

# COMUNE DI TERRALBA

(Provincia di Oristano)

## DELIBERAZIONE del Consiglio Comunale

n. 1	Del 22/01/2016
------	----------------

**OGGETTO:** Approvazione linee guida per la redazione del piano triennale anticorruzione anni 2016 -2018

L'anno **2016** il giorno **22** del mese di **gennaio** alle ore **20.30** in Terralba, nella Casa Comunale, convocato dal Presidente del Consiglio, si è riunito il Consiglio Comunale, in prima convocazione, in seduta straordinaria urgente, con l'intervento dei Signori:

Presidente (Sindaco)	Presente	Assente
Piras Pietro Paolo	X	

Consiglieri	Presenti	Assenti	Consiglieri	Presenti	Assenti
Atzori Giampaolo	X		Oliva Giuliano	X	
Cauli Alessandro	X		Pili Ilario	X	
Dessì Giacomo		X	Putzolu Federico	X	
Grussu Andrea	X		Sanna Gloria	X	
Manca M.Cristina	X		Siddi Stefano	X	
Manca Valeriano	X		Soru Roberto	X	
Marongiu Roberto	X		Taris Bernardino	X	
Murtas Alessandro	X		Tuveri Andrea		X

	Presenti	Assenti
<b>Totale</b>	<b>15</b>	<b>2</b>

Assiste il Segretario Generale Dr. Franco Famà

Il Sindaco ad apertura della seduta presenta al Consiglio una comunicazione che di seguito integralmente si riporta:

Un articolo di giornale, apparso sul Corriere della Sera del 15 settembre 2015 riportava i dati di un rapporto della Guardia di Finanza secondo il quale tra il 1 gennaio e il 30 giugno 2015 la Corte dei conti ha citato in giudizio a 4.835 dipendenti pubblici per danni erariali quantificati in oltre tre miliardi di Euro.

Tra i tanti casi si parla di case affittate a Roma a sette euro al mese, di un dipendente che per sette anni ha percepito insieme stipendio e pensione, di 47 milioni di euro sprecati da una Regione per corsi di formazione mai svolti, di carrozze ferroviarie acquistate per 912 mila euro, rivendute e poi riacquistate a 22 milioni e mezzo di euro. Il tutto senza

che nessuno se ne accorgesse.

La legge n.190 del 2012 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella Pubblica Amministrazione” vuole fornire alle Pubbliche Amministrazioni uno strumento che le consenta di contrastare tutte le forme di corruzione e di illegalità.

Cosa deve intendersi col termine “illegalità” richiamato dal titolo della legge? L’illegalità è cosa diversa dalla illegittimità. L’illegittimità denota la mancata conformità a una norma giuridica. Si possono commettere atti illegittimi anche non volontariamente, per ignoranza, distrazione, leggerezza. L’illegalità contiene sempre, come aggravante, un ulteriore elemento: l’intenzionalità, e più precisamente l’esercizio strumentale delle potestà pubblicistiche diretto al conseguimento di un fine diverso rispetto a quello previsto dalle norme giuridiche.

In origine qualunque deviazione, volontaria o involontaria, grande o piccola, da quanto previsto dalla legge, poteva essere perseguita penalmente. L’articolo 323 del Codice penale (il “Codice Rocco”) prevedeva infatti il delitto di “Abuso innominato in atti d’ufficio” e utilizzava il termine “abuso” senza fornire nessun parametro di determinazione dell’illecito penale. Pertanto, per la sua assoluta indeterminatezza, non solo violava il principio di tassatività della condotta incriminata, ma all’atto pratico comportava numerose incertezze interpretative e prassi molto discrezionali. Ecco perché fino a venti anni fa le denunce penali per qualunque sospetto di abuso di pubblica potestà fioccarono, come ben ricorderà qualcuna presente in questa aula.

Solo nel 1990 la legge ha introdotto, il dolo come elemento del reato e solo nel 1997 la legge 234 ha finalmente eliminato il termine “abuso” e lo ha sostituito con la l’elenco di fatti oggettivamente apprezzabili, ha specificato che il reato presuppone anche la intenzionale realizzazione dell’evento mediante modalità che integrano la violazione di norme di legge o di regolamento, e infine ha introdotto la circostanza che il vantaggio procurato debba avere carattere patrimoniale.

Già all’indomani della riforma del 1997, però, furono avanzate delle perplessità in ordine alla capacità della nuova normativa (della quale pur si riconosceva la necessità), di conseguire in pieno gli obiettivi della riforma. Si è in particolare adombrato il pericolo che, per effetto della nuova disciplina dell’abuso di ufficio, si creassero ingiustificati vuoti di tutela rispetto a gravi fatti di prevaricazione. Si disse subito che la riuscita della riforma dipendeva in gran parte dalla capacità del nostro ordinamento di controbilanciare la sottrazione di determinate forme di malcostume amministrativo dall’area dell’illecito penale con l’introduzione di nuove forme di responsabilità amministrative civili o contabili.

Ebbene, per lungo tempo questi necessari contrappesi non vi sono stati. All’arretramento dello strumento penale non è corrisposto un avanzamento della prevenzione sul fronte amministrativo.

A colmare la lacuna è intervenuta finalmente, come si è detto, la legge 190 che, per inciso, sana la mancata attuazione, con leggi di ratifica, della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell’ONU il 31 ottobre 2003 e della convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d’Europa del 27 gennaio 1999.

Un aspetto importante della legge 190 è la previsione di un sistema di allocazione di

responsabilità. La legge vuole prevenire quella che è stata chiamata la “colpa di organizzazione”, che si verifica quando si è in presenza di un’organizzazione pubblica organizzata confusamente, gestita in modo inefficiente e non responsabile.

Già dal 2001 esiste una legge, il d.lgs. n. 231, che prevede delle sanzioni a carico di un ente nel caso di commissione di determinati reati da dei soggetti che al suo interno no funzioni o sono sottoposte alla loro vigilanza e controllo. Il criterio di imputazione è la colpa di organizzazione, quale espressione di scelte di politica aziendale errate o quantomeno avventate. In forza del rapporto di immedesimazione organica che lega i soggetti apicali alla persona giuridica, il reato da loro commesso è qualificabile come «proprio» dell’ente.

Ma il d. lgs. 231 non riguarda i Comuni. La legge 190 del 2012 ha introdotto anche per i Comuni un meccanismo analogo..

L’articolo 1 della legge 190 definisce questo meccanismo. Il tutto parte dalla nomina del responsabile della prevenzione della corruzione che deve essere individuato dall’organo di indirizzo politico, di norma nel segretario, salva diversa e motivata determinazione. Tale soggetto deve elaborare la proposta di piano di prevenzione, che deve essere adottato dall’organo di indirizzo politico di ciascuna amministrazione, deve formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, deve verificare l’efficace attuazione del piano e la sua idoneità, deve proporre modifiche al piano in caso di accertamento di significative violazioni o di mutamenti dell’organizzazione, deve verificare, d’intesa con il dirigente competente, l’effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione eccetera.

Il responsabile anticorruzione risponde personalmente nel caso di perpetrazione di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato. E vi risponde a diverso titolo: non penale, ma erariale; eventualmente civile; disciplinare; di responsabilità dirigenziale con impossibilità di rinnovo dell’incarico e, nei casi più gravi, revoca dell’incarico e recesso dal rapporto di lavoro.

La legge 190 prevede che il responsabile anticorruzione non risponde del reato eventualmente commesso laddove abbia predisposto ed efficacemente attuato un piano anticorruzione idoneo. Il piano anticorruzione è dunque il lo strumento che il nostro ente deve adottare per evitare che al suo interno si realizzino atti illeciti aventi rilevanza penale.

Si arriva a quello che può essere considerato il tallone d’Achille della nuova normativa: l’idoneità del piano. Il rischio che il piano sia un semplice ed ennesimo adempimento burocratico, privo di una reale efficacia preventiva. A dimostrazione che non si tratta di un rischio teorico si riporta una breve sintesi del “Rapporto sullo stato di attuazione e la qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche 2015-2017” pubblicato dall’ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) il 16 dicembre 2015

“Il documento ha analizzato 1911 Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione adottati per il triennio 2015-2017 e pubblicati sui siti istituzionali delle singole amministrazioni alla data del 28 febbraio 2015. Dall’analisi è emerso che il 96,3% delle amministrazioni ha adottato e pubblicato il Piano sul proprio sito istituzionale. Però è

emerso anche quanto segue

- l'analisi del contesto esterno è inadeguata nel 97% dei casi;
- L'analisi del contesto interno, (la "mappatura dei processi" organizzativi), è di scarsa qualità nel 74% dei casi per quanto concerne i processi afferenti alle cosiddette "Aree Obbligatorie" e nell'80% per quanto concerne i processi afferenti alle "Aree Ulteriori";
- l'identificazione e l'analisi dei rischi è insoddisfacente nel 67% dei casi e la valutazione e ponderazione del rischio nel 62% dei casi;
- L'individuazione delle misure di prevenzione della corruzione è risultata adeguata solo nel 38% dei casi.
- Il livello di coinvolgimento degli attori interni ed esterni, è inadeguato nel 1'80% dei casi;
- Il coinvolgimento degli attori interni è inadeguato nel 61% dei casi;
- Le azioni di accompagnamento, sensibilizzazione e formazione poste in essere per la realizzazione del Piano sono sostanzialmente inadeguate nel 76% dei casi.
- Il sistema di monitoraggio dell'efficacia del piano risulta insufficiente nel 75% dei casi.
- La qualità della programmazione delle misure di prevenzione è risultata insufficiente e inadeguata nel 77% dei casi per tutte le misure obbligatorie;
- Per quanto concerne le misure ulteriori, non sono state previste nel 55% dei casi.

Per quanto riguarda i motivi di una così scarsa qualità dei Piani, il Rapporto fa riferimento alle problematiche connesse al ruolo dell'organo di indirizzo politico e del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione, alla eccessiva genericità degli indirizzi ministeriali e infine alle difficoltà delle piccole amministrazioni, che sono caratterizzate da risorse interne ridotte sia in termini di personale (numero di dipendenti) che di competenze non reperibili internamente.

A prescindere da queste ultime considerazioni di assoluto buon senso, siamo chiamati a chiedere comunque un Piano che sia il più possibile efficace, nel limite delle forze del nostro ente. La sua reale efficacia preventiva dipenderà soprattutto dall'elaborazione di procedure concrete, che siano ritagliate sulla realtà dei nostri uffici e sulle loro prassi.

Detto questo, chiedo al signor Segretario di voler intervenire per illustrare per sommi capi le linee guida del Piano Anticorruzione che sono sottoposte all'attenzione del consiglio Comunale.

Al termine dell'intervento segue l'esposizione delle linee guida da parte del segretario nella qualità di responsabile della prevenzione della corruzione del Comune di Terralba.

Al termine della discussione interviene il consigliere Atzori che dopo essersi espresso favorevolmente sulla proposta a seguito dei chiarimenti del Sindaco e del segretario, lamenta il carattere d'urgenza della convocazione data l'importanza della materia oggetto della proposta in esame.

Chiusa la discussione il Sindaco mette ai voti la proposta che ottiene la seguente votazione:

favorevole unanime (assenti Dessì e Tuveri)

Stessa votazione per l'immediata esecutività dell'atto

## IL CONSIGLIO COMUNALE

- vista la normativa in materia di prevenzione della corruzione contenuta nella legge n. 190/2012 e nei provvedimenti attuativi, tra cui i DLgs n. 33/2013 e 39/2013 ed il DPR n. 62/2013; vista la determinazione Anac n. 12 del 28 ottobre 2015, “Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione (di seguito PTPC);
- ricordato che nella citata determinazione viene tra l’altro affermato che “Per gli enti territoriali, caratterizzati dalla presenza di due organi di indirizzo politico, uno generale (il Consiglio) e uno esecutivo (la Giunta), è utile l’approvazione da parte dell’assemblea di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPC, mentre l’organo esecutivo resta competente all’adozione finale. In questo modo l’organo esecutivo (e il suo vertice il Sindaco/presidente) avrebbe più occasioni di esaminare e condividere il contenuto del PTPC”;
- valutata la esperienza maturata nell’ente nella prima fase di applicazione della predetta normativa; assunti i piani triennali per la prevenzione della corruzione degli anni 2014/2015 e 2015/2017 approvati a suo tempo dalla Giunta;
- assunte le relazioni sulle attività svolte in materia di prevenzione della corruzione dal Responsabile per la prevenzione della corruzione relativamente agli anni 2014 e 2015; considerato che fino ad oggi questo consesso non è stato chiamato a discutere temi di alta rilevanza in materia di misure per la prevenzione della corruzione;
- ritenuto che tale materia è di importanza prioritaria per l’attività politico amministrativa, alla luce della ampiezza dei casi di corruzione e, più in generale, degli episodi di cattiva amministrazione che si sono manifestati sul territorio nazionale;
- ritenuto che l’applicazione delle misure di prevenzione della corruzione sia una condizione preliminare per lo svolgimento di una efficace attività amministrativa;
- valutato che il coinvolgimento attivo degli organi di governo appare quanto mai necessario perché nell’ente si dia corso ad un insieme coordinato ed efficace di misure di prevenzione della corruzione e che questa non sia una attività meramente operativa di competenza del Responsabile per la prevenzione della corruzione e, più in generale, dei dirigenti (ovvero dei responsabili negli enti che ne sono sprovvisti);
- ritenuto che sia necessario che sia coinvolto tutto l’apparato burocratico dell’ente a partire dai responsabili dei servizi e col coinvolgimento attivo di tutto il personale nella proposizione ed attuazione di un insieme coordinato di misure di prevenzione della corruzione;
- su proposta del responsabile per la prevenzione della corruzione;
- visto il parere di regolarità tecnica reso dal responsabile dei servizi amministrativi;
- considerato che la presente deliberazione non ha implicanze finanziarie, per cui non è necessario il parere di regolarità contabile;
- atteso che l’ente ha dedicato nel 2015 giornate di formazione sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione;

### PROPONE

CHE il responsabile per la prevenzione della corruzione e la giunta, rispettivamente, nella presentazione della proposta e nell’adozione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione del triennio 2016/2018, si impegnino a:

- garantire che nel processo di adozione del PTPC siano assicurati il massimo della trasparenza, attraverso la pubblicazione sul sito dello schema del Piano, e di partecipazione, attraverso l’impegno a stimolare e sollecitare la presentazione di proposte ed osservazioni sullo schema di PTPC;

- premettere al PTPC una analisi del contesto esterno in cui si metta in adeguata evidenza, attingendo ai documenti disponibili, la condizione della comunità sui versanti, in particolare, della presenza di forme di criminalità organizzata e di episodi di corruzione;
- premettere al PTPC una analisi del contesto interno, in cui si mettano in adeguata evidenza le condizioni organizzative ed i possibili fattori di anomalia e di rischio che si manifestano, anche con riferimento ad episodi di cattiva gestione ed alla incidenza di episodi di responsabilità che si sono manifestati;
- individuare le attività a più elevato rischio di corruzione, oltre che in quelle dettate dalla legge n. 190/2012, anche in quelle indicate dall'Anac ed in quelle che nella condizione specifica si manifestano come tali e che possono essere individuate attraverso metodologie che riprendano le indicazioni del Piano Nazionale Anticorruzione;
- individuare i principali fattori di rischio che si possono manifestare;
- individuare le iniziative di prevenzione che possono essere assunte;
- effettuare il monitoraggio dei procedimenti e dei processi in modo da individuare quelli a più elevato rischio di corruzione e, per ognuno di essi, indicare i fattori specifici di rischio e le misure di prevenzione più adeguate;
- definire i compiti attribuiti al Responsabile per la prevenzione della corruzione, dei dipendenti e dell'organismo di valutazione;
- prevedere che per ogni articolazione organizzativa siano individuati i referenti per l'attività di prevenzione della corruzione;
- definire idonee forme di monitoraggio e di verifica;
- prevedere forme di integrazione con le attività di controllo interno;
- prevedere forme di integrazione con il piano delle performance o degli obiettivi;
- impegnare le società e gli organismi partecipati ad adottare il PTPC e verificarne il contenuto e la concreta applicazione.

### **DELIBERA**

Di approvare le linee guida di cui in premessa finalizzate alla redazione del piano triennale anticorruzione (2016/2018);

L'immediata esecutività, con separata votazione espressa nei termini di cui in premessa, dell'atto presente

**Letto approvato** e sottoscritto

**IL PRESIDENTE**  
f.to (Dr. Pietro Paolo Piras)

**IL SEGRETARIO GENERALE**  
f.to (Dr. Franco Famà )

**CERTIFICATO DI PUBBLICAZIONE**

**CERTIFICO** che la presente deliberazione, ai sensi della legge 69/2009, è in corso di pubblicazione, all'Albo Pretorio Informatico del sito web del Comune, a partire dal giorno - 03/02/2016 per 15 giorni consecutivi.

Terralba, li 03/02/2016

**IL SEGRETARIO GENERALE**  
f.to (Dr. Franco Famà)

**CERTIFICATO DI AVVENUTA PUBBLICAZIONE**

**CERTIFICO** che la presente deliberazione è stata pubblicata all'Albo Pretorio Informatico del sito web del Comune, a partire dal giorno \_\_\_\_\_ al giorno \_\_\_\_\_, ed è divenuta esecutiva, ai sensi dell'art.134, comma 3, del T.U. EE.LL. n.267/2000.

Terralba, li \_\_\_\_\_

**IL MESSO COMUNALE**  
(\_\_\_\_\_)

**IL SEGRETARIO GENERALE**  
(Dott. Franco Famà )

N° 061 DEL REGISTRO DELLE PUBBLICAZIONI ALL'ALBO PRETORIO

***PER COPIA CONFORME***

Terralba, li

IL FUNZIONARIO INCARICATO DAL SINDACO