto agli obblighi di accertamento e di avvio delle procedure di riscossione coattiva può essere fonte di responsabilità contabile e disciplinare.

- Puntuale utilizzo delle check-list del sistema di controllo interno per la predisposizione degli atti amministrativi.

Migliorare la qualità dei provvedimenti amministrativi attraverso il recepimento, in sede di formazione degli stessi, dei rilievi formulati dagli Organi di Controllo.

I provvedimenti conclusivi devono riportare la descrizione del procedimento svolto, richiamando tutti gli atti endoprocedimentali necessari ad addivenire alla decisione finale. I provvedimenti devono essere esaurientemente motivati. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione in relazione alle risultanze dell'istruttoria, dovendo in ogni caso emergere in maniera chiara ed oggettiva la sussistenza dell'interesse pubblico. Lo stile ed il linguaggio devono essere il più possibile semplici e diretti.

- Divieto di frazionamento del valore dell'appalto. Il frazionamento del valore degli appalti è statisticamente, a livello nazionale, lo strumento più utilizzato per

favorire affidamenti diretti.

La misura previene questo comportamento non conforme.

- Ricorso a CONSIP e al MEPA (o all'analogo mercato della R.T.) per forniture e servizi per acquisizioni sotto soglia comunitaria.

Anche questa misura è obbligatoria per legge. Il mancato rispetto è fonte di danno erariale.

- Attestazione motivata rispetto alla congruità dell'offerta, anche nel caso di affidamenti in house providing.

Le motivazioni per le quali una offerta è ritenuta congrua, debbono essere sempre esplicitate. In tal senso si ricorda l'obbligatorietà di vagliare le offerte presenti sul mercato (indagine di mercato) o l'esperimento di procedure che permettono il confronto fra più preventivi. Tali motivazioni occorrono anche rispetto agli affidamenti in house.

- Rispetto delle previsioni normative e regolamentari in tema di conferimento di incarico di collaborazione esterna ex art. 7, co. 6 e 6 bis del D.Lgs. 165/2001 (co.co.co., collaborazioni autonome professionali, collaborazioni occasionali).

- Massima pubblicizzazione delle opportunità e modalità di accesso a concessioni ed erogazioni di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed Enti pubblici e privati. Definizione di criteri oggettivi che riducano in maniera significativa elementi di discrezionalità nelle valutazioni. Nelle suddette materie i provvedimenti amministrativi di concessione devono riportare in maniera puntuale, chiara ed esaustiva le motivazioni della scelta.

B) MISURE CHE ENTRANO IN VIGORE CON L'ESECUTIVITA' DEL PRESENTE PIANO:

- Distinzione tra responsabile del procedimento (istruttore) e responsabile del provvedimento (dirigente sottoscrittore).

La misura ha lo scopo di migliorare il controllo interno sugli atti in fase preventiva e la trasparenza delle procedure: occorre che un procedimento, soprattutto se classificato a rischio, non veda un unico soggetto che ne cura l'intero iter dall'avvio al rilascio del provvedimento. Ogni dirigente dovrà indicare per ciascun procedimento di competenza degli Uffici diretti, quale sia il Responsabile del procedimento, dandone diffusione attraverso il sito dell'Ente secondo le previsioni del Piano della trasparenza.

- Attestazione nel corpo del provvedimento autorizzatorio, concessorio e nelle determinazioni inerenti alla scelta del contraente da parte del responsabile del procedimento e del dirigente responsabile circa l'assenza di conflitto d'interessi ex art. 6bis della Legge 241/1990 come introdotto dalla Legge 190/2010.

La misura intende prevenire ed evitare il conflitto di interessi. Nei provvedimenti verrà inserita la dichiarazione, che sia il responsabile del procedimento, che il dirigente, dovranno inserire nel corpo dell'atto amministrativo (determinazione, autorizzazione, concessione, ecc.). La veridicità delle dichiarazioni sarà controllata attraverso sorteggio a campione.

- In materia di assunzioni di personale, è obbligatoria l'attestazione nel corpo del provvedimento di approvazione della graduatoria e in quello di assunzione, da parte del responsabile del procedimento, dei componenti della commissione di concorsi e del dirigente responsabile circa l'assenza di conflitto d'interessi ex art. 6bis della Legge 241/1990 come introdotto dalla Legge 190/2010.

- Obbligo di ricorso a procedure comparative di evidenza pubblica per ogni tipologia di assunzione ivi comprese le fattispecie di cui agli artt. 90 e 110 del Decreto Legislativo 267/2000.

- Le segnalazioni all'indirizzo segretario.generale@comune.cremona.it

Il Responsabile del Piano Anticorruzione attiva un dialogo diretto ed immediato con i cittadini, le organizzazioni economiche e sociali ed il personale del Comune di Cremona, al fine di ricevere segnalazioni che denuncino condotte e comportamenti sintomatici di episodi o fenomeni corruttivi imputabili a strutture e al personale dell'Ente, quali ad esempio: richieste di documenti che appaiono pretestuosamente volte ad appesantire inutilmente i procedimenti amministrativi, oppure che evidenzino ritardi inammissibili per l'adozione di provvedimenti.

- Le relazioni periodiche dei Referenti per l'attuazione delle previsioni contenute nel presente documento.

Ciascun dirigente, in quanto Referente, invierà al Responsabile Anticorruzione una relazione attestante l'avvenuto rispetto delle previsioni di cui alla Legge 190/2012 e al presente documento, nell'ambito della rispettiva competenza, secondo la seguente tempistica:

Relazione sul 1° semestre : entro il 30 settembre. • Relazione sul 2° semestre: entro il 31 gennaio dell'anno successivo.

- Il monitoraggio dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi.

Il monitoraggio sulla conclusione dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi ha finalità di trasparenza e correttezza amministrativa ed è effettuato:- sulla base delle risultanze del controllo di gestione; nell'ambito dell'attività del controllo di regolarità amministrativa.

- Valorizzazione del c.d. rating di legalità (art. 5 ter del DL n. 1 del 24.1.2012).

E' misura che tende a premiare, in fase di aggiudicazioni, le imprese munite del c.d. rating di legalità.

- Partecipazione attiva di cittadinanza.

Tutti i cittadini e gli imprenditori che si rivolgono al Comune si impegnano a denunciare immediatamente alle Forze di Polizia e/o all'Autorità Giudiziaria ogni illecita richiesta di denaro o altra utilità, ovvero offerta di protezione o estorsione di qualsiasi natura che venga avanzata nei confronti dei propri rappresentanti o dipendenti o familiari, e ad indicare eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci ed i dipendenti di società o impresa potenzialmente beneficiari di vantaggi da parte del Comune di Cremona e gli Organi politici e i dipendenti del relativo Ente.

- Rotazione periodica del Responsabile del procedimento e/o dell'istruttoria, da parte del dirigente, con l'accortezza di mantenere continuità e coerenza degli indirizzi e le necessarie competenze delle strutture.

Questa misura è espressamente prevista dalla Legge 190/2012 che impone l'alternanza sugli incarichi relativi alle posizioni individuate come maggiormente a rischio. L'obiettivo è evitare che una funzione dell'Ente vada, nel tempo, a identificarsi con il dipendente che svolge l'attività istruttoria, a maggior ragione nel caso in cui sia formalmente individuato Responsabile del procedimento e che si creino relazioni particolari tra i destinatari dei provvedimenti e il personale degli Uffici interessati.

- Rotazione dei dirigenti, con l'accortezza di mantenere continuità e coerenza degli indirizzi e le necessarie competenze delle strutture.

Questa misura è espressamente prevista dalla Legge 190/2012 che impone l'alternanza sugli incarichi relativi alle posizioni dirigenziali, individuate come maggiormente a rischio. L'obiettivo è evitare che una funzione dell'Ente vada, nel tempo, a identificarsi con il dipendente che la svolge e che si creino relazioni particolari tra i destinatari dei provvedimenti e il personale degli Uffici interessati.

CAPITOLO 3

INDIRIZZI GENERALI

Nelle procedure di gara o di offerta, anche negoziata, ovvero di selezione concorsuale o comparativa, di norma si individua un soggetto terzo con funzioni di “testimone”, diverso da coloro che assumono le decisioni sulla procedura.

Si ribadisce anche, per i profili di responsabilità disciplinare, che il criterio di trattazione dei procedimenti a istanza di parte è quello cronologico, fatte salve le eccezioni stabilite da leggi e regolamenti.

In questa prima fase ed in attesa delle direttive della Conferenza Stato Regione, si rinvia quanto agli obblighi dei dipendenti, al Codice di Comportamento, approvato dal CdM in data 8 marzo 2013, riservandosi sin d’ora l’approvazione del Codice di Comportamento dell’Ente e la definizione dell’estensione degli obblighi sui soggetti terzi, affidatari di appalti, opere, fornitura e servizi e degli effetti sui relativi contratti derivanti dalla violazione del codice di comportamento nazionale e comunale.

Formazione del Personale

In via provvisoria, in attesa di avvalersi anche delle iniziative formative previste su base nazionale della legge 190/2012, si qualificano come opportune le seguenti iniziative formative, a livello di ente, per il personale esposto a rischio corruzione:

- almeno una giornata di presentazione generale della normativa e del piano anticorruzione a livello di ente e del Codice di Comportamento con la discussione delle modalità pratiche di attuazione;
- attività formative specifiche, in forma seminariale, per il personale segnalato dai Responsabili delle Aree e più direttamente preposto a tutte le attività elencate al Capitolo 1 in sede di mappatura dei rischi.

Programmazione delle attività in materia di anticorruzione

Il presente documento è da considerarsi quale prima applicazione di quanto previsto dalla legge n. 190 del 6 novembre 2012 e sarà seguito da una serie di attività a completamento degli obblighi posti in capo agli enti locali per la prevenzione anticorruzione.

In particolare entro il 31 dicembre 2013 , oltre a quanto già esplicitamente previsto nei precedenti paragrafi si dovrà procedere:

- all'individuazione dei criteri di rotazione degli incarichi relativi alle posizioni di lavoro a maggior rischio di corruzione;
- all'individuazione di apposite modalità di controllo successivo rafforzato (anche attraverso forme di controllo preventivo da parte del Segretario Generale) delle procedure relative alle attività a più elevato rischio di corruzione (es. autorizzazioni, concessioni, erogazioni di contributi, procedure di gara, concorsi, ecc).

I compiti dei Dirigenti e dei Responsabili di Posizione Organizzativa

- a) I Dirigenti del Comune di Cremona, entro dieci giorni dall'esecutività della deliberazione approvante il presente documento, individuano all'interno del proprio settore i dipendenti maggiormente esposti al rischio corruzione, sulla base degli elementi di mappatura dei rischi contenuti nel capitolo 1) del presente documento;
- b) i dipendenti destinati ad operare in settori e/o attività particolarmente esposti alla corruzione come sopra individuati, i responsabili delle posizioni organizzative, i Dirigenti, con riferimento alle rispettive competenze previste dalla legge e dai regolamenti vigenti, attestano di essere a conoscenza delle prime misure di prevenzione della corruzione approvate con il presente documento e ne provvedono all'attuazione; essi si astengono, ai sensi dell'art. 6 bis legge 241/1990, in caso di conflitto di interessi, segnalando tempestivamente ogni situazione di conflitto, anche potenziale;
- c) i dipendenti che svolgono le attività a rischio di corruzione, relazionano, con decorrenza dal 1° luglio 2013, semestralmente, al dirigente, 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 , che giustificano il ritardo;
- d) i dirigenti provvedono, con decorrenza dal 1° luglio 2013, semestralmente al monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali e alla tempestiva eliminazione delle anomalie. I risultati del monitoraggio e delle azioni espletate vengono comunicati al Segretario Generale e sono consultabili nel sito web istituzionale del Comune;
- e) i dirigenti monitorano, anche con controlli sorteggiati a campione tra i dipendenti adibiti alle attività a rischio di corruzione disciplinate nel presente documento, 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; presentano, con decorrenza dal 1° luglio 2013, semestralmente una relazione al Responsabile della prevenzione della corruzione.

Il presente documento entra in vigore con l'esecutività della relativa deliberazione di approvazione.