

COMUNE DI VALLE DICADORE

*(Provincia di Belluno)*

**PIANO TRIENNALE DI  
PREVENZIONE DELLA  
CORRUZIONE**

2016-2018

Allegato alla delibera di GM n. 11 del 29.3.16

**Parte I**  
**Introduzione generale**

## **1. Introduzione**

Sulla Gazzetta Ufficiale numero 265 del 13 novembre 2012 è stata pubblicata la legge 6 novembre 2012, numero 190.

La legge 190/2012, anche nota come "*legge anticorruzione*" o "*legge Severino*", reca le *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*.

La legge è entrata in vigore il 28 novembre 2012.

Il contesto nel quale le iniziative e le strategie di contrasto alla corruzione sono adottate è quello disegnato dalle norme nazionali ed internazionali in materia.

Si segnala, in particolare, la Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'O.N.U. il 31 ottobre 2003 con la risoluzione numero 58/4.

Convenzione sottoscritta dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata il 3 agosto 2009 con la legge numero 116.

La Convenzione O.N.U. del 2003 prevede che ogni Stato (articolo 5):

- elabori ed applichi politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate;
- si adoperi al fine di attuare e promuovere efficaci pratiche di prevenzione;
- verifichi periodicamente l'adeguatezza di tali misure;
- collabori con altri Stati e organizzazioni regionali ed internazionali per la promozione e messa a punto delle misure anticorruzione.

La Convenzione O.N.U. prevede che ogni Stato debba individuare uno o più organi, a seconda delle necessità, incaricati di prevenire la corruzione e, se necessario, la supervisione ed il coordinamento di tale applicazione e l'accrescimento e la diffusione delle relative conoscenze (articolo 6).

In tema di contrasto alla corruzione, grande rilievo assumono anche le misure contenute nelle linee guida e nelle convenzioni che l'OECD, il Consiglio d'Europa con il G.R.E.C.O. (*Groupe d'Etats Contre la Corruption*) e l'Unione Europea riservano alla materia e che vanno nella medesima direzione indicata dall'O.N.U.: implementare la capacità degli Stati membri nella lotta alla corruzione, monitorando la loro conformità agli *standard* anticorruzione ed individuando le carenze politiche nazionali.

## **2. Il concetto di corruzione ed i principali attori del sistema di prevenzione e contrasto**

La legge 190/2012 non fornisce la definizione del concetto di corruzione cui si riferisce.

Il codice penale prevede tre fattispecie.

L'articolo 318 punisce la *“corruzione per l'esercizio della funzione”* e dispone che:

*“il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceva, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetti la promessa sia punito con la reclusione da uno a sei anni”*.

L'articolo 319 del Codice penale sanziona la *“corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio”*:

*“il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei a dieci anni”*.

Infine, l'articolo 319-ter colpisce la *“corruzione in atti giudiziari”*:

*“Se i fatti indicati negli articoli 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da sei a dodici anni.*

*Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da sei a quattordici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da otto a venti anni”*.

Fin dalla prima applicazione della legge 190/2012 è risultato chiaro che il concetto di corruzione, cui intendeva riferirsi il legislatore, non poteva essere circoscritto alle sole fattispecie *“tecnico-giuridiche”* di cui agli articoli 318, 319 e 319-ter del Codice penale.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 che ha fornito una prima chiave di lettura della normativa, ha spiegato che il concetto di corruzione della legge 190/2012 comprende tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri *l'abuso da parte d'un soggetto pubblico del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati*.

Secondo il Dipartimento della Funzione Pubblica, la legge 190/2012 estende la nozione di corruzione a:

-tutti i delitti contro la pubblica amministrazione, sanzionati dal Titolo II Capo I del Codice penale;

-ogni situazione in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) approvato l'11 settembre 2013 (ANAC deliberazione n. 72/2013) ha ulteriormente specificato il concetto di corruzione da applicarsi in attuazione della legge 190/2012, ampliandone ulteriormente la portata rispetto all'interpretazione del Dipartimento della Funzione Pubblica.

*“Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, C.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo”.*

Con la legge 190/2012, lo Stato italiano ha individuato gli organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare un'azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

La strategia nazionale di prevenzione della corruzione è attuata mediante l'azione sinergica delle seguenti istituzioni:

- ✓ *l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), che svolge funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni, nonché del rispetto della normativa in materia di trasparenza (art. 1, commi 2 e 3, legge 190/2012);*
- ✓ *la Corte di conti, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo;*
- ✓ *il Comitato interministeriale, istituito con il DPCM 16 gennaio 2013, che elabora linee di indirizzo e direttive (art. 1, comma 4, legge 190/2012);*
- ✓ *la Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie Locali, chiamata ad individuare adempimenti e termini per l'attuazione della legge e dei decreti attuativi da parte di regioni, province autonome, enti locali, enti pubblici e soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo (art. 1, commi 60 e 61, legge 190/2012);*
- ✓ *i Prefetti della Repubblica, che forniscono supporto tecnico e informativo, facoltativo, agli enti locali (art. 1 co. 6 legge 190/2012);*
- ✓ *la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA) che predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle amministrazioni statali (art. 1 co. 11 legge 190/2012);*
- ✓ *le pubbliche amministrazioni, che attuano ed implementano le misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 legge 190/2012) anche attraverso l'azione del proprio Responsabile della prevenzione della corruzione;*
- ✓ *gli enti pubblici economici ed i soggetti di diritto privato in controllo pubblico, responsabili anch'essi dell'introduzione ed implementazione delle misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 legge 190/2012).*

Secondo l'impostazione iniziale della legge 190/2012, all'attività di prevenzione e contrasto alla corruzione partecipava anche il Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il comma 5 dell'articolo 19 del D.L. 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) ha trasferito all'Autorità nazionale tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica.

## **2.1. L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)**

La legge 190/2012 inizialmente aveva assegnato i compiti di autorità anticorruzione alla Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche

(CIVIT).

La CIVIT era stata istituita dal legislatore, attraverso il decreto legislativo 150/2009, per svolgere prioritariamente funzioni di valutazione della "performance" delle pubbliche amministrazioni.

Successivamente, la denominazione della CIVIT è stata sostituita da quella di Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

L'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito con modificazioni dalla legge 114/2014), ha soppresso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) e ne ha trasferito compiti e funzioni all'Autorità nazionale anticorruzione.

*La mission dell'ANAC può essere "individuata nella prevenzione della corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della pubblica amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi, evitando nel contempo di aggravare i procedimenti con ricadute negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici, con interventi in sede consultiva e di regolazione.*

*La chiave dell'attività della nuova ANAC, nella visione attualmente espressa è quella di vigilare per prevenire la corruzione creando una rete di collaborazione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e al contempo aumentare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, riducendo i controlli formali, che comportano tra l'altro appesantimenti procedurali e di fatto aumentano i costi della pubblica amministrazione senza creare valore per i cittadini e per le imprese".*

La legge 190/2012 ha attribuito alla Autorità nazionale anticorruzione lo svolgimento di numerosi compiti e funzioni.

L'ANAC:

1. collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;
2. approva il Piano nazionale anticorruzione (PNA);
3. analizza le cause e i fattori della corruzione e definisce gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
4. esprime pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le amministrazioni pubbliche, in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico;
5. esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16-ter, introdotto dalla legge 190/2012;
6. esercita vigilanza e controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla legge 190/2012 e dalle altre disposizioni vigenti;
7. riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno,

sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.

A norma dell'articolo 19, comma 5, del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014), l'Autorità nazionale anticorruzione, in aggiunta ai compiti di cui sopra:

8. riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001;

9. riceve notizie e segnalazioni da ciascun avvocato dello Stato che venga a conoscenza di violazioni di disposizioni di legge o di regolamento o di altre anomalie o irregolarità relative ai contratti che rientrano nella disciplina del Codice di cui al d.lgs. 163/2006;

10. salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 689/1981, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.

Secondo l'impostazione iniziale della legge 190/2012, all'attività di contrasto alla corruzione partecipava anche il Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il comma 5 dell'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Ad oggi, pertanto, è l'ANAC che, secondo le linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito con DPCM 16 gennaio 2013:

- a) coordina l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale;
- b) promuove e definisce norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;
- c) predispose il Piano nazionale anticorruzione, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle misure di cui alla lettera a);
- d) definisce modelli standard delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla presente legge, secondo modalità che consentano la loro gestione ed analisi informatizzata;
- e) definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni.

In ogni caso, bisogna riconoscere che lo strumento che ha consentito agli operatori di interpretare la legge 190/2012 immediatamente dopo la sua pubblicazione rimane la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 proprio del Dipartimento della Funzione Pubblica (*"legge n. 190 del 2012 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*).

## **2.2. I destinatari della normativa anticorruzione**

L'ambito soggettivo d'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione ha registrato importanti novità dovute sia alle innovazioni legislative (si veda, in particolare, l'articolo 11 del d.lgs. 33/2013, così come modificato dall'articolo 24-bis del DL 90/2014), sia agli atti interpretativi adottati dall'ANAC.

Tra i provvedimenti dell'Autorità nazionale anticorruzione sono di particolare rilievo le *"Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici"* approvate con la determinazione n. 8 del 2015.

E' opportuno riassumere, brevemente, quanto previsto in capo alle diverse categorie di soggetti per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza.

### **2.2.1. Pubbliche amministrazioni**

Le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 sono tenute all'adozione di misure di prevenzione della corruzione nella forma di un piano prevenzione della corruzione, di durata triennale, e all'adozione di un programma per la trasparenza.

Ogni amministrazione, anche se articolata sul territorio con uffici periferici, predispone un unico piano anticorruzione, salvo i casi, da concordare con l'Autorità, in cui si ravvisi la necessità di una maggiore articolazione del piano fino a prevedere distinti piani per le strutture territoriali.

### **2.2.2. Società, altri enti di diritto privato in controllo pubblico e enti pubblici economici**

Le *Linee guida* dell'ANAC hanno chiarito che le società, gli enti di diritto privato in controllo pubblico e gli enti pubblici economici devono adottare (se lo ritengono utile, nella forma di un piano) misure di prevenzione della corruzione che integrino quelle già individuate ai sensi del d.lgs. 231/2001.

Le società e gli enti di diritto privato in controllo pubblico assolvono agli obblighi di pubblicazione riferiti tanto alla propria organizzazione quanto alle attività di pubblico interesse svolte.

Gli obblighi di pubblicazione sull'organizzazione seguono gli adattamenti della disciplina del d.lgs. n. 33/2013 alle particolari condizioni di questi soggetti contenute nelle *Linee guida*.

Diversamente, gli enti pubblici economici sono tenuti agli stessi obblighi di trasparenza previsti per le pubbliche amministrazioni.

### **2.2.3. Società e altri enti di diritto privato solo partecipati**

Per questi soggetti, in base a quanto previsto dalle citate *Linee guida*, l'adozione di misure integrative di quelle del d.lgs. 231/2001 è "promossa" dalle amministrazioni partecipanti.

In materia di trasparenza, questi soggetti devono pubblicare solo alcuni dati relativamente alle attività di pubblico interesse svolte, oltre a specifici dati sull'organizzazione.

## **2.3 Il responsabile della prevenzione della corruzione (RPC)**

Le amministrazioni pubbliche, le società e gli enti di diritto privato in controllo pubblico individuano il soggetto "Responsabile della prevenzione della corruzione".

Negli enti locali, il Responsabile è individuato *preferibilmente* nel *segretario comunale*.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la citata Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 (paragrafo 2), ha precisato che nella scelta del Responsabile gli enti locali dispongono di una certa flessibilità che consente loro "di scegliere motivate soluzioni gestionali differenziate".

In pratica, è possibile designare un figura diversa dal segretario.

Secondo il Dipartimento della Funzione Pubblica la nomina dovrebbe riguardare un soggetto in possesso dei requisiti seguenti:

- non essere destinatario di provvedimenti giudiziari di condanna;
- non essere destinatario di provvedimenti disciplinari;
- aver dato dimostrazione, nel tempo, di condotta integerrima.

Il titolare del potere di nomina del Responsabile è il Sindaco, quale organo di indirizzo politico amministrativo.

Ciascun comune, nell'esercizio della propria autonomia normativa e organizzativa, può riconoscere alla giunta o al consiglio il compito di designare il Responsabile (ANAC, deliberazione n. 15/2013).

Secondo l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC, determinazione n. 12/2015), il Responsabile rappresenta, senza dubbio, uno dei soggetti fondamentali nell'ambito della normativa sulla prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Sulla base dei diversi orientamenti espressi dall'ANAC, si possono riassumere i principali criteri di scelta.

Nelle pubbliche amministrazioni il Responsabile deve essere scelto, di norma, tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio.

Questo criterio è volto ad assicurare che il Responsabile sia un dirigente stabile dell'amministrazione, con una adeguata conoscenza della sua organizzazione e del suo

funzionamento, dotato della necessaria imparzialità ed autonomia valutativa e scelto, di norma, tra i dirigenti non assegnati ad uffici che svolgano attività di gestione e di amministrazione attiva.

La nomina di un dirigente esterno o di un dipendente con qualifica non dirigenziale deve essere considerata come una assoluta eccezione, da motivare adeguatamente in base alla dimostrata assenza di soggetti aventi i requisiti previsti dalla legge.

Considerata la posizione di indipendenza che deve essere assicurata al Responsabile, non appare coerente con i requisiti di legge la nomina di un dirigente che provenga direttamente da uffici di diretta collaborazione con l'organo di indirizzo laddove esista un vincolo fiduciario.

Nelle società e negli enti di diritto privato in controllo pubblico si sottolinea che l'Autorità ha dato indicazioni nel senso che le funzioni di Responsabile siano affidate ad uno dei dirigenti interni della società o dell'ente di diritto privato in controllo pubblico.

Nelle sole ipotesi in cui la società sia priva di dirigenti, o questi siano in numero molto limitato, il Responsabile potrà essere individuato in un profilo non dirigenziale che garantisca comunque le idonee competenze.

In ultima istanza, e solo in casi eccezionali, il Responsabile potrà coincidere con un amministratore, purché privo di deleghe gestionali.

L'organo che nomina il Responsabile è l'organo di indirizzo della società ovvero il Consiglio di amministrazione o altro organo con funzioni equivalenti.

Lo svolgimento delle funzioni di Responsabile in condizioni di indipendenza e di garanzia è stato solo in parte oggetto di disciplina della legge 190/2012 con disposizioni che mirano ad impedire una revoca anticipata dall'incarico e, inizialmente, solo con riferimento al caso di coincidenza del Responsabile con il segretario comunale (art. 1, co. 82, della l. 190/2012).

A completare la disciplina è intervenuto l'art. 15, comma 3, del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, che ha esteso l'intervento dell'ANAC in caso di revoca, applicabile in via generale.

Sono assenti, invece, norme che prevedono sia specifiche garanzie in sede di nomina (eventualmente, nella forma di un parere dell'ANAC sulle nomine) sia misure da adottare da parte delle stesse amministrazioni o enti dirette ad assicurare che il Responsabile svolga il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni.

Nella legge 190/2012 sono stati succintamente definiti i poteri del Responsabile nella sua interlocuzione con gli altri soggetti interni alle amministrazioni o enti, nonché nella sua attività di vigilanza sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione.

All'articolo 1, comma 9, lett. c), è disposto che il PTPC preveda *“obblighi di informazione nei confronti del RPC chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano”*.

Tali obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di formazione del Piano e, poi, nelle fasi di verifica del suo funzionamento e dell'attuazione delle misure adottate.

Secondo la legge 190/2012 e le deliberazioni ANAC, il Responsabile svolge prioritariamente i

compiti di seguito elencati da inquadrare nella più vasta strategia nazionale di contrasto alla corruzione.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione ha il dovere di:

- a) proporre all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione la cui elaborazione non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione (art. 1 co. 8 L. 190/2012);
- b) definire le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione;
- c) verificare l'efficace attuazione e l'idoneità del PTCP;
- d) proporre le modifiche del PTCP, anche a seguito di accertate significative violazioni delle prescrizioni, così come qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- e) d'intesa con il dirigente/responsabile competente, deve verificare l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività per le quali è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- f) entro il 15 dicembre di ogni anno, deve pubblicare nel sito web dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e trasmetterla all'organo di indirizzo;
- g) nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora il dirigente/responsabile lo ritenga opportuno, il responsabile deve riferire sull'attività svolta.

Per questo ente, Responsabile della prevenzione della corruzione è stato nominato il Segretario comunale, Dott. Salvatore Battiato, con deliberazione consiliare n. 10 in data 4 aprile 2013.

### **3. Il Piano nazionale anticorruzione (PNA)**

L'Autorità nazionale anticorruzione elabora ed approva il Piano nazionale anticorruzione (PNA).

Inizialmente, il Dipartimento della Funzione Pubblica aveva il compito di elaborare il PNA secondo le linee di indirizzo formulate da un apposito *Comitato Interministeriale* (istituito con DPCM 16 gennaio 2013).

Il Piano nazionale anticorruzione è stato approvato in via definitiva dall'Autorità nazionale anticorruzione in data 11 settembre 2013 con la deliberazione numero 72.

Come già precisato, il comma 5 dell'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica.

#### **3.1 L'aggiornamento 2015 (determinazione n. 12/2015)**

Il 28 ottobre 2015 l'Autorità ha approvato la determinazione numero 12 di aggiornamento, per il 2015, del Piano nazionale anticorruzione.

L'Autorità nazionale anticorruzione ha provveduto ad aggiornare il PNA del 2013 per tre fondamentali ragioni:

- a) in primo luogo, l'aggiornamento è stato imposto dalle novelle normative intervenute successivamente all'approvazione del PNA; in particolare, il riferimento è al DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) il cui articolo 19 comma 5 ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della FunzionePubblica;
- b) la determinazione n. 12/2015 è pure conseguente ai risultati dell'analisi del campione di 1911 piani anticorruzione 2015-2017 svolta dall'Autorità, la quale ha ritenuto che *"la qualità dei PTPC è generalmente insoddisfacente"*;
- c) infine, l'aggiornamento del PNA si è reso necessario per consentire all'Autorità di fornire risposte unitarie alle richieste di chiarimenti inoltrate dai professionisti delle pubbliche amministrazioni, nello specifico i responsabili anticorruzione.

L'ANAC ha preannunciato che nel corso del 2016 sarà necessario approvare un Piano nazionale anticorruzione del tutto nuovo.

Ciò in conseguenza della prossima approvazione della nuova disciplina del processo d'approvazione dello stesso PNA, secondo la delega contenuta nella legge 124/2015 all'articolo 7.

La norma, infatti, delega il Governo ad approvare disposizioni di *"precisazione dei contenuti e del procedimento di adozione del Piano nazionale anticorruzione, dei piani di prevenzione della corruzione"*, *ciò anche allo scopo di assicurare "maggiore efficacia dei controlli in fase di attuazione, della differenziazione per settori e dimensioni, del coordinamento con gli strumenti di misurazione e valutazione delle performance nonché dell'individuazione dei principali rischi e dei relativi rimedi [...]"*.

L'analisi a campione dei PTPC ha consentito all'Autorità nazionale anticorruzione di affermare che le variabili per migliorare le strategie di prevenzione della corruzione, *"evitando che queste si trasformino in un mero adempimento"*, sono:

- a) la differenziazione e la semplificazione dei contenuti del PNA, a seconda delle diverse tipologie e dimensioni delle amministrazioni;
- b) l'investimento nella formazione;
- c) l'accompagnamento delle amministrazioni nella predisposizione del PTPC.

Secondo l'Autorità la scarsa qualità dei PTPC sconta problemi e cause strutturali che concernono, *"da una parte i ruoli e le responsabilità di soggetti che operano nelle amministrazioni e, dall'altra, gli indirizzi del PNA rivolti indistintamente a tutte le amministrazioni"*.

L'analisi del campione ha evidenziato numerose criticità:

- a) analisi del contesto assente, insufficiente o inadeguata;
- b) mappatura dei processi di bassa qualità;
- c) valutazione del rischio caratterizzata da "ampi margini di miglioramento";
- d) trattamento del rischio insufficiente;
- e) coordinamento tra PTPC e piano della performance assente;
- f) inadeguato coinvolgimento di attori esterni e interni;

g) monitoraggio insufficiente.

L'insoddisfacente attuazione della legge 190/2012 con l'adozione, differenziata in rapporto alle tipologie di amministrazioni e enti, di efficaci misure di prevenzione della corruzione è riconducibile a diverse cause. Le più importanti, secondo l'ANAC, sono:

- a) le difficoltà incontrate dalle pubbliche amministrazioni dovute alla sostanziale novità e complessità della normativa;
- b) le difficoltà organizzative delle amministrazioni dovute in gran parte a scarsità di risorse finanziarie, che hanno impoverito la capacità d'organizzare le funzioni tecniche e conoscitive necessarie per svolgere adeguatamente il compito che la legge 190/2012 ha previsto;
- c) un diffuso atteggiamento di mero adempimento nella predisposizione dei PTPC limitato ad evitare le responsabilità del responsabile anticorruzione in caso di mancata adozione (responsabilità estesa anche alla giunta dopo l'introduzione della sanzione di cui all'articolo 19, comma 5, del DL 90/2014);
- d) l'isolamento del responsabile anticorruzione nella formazione del PTPC ed il sostanziale disinteresse degli organi di indirizzo che, nella migliore delle ipotesi, si limitano a "ratificare" l'operato del responsabile.

Con la determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015 di aggiornamento del PNA, l'Autorità ha stabilito che la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione o dell'ente per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne.

Il PNA 2013 contiene un generico riferimento al contesto esterno ed interno ai fini dell'analisi del rischio corruttivo.

In gran parte dei PTPC esaminati dall'Autorità, l'analisi di contesto è assente o carente: ciò costituisce un elemento critico ai fini della definizione di misure adeguate a contrastare i rischi corruttivi.

Attraverso questo tipo di analisi si favorisce la predisposizione di un PTPC contestualizzato e, quindi, potenzialmente più efficace.

Negli enti locali, ai fini dell'analisi del contesto (*esterno*), secondo l'ANAC i responsabili anticorruzione possono avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati.

Ai sensi di quanto previsto dall'articolo 1, comma 6, della legge 190/2012, la Prefettura territorialmente competente potrà fornire, su richiesta dei medesimi responsabili, un supporto tecnico "*anche nell'ambito della consueta collaborazione con gli enti locali*" (ANAC, determinazione n. 12/2015).

L'analisi del contesto (*interno*) è basata anche sulla rilevazione ed analisi dei processi organizzativi.

La mappatura dei processi è un modo "*razionale*" di individuare e rappresentare tutte le attività dell'ente per fini diversi.

La mappatura assume carattere strumentale a fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi. L'effettivo svolgimento della mappatura deve risultare nel PTPC.

L'accuratezza e l'eshaustività della mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità dell'analisi complessiva.

L'obiettivo è che le amministrazioni e gli enti realizzino la mappatura di tutti i processi. Essa può essere effettuata con diversi livelli di approfondimento.

#### **4. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC)**

A livello periferico, la legge 190/2012 impone all'organo di indirizzo politico l'approvazione del *Piano triennale di prevenzione della corruzione* (PTPC).

Il Responsabile anticorruzione propone all'organo di indirizzo politico lo schema di PTPC che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio.

L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti esterni all'amministrazione.

Negli enti locali la competenza ad approvare il Piano triennale di prevenzione della corruzione è della giunta, salvo eventuale e diversa previsione adottata nell'esercizio del potere di autoregolamentazione da ogni singolo ente (ANAC, deliberazione 12/2014).

L'Autorità sostiene che sia necessario assicurare "*la più larga condivisione delle misure*" anticorruzione con gli organi di indirizzo politico (ANAC, determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015).

A tale scopo, l'ANAC ritiene possa essere utile prevedere una "*doppia approvazione*": adozione di un primo schema di PTPC e, successivamente, l'approvazione del piano in forma definitiva.

Negli enti locali nei quali sono presenti due organi di indirizzo politico, uno generale, il Consiglio, e uno esecutivo, la Giunta, secondo l'Autorità sarebbe "*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'esecutivo e il sindaco avrebbero "*più occasioni d'esaminare e condividere il contenuto del piano*" (ANAC, determinazione 12/2015,).

Si badi che trattasi di "*suggerimenti*" dell'Autorità che hanno quale scopo "*la più larga condivisione delle misure*" anticorruzione con gli organi di indirizzo politico.

In realtà, tale finalità può essere realizzata anche con modalità alternative, quali:

a) esame preventivo del piano da parte di una "commissione" nella quale siano presenti componenti della maggioranza e delle opposizioni; inserimento nel piano degli "emendamenti" e delle "correzioni" suggeriti dalla commissione; approvazione da parte della giunta del documento definitivo;

b) esame preventivo del piano da parte della giunta; deposito del piano ed invito ai consiglieri, sia di maggioranza che di opposizione, a presentare emendamenti/suggerimenti, entro un termine ragionevole; esame degli emendamenti eventualmente pervenuti ed approvazione del documento definitivo da parte della giunta.

Chi invece volesse applicare "alla lettera" i suggerimenti dell'ANAC dovrebbe discutere e approvare preliminarmente in consiglio un documento di carattere generale sul contenuto del PTPC.

#### **4.1. Processo di adozione del PTPC**

Il PNA del 2013 prevede che il PTPC rechi le informazioni seguenti:

- a) data e documento di approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo;
- b) individuazione degli attori interni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione;
- c) individuazione degli attori esterni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione
- d) indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano.

#### **4.2. Gestione del rischio**

Secondo il PNA del 2013 il Piano anticorruzione contiene:

- a) l'indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato (comma 5, lett. a) il rischio di corruzione, "aree di rischio";
- b) la metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio;
- c) schede di programmazione delle misure di prevenzione utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi, in riferimento a ciascuna area di rischio, con indicazione degli obiettivi, della tempistica, dei responsabili, degli indicatori e delle modalità di verifica dell'attuazione, in relazione alle misure di carattere generale introdotte o rafforzate dalla legge 190/2012 e dai decreti attuativi, nonché alle misure ulteriori introdotte con il PNA.

#### **4.3. Formazione in tema di anticorruzione**

Secondo gli indirizzi del PNA 2013, il Piano anticorruzione reca:

- a) l'indicazione del collegamento tra formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione;
- b) l'individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione;

- c) l'individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione;
- d) l'indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione;
- e) l'indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione;
- f) la quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione.

#### **4.4. Codici di comportamento**

Secondo il PNA 2013 (pag. 27 e seguenti), il PTPC reca informazioni in merito a:

- a) adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici;
- b) indicazione dei meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento;
- c) indicazione dell'ufficio competente ad emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento.

#### **4.5. Altre iniziative**

Infine, sempre secondo il PNA 2013, le amministrazioni possono evidenziare nel PTPC ulteriori informazioni in merito a:

- a) indicazione dei criteri di rotazione del personale;
- b) indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione;
- c) elaborazione della proposta di decreto per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti;
- d) elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento;
- e) definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto;
- f) elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici;
- g) adozione di misure per la tutela del *whistleblower*;
- h) predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti;
- i) realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti;
- j) realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti e indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici;
- k) indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere;
- l) indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale;
- m) indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPC, con individuazione dei referenti, dei tempi

e delle modalità di informativa.

## 5. La tutela dei whistleblower

L'Autorità nazionale anticorruzione il 28 aprile 2015 ha approvato, dopo un periodo di consultazione pubblica, le *"Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)"*, con determinazione n. 6 del 28 aprile 2015.

La tutela del *whistleblower* è un dovere di tutte le amministrazioni pubbliche le quali, a tal fine, devono assumere *"concrete misure di tutela del dipendente"* da specificare nel Piano triennale di prevenzione della corruzione.

La legge 190/2012 ha aggiunto al d.lgs. 165/2001 l'articolo 54-bis.

La norma prevede che il pubblico dipendente che denunci all'Autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, o all'ANAC, ovvero riferisca al proprio superiore gerarchico, condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possa *"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"*.

L'articolo 54-bis delinea una *"protezione generale ed astratta"* che, secondo ANAC, deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente. Tutela che, in ogni caso, deve essere assicurata da tutti i soggetti che ricevono la segnalazione.

Il Piano nazionale anticorruzione prevede, tra azioni e misure generali per la prevenzione della corruzione e, in particolare, fra quelle obbligatorie, che le amministrazioni pubbliche debbano tutelare il dipendente che segnala condotte illecite.

Il PNA impone alle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, l'assunzione dei *"necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni"*.

Le misure di tutela del *whistleblower* devono essere implementate, *"con tempestività"*, attraverso il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC).

L'articolo 54-bis del d.lgs. 165/2001, inoltre, è stato integrato dal DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014).

l'art. 31 del DL 90/2014 ha individuato l'ANAC quale soggetto destinatario delle segnalazioni, mentre l'art. 19, co. 5, della normativa medesima ha stabilito che l'ANAC riceva *"notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001"*.

L'ANAC, pertanto, è chiamata a gestire sia le eventuali segnalazioni dei propri dipendenti per fatti avvenuti all'interno della propria organizzazione, sia le segnalazioni che i dipendenti di altre amministrazioni intendono indirizzarle.

Conseguentemente, l'ANAC, con la determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, ha disciplinato le procedure attraverso le quali riceve e gestisce le segnalazioni.

Il paragrafo 4 della determinazione rappresenta un indiscutibile punto di riferimento per le

PA che intendano applicare con estremo rigore le misure di tutela del *whistleblower* secondo gli indirizzi espressi dall'Autorità.

La tutela del *whistleblower* è doverosa da parte di tutte le P.A. individuate dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001.

I soggetti tutelati sono, specificamente, i “*dipendenti pubblici*” che, in ragione del proprio rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite.

L'ANAC individua i dipendenti pubblici nei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, considerando tali sia i dipendenti con rapporto di lavoro di *diritto privato* (art. 2, comma 2, d.lgs 165/2001) che quelli con rapporto di lavoro di *diritto pubblico* (art. 3 d.lgs 165/2001), compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti.

Dalla nozione di “*dipendenti pubblici*”, pertanto, sfuggono:

-i dipendenti degli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale e locale, nonché degli enti pubblici economici; per questi, l'ANAC ritiene opportuno che le amministrazioni controllanti e vigilanti promuovano da parte dei suddetti enti, eventualmente attraverso il PTPC, l'adozione di misure di tutela analoghe a quelle assicurate ai dipendenti pubblici (determinazione n. 6 del 28.4.2015, Parte IV);

-i collaboratori ed i consulenti delle PA, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo; i titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche; i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione. L'ANAC rileva l'opportunità che le amministrazioni, nei propri PTPC, introducano anche per tali categorie misure di tutela della riservatezza analoghe a quelle previste per i dipendenti pubblici (determinazione n. 6 del 28.4.2015, Parte V).

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 impone la tutela del dipendente che segnali “*condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro*”.

Le segnalazioni meritevoli di tutela riguardano condotte illecite riferibili a:

-tutti i delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del Codice penale;

-le 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, nonché i fatti in cui venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo* e ciò a prescindere dalla rilevanza penale.

A titolo meramente esemplificativo: casi di sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro.

L'interpretazione dell'ANAC è in linea con il concetto “*atecnico*” di corruzione espresso sia nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1/2013 che nel PNA del 2013.

Le condotte illecite devono riguardare situazioni di cui il soggetto sia venuto direttamente a

conoscenza *“in ragione del rapporto di lavoro”*. In pratica, tutto quanto si è appreso in virtù dell'ufficio rivestito, nonché quelle notizie che siano state acquisite in occasione o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, seppure in modo casuale.

Considerato lo spirito della norma, che consiste nell'incentivare la collaborazione di chi lavora nelle amministrazioni per l'emersione dei fenomeni illeciti, ad avviso dell'ANAC non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti denunciati e dell'autore degli stessi.

E' sufficiente che il dipendente, in base alle proprie conoscenze, ritenga *“altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito”* nel senso sopra indicato.

Il dipendente *whistleblower* è tutelato da *“misure discriminatorie, dirette o indirette, aventi effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia”* e tenuto esente da conseguenze disciplinari.

La norma intende proteggere il dipendente che, per via della propria segnalazione, rischi di vedere compromesse le proprie condizioni di lavoro.

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 fissa un limite alla predetta tutela nei *“casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione o per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 del codice civile”*.

La tutela del *whistleblower* trova dunque applicazione quando il comportamento del dipendente segnalante non perfezioni le ipotesi di reato di calunnia o diffamazione.

Il dipendente deve essere *“in buona fede”*. Conseguentemente, la tutela viene meno quando la segnalazione riguardi informazioni false, rese colposamente o dolosamente.

Tuttavia, la norma è assai lacunosa in merito all'individuazione del momento in cui cessa la garanzia della tutela.

L'art. 54-bis riporta un generico riferimento alle responsabilità penali per calunnia o diffamazione o a quella civile extracontrattuale, il che presuppone che tali responsabilità vengano accertate in sede giudiziale.

L'ANAC, consapevole dell'evidente lacuna normativa, ritiene che *“solo in presenza di una sentenza di primo grado sfavorevole al segnalante cessino le condizioni di tutela”* riservate allo stesso.

## **6. Anticorruzione e trasparenza**

Il 14 marzo 2013, in esecuzione alla delega contenuta nella legge 190/2012 (articolo 1, commi 35 e 36), il Governo ha approvato il decreto legislativo 33/2013 di *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*.

L'articolo 1 del d.lgs. 33/2013 così definisce la trasparenza:

*“accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle*

*pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”.*

Nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto e di protezione dei dati personali, la trasparenza concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione.

*La trasparenza “è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino”.*

Il comma 15 dell'articolo 1 della legge 190/2012 prevede che la trasparenza dell'attività amministrativa costituisca *“livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dall'articolo 117 del Costituzione”.*

Come tale, la trasparenza è assicurata mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione.

La trasparenza, intesa *“come accessibilità totale delle informazioni”*, è uno degli strumenti principali, se non lo strumento principale, per prevenire e contrastare la corruzione che il legislatore ha individuato con la legge 190/2012.

Conseguentemente, l'analisi delle azioni di contrasto al malaffare non può prescindere dalla verifica delle attività finalizzate alla trasparenza dell'azione amministrativa.

A norma dell'articolo 43 del decreto legislativo 33/2013, il Responsabile per la prevenzione della corruzione svolge di norma anche il ruolo di Responsabile per la trasparenza.

E' comunque possibile separare i due ruoli, attribuendo i compiti di responsabile anticorruzione e responsabile per la trasparenza a soggetti distinti.

Il responsabile per la trasparenza svolge stabilmente attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'organismo indipendente di valutazione (o struttura analoga), all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio per i procedimenti disciplinari i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Il d.lgs. 33/2013 impone la programmazione su base triennale delle azioni e delle attività volte ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa.

A norma dell'art. 10 del d.lgs. 33/2013, ogni amministrazione, sentite le associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, adotta un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

Il Programma, da aggiornare annualmente, indica le iniziative previste per garantire e assicurare:

- a) adeguati livelli di trasparenza dell'azione amministrativa;
- b) la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.

Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità definisce le misure, i modi e le iniziative finalizzati all'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa, ivi comprese le misure organizzative necessarie per assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi.

Le misure del Programma triennale sono collegate, sotto l'indirizzo del responsabile, con le misure e gli interventi previsti dal Piano di prevenzione della corruzione.

Proprio a tal fine, secondo l'articolo 10 del decreto legislativo 33/2013, il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità costituisce di norma *una sezione* del Piano anticorruzione.

L'Autorità nazionale anticorruzione, con la citata determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015 di aggiornamento, per il 2015, del Piano nazionale anticorruzione, ha stabilito che il PTPC debba contenere, in apposita sezione, il Programma per la trasparenza.

Pertanto, il piano anticorruzione ed il programma per la trasparenza, seppur approvati con provvedimenti distinti, rappresentano parti di un unico documento.

Nel Programma per la trasparenza devono esser indicati, con chiarezza, le azioni, i flussi informativi attivati o da attivare per dare attuazione:

- agli obblighi generali di pubblicazione di cui al d.lgs. 33/2013;
- alle misure di trasparenza quali misure specifiche per la prevenzione della corruzione.

Dal Programma per la trasparenza devono risultare gli obblighi di comunicazione e pubblicazione ricadenti sui singoli uffici e la correlata individuazione delle responsabilità dei dirigenti preposti.

Inoltre, devono risultare i poteri riconosciuti al Responsabile della trasparenza al fine di ottenere il rispetto di tali obblighi.

L'Autorità nazionale anticorruzione ha ricordato che gli obblighi di collaborazione col Responsabile per la prevenzione della corruzione rientrano tra i doveri di comportamento compresi in via generale nel codice "deontologico" approvato con il DPR 62/2013.

Pertanto, la violazione di tali doveri è passibile di specifiche sanzioni disciplinari.

In questo ente è stato nominato Responsabile della trasparenza, con decreto del Sindaco n. 2 del 2 gennaio 2014, il Rag. Giorgio De Col, poi inopinatamente deceduto nel corso dell'anno 2015.

## **6.1. Trasparenza nelle gare**

A norma del comma 32 dell'articolo 1 della legge 190/2012, per ciascuna gara d'appalto le stazioni appaltanti sono tenute a pubblicare nei propri siti web:

- a) la struttura proponente;
- b) l'oggetto del bando;
- c) l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte;

- d) l'aggiudicatario;
- e) l'importo di aggiudicazione;
- f) i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura;
- g) l'importo delle somme liquidate.

Entro il 31 gennaio di ogni anno, tali informazioni, relativamente all'anno precedente, sono pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici.

Le amministrazioni trasmettono in formato digitale tali informazioni all'ANAC.

In precedenza la trasmissione era effettuata all'Autorità di Vigilanza dei contratti pubblici. Come già precisato, l'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito con modificazioni dalla legge 114/2014) ha soppresso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) e ne ha trasferito compiti e funzioni all'Autorità nazionale anticorruzione.

L'ANAC quindi pubblica nel proprio sito web, in una sezione liberamente consultabile da tutti i cittadini, dette informazioni sulle gare catalogate in base alla tipologia di stazione appaltante e per regione.

Le modalità tecniche per pubblicare e trasmettere le suddette informazioni sono contenute nella deliberazione AVCP n. 26 del 22 maggio 2013.

## **Parte II**

# **Il Piano anticorruzione**

Il presente Piano Triennale di prevenzione della corruzione (P.T.P.C.) è stato elaborato dal RPC di questo Comune, Dott. Salvatore Battiato, ai sensi dell'art. 1, commi 8 e 9, della legge c.d. anticorruzione del 6 novembre 2012, n. 190 e ss.mm.ii. e della successive norme di attuazione, rispettando le indicazioni fornite dal P.N.A. adottato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione.

In particolare, il PTCP:

- 1) individua le aree a maggiori rischio di corruzione da monitorare;
- 2) pianifica gli interventi da realizzare nel triennio 2016-2018 per disincentivare i fenomeni corruttivi nell'ambito di questa Amministrazione, anche alla luce dei risultati conseguiti nel 2015;
- 3) programma le misure di trasparenza dei dati e delle informazioni attinenti all'organizzazione e all'attività amministrativa (Programma Triennale Trasparenza – P.T.T.I.).

Alla progettazione della proposta di Piano hanno collaborato i seguenti dipendenti:

- Avv. Marianna Hofer, responsabile area amministrativa e finanziaria;
- Geom. Antonio Toffoli, responsabile area tecnica e tecnico/manutentiva.

## **1. Analisi del contesto**

L'Autorità Nazionale Anticorruzione ha decretato che la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'Amministrazione per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne (ANAC, determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015).

Il PNA del 2013 conteneva un generico riferimento al contesto ai fini dell'analisi del rischio corruttivo, mentre attraverso questo tipo di analisi si favorisce la predisposizione di un PTCP contestualizzato e, quindi, potenzialmente più efficace.

### **1.1. Contesto esterno**

Negli enti locali, ai fini dell'analisi del contesto *esterno*, i responsabili anticorruzione possono avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati.

Possono pertanto essere utilizzati a tal fine i dati contenuti nella

*“Relazione sull’attività delle forze di polizia, sullo stato dell’ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata”* trasmessa dal Ministro Alfano alla Presidenza della Camera dei deputati il 25 febbraio 2015, disponibile alla paginaweb:

**[http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=038&tipologiaDoc=elenco\\_categoria](http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=038&tipologiaDoc=elenco_categoria)**

Nell’analisi del contesto esterno rivestono grande rilevanza alcuni dati significativi relativi alla specificità dell’ambiente in cui l’Amministrazione opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, al fine di consentire una valutazione corrente e prospettica della situazione socio – economica, e, più in generale, di permettere una più chiara percezione delle circostanze che orientano la pianificazione delle misure di prevenzione.

Può inoltre essere richiesto alla Prefettura territorialmente competente di segnalare ulteriori elementi di valutazione, ritenuti utili allo scopo, di cui dovesse trovarsi in possesso per ragioni d’ufficio.

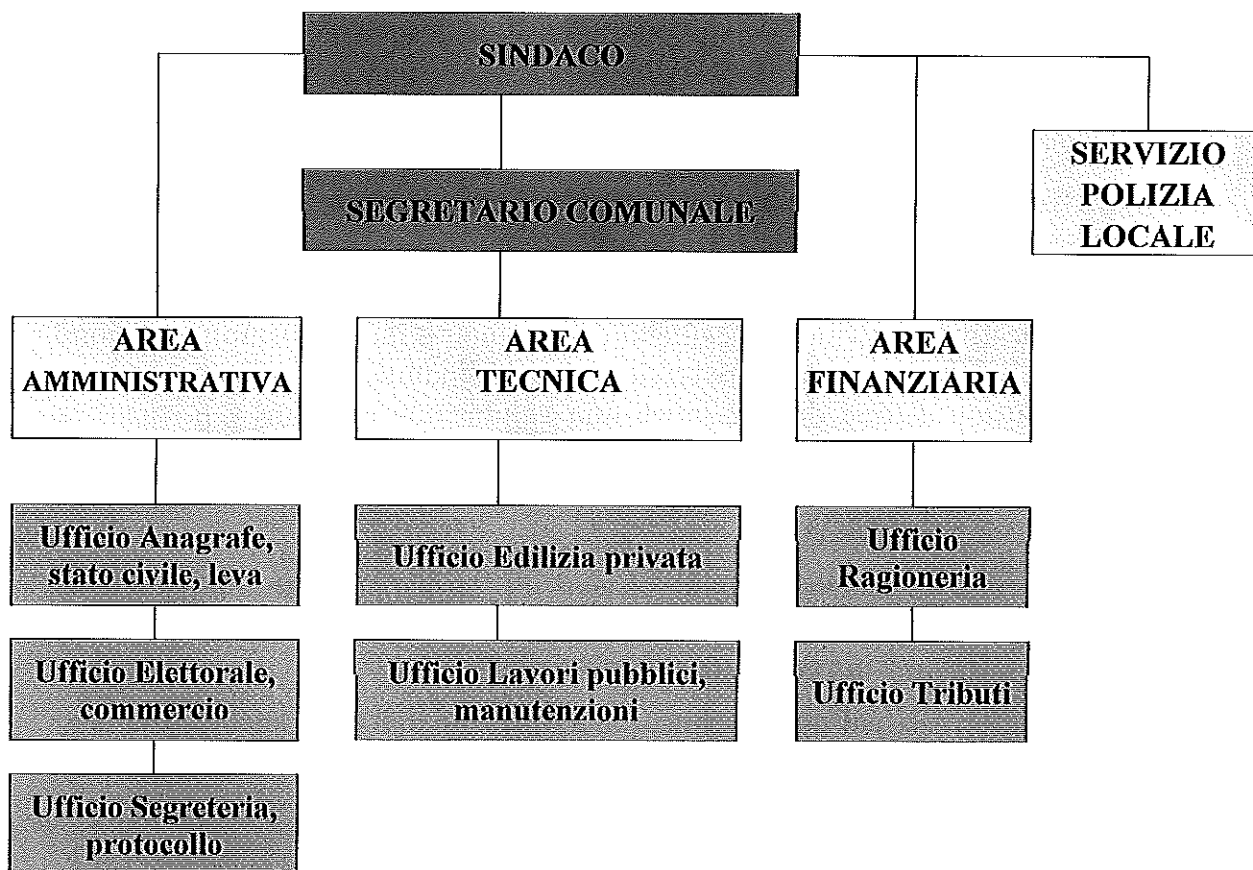
Nello specifico, per quanto concerne il territorio dell’ente, anche attraverso l’analisi dei dati in possesso del Servizio di Polizia Locale, non si segnalano avvenimenti criminosi di carattere corruttivo.

## **1.2. Contesto interno**

Il Comune di Valle di Cadore svolge, con riferimento al territorio comunale, le seguenti funzioni:

- servizi istituzionali, generali e di gestione;
- polizia locale;
- istruzione;
- tutela e valorizzazione dei beni ed attività culturali;
- assetto del territorio ed edilizia privata;
- tutela del territorio e dell’ambiente,
- trasporto scolastico,
- servizi sociali;
- relazioni con altre autonomie locali.

**ORGANIGRAMMA:**



L'Ente opera con personale numericamente limitato e, quindi, con difficoltà di programmazione e con effetti negativi sulla gestione dell'ente, che viene attuata in condizioni di continua sofferenza.

E' auspicabile che l'organo politico, vista l'attuale impossibilità per l'ente di procedere ad assunzioni di personale, provveda ad indirizzarsi verso forme di gestione associata delle funzioni o di fusione con altri enti, in modo da garantire non solo il corretto adempimento degli obblighi di legge ma anche una efficiente ed efficace risposta alle esigenze dei cittadini.

Particolare cura va inoltre dedicata ai processi di formazione e di crescita professionale del personale esistente, al fine di incentivarne la motivazione.

Nell'ente risultano in servizio alla data del 31 dicembre 2015:

- n. 10 dipendenti comunali, di cui n. 1 incaricato di posizione organizzativa.

### **1.3. Coordinamento con il Piano della Performance, con il Sistema dei controlli interni e con altri strumenti di programmazione**

Le misure di prevenzione e le altre azioni pianificate nel presente Piano saranno collegate agli obiettivi assegnati con il Piano della Performance.

A tal fine, le misure previste da questo documento saranno tradotte anche nel Piano della Performance in obiettivi/attività/progetti da assegnare ai responsabili dei servizi con gli indicatori per misurare a fine anno i risultati conseguiti.

Il PTCP è coerente con il regolamento sui controlli interni, approvato con deliberazione consiliare n. 8 del 4 aprile 2013, coordinato con il Codice di comportamento dell'Amministrazione, approvato con deliberazione di giunta comunale n. 4 del 28 gennaio 2014, ed è allineato altresì con il bilancio, con il programma del fabbisogno del personale, il programma delle opere pubbliche e quello delle valorizzazioni immobiliari.

Il sistema dei controlli interni fornisce le informazioni per l'elaborazione del monitoraggio del Piano. Ai fini delle verifiche sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione e delle altre azioni (monitoraggio interno) sono utilizzati, ove possibile, gli stessi strumenti previsti dal sistema dei controlli interni per gli enti locali (e, in particolare, quelli previsti dal controllo successivo di regolarità amministrativa e dal controllo di gestione).

#### **1.4 Report – Risultati 2015**

I risultati sono contenuti nella relazione pubblicata sul sito alla Sezione 'Amministrazione Trasparente', Sottosezione 'Altri contenuti – Corruzione': <http://www.comune.valledicadore.bl.it/amministrazione-trasparente/altri-contenuti/corruzione>

Dalla relazione emerge come alcune misure non siano state realizzate, quali:

- ricognizione dei procedimenti amministrativi;
- regolamentazione conferimento incarichi esterni;
- procedura segnalazione illeciti.

Lo scostamento si presume sia dovuto alla non ottimale organizzazione dell'ente e all'eccessivo carico di lavoro avuto nell'anno 2015.

#### **1.5. Mappatura dei processi**

La mappatura dei processi è un modo "razionale" di individuare e rappresentare tutte le attività dell'ente per fini diversi.

La mappatura assume carattere strumentale a fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi.

L'ANAC, con la determinazione n. 12 del 2015, ha previsto che il Piano triennale di prevenzione della corruzione dia atto dell'effettivo svolgimento della mappatura dei processi.

Tuttavia, consapevole dello scarso lasso di tempo intercorrente tra l'emanazione della determinazione n. 12/2015 e il termine fissato per l'approvazione del Piano anticorruzione, la stessa Autorità ha ammesso

che “in condizioni di particolare difficoltà organizzativa, adeguatamente motivata, la mappatura dei processi può essere realizzata al massimo entro il 2017”.

L'ANAC in ogni caso richiede una mappatura di tutti i macroprocessi svolti e delle relative aree di rischio, “general” o “specifiche”, cui essi sono riconducibili.

La mappatura iniziale dei principali processi dell'ente è riportata nella scheda in appendice al presente documento.

Si presume di completare tutto il lavoro, che sarà svolto su impulso del RPC e con la collaborazione dei responsabili delle posizioni organizzative, entro la fine dell'anno 2017.

#### METODOLOGIA MAPPATURA DEI PROCESSI

- 1) Ciascun titolare di posizione organizzativa dovrà provvedere a individuare i procedimenti di competenza della struttura cui è preposto, indicando le tempistiche;
- 2) Verifica in contraddittorio tra responsabili p.o. e segretario comunale circa la sussistenza di procedimenti comuni ed eliminazione di eventuali duplicazioni.
- 3) Verifica e ponderazione del rischio nei settori più a rischio corruzione.

#### MISURA

ANNO 2016: mappatura del 50% dei processi;

ANNO 2017: mappatura del restante 50% dei processi.

#### LA MAPPATURA AVVERRA' ATTRAVERSO:

- rilevazione dei processi;
- valutazione rischio;
- individuazione misure;
- valutazione misure.

Nel Piano della Performance saranno fissati appositi obiettivi ai responsabili delle posizioni organizzative.

## **2. Processo di adozione del PTPC**

## **2.1. Data e documento di approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo**

L'Anac, con la determinazione n. 12/2015, nell'aggiornare il Piano Nazionale Anticorruzione, ha raccomandato, nell'attesa dell'emanazione di apposito decreto delegato, un maggior coinvolgimento dell'organo politico, in modo tale che vi sia la più larga condivisione delle misure anticorruptive, sia nella fase dell'individuazione che in quelle di attuazione.

A tal fine, negli enti territoriali, caratterizzati dalla presenza di due organi di indirizzo politico, uno generale (il Consiglio) e uno esecutivo (la Giunta), l'Anac ritiene possa essere utile una "doppia approvazione".

Pertanto, con riferimento al Comune di Valle di Cadore, l'iter per l'adozione e approvazione del Piano triennale anticorruzione ha seguito il seguente percorso:

- esame preventivo della proposta di Piano da parte della giunta;
- deposito della stessa con invito ai consiglieri, sia di maggioranza che di opposizione, a presentare emendamenti/suggerimenti nel termine di 10 giorni;
- esame degli emendamenti eventualmente pervenuti ed approvazione del documento definitivo da parte della giunta.

## **2.2. Attori interni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano, nonché canali e strumenti di partecipazione**

Oltre al Responsabile per la prevenzione della corruzione, hanno partecipato alla stesura del Piano i responsabili di ciascuna posizione organizzativa.

## **2.3. Individuazione degli attori esterni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione**

Il RPC ha tentato di coinvolgere soggetti esterni della società civile, provvedendo a pubblicare apposito avviso per raccogliere osservazioni e/o proposte in ordine all'aggiornamento del Piano anticorruzione.

## **2.4. Indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano**

Il Piano sarà pubblicato sul sito istituzionale, link dalla homepage "Amministrazione Trasparente" nella Sottosezione "Altri contenuti - Corruzione", a tempo indeterminato e sino a revoca o sostituzione con un Piano aggiornato.

### **3. Metodologia di aggiornamento del Piano**

*Aggiornamento annuale* – il Piano è aggiornato ogni anno, sulla base dei risultati realizzati nell'esercizio precedente, entro il termine prescritto.

*Aggiornamento infrannuale* – il Piano potrà essere aggiornato anche in corso d'anno, su proposta del RPC, per una delle seguenti circostanze:

- sopravvenienza di significative novità normative;
- modifiche, ampliative o riduttive, delle funzioni dell'ente dovute anche a processi di aggregazione;
- cambiamenti organizzativi, con frazionamento o accorpamento di strutture;
- risultanze delle verifiche periodiche sul suo stato di attuazione;
- segnalazioni di illeciti da parte dei dipendenti relativamente a anomalie non rilevate in sede di formazione del Piano.

Il Piano può essere variato, inoltre, su richiesta di ogni responsabile di servizio. Sulla proposta di modifica si esprime – con parere obbligatorio e vincolante – lo stesso RPC entro 10 gg dalla presentazione della richiesta stessa.

Il procedimento di aggiornamento del Piano deve essere concluso entro il termine di 20 giorni dal suo avvio.

Il termine ultimo per l'aggiornamento del PTCP è il 30 settembre di ogni anno.

Le fasi del processo di aggiornamneto del Piano sono le stesse previste al paragrafo 2.1 per la sua formazione, salvo lievi adattamenti richiesti dall'entità delle modifiche da introdurre.

#### **3.1 Monitoraggio interno del PTCP**

La verifica sullo stato di attuazione degli interventi pianificati con il PTCP è effettuata:

- almeno una volta, in occasione della verifica infrannuale dello stato di attuazione degli obiettivi assegnati con il PEG/Piano della Performance (monitoraggio infrannuale);
- a fine anno entro il 15 dicembre e, comunque, in tempo utile per la predisposizione della relazione annuale di cui all'art. 1, comma 14, della Legge 190/2012 (monitoraggio finale);
- in qualsiasi momento, su iniziativa del RPC o su richiesta del sindaco o della giunta.

Il monitoraggio è finalizzato ad individuare le azioni correttive da adottare per ricondurre la realizzazione del Piano nei binari dei risultati attesi.

## **3.2 Flusso informativo**

La comunicazione interna – necessaria per l’efficace attuazione e per la verifica del PTCP – è assicurata, in generale, con gli strumenti e la metodologia di seguito indicati, salvo quanto specificatamente previsto nel Piano per alcune specifiche misure e nel PTTI per la comunicazione di dati, informazioni, procedimenti e provvedimenti oggetto di obbligatoria pubblicazione ai sensi della normativa sulla trasparenza.

Le misure previste nel Piano dettagliano la previsione normativa sugli obblighi di comunicazione nei confronti del RPC previsti sinteticamente dalla L. n. 190 del 2012 (art. 1, comma 9, lett. c).

### **STRUMENTI**

*Circolare interna* – il contenuto del PTCP è specificato e completato dalle circolari interne emanate dal RPC, che le utilizza anche per definire aspetti organizzativi e di dettaglio non considerati nel Piano.

Le circolari sono pubblicate nella Sezione *Trasparenza* – Sottosezione *‘Altri contenuti – Corruzione’* e sono comunicate ai dipendenti a mezzo e-mail.

*Conferenza di servizio* – le conferenze sono riunioni di lavoro organizzate e presiedute dal RPC, organizzate per illustrare le misure pianificate, specificare o chiarire i contenuti del Piano, informare sullo stato di attuazione dello stesso, spiegare aspetti controversi, con la periodicità ritenuta necessaria, acquisire proposte e osservazioni.

Compete al RPC di individuare ed organizzare autonomamente gli strumenti più adatti ai fini della conoscibilità del PTCP.

## **4. Formazione in tema di anticorruzione**

### **4.1. Formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione**

Gli interventi formativi da realizzare in ciascuno degli anni del triennio di riferimento sono distinti in tre tipologie:

- *formazione base*, da somministrare ogni anno, a tutto il personale sui temi dell’etica e della legalità, sui contenuti del PTCP e del PTTI e del Codice, generale e specifico, di comportamento, finalizzata a sensibilizzare i dipendenti, di ogni categoria e ruolo, sul rischio corruzione e ad informarli sulle misure ed attività previste alla cui realizzazione sono chiamati a collaborare (conoscenza e condivisione degli strumenti di prevenzione). I suddetti interventi

possono essere svolti dallo stesso RPC o da soggetti diversi, interni o esterni all'Ente;

- *formazione specifica*, rivolta al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e le tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'Amministrazione;
- *formazione – aggiornamento*, finalizzata all'apprendimento delle novità normative o a diffondere le conoscenze sulle innovazioni tecnologiche, procedurali e organizzative introdotte a livello di ente o di uno specifico servizio.

#### **4.2. Individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione**

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di individuare, di concerto con i dirigenti/responsabili di settore, i collaboratori cui somministrare formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

#### **4.3. Individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione**

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione anche il compito di individuare, di concerto con i dirigenti/responsabili di settore, i soggetti incaricati della formazione.

#### **4.4. Indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione**

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di definire i contenuti della formazione, anche sulla base del programma che la Scuola della Pubblica Amministrazione proporrà alle Amministrazioni dello Stato.

#### **4.5. indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione**

La formazione sarà somministrata a mezzo dei più comuni strumenti: seminari in aula, tavoli di lavoro, etc.

A questi si aggiungono seminari di formazione *online*, in remoto.

#### **4.6. Quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione**

Non meno di tre ore annue per ciascun dipendente.

MISURE	N. INTERVENTI FORMATIVI	PERSONALE	INDICATORE	TARGET	RESPONSABILE
Formazione base		tutto	n. giorni di ritardo rispetto alla data prevista R= ti-tp	Entro il 30 settembre 2016	RPC
Formazione specialistica	Almeno 1 intervento all'anno	Responsabili p.o.	n. responsabili formati sul totale p.o. R= pf-p.o		

## 5. Codice di comportamento

### 5.1. Adozione delle integrazioni al Codice di comportamento dei dipendenti pubblici

L'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001 ha previsto che il Governo definisse un "*Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*".

Tale Codice di comportamento deve assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.

Il 16 aprile 2013 è stato emanato il DPR 62/2013 recante il suddetto Codice di comportamento.

Il comma 3 dell'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento "*con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione*".

Il procedimento per la definizione del Codice di comportamento dell'ente è stato avviato con avviso pubblico prot. n. 7233 del 3 dicembre 2013.

Ogni eventuale interessato avrebbe potuto presentare osservazioni e suggerimenti entro il termine del 13 dicembre 2013.

Non sono però pervenuti suggerimenti di sorta.

L'OIV, in data 10 dicembre 2013, ha espresso il proprio parere in merito al Codice di comportamento che, in via definitiva, è stato quindi approvato dall'organo esecutivo con deliberazione n. 4 in data 28 gennaio 2014.

L'ente ha intenzione di predisporre o modificare gli schemi tipo di incarico, contratto e bando, inserendo la condizione dell'osservanza del *Codici di comportamento* per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i titolari di organi, per il personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni, servizi ed opere a favore dell'amministrazione, nonché prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal codice.

## **5.2. Meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento**

Trova piena applicazione l'articolo 55-*bis*, comma 3, del decreto legislativo 165/2001, e smi, in materia di segnalazione all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari.

## **5.3. Ufficio competente ad emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento**

Provvede l'ufficio competente a svolgere e concludere i procedimenti disciplinari a norma dell'articolo 55-*bis*, comma 4, del decreto legislativo 165/2001 e smi.

## **6. Rotazione del personale**

L'ente intende adeguare il proprio ordinamento alle previsioni di cui all'art. 16, comma 1, lett. I-*quater*), del decreto legislativo 165/2001, in modo da assicurare la prevenzione della corruzione mediante la tutela anticipata.

La dotazione organica dell'ente non consente però l'applicazione concreta del criterio della rotazione.

Non esistono, infatti, al suo interno figure professionali perfettamente fungibili.

In ogni caso, l'Amministrazione attiverà ogni iniziativa utile (gestioni associate, mobilità, comando, etc.) per assicurare l'attuazione della misura.

Si auspica peraltro l'attuazione di quanto espresso a pagina 3 delle "Intese" raggiunte in sede di Conferenza unificata il 24 luglio 2013:

*"L'attuazione della mobilità, specialmente se temporanea, costituisce un utile strumento per realizzare la rotazione tra le figure professionali specifiche e gli enti di più ridotte dimensioni. In quest'ottica, la Conferenza delle regioni, l'A.N.C.I. e l'U.P.I. si impegnano a promuovere iniziative di raccordo ed informativa tra gli enti rispettivamente interessati finalizzate all'attuazione della mobilità, anche temporanea, tra professionalità equivalenti presenti in diverse amministrazioni".*

## **7 . Incompatibilità per particolari posizioni dirigenziali.**

L'ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina recata dagli articoli 50, comma 10, 107 e 109 del TUEL e dagli articoli 13 – 27 del decreto legislativo 165/2001 e smi.

L'ente applica inoltre le disposizioni del decreto legislativo 39/2013 e, in particolare, l'articolo 20 rubricato: *dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità*.

Invero, in sede di conferimento dell'incarico di posizione organizzativa, viene resa apposita dichiarazione sull'assenza di cause di inconferibilità o incompatibilità.

MISURA	OGGETTO	RESPONSABILE	INDICATORE	TARGET
Verifica dichiarazione	Verifica che la dichiarazione sia resa	RPC	temporale	Entro il 28 gennaio

## **8 Procedura per il rilascio delle autorizzazioni ai dipendenti per lo svolgimento di attività extra-istituzionali.**

Al fine di dare attuazione a quanto previsto dal decreto legislativo 39/2013, nonché dall'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001 e dell'articolo 60 del DPR 3/1957, l'Ente ha adottato specifica regolamentazione per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai dipendenti pubblici.

Si propone però di intraprendere adeguate iniziative per dare conoscenza al personale dell'obbligo di astensione, delle conseguenze scaturenti dalla sua violazione e dei comportamenti da seguire in caso di conflitto di interesse.

## **9 Adozione di misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (*whistleblower*)**

Il nuovo articolo 54-bis del decreto legislativo 165/2001, rubricato "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*" (c.d. *whistleblower*), introduce una misura di tutela già in uso presso altri ordinamenti, finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito.

Secondo la disciplina del PNA del 2013 (Allegato 1, paragrafo B.12) sono accordate al *whistleblower* le seguenti misure di tutela:

- a) la tutela dell'anonimato;
- b) il divieto di discriminazione;
- c) la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso (fatta esclusione delle ipotesi eccezionali descritte nel comma 2 del nuovo art. 54-bis).

La legge 190/2012 ha aggiunto al d.lgs. 165/2001 l'articolo 54-bis.

La norma prevede che il pubblico dipendente che denunci all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti o all'ANAC, ovvero riferisca al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possa *“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”*.

L'articolo 54-bis delinea una *“protezione generale ed astratta”* che, secondo ANAC, deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente. Tutela che, in ogni caso, deve essere assicurata da tutti i soggetti che ricevono la segnalazione.

Il Piano Nazionale Anticorruzione prevede, tra azioni e misure generali per la prevenzione della corruzione e, in particolare, fra quelle obbligatorie, che le amministrazioni pubbliche debbano tutelare il dipendente che segnala condotte illecite.

Il PNA impone alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001 l'assunzione dei *“necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni”*.

Le misure di tutela del *whistleblower* devono essere implementate, *“con tempestività”*, attraverso il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC).

#### **MISURA**

Le modeste dimensioni dell'ente e della relativa dotazione organica sono tali da rendere alquanto difficile la tutela dell'anonimato del *whistleblower*.

In ogni caso, i soggetti destinatari delle segnalazioni sono tenuti al segreto ed al massimo riserbo.

In particolare, sulla scorta della determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 con la quale l'Anac ha definito le linee guida per la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, si provvederà ad adottare apposita procedura che così viene determinata:

- 1 – l'identità del segnalante verrà acquisita contestualmente alla segnalazione;
- 2 – il segnalante invia la segnalazione tramite mail all'indirizzo indicato, compilando il modulo reso disponibile dall'ente sul proprio sito

istituzionale nella Sezione "Amministrazione Trasparente", Sottosezione "Altri contenuti – corruzione". Saranno comunque prese in considerazione anche segnalazioni effettuate con moduli diversi, purchè contenenti gli elementi essenziali in esso contenuti.

La segnalazione ricevuta da soggetto diverso dal RPC dovrà essere inoltrata a quest'ultimo.

3 - il RPC prende in carico la segnalazione per una prima sommaria istruttoria. Se indispensabile, richiede chiarimenti al segnalante e/o agli altri soggetti coinvolti.

4 - il RPC, sulla base della valutazione dei fatti oggetto della segnalazione, può decidere, in caso di manifesta infondatezza, di archiviare la segnalazione. In caso contrario, valuta a chi inoltrare la segnalazione in relazione ai profili di illiceità riscontrati.

Si prevede, altresì, l'applicazione dei paragrafi B.12.1, B.12.2 e B.12.3 dell'Allegato 1 del PNA 2013:

**"B.12.1 - Anonimato.**

*La ratio della norma è quella di evitare che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni di illecito per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli.*

*La norma tutela l'anonimato facendo specifico riferimento al procedimento disciplinare. Tuttavia, l'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione.*

*Per quanto riguarda lo specifico contesto del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante può essere rivelata all'autorità disciplinare e all'incolpato nei seguenti casi:*

- *consenso del segnalante;*
- *la contestazione dell'addebito disciplinare è fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione: si tratta dei casi in cui la segnalazione è solo uno degli elementi che hanno fatto emergere l'illecito, ma la contestazione avviene sulla base di altri fatti da soli sufficienti a far scattare l'apertura del procedimento disciplinare;*
- *la contestazione è fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità è assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato: tale circostanza può emergere solo a seguito dell'audizione dell'incolpato ovvero dalle memorie difensive che lo stesso produce nel procedimento.*

*La tutela dell'anonimato prevista dalla norma non è sinonimo di accettazione di segnalazione anonima. La misura di tutela introdotta dalla disposizione si riferisce al caso della segnalazione proveniente da dipendenti individuabili e riconoscibili. Resta fermo che l'amministrazione deve prendere in considerazione anche segnalazioni anonime, ove queste si presentino adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, siano tali cioè da far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati (es.: indicazione di nominativi o qualifiche particolari, menzione di uffici specifici, procedimenti o eventi*

particolari, ecc.).

Le disposizioni a tutela dell'anonimato e di esclusione dell'accesso documentale non possono comunque essere riferibili a casi in cui, in seguito a disposizioni di legge speciale, l'anonimato non può essere opposto, ad esempio indagini penali, tributarie o amministrative, ispezioni, ecc.

### **B.12.2 - Il divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower.**

Per misure discriminatorie si intende le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili. La tutela prevista dalla norma è circoscritta all'ambito della pubblica amministrazione; infatti, il segnalante e il denunciato sono entrambi pubblici dipendenti. La norma riguarda le segnalazioni effettuate all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o al proprio superiore gerarchico.

Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito:

➤ deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al responsabile della prevenzione; il responsabile valuta la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione di quanto accaduto

-al dirigente sovraordinato del dipendente che ha operato la discriminazione; il dirigente valuta tempestivamente l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione,

-all'U.P.D.; l'U.P.D., per i procedimenti di propria competenza, valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione,

-all'Ufficio del contenzioso dell'amministrazione; l'Ufficio del contenzioso valuta la sussistenza degli estremi per esercitare in giudizio l'azione di risarcimento per lesione dell'immagine della pubblica amministrazione;

-all'Ispettorato della funzione pubblica; l'Ispettorato della funzione pubblica valuta la necessità di avviare un'ispezione al fine di acquisire ulteriori elementi per le successive determinazioni;

➤ può dare notizia dell'avvenuta discriminazione all'organizzazione sindacale alla quale aderisce o ad una delle organizzazioni sindacali rappresentative nel comparto presenti nell'amministrazione; l'organizzazione sindacale deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;

- può dare notizia dell'avvenuta discriminazione al Comitato Unico di Garanzia, d'ora in poi C.U.G.; il presidente del C.U.G. deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;
- può agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione e dell'amministrazione per ottenere:
  - un provvedimento giudiziale d'urgenza finalizzato alla cessazione della misura discriminatoria e/o al ripristino immediato della situazione precedente;
  - l'annullamento davanti al T.A.R. dell'eventuale provvedimento amministrativo illegittimo e/o, se del caso, la sua disapplicazione da parte del Tribunale del lavoro e la condanna nel merito per le controversie in cui è parte il personale c.d. contrattualizzato;
  - il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione.

### **B.12.3 Sottrazione al diritto di accesso.**

*Il documento non può essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti, ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a), della l. n. 241 del 1990. In caso di regolamentazione autonoma da parte dell'ente della disciplina dell'accesso documentale, in assenza di integrazione espressa del regolamento, quest'ultimo deve intendersi eterointegrato dalla disposizione contenuta nella l. n. 190”.*

MISURA	RESPONSABILE	ANNO DI REALIZ.NE	TARGET	INDICATORE
Adozione procedura segnalazioni illeciti	RPC	2016	Entro il 30 settembre	Temporale: di gg. di ritardo rispetto a data prevista  R= ti - tp

### **10 Indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione**

L'ente ha intenzione di escludere sistematicamente, in tutti i contratti

futuri, il ricorso all'istituto dell'arbitrato (esclusione della *clausola compromissoria* ai sensi dell'articolo 241, comma 1-bis, del decreto legislativo 163/2006 e smi).

### **11. Definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto**

La legge n. 190/2012 ha integrato l'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001 con un nuovo comma, il *16-ter*, per contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente pubblico successivamente alla cessazione del suo rapporto di lavoro.

La norma vieta ai dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione.

Eventuali contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli.

E' fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi, o conferiti, di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni, con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.

Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa artatamente precostituirsi delle situazioni lavorative vantaggiose, sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all'interno dell'amministrazione per poi ottenere contratti di lavoro/collaborazione presso imprese o privati con cui entra in contatto.

La norma limita la libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto, onde eliminare la "*convenienza*" di eventuali accordi fraudolenti.

#### *MISURA*

Pertanto, ogni contraente e appaltatore dell'ente, all'atto della stipulazione del contratto, deve rendere una dichiarazione, ai sensi del DPR 445/2000, circa l'inesistenza di contratti di lavoro o rapporti di collaborazione vietati a norma del comma *16-ter* del d.lgs. 165/2001 e smi.

MISURA	RESPONSABILE	ANNO	INDICATORE	TARGET
--------	--------------	------	------------	--------

Verifica che la dichiarazione sia resa	RPC	2016	Temporale: tempo impiegato rispetto a quello previsto R= ti-tp	30 giugno 2016 (in sede di controllo di regolarità amministrativa successiva)
--	-----	------	--	--

## **12. Elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici**

La legge 190/2012 ha introdotto delle misure di prevenzione di carattere soggettivo, che anticipano la tutela al momento della formazione degli organi deputati ad assumere decisioni e ad esercitare poteri nelle amministrazioni.

L'articolo 35-*bis* del decreto legislativo 165/2001 pone condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione.

La norma, in particolare, prevede che coloro che siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel Capo I del Titolo II del libro secondo del Codice penale:

- a) non possano fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
- b) non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture,
- c) non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;
- d) non possano fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

### **MISURA**

Pertanto, ogni commissario e/o responsabile, all'atto della designazione sarà tenuto a rendere, ai sensi del DPR 445/2000, una dichiarazione di insussistenza delle condizioni di incompatibilità di cui sopra.

MISURA	RESPONSABILE	ANNO	INDICAT	TARGET
Verifica che la dichiarazione sia resa	RPC	2016	Temporale: tempo impiegato rispetto a quello previsto R= ti-tp	30 giugno 2016 (in sede di controllo di regolarità amm.va successiva)

### 13. Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti

I *patti d'integrità* ed i *protocolli di legalità* sono un complesso di condizioni la cui accettazione viene configurata dall'ente, in qualità di stazione appaltante, come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti a una gara di appalto.

Il *patto di integrità* è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare e che permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo.

Si tratta quindi di un complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti.

L'AVCP, con determinazione 4/2012, si era pronunciata sulla legittimità di inserire nell'ambito di protocolli di legalità/patti di integrità clausole contrattuali che pongono obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti.

Nella determinazione 4/2012 l'AVCP precisava che "*mediante l'accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell'offerta, infatti, l'impresa concorrente accetta, in realtà, regole che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, comune a tutte le procedure concorsuali, della estromissione dalla gara (cfr. Cons. St., sez. VI, 8 maggio 2012, n. 2657; Cons. St., 9 settembre 2011, n. 5066)*".

#### MISURA

E' intenzione dell'ente di introdurre l'adozione di specifici protocolli di legalità nelle procedure di scelta del contraente per l'affidamento dei contratti pubblici, quanto meno per quelli che eccedono un importo di

valore minimo.

#### **14. Realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti**

Attraverso il monitoraggio possono emergere eventuali omissioni o ritardi ingiustificati che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

##### *MISURA*

L'ente non ha attuato sinora un vero sistema di controllo di gestione, anche per i ritardi con cui sono stati approvati negli ultimi tempi il bilancio di previsione e il piano esecutivo di gestione.

E' necessario pertanto invertire lo *status quo*, provvedendo ad approvare gli atti programmatici in tempo utile per poter poi verificare con monitoraggi costanti la loro realizzazione e indirizzare l'attività verso l'erogazione dei servizi in termini di efficacia ed efficienza.

Ciò stante, in attesa di una necessaria riorganizzazione dell'ente, anche ricorrendo a forme di gestione associata delle funzioni comunali, il monitoraggio dei principali procedimenti viene attivato nell'ambito del *controllo successivo di regolarità amministrativa* effettuato dal Segretario comunale.

#### **15. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere**

Sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere, sono elargiti esclusivamente alle condizioni e secondo la disciplina del regolamento previsto dall'articolo 12 della legge 241/1990.

Detto regolamento è stato approvato dall'organo consiliare con deliberazione n. 29 del 14 giugno 1991.

Ogni provvedimento di attribuzione/elargizione viene prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente, nella Sezione "*Amministrazione Trasparente*", oltre che all'albo *online* e nella Sezione "*determinazioni/deliberazioni*".

Ancor prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 33/2013, che ha promosso la Sezione del sito "*Amministrazione Trasparente*", detti provvedimenti sono comunque stati sempre pubblicati all'albo *online* e nella Sezione "*determinazioni/deliberazioni*" del sito web istituzionale.

## **16. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale**

I concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del decreto legislativo 165/2001 e del regolamento di organizzazione dell'ente, approvato con deliberazione dell'esecutivo n. 43 del 7 maggio 2001, prima integrata con deliberazione G.C. n. 95 dell'8 novembre 2006 e poi modificata con deliberazione G.C. n. 26 del 25 giugno 2013.

Ogni provvedimento relativo a concorsi e procedure selettive è prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente, nella Sezione "Amministrazione Trasparente".

Ancor prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 33/2013, che ha promosso la Sezione del sito "Amministrazione Trasparente", detti provvedimenti sono stati sempre pubblicati secondo la disciplina regolamentare.

## **17. Gestione del rischio**

### **17.1. Indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, "aree di rischio"**

Per ogni ripartizione organizzativa dell'ente sono ritenute "aree di rischio", quali attività a più elevato rischio di corruzione, le singole attività, i processi ed i procedimenti riconducibili alle macro **AREE** seguenti:

#### **AREA A:**

##### ***acquisizione e progressione del personale:***

concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione in carriera.

#### **AREA B:**

##### ***affidamento di lavori servizi e forniture:***

procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture.

#### **AREA C:**

##### ***provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari, privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario:***

autorizzazioni e concessioni.

#### **AREA D:**

##### ***provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari, con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario:***

concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.

**AREA E (Specifica per i comuni):**

**provvedimenti di pianificazione urbanistica generale e attuativa;**

**permessi di costruire ordinari, in deroga e convenzionati;**

**accertamento e controlli sugli abusi edilizi;**

**gestione del processo di irrogazione delle sanzioni per violazione del CDS;**

**gestione ordinaria delle entrate e delle spese di bilancio;**

**accertamenti e verifiche dei tributi locali, accertamenti con adesione dei tributi locali;**

**incentivi economici al personale (*produttività individuale e retribuzioni di risultato*);**

**gestione della raccolta, dello smaltimento e del riciclo dei rifiuti.**

## **17.2. Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio**

La valutazione del rischio è svolta per ciascuna attività, processo o fase di processo, mappati. La valutazione prevede l'identificazione, l'analisi e la ponderazione del rischio.

### **A. L'identificazione del rischio**

Consiste nel ricercare, individuare e descrivere i "*rischi di corruzione*", intesa quest'ultima nella più ampia accezione della legge 190/2012.

Richiede che, per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati i possibili rischi di corruzione.

Questi sono fatti emergere considerando il contesto esterno ed interno all'Amministrazione, anche con riferimento alle specifiche posizioni organizzative presenti al suo interno.

I rischi sono identificati:

-attraverso la consultazione ed il confronto tra i soggetti coinvolti, tenendo presenti le specificità dell'ente, di ciascun processo e del livello organizzativo in cui il processo si colloca;

-valutando i passati procedimenti giudiziari e disciplinari che hanno interessato l'Amministrazione;

-applicando i criteri descritti nell'Allegato 5 del PNA: discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo,

economico e di immagine.

## **B. L'analisi del rischio**

In questa fase sono stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (*probabilità*) e sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (*impatto*).

Al termine, è calcolato il livello di rischio moltiplicando “*probabilità*” per “*impatto*”.

L'Allegato 5 del PNA suggerisce metodologia e criteri per stimare probabilità e impatto e, quindi, per valutare il livello di rischio.

L'ANAC ha sostenuto che gran parte delle Amministrazioni ha applicato in modo “*troppo meccanico*” la metodologia presentata nell'allegato 5 del PNA.

Secondo l'ANAC “*con riferimento alla misurazione e valutazione del livello di esposizione al rischio, si evidenzia che le indicazioni contenute nel PNA, come ivi precisato, non sono strettamente vincolanti potendo l'amministrazione scegliere criteri diversi purché adeguati al fine*” (ANAC, determinazione n. 12/2015).

Fermo restando quanto previsto nel PNA; è sicuramente utile considerare per l'analisi del rischio anche l'individuazione e la comprensione delle cause degli eventi rischiosi, cioè delle circostanze che favoriscono il verificarsi dell'evento.

Tali cause possono essere, per ogni rischio, molteplici e anche combinarsi tra loro.

Posto che gli eventi si verificano in presenza di pressioni volte al condizionamento improprio della cura dell'interesse generale, sono tali, ad esempio:

- a) la mancanza di controlli: in fase di analisi andrà cioè verificato se presso l'Amministrazione siano già stati predisposti, ma soprattutto efficacemente attuati, strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;
- b) la mancanza di trasparenza;
- c) l'eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- d) l'esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- e) la scarsa responsabilizzazione interna;
- f) l'inadeguatezza o l'assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- g) l'inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- h) la mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

## **B1. Stima del valore della probabilità che il rischio si concretizzi**

Secondo l'Allegato 5 del PNA del 2013, criteri e valori per stimare la "probabilità" che la corruzione si concretizzi sono i seguenti:

*discrezionalità*: più è elevata, maggiore è la probabilità di rischio (valori da 0 a 5);

*rilevanza esterna*: nessuna, valore 2; se il risultato si rivolge a terzi, valore 5;

*complessità del processo*: se il processo coinvolge più Amministrazioni, il valore aumenta (da 1 a 5);

*valore economico*: se il processo attribuisce vantaggi a soggetti terzi, la probabilità aumenta (valore da 1 a 5);

*frazionabilità del processo*: se il risultato finale può essere raggiunto anche attraverso una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, la probabilità sale (valori da 1 a 5);

*controlli*: (valori da 1 a 5) la stima della probabilità tiene conto del vigente sistema dei controlli. Per controllo si intende qualunque strumento utilizzato che sia utile per ridurre la probabilità del rischio (es., controllo preventivo o successivo di legittimità, controllo di gestione o altri meccanismi utilizzati).

## **B2. Stima del valore dell'impatto**

L'impatto si misura in termini di impatto economico, organizzativo, reputazionale e sull'immagine.

L'Allegato 5 del PNA propone criteri e valori da utilizzare per stimare "l'impatto", ossia le conseguenze di potenziali episodi di malaffare.

*Impatto organizzativo*: quanto maggiore è la percentuale di personale impiegato nel processo/attività esaminati, rispetto al personale complessivo dell'unità organizzativa, tanto maggiore sarà "l'impatto" (fino al 20% del personale=1; 100% del personale=5).

*Impatto economico*: se negli ultimi cinque anni sono intervenute sentenze di condanna della Corte dei Conti o sentenze di risarcimento per danni alla P.A. a carico di dipendenti, punti 5; in caso contrario, punti 1.

*Impatto reputazionale*: se negli ultimi cinque anni sono stati pubblicati su giornali (o sui media in genere) articoli aventi ad oggetto episodi di malaffare che hanno interessato la P.A., fino ad un massimo di 5 punti per le pubblicazioni nazionali; altrimenti, punti 0.

*Impatto sull'immagine*: dipende dalla posizione gerarchica ricoperta nell'ente dal soggetto esposto al rischio. Quanto più è elevata, tanto maggiore è l'indice (da 1 a 5 punti).

Attribuiti i punteggi per ognuna delle quattro voci di cui sopra, la media finale misura la "stima dell'impatto".

L'analisi del rischio si conclude moltiplicando tra loro valore della probabilità e valore dell'impatto per ottenere il valore complessivo, che esprime il livello di rischio del processo o dell'attività presi in considerazione.

### **C. La ponderazione del rischio**

Dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla "*ponderazione*", ossia alla formulazione di una sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico "*livello di rischio*".

I singoli rischi ed i relativi processi sono inseriti in una "*classifica del livello di rischio*".

I processi o le singole fasi di processo per i quali siano emersi i più elevati livelli di rischio identificano le aree di rischio, che rappresentano le attività più sensibili ai fini della prevenzione.

### **D. Il trattamento**

Il processo di "*gestione del rischio*" si conclude con il "*trattamento*".

Il trattamento consiste nel procedimento "*per modificare il rischio*". Si tratta, in concreto, di individuare e valutare le misure per neutralizzare, o almeno ridurre, il rischio di corruzione.

Le misure di prevenzione si distinguono in:

- a) obbligatorie;
- b) ulteriori.

Non ci sono possibilità di scelta circa le *misure obbligatorie*, che debbono essere attuate necessariamente nell'amministrazione.

Sono tutte *misure obbligatorie* quelle previste in questa Parte II del piano.

Inoltre il *trattamento del rischio* comporta anche la decisione circa quali rischi si debbano trattare prioritariamente rispetto ad altri.

Le decisioni circa la *priorità del trattamento* si baseranno essenzialmente sui seguenti fattori:

-*livello di rischio*: maggiore è il livello, maggiore è la priorità di trattamento;

-*obbligatorietà della misura*: va data priorità alla misura obbligatoria rispetto a quella ulteriore;

-*impatto organizzativo e finanziario* connesso all'implementazione della misura.

trasversale, come:

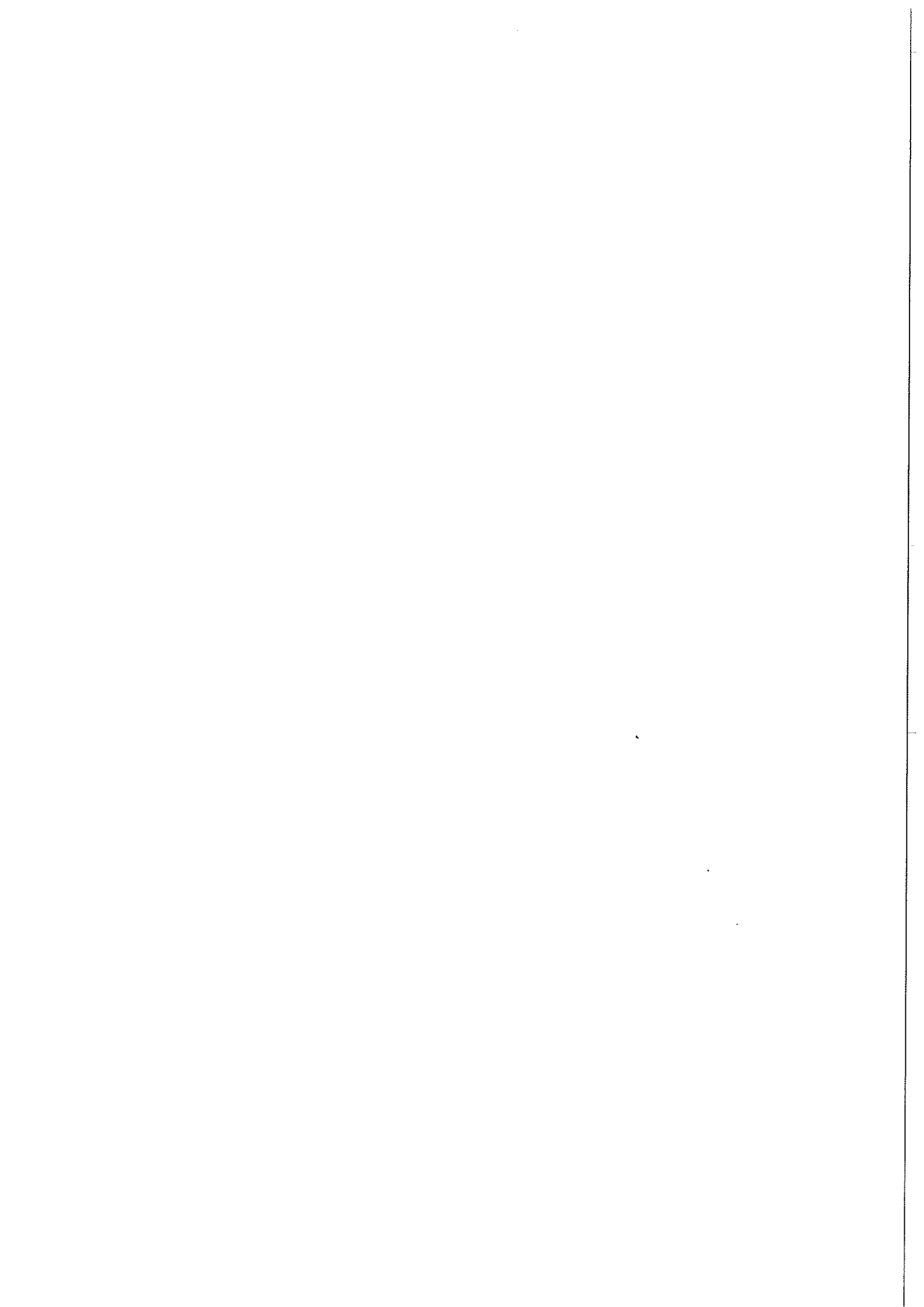
- a) *la trasparenza*, che costituisce oggetto del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, quale "*sezione*" del PTPC; gli adempimenti per la trasparenza possono essere misure obbligatorie o ulteriori; le misure ulteriori di trasparenza sono indicate nel PTI, come definito

dalla delibera CIVIT 50/2013;

- b) *l'informatizzazione dei processi*, che consente, per tutte le attività dell'Amministrazione, la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce quindi il rischio di "blocchi" non controllabili, con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;
- c) *l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo degli stessi*, che consente l'apertura dell'Amministrazione verso l'esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull'attività da parte dell'utenza;
- d) *il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali*, per far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

La gestione del rischio si concluderà quindi con la successiva azione di monitoraggio, che comporta la valutazione del livello di rischio a seguito delle azioni di risposta, ossia della misure di prevenzione introdotte.

Questa fase è finalizzata alla verifica dell'efficacia dei sistemi di prevenzione adottati e, quindi, alla successiva messa in atto di ulteriori strategie di prevenzione. E' attuata dai medesimi soggetti che partecipano all'intero processo di gestione del rischio in stretta connessione con il sistema di programmazione e controllo di gestione.



**Parte III**  
**Analisi del rischio**

## 1. Analisi del rischio

A norma della Parte II, Capitolo 17 - *Gestione del rischio*, si procede all'analisi ed alla valutazione del rischio del concreto verificarsi di fenomeni corruttivi per le attività individuate nel medesimo paragrafo.

Per ogni ripartizione organizzativa dell'ente sono ritenute "*aree di rischio*", quali attività a più elevato rischio di corruzione, le singole attività, i processi ed i procedimenti riconducibili alle macro aree seguenti:

### AREE DI RISCHIO

#### AREA A:

##### **acquisizione e progressione del personale:**

concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione in carriera.

Reclutamento, progressioni di carriera, conferimento di incarichi di collaborazione.

#### AREA B:

##### **affidamento di lavori, servizi e forniture:**

procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture.

Definizione dell'oggetto dell'affidamento; individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento; requisiti di qualificazione; requisiti di aggiudicazione; valutazione delle offerte; verifica dell'eventuale anomalia delle offerte; procedure negoziate; affidamenti diretti; revoca del bando; redazione del cronoprogramma; varianti in corso di esecuzione del contratto; subappalto; utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto.

#### AREA C:

##### **provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario:**

autorizzazioni e concessioni.

Provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an*; provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an* e a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an*; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an* e nel contenuto.

#### AREA D:

**provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario:**

concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.

Provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an*; provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an* e a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an*; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an* e nel contenuto.

**AREA E (specifica per i comuni):**

**provvedimenti di pianificazione urbanistica, generale ed attuativa;**

**permessi di costruire ordinari, in deroga e convenzionati;**

**accertamento e controlli sugli abusi edilizi;**

**gestione del processo di irrogazione delle sanzioni per violazione del CDS;**

**gestione ordinaria delle entrate e delle spese di bilancio;**

**accertamenti e verifiche dei tributi locali, accertamenti con adesione dei tributi locali;**

**incentivi economici al personale (*produttività individuale e retribuzioni di risultato*);**

**gestione della raccolta, dello smaltimento e del riciclo dei rifiuti.**

Provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an*; provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an* e a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an*; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an* e nel contenuto.

La metodologia applicata per svolgere la valutazione del rischio è compiutamente descritta nella Parte II, Capitolo 17 "*gestione del rischio*", paragrafo 17.2.

La valutazione si sviluppa attraverso le seguenti fasi:

A. L'identificazione del rischio;

B. L'analisi del rischio:

B1. Stima del valore della probabilità che il rischio si concretizzi;

B2. Stima del valore dell'impatto;

C. La ponderazione del rischio;

D. Il trattamento.

Applicando la suddetta metodologia sono state analizzate le attività, i processi e i procedimenti, riferibili alle macroaree di rischio A – E, elencati nella tabella che segue.

Nelle schede allegate sono riportati i valori attribuiti a ciascun criterio per la valutazione della probabilità e la valutazione dell'impatto.

La moltiplicazione dei due valori determina la "valutazione del rischio" connesso all'attività.

I risultati sono riassunti nella seguente tabella:

n. scheda	Area di rischio	Attività o processo	Probabilità (P)	Impatto (I)	Rischio (P x I)
1	A	Concorso per l'assunzione di personale	2,5	1,5	3,75
2	A	Concorso per la progressione in carriera del personale	2	1,25	2,5
3	A	Selezione per l'affidamento di un incarico professionale	3,5	1,5	5,25
4	B	Affidamento mediante procedura aperta (o ristretta) di lavori, servizi, forniture	2,33	1,25	2,92
5	B	Affidamento diretto di lavori, servizi o forniture	2,83	1,5	4,25
6	C	Permesso di costruire	2,33	1,25	2,92
7	C	Permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica	2,83	1,25	3,54
8	D	Concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ecc.	2,5	1,5	3,75
9	E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale	4	1,75	7
10	E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica attuativa	3,83	1,75	6,71
11	E	Gestione delle sanzioni per violazione del CDS	2,17	1,75	3,79
12	E	Gestione ordinaria della entrate	2,17	1	2,17
13	E	Gestione ordinaria delle spese di bilancio	3,33	1	3,33

14	E	Accertamenti e verifiche dei tributi locali	3,33	1,25	4,17
15	E	Accertamenti con adesione dei tributi locali	3,83	1,25	4,79
16	E	Accertamenti e controlli sugli abusi edilizi	2,83	1	2,83
17	E	Incentivi economici al personale (produttività e retribuzioni di risultato)	1,83	2,25	4,13
18	C	Autorizzazione all'occupazione del suolo pubblico	2,17	1	2,17
19	C	Autorizzazioni ex artt. 68 e 69 del TULPS (spettacoli, intrattenimenti, ecc.)	2,83	1,25	3,54
20	C	Permesso di costruire convenzionato	3,33	1,25	4,17
21	E	Pratiche anagrafiche	2,17	1,00	2,17
22	E	Documenti di identità	2,00	1,00	2,00
23	D	Servizi per minori e famiglie	3,50	1,25	4,38
24	D	Servizi assistenziali e socio-sanitari per anziani	3,50	1,25	4,38
25	D	Servizi per disabili	3,50	1,25	4,38
26	D	Servizi per adulti in difficoltà	3,50	1,25	4,38
27	D	Servizi di integrazione dei cittadini stranieri	3,50	1,25	4,38
28	E	Raccolta e smaltimento rifiuti	3,67	1,25	4,58
29	E	Gestione del protocollo	1,17	0,75	0,88

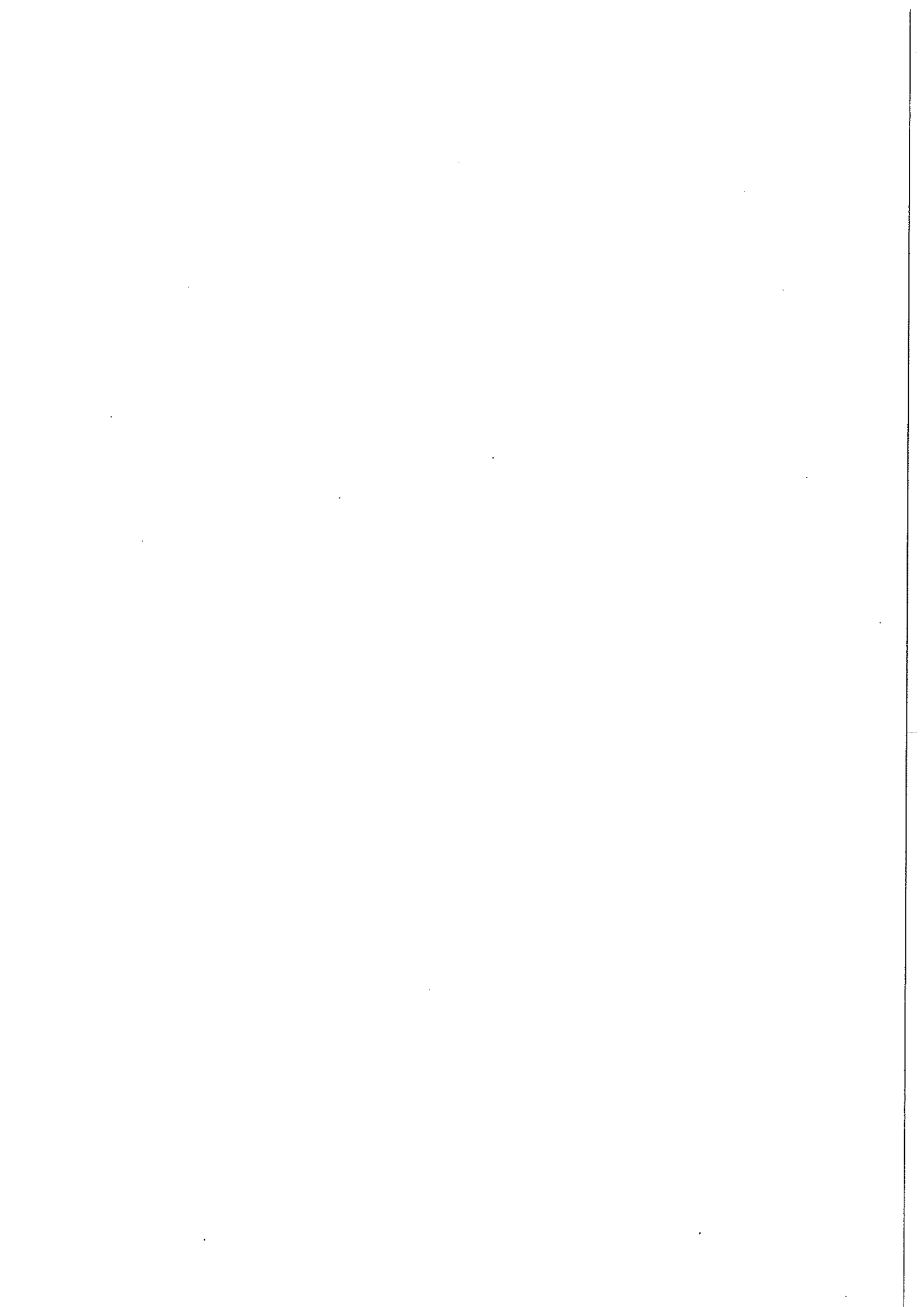
Nella tabella che segue si procede invece alla ponderazione del rischio, classificando le attività in ordine decrescente rispetto ai valori di "rischio" stimati.

n. scheda	Area di rischio	Attività o processo	Probabilità (P)	Impatto (I)	Rischio (P x I)
9	E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale	4	1,75	7
10	E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica attuativa	3,83	1,75	6,71
3	A	Selezione per l'affidamento di un incarico professionale	3,5	1,5	5,25

16	E	Accertamenti con adesione dei tributi locali	3,83	1,25	4,79
29	E	Raccolta e smaltimento rifiuti	3,67	1,25	4,58
23	D	Servizi per minori e famiglie	3,50	1,25	4,38
24	D	Servizi assistenziali e socio-sanitari per anziani	3,50	1,25	4,38
25	D	Servizi per disabili	3,50	1,25	4,38
26	D	Servizi per adulti in difficoltà	3,50	1,25	4,38
27	D	Servizi di integrazione dei cittadini stranieri	3,50	1,25	4,38
5	B	Affidamento diretto di lavori, servizi o forniture	2,83	1,5	4,25
15	E	Accertamenti e verifiche dei tributi locali	3,33	1,25	4,17
20	C	Permesso di costruire convenzionato	3,33	1,25	4,17
17	E	Incentivi economici al personale (produttività e retribuzioni di risultato)	1,83	2,25	4,13
11	E	Gestione delle sanzioni per violazione del CDS	2,17	1,75	3,79
1	A	Concorso per l'assunzione di personale	2,5	1,5	3,75
8	D	Concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ecc.	2,5	1,5	3,75
7	C	Permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica	2,83	1,25	3,54
19	C	Autorizzazioni ex artt. 68 e 69 del TULPS (spettacoli, intrattenimenti, ecc.)	2,83	1,25	3,54
13	E	Gestione ordinaria delle spese di bilancio	3,33	1	3,33
4	B	Affidamento mediante procedura aperta (o ristretta) di lavori, servizi, forniture	2,33	1,25	2,92
6	C	Permesso di costruire	2,33	1,25	2,92
16	E	Accertamenti e controlli sugli abusi edilizi	2,83	1	2,83
2	A	Concorso per la progressione in carriera del personale	2	1,25	2,5
12	E	Gestione ordinaria delle entrate	2,17	1	2,17

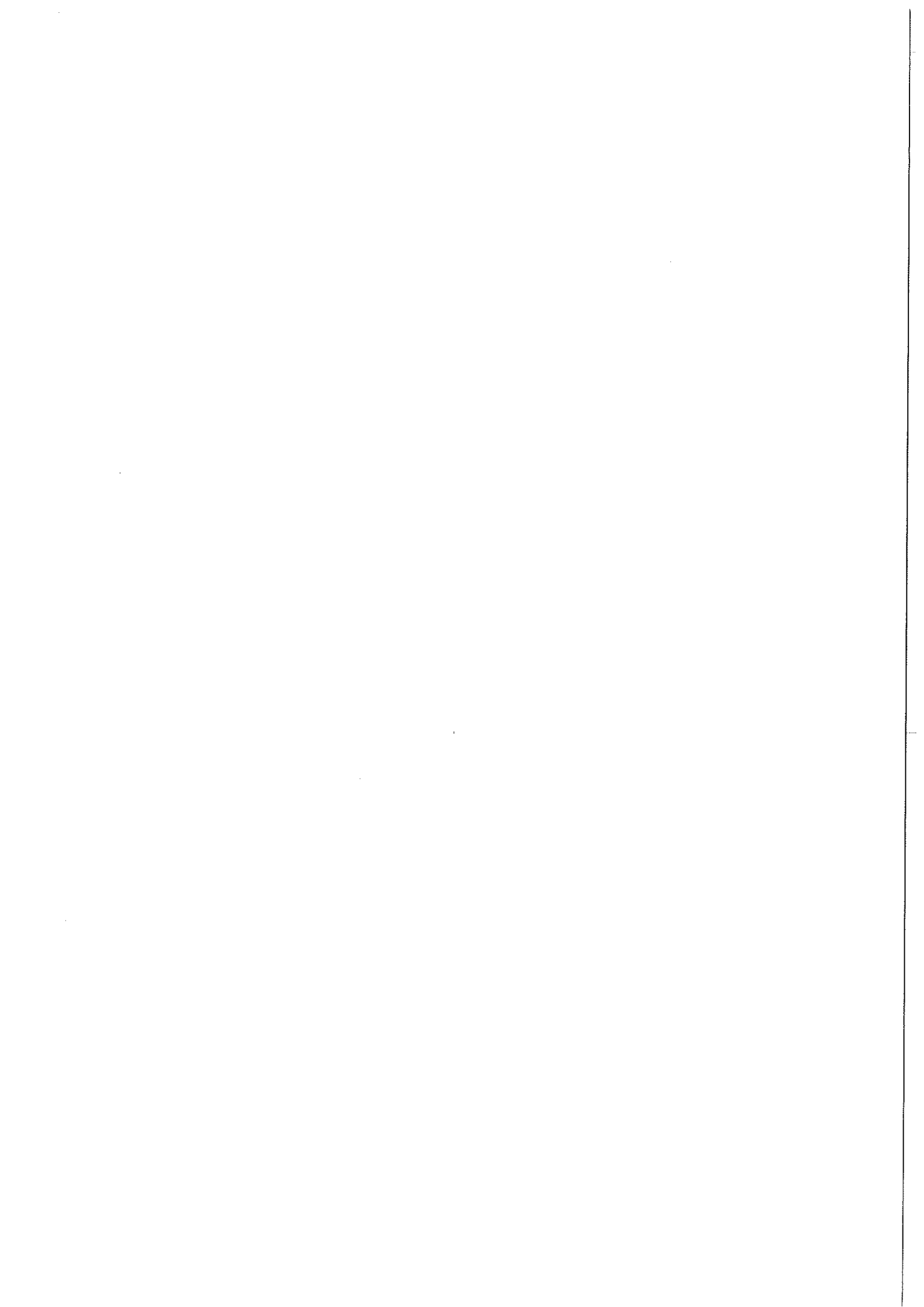
18	C	Autorizzazione all'occupazione del suolo pubblico	2,17	1	<b>2,17</b>
21	E	Pratiche anagrafiche	2,17	1,00	<b>2,17</b>
22	E	Documenti di identità	2,00	1,00	<b>2,00</b>
29	E	Gestione del protocollo	1,17	0,75	<b>0,88</b>

Si allegano le schede di valutazione del rischio di tutte le attività analizzate.

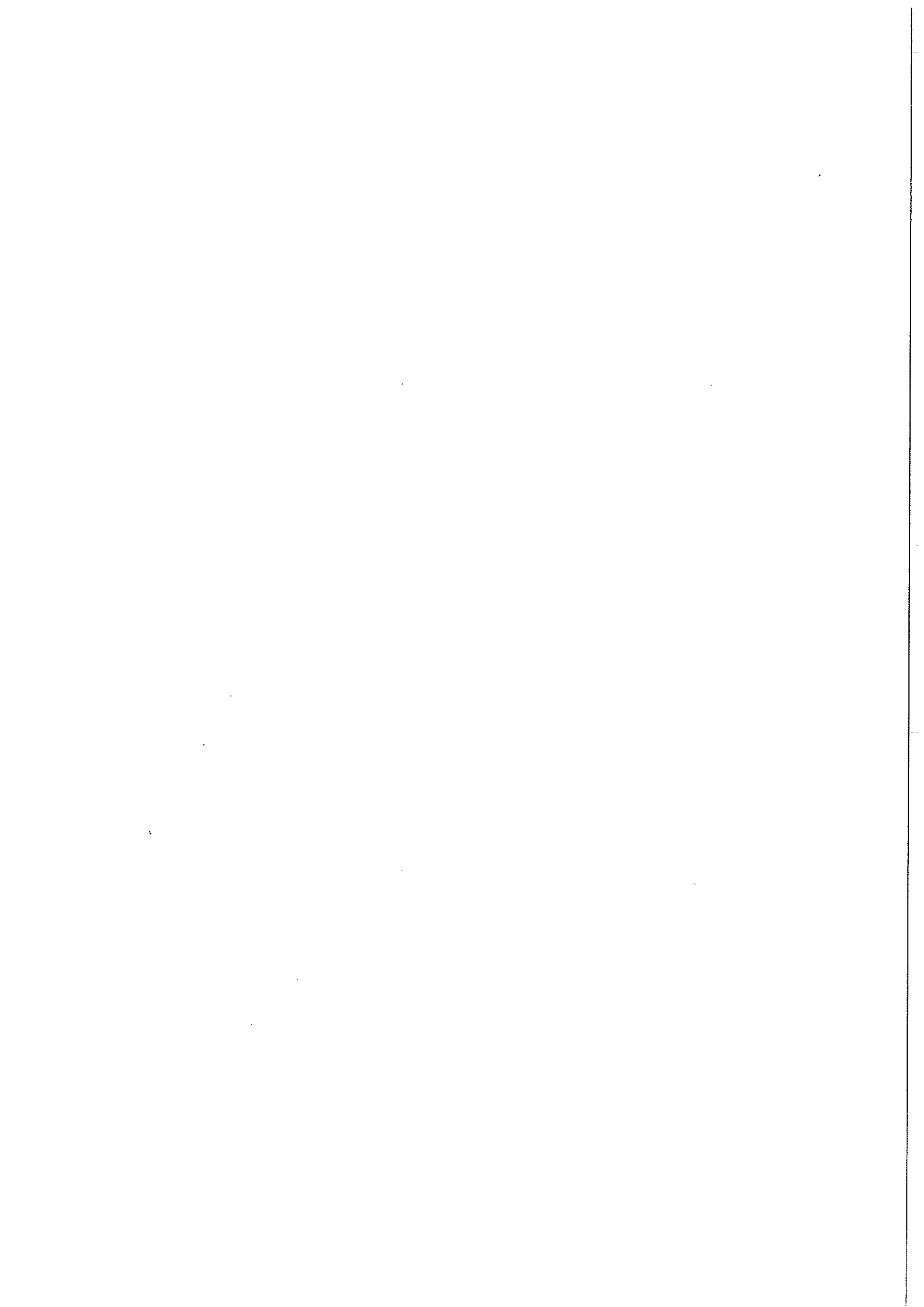


*Appendice*

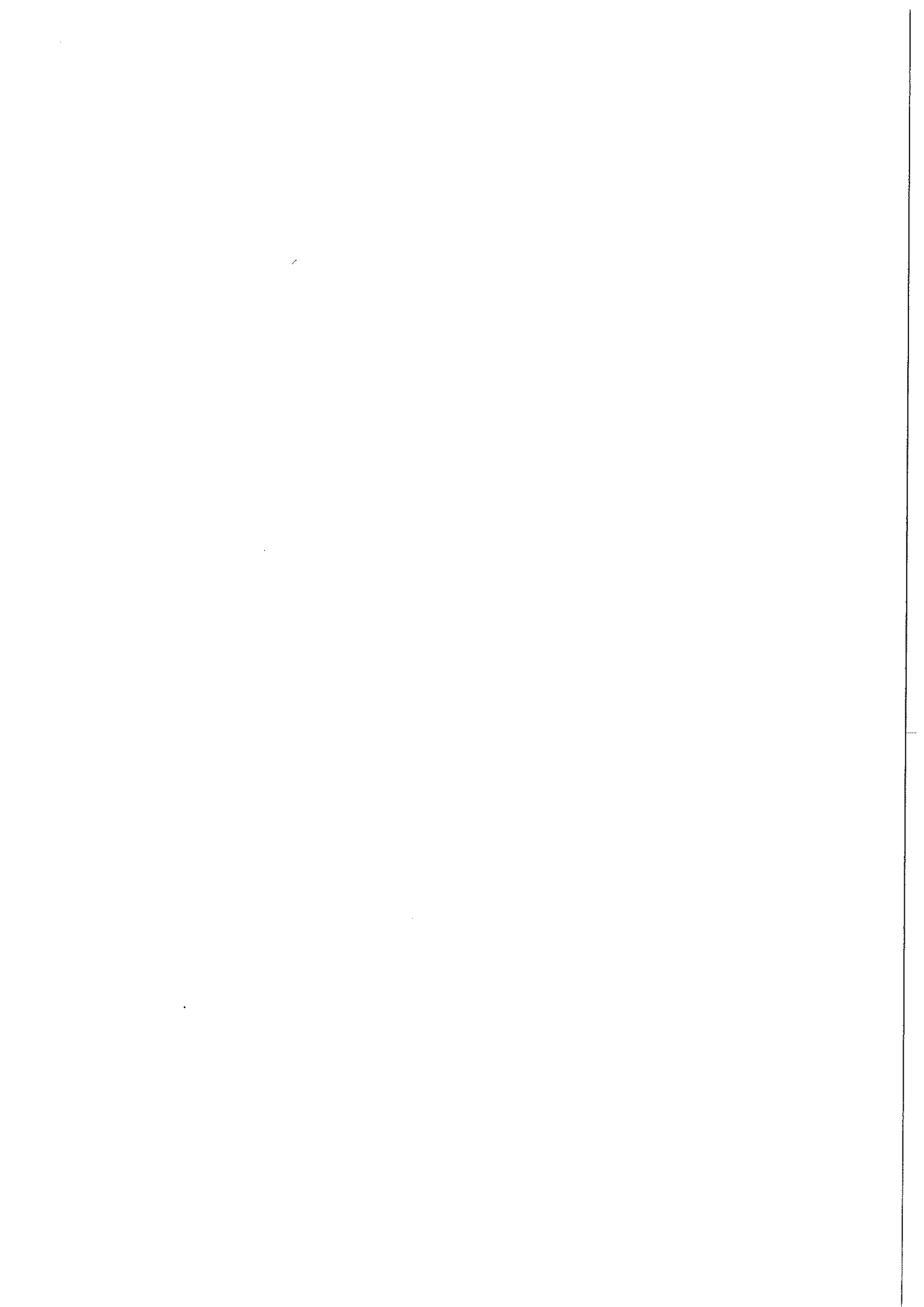
**Mappatura dei Processi**



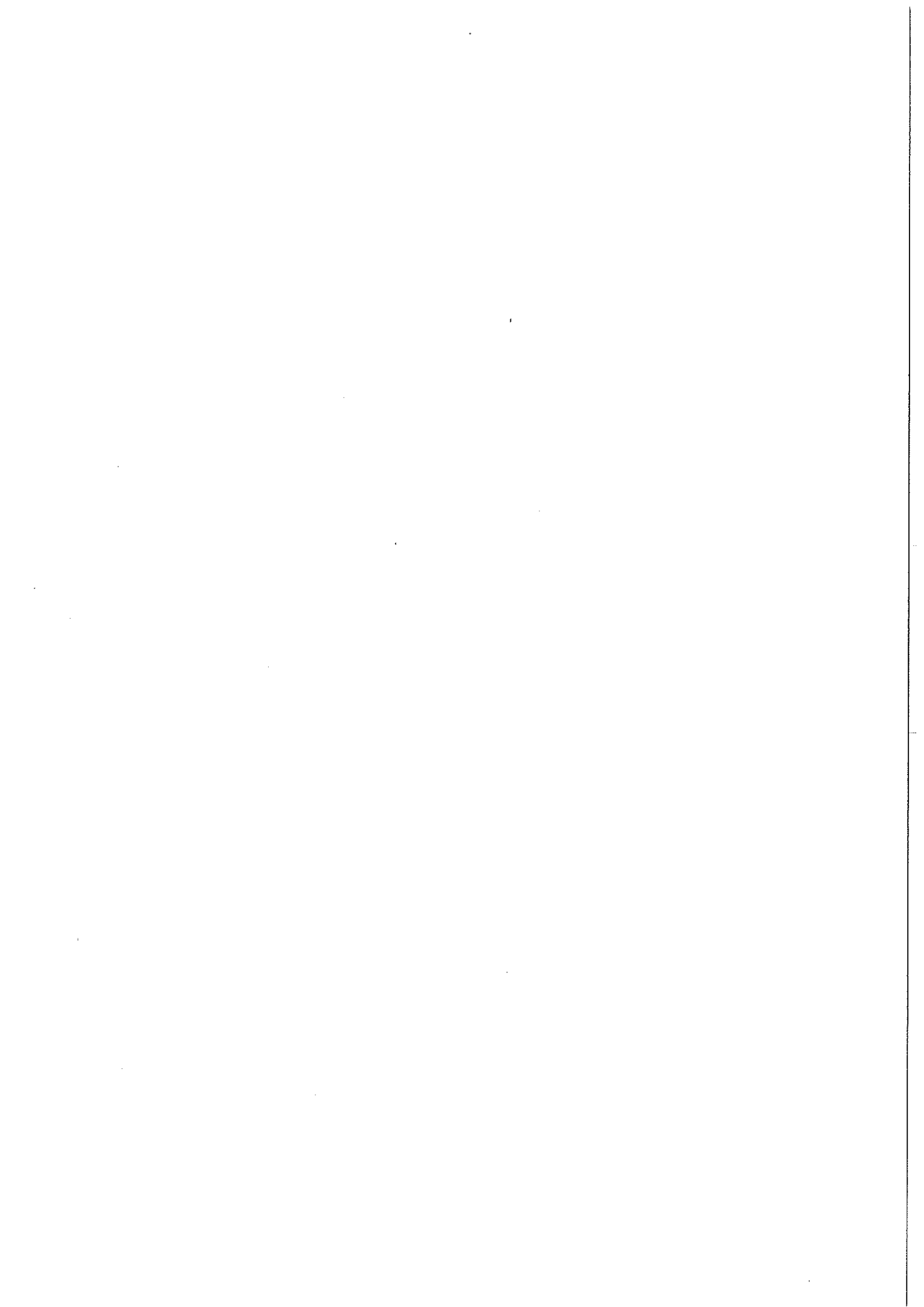




		13.e	integrazione di cittadini stranieri
		13.f	alloggi popolari
14	servizi educativi	14.a	manutenzione degli edifici scolastici
		14.b	diritto allo studio
		14.c	sostegno scolastico
		14.d	trasporto scolastico
		14.e	mense scolastiche
15	servizi cimiteriali	15.a	inumazioni, tumulazioni
		15.b	esumazioni, estumulazioni
		15.c	concessioni demaniali per cappelle di famiglia
		15.d	manutenzione dei cimiteri
		15.e	pulizia dei cimiteri
		15.f	servizi di custodia dei cimiteri
16	servizi culturali e sportivi	16.a	organizzazione eventi
		16.b	patrocini
		16.c	gestione biblioteche
		16.d	gestione musei
		16.e	gestione impianti sportivi
		16.f	associazioni culturali
		16.g	associazioni sportive
		16.h	fondazioni
		16.i	pari opportunità
17	turismo	17.a	promozione del territorio
		17.b	punti di informazione
		17.c	rapporti con le associazioni di esercenti
18	mobilità e viabilità	18.a	manutenzione strade
		18.b	circolazione e sosta dei veicoli
		18.c	segnaletica orizzontale e verticale
		18.d	trasporto pubblico locale
		18.e	vigilanza sulla circolazione e la sosta
		18.f	rimozione della neve
		18.g	pulizia delle strade
		18.h	servizi di pubblica illuminazione
19	territorio e ambiente	19.a	raccolta, recupero e smaltimento rifiuti



		19.b	isole ecologiche
		19.c	manutenzione delle aree verdi
		19.d	pulizia strade e aree pubbliche
		19.e	inquinamento da attività produttive
		22.f	cave ed attività estrattive
20	sviluppo urbanistico del territorio	20.a	pianificazione urbanistica generale
		20.b	pianificazione urbanistica attuativa
		20.c	edilizia privata
		20.d	edilizia pubblica
		20.e	realizzazione di opere pubbliche
		20.f	manutenzione di opere pubbliche
21	servizi di polizia	21.a	protezione civile
		21.b	sicurezza e ordine pubblico
		21.c	vigilanza sulla circolazione e la sosta
		21.d	verifiche delle attività commerciali
		21.e	verifica della attività edilizie
		21.f	gestione dei verbali delle sanzioni comminate
22	attività produttive	22.a	agricoltura
		22.b	industria
		22.c	artigianato
		22.d	commercio
23	società a partecipazione pubblica	23.a	gestione servizi pubblici locali
		23.b	gestione servizi strumentali
24	servizi economico finanziari	24.a	gestione delle entrate
		24.b	gestione delle uscite
		24.c	monitoraggio dei flussi di cassa
		24.d	monitoraggio dei flussi economici
		24.e	adempimenti fiscali
		24.f	stipendi del personale
25	servizi di informatica	25.a	gestione hardware e software
		25.b	<i>disaster recovery e backup</i>
		25.c	gestione del sito web
26	gestione dei documenti	26.a	protocollo
		26.b	archivio corrente
		26.c	archivio di deposito



		26.d	archivio storico
		26.e	archivio informatico
27	risorse umane	27.a	selezione e assunzione
		27.b	gestione giuridica ed economica dei dipendenti
		27.c	formazione
		27.d	valutazione
		27.e	relazioni sindacali (informazione, concertazione)
		27.f	contrattazione decentrata integrativa
28	segreteria	28.a	deliberazioni consiliari
		28.b	riunioni consiliari
		28.c	deliberazioni di giunta
		28.d	riunioni della giunta
		28.e	determinazioni
		28.f	ordinanze e decreti
		28.g	pubblicazioni all'albo pretorio online
		28.h	riunioni delle commissioni
		31.i	contratti
29	gare e appalti	29.a	gare d'appalto ad evidenza pubblica
		29.b	acquisizioni in "economia"
		29.c	gare ad evidenza pubblica di vendita
30	servizi legali	30.a	supporto giuridico e pareri
		30.b	gestione del contenzioso
31	relazioni con il pubblico	31.a	reclami e segnalazioni
		31.b	comunicazione esterna
		31.c	accesso agli atti e trasparenza
		31.d	<i>customer satisfaction</i>

