

UNIONE DEI COMUNI VALMERULA E MONTAROSIO.

Andora, Cesio, Chiusanico, Testico, Stellanello.

Piano Nazionale Anticorruzione approvato con delibera n. 831 del 3 agosto 2016. Atto di indirizzo per la redazione del Piano triennale dell'Unione Valmerula e Montarosio.

In data 3 agosto 2016 con deliberazione n. 831 dell' ANAC è stato approvato definitivamente il Piano Nazionale Anticorruzione 2016.

Si tratta del primo piano approvato dall' Autorità anticorruzione a seguito del conferimento alla stessa delle funzioni di prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza attuato dal Decreto Legge 24 giugno 2014 n. 90.

Il Decreto legislativo 97 del 25 maggio 2016 ha successivamente precisato i contenuti ed i destinatari del PNA ed ha modificato gli obblighi di pubblicazione posti in capo alle pubbliche amministrazioni e disciplinato l' accesso civico.

Il PNA contiene indicazioni che impegnano le amministrazioni allo svolgimento di attività di analisi della realtà amministrativa e organizzativa e delle attività di pubblico interesse esposte a rischi di corruzione nonché all'adozione di concrete misure di prevenzione della corruzione.

L'ANAC, ai fini dell'attuazione del PNA, è dotata di poteri di vigilanza sulla qualità di Piani adottati dalle pubbliche amministrazioni, che possono comportare l'emissione di raccomandazioni alle amministrazioni perché svolgano le attività previste dal Piano medesimo ed ha poteri sanzionatori nei casi di mancata adozione dei PTPC.

Punti salienti del PNA 2016 per quel che qui interessa sono:

1. l' indicazione della necessità di coinvolgimento degli organi di indirizzo nella redazione e gestione dei Piani
2. la regolamentazione dei criteri per la scelta del Responsabile della prevenzione della corruzione e la durata degli incarichi
3. l'accento sulla rotazione del personale, in particolare nelle aree più esposte a rischio con indicazione di precise modalità e tempistiche
4. l' approfondimento delle modalità di gestione del Piano Anticorruzione nei piccoli comuni (intesi al di sotto dei 15.000 abitanti) e le indicazioni per la gestione in forma associata
5. l'adozione di precise indicazioni per i settori dell' urbanistica e dell' edilizia intesi come settori di governo del territorio per loro natura esposti a rischio corruzione per le forti pressioni e gli interessi privati che li contraddistinguono.

1. Coinvolgimento degli organi di indirizzo nella redazione e gestione dei Piani.

Si propone che il **Consiglio dell'Unione** approvi il presente documento di indirizzo ispirato ai seguenti **obiettivi strategici**:

- **democratizzazione dei processi decisionali e sensibilizzazione di dipendenti e cittadini al tema della prevenzione della corruzione** – adozione di un processo condiviso di mappatura dei rischi e di individuazione delle misure da adottare.
- **gestione associata delle funzioni fondamentali per il miglioramento della qualità dei servizi sul territorio**– la funzione Anticorruzione, che lo stesso PNA indica come compresa nelle funzione fondamentale di “organizzazione generale della amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo”, dovrà essere gestita in forma associata nella Unione dei Comuni Valmerula e Montarosio con le modalità di seguito elencate al punto 4
- **massima trasparenza ed imparzialità della amministrazione** – adozione di procedure automatizzate di scelta dei contraenti per lavori, servizi e forniture e adozione di strumenti di gestione informatica dei processi e degli atti che ne facilitino a regime la pubblicazione, analitica e sintetica, per ampliare senza pregiudizio dell' efficienza, i documenti oggetto di pubblicazione, rotazione del personale per limitare i rischi di corruzione
- **effettività della gestione del rischio** - attribuzione diretta al RPCT di mezzi, poteri e personale a garanzia di autonomia ed effettività dell' azione.

Si dispone quindi:

- l'adozione del Piano triennale di Andora quale linea guida per la redazione del piano triennale dell' Unione che dovrà essere integrato con l'analisi dei rischi specifici inserita nei Piani dei Comuni di Cesio, Chiusanico, Testico e Stellanello;
- la pubblicazione della delibera di Consiglio contenente le linee guida per la redazione del Piano sul sito istituzionale dell' Unione e di tutti i comuni aderenti all' Unione unitamente alla DCC di Andora di aggiornamento del Piano Triennale 2016-2018
- l' esposizione di avvisi alla popolazione ed ai dipendenti
- l' invio al Nucleo di valutazione
- l' invio alla RSU ed alle Associazioni sindacali territoriali
- l' invio alle Prefetture di Savona e Imperia
- l' invio alle Province di Savona e Imperia
- l' invio alle Associazioni di categoria delle Province di Savona e Imperia.

L'assegnazione di un termine di 30 giorni dalla pubblicazione sul sito istituzionale per l'invio di osservazioni da parte di chiunque abbia interesse ed in forma libera.

I contributi potranno avere ad oggetto i Piani vigenti, le linee guida delle modifiche in itinere ma anche l'analisi dei rischi interni ed esterni a suo tempo effettuate.

Le osservazioni indirizzate al RPCT saranno motivatamente utilizzate riassunte per argomento per la redazione del testo finale da sottoporre alla approvazione della Giunta dell'Unione.

2. Scelta del Responsabile della prevenzione della corruzione.

Il PNA 2016 ribadisce la scelta già operata dal legislatore e dal vigente Piano triennale del Comune in favore della individuazione del Segretario comunale quale soggetto *di norma* incaricato della funzione di Responsabile della prevenzione della corruzione e Responsabile della trasparenza.

La preferenza per il Segretario inteso quale organo con poteri di coordinamento ed impulso, dotato di autonomia valutativa ed indipendenza dagli organi politici viene ribadita nella recente riforma della dirigenza con l'indicazione che i futuri dirigenti apicali potranno essere i naturali destinatari degli incarichi nell'ottica di rafforzamento dei poteri del RPCT nei confronti dell'intera struttura.

Inoltre, riguardo alle gestioni associate, il PNA ribadisce per le Unioni dei comuni la possibilità di nominare un unico Responsabile.

Parallelamente alle indicazioni appena illustrate viene ribadito l'orientamento già espresso di evitare che in capo al RPCT confluiscono anche:

- la Responsabilità di direzione dell'Ufficio procedimenti disciplinari (per sua natura anch'esso naturalmente attribuito normalmente al Segretario in posizione di preminenza e terzietà rispetto al personale dell'Ente)
- la Responsabilità degli Uffici individuati quali a maggiore rischio di corruzione

e viene sottolineata la necessità che il soggetto individuato sia esso Segretario/Dirigente/funziionario sia in posizione di autonomia ed indipendenza dagli organi di governo.

L'enunciazione di principio assolutamente condivisibile nel cercare la terzietà (rispetto agli amministratori e nel caso del Segretario anche rispetto ai dipendenti) del soggetto deputato ai controlli appare nei fatti smentita tanto dalla disciplina vigente delle nomine dei Segretari e dei Dirigenti/Funzionari che dalla riforma della Dirigenza in fase di definizione che vedrà rafforzato il potere della politica nei confronti dei dipendenti di vertice e si appresta ad inserire i Segretari/Dirigenti apicali tra i dipendenti in pianta organica.

A parziale soluzione delle contraddizioni sopra enunciate il PNA 2016 suggerisce di ancorare la nomina dell'RPCT all'incarico dirigenziale sottostante a garanzia che, almeno per la durata dell'incarico stesso il Responsabile possa essere tutelato da indebite pressioni.

Nello specifico della situazione dell'Unione dei Comuni Valmerula e Montarosio alle Aree dirigenziali (tre in totale) siano esse affidate al Segretario ovvero ai Dirigenti

sono attribuiti settori a rischio ed i funzionari sono posti alle dipendenze dei dirigenti dai quali vengono nominati.

Si propone quindi che **la nomina** da parte del Presidente permanga indicata nel Piano come prioritariamente in capo al **Segretario generale** dell' Unione, ovvero in seconda battuta di eventuale altro Segretario in servizio nell' Unione e solo in via residuale e previa adeguata motivazione ad altro Dirigente/Responsabile.

Si suggerisce di valutare la modifica dei compiti attribuiti al Segretario, nell' ottica delle raccomandazioni ANAC valutando quanto meno di modificare la nomina a Responsabile dell' ufficio procedimenti disciplinari.

Si consiglia l'adozione di cautele quali adozione di sistemi automatici di gestione dei processi e di rendicontazione al fine di garantire che le funzioni gestionali assegnate al RPCT, chiunque egli sia, vengano adeguatamente monitorate.

Si propone inoltre l' attribuzione alle dirette dipendenze del RPCT di 1/2 unità di personale dell' Unione anche con assegnazione a tempo parziale per realizzare come consigliato dal PNA una struttura in grado di poter effettivamente monitorare la attuazione delle misure di prevenzione e di un budget adeguato per la formazione del personale.

3. Rotazione del personale.

Il PNA 2016 ribadisce ancora una volta il principio della necessità della rotazione del personale inteso quale misura atta a garantire che non si consolidino in capo ad un unico soggetto posizioni di potere e situazioni di eccessiva vicinanza all'utenza.

Il PNA definisce la rotazione ordinaria, intesa quale misura di programmazione da inserire oltre che nel Piano triennale negli altri atti di programmazione del Comune al DUP alla dotazione organica e la rotazione straordinaria destinata ad intervenire in emergenza in caso di avvio del procedimento penale o disciplinare per episodi di corruzione.

L'organigramma dell' Unione ricalca in larga parte l' organigramma che era del Comune di Andora con l'introduzione di una posizione organizzativa e di quote del personale degli altri comuni.

Il Piano nazionale suggerisce che per le funzioni dirigenziali la rotazione sia fisiologica e non punitiva, prevedendo una durata massima degli incarichi nella medesima posizione pari al limite minimo legale degli stessi nei settori se tra quelli individuati quali più a rischio ed il massimo di un rinnovo nella medesima posizione per gli altri.

L' applicazione dei criteri indicati appare condivisibile ed auspicabile e con gli opportuni accorgimenti applicabile anche alle funzioni dirigenziali che richiedono specifiche professionalità/abilitazioni.

L'attuale dotazione organica che prevede un Dirigente tecnico ed uno amministrativo è già stata oggetto di parziale rotazione mediante l' assegnazione al Segretario di funzioni dirigenziali su settori scorporati dalle direzioni esistenti.

Si propone il mantenimento di una dotazione di dirigenti sufficiente ad assicurare la rotazione degli incarichi, la durata massima della attribuzione di un area/ufficio pari ad incarico della durata minima legale più un rinnovo.

Una rotazione più frequente in un contesto nel complesso abbastanza limitato soprattutto come numero di posizioni di responsabilità potrebbe negativamente incidere sulla qualità dei servizi erogati.

Per il personale dipendente si dovrà prevedere un criterio di rotazione all'interno dell'area dirigenziale, ovvero ove possibile tra aree analoghe, di durata pari ad un solo mandato dirigenziale in modo che il cambio di responsabile non coincida con il cambio dei dipendenti assegnati.

Dovrà essere sempre immediatamente realizzato l'allontanamento del dipendente sottoposto a procedimento penale/disciplinare per episodi corruttivi ad altro settore.

4. Gestione associata dei servizi in Unione dei Comuni.

Il PNA 2016 dedica un approfondimento ai piccoli comuni, intesi come comuni inferiori ai 15.000 abitanti.

Il Comune di Andora e l'Unione dei Comuni Valmerula e Montariosio, costituita a gennaio 2015 tra i Comuni di Andora Cesio Chiusanico Testico e Stellanello, rientrano nella classe demografica indicata.

Con decorrenza 1 agosto 2016 i Comuni aderenti hanno conferito all'Unione tutte le funzioni fondamentali oltre al turismo ed alle manifestazioni e stanno completando la fase di avvio.

L'obiettivo primario è realizzare entro la fine del 2016/primi mesi del 2017 la maggior semplificazione possibile mediante automazione dei processi e la riduzione/eliminazione delle duplicazioni di adempimenti in tutti i casi in cui ciò sia possibile e consentito dalla normativa.

In quest'ottica l'Unione potrà gestire la funzione Anticorruzione e trasparenza per conto di tutti i Comuni associati con un unico Piano ed un unico Responsabile.

Fino alla redazione del Piano triennale anticorruzione 2017-2019 dell'Unione dei Comuni Valmerula e Montariosio la gestione del rischio rimane affidata ai piani comunali vigenti.

L'analisi dei rischi sarà per il primo anno (2017) la somma delle analisi territoriali già effettuate eventualmente integrata delle osservazioni pervenute in questa fase.

Successivamente l'esperienza della gestione associata consentirà di individuare i rischi specifici cui l'Unione dovrà far fronte.

6. La gestione del territorio.

Ultimo approfondimento del PNA 2016 di interesse degli enti locali è la precisa disamina dei rischi specifici dei settori dell'edilizia e dell'urbanistica.

Il piano analizza con molta cura nei loro vari passaggi gli strumenti di pianificazione generale e particolare, i titoli edilizi, le convenzioni, il calcolo degli oneri e la verifica delle urbanizzazioni e la vigilanza successiva.

Per ogni processo trattato viene fornito un possibile strumento di buona e virtuosa gestione.

Senza entrare nel dettaglio di ciascun processo, essendo limitata questa sede alla adozione delle linee guida per la stesura del Piano 2017-2019 si suggerisce di far proprie le indicazioni del PNA in particolare con riguardo a:

la previsione di liste di controllo

l'adozione di standard per le convenzioni

la previsione di sdoppiamento delle attività istruttorie dal rilascio dei titoli

l'adozione di automatismi di gestione di flussi nella assegnazione delle pratiche.