

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

PREMESSA

Il 6 novembre 2012 è stata approvata la Legge n. 190 recante le disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. (c.d. legge anticorruzione).

Con tale Legge 190/2012 lo Stato ha inteso adempiere agli obblighi derivanti dalla Convenzione ONU contro la corruzione del 31 ottobre 2003 (c.d. convenzione di Merida) e dalla Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 1999 (Convenzione di Strasburgo), sanando così la mancata attuazione delle medesime da parte delle leggi di ratifica e varando una normativa organica, tesa ad implementare l'apparato preventivo e repressivo contro la corruzione e l'illegalità nella pubblica amministrazione.

La Legge 190/2012 pone, infatti, le linee di una politica di contrasto della corruzione che, insieme al rafforzamento delle misure di tipo repressivo, preveda l'introduzione (o il potenziamento ove esistenti) di strumenti di prevenzione volti ad incidere in modo razionale, organico e determinato sulle occasioni e sui fattori che favoriscono la diffusione della corruzione e gli episodi di cattiva amministrazione, che sfuggono alla normativa penale.

L'importanza della politica di prevenzione si comprende se si tiene conto della metamorfosi che ha caratterizzato il fenomeno della corruzione nel nostro Paese, rendendolo non più aggredibile con la sola repressione penale ed imponendo l'elaborazione e l'implementazione di una politica di contrasto di tipo integrato e coordinato, che si avvalga anche - e prima ancora - di misure di tipo extrapenale, destinate a svolgere una funzione di prevenzione.

Nell'ottica di prevenzione dei fenomeni di corruzione sono state adottate misure atte a :

- aumentare i livelli di trasparenza dell'attività amministrativa;
- favorire la collaborazione dei dipendenti onesti, garantendoli allorchè denunciano fatti di corruzione;
- introdurre meccanismi organizzativi di prevenzione delle illegalità;
- fortificare l'integrità etica dei dipendenti pubblici.

La Legge 190/2012 non contiene una definizione specifica della "corruzione" che, pertanto, deve essere intesa in senso lato, come comprensiva delle 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. Le situazioni rilevanti sono quindi più ampie della fattispecie disciplinata dal Codice penale e sono tali da comprendere anche le circostanze in cui - a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'Amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.

La Legge anticorruzione impone all'organo di indirizzo politico degli Enti Locali l'adozione - su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione - di un Piano triennale di prevenzione della corruzione, quale strumento che individua e sviluppa le strategie prioritarie per la prevenzione ed il contrasto di tale fattispecie, nonché l'adozione di un Codice di comportamento dei dipendenti, diretto a definire i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare.

La Provincia di Arezzo ha da tempo adottato un Codice di Comportamento, contenente l'indicazione delle regole di comportamento e dei valori etico-sociali di cui deve essere permeata l'attività del personale, nonché dei doveri di condotta rilevanti, sanzionabili in termini di responsabilità disciplinare.

La Provincia ha, altresì, previsto il Programma Triennale della Trasparenza e dell'Integrità, quale strumento essenziale per assicurare i valori dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, favorendo il controllo sociale sull'azione amministrativa.

Il presente Piano presuppone il coordinamento con quanto previsto nel Codice di Comportamento e nel Programma della Trasparenza, formando con esso un corpus organico di norme interne finalizzate alla prevenzione delle illegalità nell'azione amministrativa ed alla diffusione di una cultura improntata sull'etica e sulla trasparenza amministrativa.

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione deve essere adottato ogni anno entro il 31 gennaio e, pertanto, la legge implicitamente chiede all'Amministrazione di effettuare una revisione annuale del documento in essere, al fine di aggiornare ed integrare lo stesso alla luce di eventuali modifiche normative in materia o di importanti cambiamenti organizzativi interni.

Si rende, pertanto, necessario analizzare periodicamente il mantenimento nel tempo dei requisiti di solidità e funzionalità del piano, al fine di assicurarne la costante adeguatezza.

Tale attività, se correttamente attuata, potrebbe effettivamente garantire alle amministrazioni il miglioramento continuo nel tempo dei propri presidi anticorruzione.

RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

La Provincia ha istituito, in ottemperanza alla legge 190/2012, un Responsabile della prevenzione della corruzione, individuato - ai sensi del comma 7 art. 1 della citata Legge 190/2012 - nel Segretario Generale dell'Ente, Dott. Gabriele Chianucci, assistito dalla Dr.ssa Claudia Anna Gattini alla quale è affidata la Segreteria dell'Ufficio competente alla gestione di tutte le procedure

connesse alla concreta attuazione della menzionata legge anticorruzione.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione ha il compito - entro il 31 gennaio di ogni anno - di sottoporre all'approvazione dell'organo di indirizzo politico il Piano triennale di prevenzione della corruzione; di provvedere alla verifica dell'efficace attuazione dello stesso; di proporre all'organo di indirizzo politico le modifiche del Piano, necessarie per garantirne la costante idoneità.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione nel monitorare e verificare il funzionamento e l'osservanza del Piano, è dotato di poteri e doveri che esercita nel rispetto delle norme di legge e dei diritti individuali dei lavoratori e dei soggetti interessati, tale funzione consente di :

- svolgere o provvedere a far svolgere, sotto la sua diretta sorveglianza e responsabilità, attività ispettive periodiche;
- accedere a tutte le informazioni della Provincia: può consultare documenti, accedere ai sistemi informativi per acquisire dati e/o informazioni necessari all'attività di analisi, verificare l'operato degli uffici, nonché effettuare interviste alle persone preposte alle singole fasi di un determinato processo a rischio, compiere controlli sull'utilizzazione degli strumenti informatici da parte degli utenti.
- chiedere informazioni o l'esibizione di documenti, a tutto il personale dipendente e, laddove necessario, agli Amministratori;
- chiedere informazioni o l'esibizione di documenti a collaboratori e consulenti esterni ed in genere a tutti i soggetti destinatari del Piano;
- avvalersi dell'ausilio e del supporto del personale dipendente;
- avvalersi di consulenti esterni qualora sopravvenissero problematiche che richiedano l'ausilio di competenze specifiche;
- proporre all'organo di indirizzo politico le necessarie misure da adottare;
- verificare periodicamente l'efficace attuazione ed il rispetto del Piano;
- nel caso di accadimento di fatti gravi ed urgenti, rilevati nello svolgimento delle proprie attività, informare immediatamente l'organo di indirizzo politico;
- individuare e aggiornare periodicamente, sentito il parere dei Dirigenti dei singoli servizi dell'Ente, le tipologie dei destinatari del Piano in relazione ai rapporti giuridici e all'attività svolta dagli stessi nei confronti della Provincia.

L'attività di vigilanza del Responsabile della prevenzione della corruzione sull'effettività ed efficacia del Piano è svolta mediante la verifica della coerenza tra i comportamenti concreti dei destinatari ed il documento stesso, nonché mediante una verifica a campione dei principali atti amministrativi e dei contratti o atti di maggior rilevanza, conclusi o compiuti dalla Provincia, in relazione alle attività sensibili e alla conformità degli stessi alle regole di cui al presente documento.

Le verifiche circa l'attuazione ed efficacia del piano e il loro esito sono oggetto della relazione che il Responsabile della prevenzione della corruzione deve redigere e presentare, con cadenza annuale, all'organo di indirizzo politico. In particolare, in caso di rilevata inefficienza del Piano, il Responsabile della prevenzione della corruzione proporrà le modifiche ed i miglioramenti da attuare.

DESTINATARI DEL PIANO

Il Piano si applica:

- ai dipendenti della Provincia;
- a tutti quei soggetti che collaborano con la Provincia in forza di un rapporto di lavoro parasubordinato, quali collaboratori a progetto, prestatori di lavoro temporaneo, interinali, ecc.;
- a coloro i quali, pur non appartenendo alla Provincia, operano su mandato o per conto della stessa, quali legali, consulenti, ecc.;
- a quei soggetti che agiscono nell'interesse della Provincia in quanto legati alla stessa da rapporti giuridici contrattuali o da accordi di altra natura, quali, ad esempio, partner in joint-venture o soci per la realizzazione o l'acquisizione di un progetto di business.

FINALITA' DEL PIANO

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione si pone le seguenti finalità :

- valutare il diverso livello di esposizione al rischio di corruzione individuando i settori in cui è più elevato;
- indicare gli interventi utili ad eliminare o quantomeno temperare il rischio;
- attuare un'efficace ed efficiente organizzazione dell'attività, ponendo l'accento in particolar modo sui meccanismi di formazione e attuazione delle decisioni e sulla loro trasparenza, sulla previsione di controlli interni, preventivi e successivi, nonché sulla gestione dell'informazione interna ed esterna;
- prevedere obblighi di informazione nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione, il quale è chiamato a vigilare sull'attuazione del Piano;
- introdurre modalità per monitorare il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti;
- monitorare i rapporti tra amministrazione e chi con essa si trova a contrattare o da essa riceve vantaggi economici;
- fornire un'adeguata informazione ai dipendenti e a coloro che sono legati alla Provincia da rapporti rilevanti ai fini della richiamata Legge n. 190/2012, riguardo alle attività che comportano il rischio di commissione dei reati;
- diffondere una cultura d'attività che sia basata sulla legalità;

- attuare tutte le misure necessarie per eliminare, nel più breve tempo possibile, eventuali situazioni di rischio di commissione dei reati.

Ai fini della redazione del Piano la Provincia ha proceduto dunque:

- all'autovalutazione dei rischi di commissione di reato, al fine di evidenziare in quali aree e secondo quali modalità si possono verificare eventi pregiudizievoli per gli obiettivi indicati dalla Legge.
- alla ricognizione del sistema di controlli interni delle procedure operative, individuando le misure adeguate alla prevenzione dei reati di corruzione o alla mitigazione del rischio di commissione.

MAPPATURA DEL RISCHIO

L'identificazione delle attività a rischio è stata attuata attraverso un'analisi del contesto amministrativo (struttura e attività concretamente svolte dalla Provincia, nonché natura e dimensione della sua organizzazione), della realtà operativa, delle procedure formalizzate e delle prassi in uso, oltreché delle condotte più diffuse, mediante esame della documentazione amministrativa e mediante una serie di interviste con i dirigenti a capo di ciascun servizio dell'Ente, mirate all'approfondimento delle attività sensibili e all'identificazione del livello di controllo sulle stesse.

Sulla base della rappresentazione che è emersa dall'analisi sopra descritta e in considerazione delle previsioni e delle finalità indicate dalla Legge, si può affermare che le attività a maggior rischio possono essere indicate in quelle connesse al rilascio di concessioni e di autorizzazione, alla gestione di finanziamenti, di contabilità, tesoreria e fatturazione dell'Ente, le attività di amministrazione del personale, nonché quelle inerenti all'acquisizione di beni e servizi e l'aggiudicazione di appalti.

CONTROLLI

Nella individuazione delle azioni di miglioramento delle attuali procedure interne e dei requisiti organizzativi essenziali per la definizione di un modello "specifico" di organizzazione, gestione e monitoraggio ai sensi della normativa anticorruzione, si è tenuto conto delle procedure e dei sistemi di controllo esistenti e già ampiamente operanti, ove giudicati idonei a valere anche come misure di prevenzione dei reati e strumenti di controllo sulle attività sensibili.

Il Piano, ferma restando la sua finalità peculiare relativa alla Legge, si è inserito quindi nel più ampio sistema di controllo interno già in essere, costituito sulla base del sistema normativo

persistente, implementando i presidi già esistenti e introducendo ulteriori strumenti di verifica gestionale.

In tale ottica è stato, pertanto, previsto di:

- limitare l'accesso agli archivi cartacei ed informatici solo alle persone autorizzate, mantenendo la tracciabilità delle operazioni svolte;
- garantire alti livelli di sicurezza per quanto attiene la comunicazione attraverso le reti informatiche ed internet;
- attuare procedure di controllo di gestione monitorando - con l'applicazione di indicatori di misurazione dell'efficacia e dell'efficienza - i livelli di produttività del personale;
- introdurre specifici vademecum - redatti dai Dirigenti competenti per materia - ove sia indicato l'iter del procedimento amministrativo, al fine di garantire la certezza del rispetto delle procedure e dei tempi di ciascuna fase del procedimento e i tempi di conclusione dello stesso;
- predisporre apposita modulistica da utilizzare nell'attività d'ufficio, la quale deve essere validata dai Dirigenti competenti e potrà essere soggetta a verifiche periodiche a campione;
- introdurre strumenti di monitoraggio del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti al fine di garantire la tempestiva eliminazione delle anomalie. I risultati del monitoraggio saranno pubblicati sul sito web della Provincia ;
- implementare gli strumenti di controllo del complessivo andamento di tutti i servizi in termini di verifica degli obiettivi stabiliti e dei risultati conseguiti, sia sotto il profilo dell'adeguatezza dell'organizzazione e del rispetto di standard qualitativi e quantitativi predefiniti, sia sotto il profilo dell'individuazione degli aspetti in cui si palesano criticità e dell'analisi delle cause di scostamento dalle linee programmatiche fissate, al fine di individuare le misure correttive da adottare;
- provvedere al controllo periodico sulla qualità dei servizi erogati, attraverso l'utilizzo di apposite metodologie di misurazione della soddisfazione degli utenti;
- garantire i controlli della regolarità finanziaria, intesa come rispetto delle regole di finanza pubblica applicabili all'Ente e, in particolare, come verifica dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile, del rispetto dell'equilibrio di bilancio, nonché della puntuale applicazione delle norme che disciplinano le spese di funzionamento, la gestione del patrimonio immobiliare e gli altri ambiti di gestione di maggior rilievo finanziario, al fine di rilevare tempestivamente eventuali scostamenti dagli obbiettivi programmati.

MISURE IN MATERIA DI TRASPARENZA

La Legge anticorruzione punta molto sulla trasparenza della pubblica amministrazione, considerando l'accessibilità totale delle informazioni sull'organizzazione e l'attività amministrativa il più efficace strumento di controllo sociale sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e pertanto, un mezzo essenziale di prevenzione di eventuali comportamenti illeciti.

La normativa anticorruzione ha previsto la pubblicazione sul sito web di tutta una serie di informazioni relative all'azione amministrativa, rendendole liberamente fruibili secondo criteri di facile consultazione e di gestione e analisi informatizzata.

Sul sito istituzionale della Provincia erano già presenti molti dati inerenti all'azione amministrativa, la cui pubblicazione è stata resa obbligatoria dalla normativa vigente in materia di trasparenza.

Alla luce della normativa anticorruzione l'Amministrazione ha provveduto ad un aggiornamento del proprio sito internet introducendo un'apposita sezione, in cui possono trovare spazio tutti gli atti e tutte le informazioni - ad eccezione di quei documenti che, per ragioni sensibili o di sicurezza generale, non possono essere divulgati all'esterno - cui il cittadino può avere libero accesso. L'obiettivo è quello di completare la sezione con i dati mancanti, cercando di raccoglierci secondo criteri di omogeneità - al fine di consentirne una individuazione e consultazione immediata - e di garantire un arricchimento e aggiornamento costante e puntuale delle informazioni a disposizione del cittadino. Pertanto, sulla base di quanto imposto dalla precedente normativa in materia di trasparenza e dalla Legge anticorruzione, tale sezione - denominata "Amministrazione trasparente" - è stata articolata come segue:

AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE

PEC

ORGANIZZAZIONE

NORMATIVA – REGOLAMENTI – DIRETTIVE

ENTI PUBBLICI VIGILATI, PARTECIPATE

BILANCI, CONTI CONSUNTIVI, PEG, PATRIMONIO, COSTI

GESTIONE ECONOMICO FINANZIARIA

CONSULENZE E INCARICHI

ALBO PROFESSIONISTI

ALBO BENEFICIARI PROVVIDENZE

PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI

INFORMAZIONI AMBIENTALI

CONCESSIONI, AUTORIZZAZIONI

LAVORI, FORNITURE, SERVIZI

SOVVENZIONI, CONTRIBUTI, SUSSIDI , AUSILI FINANZIARI, ATTRIBUZIONE DI VANTAGGI ECONOMICI DI QUALUNQUE GENERE A PERSONE ED ENTI PUBBLICI E PRIVATI

CONCORSI E PROVE SELETTIVE PER L'ASSUNZIONE DEL PERSONALE

ARCHIVIO

CONFERENZE DEI SERVIZI

PERFORMANCE PRODUTTIVITA' DEL PERSONALE - RISULTATI DIRIGENTI

CONTROLLI

PIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

INFORMAZIONE DEL RESPONSABILE DELLA CORRUZIONE

Ciascun Dirigente ha l'obbligo di verificare la corretta esecuzione dell'attività amministrativa di sua competenza, informando mensilmente e in forma scritta il Responsabile della prevenzione della corruzione della corretta esecuzione del controllo e delle eventuali azioni di correzione delle anomalie.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, attraverso la definizione di una procedura operativa, stabilisce le eventuali ulteriori tipologie di informazioni che i Dirigenti - soprattutto coloro che sono coinvolti nella gestione delle attività a maggior rischio di corruzione - devono trasmettere, assieme alla periodicità e modalità con le quali tali comunicazioni sono inoltrate al Responsabile stesso.

Ciascun Dirigente ha, altresì, l'obbligo di segnalare tempestivamente e in forma scritta al Responsabile della prevenzione della corruzione fatti, atti, eventi od omissioni con profili di criticità rispetto all'osservanza delle norme in argomento o, in senso generale, tutte le informazioni che possono essere utili per un adeguamento e aggiornamento del Piano stesso. Il Responsabile della prevenzione della corruzione deve, inoltre, essere costantemente informato di tutte le operazioni e gli accadimenti riguardanti la gestione e il governo della cosa pubblica, nonché di ogni cambiamento in essere o pianificato inerente o avente ad oggetto la struttura, rilevanti ai fini del Piano.

In particolare, il Responsabile della prevenzione della corruzione deve provvedere alla modifica o integrazione del Piano quando:

- siano sopravvenute violazioni o elusioni delle prescrizioni in esso contenute, che ne abbiano dimostrato la non efficacia o l'incoerenza ai fini della prevenzione dei reati;
- siano sopravvenuti cambiamenti significativi nel quadro normativo, nell'organizzazione o nell'attività della Provincia.

Ogni informazione o segnalazione prevista nel presente Piano è conservata dal Responsabile della prevenzione della corruzione in un apposito data base (informatico o cartaceo) per un periodo di dieci anni. Per l'accesso a tali dati sono previsti criteri e condizioni di accesso riservato.

ROTAZIONE DEL PERSONALE

La rotazione dei dirigenti e funzionari che operano nei settori particolarmente esposti al rischio di corruzione non si applica alle figure infungibili. Sono dichiarati infungibili i profili professionali in possesso di lauree specialistiche, che hanno acquisito nel tempo una specifica professionalità sulla base dell'esperienza maturata in uno specifico settore, competenza che, pertanto, risulta posseduta da una sola unità lavorativa, non altrimenti sostituibile.

SEGNALAZIONE DA PARTE DEI DIPENDENTI

Tutti i destinatari del presente Piano devono informare tempestivamente i propri superiori gerarchici o i loro referenti circa ogni circostanza che comporti, o che sembri comportare, una deviazione dalle norme di etica e di condotta indicate nel Codice di Comportamento, o che paiano integrare gli estremi di una condotta illecita.

Qualora, per giustificato motivo o per opportunità, sia ritenuto sconsigliabile riferire direttamente al proprio superiore gerarchico o al proprio referente, sarà cura ed onere del dipendente comunicare direttamente al Responsabile della prevenzione della corruzione.

Le segnalazioni possono essere effettuate secondo una delle seguenti modalità:

- posta elettronica: gchianucci@provincia.arezzo.it
- per telefono (0575-392205)
- per posta : Segreteria del Responsabile della prevenzione della corruzione della Provincia di Arezzo - P.zza della Libertà 3 - 52100 Arezzo

Laddove anonime, le segnalazioni devono essere puntuali, non generiche e devono descrivere in maniera circostanziata fatti e persone oggetto della segnalazione stessa.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione dovrà trattare le segnalazioni ricevute con la massima confidenzialità e riservatezza, attivando immediatamente gli opportuni processi di indagine, diretti ad accertarne la verità e fondatezza .

La Provincia tutela i segnalanti in buona fede contro qualsiasi forma di ritorsione, discriminazione o penalizzazione ed assicura la riservatezza sulla loro identità, fatti salvi gli obblighi di legge e la tutela dei diritti della Provincia o delle persone accusate erroneamente o in mala fede.

ATTIVITÀ DI FORMAZIONE DEL PERSONALE

La Provincia procederà all'accertamento del grado di informazione e conoscenza dei dipendenti in materia di procedure anticorruzione e, sulla base dei risultati raccolti, adotterà un piano annuale di formazione del personale sui temi della legalità e dell'etica, avvalendosi in qualità di docenti , ove possibile, del personale interno e, in alternativa, ricorrendo a corsi esterni.

Saranno promosse iniziative di diffusione della conoscenza degli strumenti di disciplina dell'attività amministrativa (Piano triennale anticorruzione, Codice di Comportamento e Piano della trasparenza) per la formazione del personale e la sensibilizzazione dello stesso all'osservanza dei principi in essi contenuti e verranno organizzati più specifici corsi di formazione e aggiornamento dei dipendenti addetti alle attività a maggior rischio di corruzione.

Le attività formative verranno distinte in processi di formazione "base" e di formazione "continua" per aggiornamenti, a seconda dei destinatari dell'attività formativa stessa.

E' previsto, inoltre, un monitoraggio sistematico della formazione e dei risultati acquisiti.

Il presente Piano viene adottato fatte salve le successive integrazioni e modifiche per adeguarlo ai contenuti del Piano nazionale anticorruzione, come approvato dalla Commissione.