

# **COMUNE DI BANCHETTE**

Città Metropolitana di Torino

## **Piano triennale di prevenzione della corruzione**

**2018/2020**

(Approvato con deliberazione della Giunta Comunale n.3 del 2018)

## Parte I

### Introduzione

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

La legge 09 novembre 2012, n. 190, e successive modifiche ed integrazioni, recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, non fornisce, comunque, nel dettaglio, la definizione del concetto di *"corruzione"*.

Fin dalla prima applicazione della citata legge n. 190/2012, comunque, 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, di cui alla legge n. 190/2012, comprende tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si possa riscontrare *"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 n. 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.

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

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

La legge n. 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 n. 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), da cui è stata assorbita.

L'articolo 19 del DL n. 90/2014 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 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.

In ogni caso, occorre evidenziare che lo strumento che ha consentito agli operatori di interpretare la legge n. 190/2012, immediatamente dopo la sua pubblicazione, rimane la citata circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica.

### **3. 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. n. 33/2013, così come modificato dall'articolo 24-bis del DL n. 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.

### **4. 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.

Oltre ai contenuti evidenziati nel PNA 2013 e nella determinazione 12/2015, si evidenzia che il d.lgs. 97/2016, nel modificare il d.lgs. 33/2013 e la l. 190/2012, ha fornito ulteriori indicazioni sul contenuto del PTPC. In particolare, il Piano assume un valore programmatico ancora più incisivo, dovendo necessariamente prevedere gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall'organo di indirizzo. L'elaborazione del PTPC presuppone, dunque, il diretto coinvolgimento del vertice delle p.a. e degli enti in ordine alla determinazione delle finalità da perseguire per la prevenzione della corruzione, decisione che è elemento essenziale e indefettibile del Piano stesso e dei documenti di programmazione strategico-gestionale.

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

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.

### **6. Società ed enti di diritto privato partecipati**

Per questi soggetti, in base a quanto previsto dalle citate *Linee guida*, l'adozione di misure integrative di quelle del d.lgs. n. 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.

### **7. Il responsabile della prevenzione della corruzione (R.P.C.)**

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

Ciascun Comune, comunque, nell'esercizio della propria autonomia normativa e organizzativa, può riconoscere alla Giunta od al Consiglio il compito di designare il Responsabile.

Secondo l'Autorità nazionale anticorruzione, il Responsabile rappresenta 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.

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 n. 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:

- 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, comma 8, legge n. 190/2012);
- definire le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione;
- verificare l'efficace attuazione e l'idoneità del PTCP;
- 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;
- d'intesa con il Responsabile del servizio 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;
- entro il termine stabilito dall'ANAC, deve pubblicare nel sito *web* dell'Amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e trasmetterla all'organo di indirizzo politico-amministrativo;
- nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda, il responsabile della prevenzione della corruzione deve riferire sull'attività svolta.

Per questo Ente Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è stata nominata il Segretario Comunale, con apposito decreto del Sindaco *pro tempore*.

## **8. 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 n. 90/2014 (convertito dalla legge n. 114/2014) ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge n. 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica.

#### 8.1 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 n. 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 n. 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica;
- b) 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 anche in conseguenza della prossima approvazione della nuova disciplina del processo d'approvazione dello stesso PNA, secondo la delega contenuta nell'art. 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, contenente le deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche e di cui sono in corso di emanazione i decreti delegati.

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 [...]”*.

#### 8.2 L'aggiornamento 2016 (determinazione n. 831/2016).

Con deliberazione n. 831 del 3 agosto 2016 l'ANAC ha approvato il Piano Nazionale Anticorruzione 2016.

Il Piano Nazionale Anticorruzione 2016 (di seguito PNA) è il primo predisposto e adottato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, ai sensi dell'art. 19 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, che ha trasferito interamente all'Autorità le competenze in materia di prevenzione della corruzione e della promozione della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni. Il PNA è in linea con le rilevanti modifiche legislative intervenute recentemente, in molti casi dando attuazione alle nuove discipline della materia, di cui le amministrazioni dovranno tener conto nella fase di attuazione del PNA nei loro Piani triennali di prevenzione della corruzione (di seguito PTPC), in particolare a partire dalla formazione dei PTPC per il triennio 2017-2019. Si fa riferimento, in particolare, al decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, «Recante revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della

legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche» (di seguito d.lgs. 97/2016) e al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 sul Codice dei contratti pubblici. Innovazioni rilevanti deriveranno anche dai decreti delegati in materia di società partecipate dalle pubbliche amministrazioni, dai decreti sulla dirigenza pubblica e dal nuovo Testo Unico sul lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

La nuova disciplina persegue, inoltre, l'obiettivo di semplificare le attività delle amministrazioni nella materia, ad esempio unificando in un solo strumento il PTPC e il Programma triennale della trasparenza e dell'integrità (PTTI) e prevedendo una possibile articolazione delle attività in rapporto alle caratteristiche organizzative (soprattutto dimensionali) delle amministrazioni.

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 PTCP e piano della performance assente;
- f) inadeguato coinvolgimento di attori esterni e interni;
- g) monitoraggio insufficiente.

L'insoddisfacente attuazione della legge n. 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 n. 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 n. 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 n. 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.

### 8.3 L'aggiornamento 2017 (deliberazione n. 1208/2017).

Con deliberazione n. 1208 del 22 novembre 2017 l'ANAC ha approvato il Piano Nazionale Anticorruzione 2017.

Sostanzialmente l'aggiornamento per il 2017 ha ricalcato le linee procedurali adottate per l'anno 2016.

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

9.1 A livello periferico, la legge n. 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 Comunale, salvo eventuale e diversa previsione

adottata nell'esercizio del potere di autoregolamentazione da ogni singolo ente (ANAC - deliberazione n. 12/2014).

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

9.2 Per delimitare l'ambito di applicazione delle indicazioni relative ai “piccoli Comuni”, in base alla deliberazione dell'ANAC n. 831/2016, occorre identificare un criterio idoneo ad assicurare chiarezza nell'applicazione della disciplina in tema di prevenzione della corruzione. Si ritiene che tale criterio possa essere rappresentato dal numero di abitanti, facendo rientrare nel novero dei piccoli comuni quelli con popolazione inferiore a 15.000 abitanti. Tale criterio riprende quello utilizzato dagli artt. 71 e 73 del decreto legislativo 8 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico degli Enti Locali, di seguito TUEL) per disciplinare i differenti sistemi elettorali vigenti negli enti locali. Esso distingue i comuni in due categorie a seconda che il numero di abitanti sia inferiore o superiore a 15.000 riconoscendo, per quelli rientranti nella prima categoria, rilevanti semplificazioni. L'Autorità, inoltre, ha tenuto conto di quanto previsto nell'art. 3, co. 1-ter, del d.lgs. n. 33/2013, introdotto dal d.lgs. n. 97/2016, che dispone che *«L'Autorità nazionale anticorruzione può, con il Piano Nazionale Anticorruzione, nel rispetto delle disposizioni del presente decreto, precisare gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione, in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte, prevedendo in particolare modalità semplificate per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, per gli ordini e collegi professionali»*. È stata altresì seguita un'indicazione di fondo sul favore per forme associative al fine della predisposizione dei PTPC espressa nell'art. 1, co. 6, della l. 190/2012, come sostituito dal d.lgs. 97/2016, secondo cui *«i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti possono aggregarsi per definire in comune, tramite accordi ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, il piano triennale per la prevenzione della corruzione, secondo le indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione»*.

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

Il PNA 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.

## **11. Gestione del rischio**

Secondo il PNA, il Piano anticorruzione contiene:

- l'indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato (comma 5, lett. a), il rischio di corruzione, *“aree di rischio”*;
- la metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio;
- 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 n. 190/2012 e dai decreti attuativi, nonché alle misure ulteriori introdotte con il PNA.

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

Secondo gli indirizzi del PNA 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.

## **13. Codici di comportamento**

Secondo il PNA 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 a emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento.

## **14. Altre iniziative**

Infine, sempre secondo il PNA, le amministrazioni possono evidenziare nel PTPC ulteriori informazioni ed altre iniziative.

## **15. La tutela dei *whistleblower***

Il "*whistleblower*" (letteralmente: "*soffiatore nel fischiello*") è il lavoratore che, durante l'attività lavorativa all'interno di un'azienda o pubblica amministrazione, rileva una possibile frode, un pericolo od un altro serio rischio che possa danneggiare utenti, colleghi, azionisti, il pubblico o la stessa reputazione dell'impresa o ente pubblico.

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)*" (determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, pubblicata il 6 maggio 2015 e determinazione n. 831 del 3 agosto 2016).

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.

In proposito, la legge n. 190/2012 ha aggiunto al d.lgs. n. 165/2001 l'articolo 54-bis.

Tale articolo è stato integralmente sostituito dall'art. 1 della legge 30 novembre 2017, n. 179, entrata in vigore il 29 dicembre 2017, che detta disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato

La norma prevede che il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnali al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denunci all'autorità giudiziaria ordinaria od a quella contabile, condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, non possa essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione. L'adozione di misure ritenute ritorsive, nei confronti del segnalante, è comunicata, in ogni caso, all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. L'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

Ai fini delle presenti disposizioni, per "dipendente pubblico" si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, ivi compreso il dipendente di cui all'articolo 3, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. Tali disposizioni si applicano anche ai lavoratori ed ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzino opere in favore dell'amministrazione pubblica.

L'identità del segnalante non può essere rivelata.

Anche nell'ambito di un procedimento penale, l'identità del segnalante deve essere coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria. Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità.

La segnalazione, inoltre, è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

Qualora venga accertata, nell'ambito dell'istruttoria condotta dall'ANAC, l'adozione di misure discriminatorie da parte della pubblica amministrazione, fermi restando gli altri profili di responsabilità, l'ANAC applica al responsabile che ha adottato tale misura la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dalla legge.

E' a carico dell'amministrazione pubblica dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione sono nulli.

Il segnalante che sia licenziato a motivo della segnalazione è reintegrato nel posto di lavoro ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23.

Le tutele di ovviamente non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la

denuncia ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

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.

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.

## **16. Anticorruzione e trasparenza**

Il 14 marzo 2013, in esecuzione alla delega contenuta nella legge n. 190/2012 (articolo 1, commi 35 e 36), il Governo ha approvato il decreto legislativo n. 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. n. 33/2013 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 n. 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 n. 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 n. 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. n. 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. n. 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 ed 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 n. 33/2013 il Programma Triennale per la Trasparenza e l'integrità è di norma *una sezione* del piano anticorruzione.

L'Autorità nazionale anticorruzione, con la citata determinazione del 28 ottobre 2015, n. 12, di aggiornamento, per il 2015, riprendendo il concetto anche nella deliberazione n. 831 del 3 agosto 2016 di approvazione del Piano nazionale anticorruzione 2016, 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, 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. n. 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 n. 62/2013.

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

In questo Comune è stato nominato Responsabile della trasparenza il Segretario Generale con apposito decreto sindacale.

### **17. Trasparenza nelle gare**

A norma del comma 32 dell'articolo 1 della legge n. 190/2012, così come stabilito, tra l'altro, nel nuovo codice degli appalti, approvato con il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e successive modifiche ed integrazioni, 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 n. 90/2014 (convertito con modificazioni dalla legge n. 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.

### **18. Il titolare del potere sostitutivo**

Il costante rispetto dei termini di conclusione del procedimento amministrativo, in particolare quando avviato su "*istanza di parte*", è indice di buona amministrazione ed una variabile da monitorare per l'attuazione delle politiche di contrasto alla corruzione.

Il sistema di monitoraggio del rispetto dei suddetti termini è prioritaria misura anticorruzione prevista dal PNA.

L'Allegato 1 del PNA del 2013 riporta, tra le misure di carattere trasversale, il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali:

*“attraverso il monitoraggio emergono eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi”.*

Vigila sul rispetto dei termini procedurali il *“titolare del potere sostitutivo”*.

Come è noto, *“l'organo di governo individua, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia”* (articolo 2, comma 9-bis, della legge n. 241/1990, comma aggiunto dal DL n. 5/2012, convertito dalla legge n. 35/2012).

Decorso infruttuosamente il termine per la conclusione del procedimento, il privato cittadino, che con domanda ha attivato il procedimento stesso, ha facoltà di rivolgersi al *titolare del potere sostitutivo* affinché, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario.

Il *titolare del potere sostitutivo*, entro il 30 gennaio di ogni anno, ha l'onere di comunicare all'organo di governo, i procedimenti, suddivisi per tipologia e strutture amministrative competenti, per i quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsto dalla legge o dai regolamenti.

Nel caso di omessa nomina del *titolare del potere sostitutivo* tale potere si considera *“attribuito al dirigente generale”* o, in mancanza, al dirigente preposto all'ufficio o in mancanza al *“funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione”*.

Negli enti locali, in caso di mancata nomina, il *titolare del potere sostitutivo* è il Segretario Comunale.

## **Parte II**

### **Il Piano anticorruzione**

#### **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 PTPC 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, disponibile alla pagina *web*:

[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)

##### **1.2. Contesto interno**

L'Ente ha definito la propria struttura organizzativa mediante l'adozione dell'articolazione degli uffici e dei servizi e della dotazione organica.

La dotazione organica e l'articolazione degli uffici e dei servizi sono degli strumenti flessibili, da utilizzare con ampia discrezionalità organizzativa, al fine di dotare l'ente della struttura più consona al raggiungimento degli obiettivi amministrativi e di perseguire una gestione ottimale sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità.

L'articolazione degli uffici e dei servizi ripartisce la struttura organizzativa in tre servizi che costituiscono le unità organizzative di primo livello e che coincidono con le aree delle posizioni organizzative ed alle quali sono preposti dei singoli responsabili del servizio. Ogni servizio è poi suddiviso in differenti uffici che costituiscono le unità organizzative di secondo livello a cui sono preposti i titolari delle posizioni organizzate. L'attuale struttura organizzativa è pertanto così articolata:

| Aree organizzative di 1° livello |                                                   | Unità organizzative di 2° livello |                                                       |
|----------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------------------------|
| Cod.                             | Servizi                                           | Cod.                              | Uffici                                                |
| 1                                | Affari Generali                                   | 1.1                               | Segreteria, Contratti, protocollo                     |
|                                  |                                                   | 1.2                               | Demografici, Stato civile, statistica, leva           |
|                                  |                                                   | 1.3                               | Gestione del personale                                |
|                                  |                                                   | 1.4                               | Polizia Locale                                        |
|                                  |                                                   | 1.5                               | Sportello unico per le attività produttive, commercio |
| 2                                | Economico-Finanziario                             | 2.1                               | Ragioneria                                            |
|                                  |                                                   | 2.2                               | Provveditorato ed economato                           |
|                                  |                                                   | 2.3                               | Entrate                                               |
|                                  |                                                   | 2.4                               | Tributi                                               |
| 3                                | Assetto ed uso del territorio, sviluppo economico | 4.1                               | Patrimonio ed infrastrutture                          |
|                                  |                                                   | 4.2                               | Lavori pubblici                                       |
|                                  |                                                   | 4.3                               | Ambiente e servizi pubblici                           |
|                                  |                                                   | 4.4                               | Protezione civile                                     |
|                                  |                                                   | 4.5                               | Edilizia ed urbanistica                               |
|                                  |                                                   | 4.6                               | Espropriazioni                                        |

L'attività amministrativa svolta dai responsabili dei servizi tiene conto della netta distinzione tra organi di indirizzo politico e gestione dei singoli processi, distinzione già avvenuta da anni, in attuazione, prima delle nuove disposizioni della legge 08.06.1990, n. 142, e successivamente dal Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali (d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

### 1.3. 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 28 ottobre 2015 ha previsto che il Piano triennale di prevenzione della corruzione dia atto dell'effettivo svolgimento della mappatura dei processi.

#### a) Processo di adozione del PTPC

##### 2.1 Adozione ed approvazione del PTPC

Secondo le indicazioni fornite da ANAC nella citata Determinazione n. 12/2015, l'approvazione del Piano consta di due fasi:

-la prima fase prevede l'adozione dello schema di Piano da sottoporre al vaglio degli *stakeholders* e dei soggetti potenzialmente interessati alla sua formazione definitiva, ivi compresi i rappresentanti Consiliari (tramite i Capigruppo) i quali potranno suggerire modifiche, integrazioni, emendamenti al contenuto del Piano in pendenza della pubblicazione all'Albo Pretorio e sul sito web istituzionale dell'Amministrazione del suo schema che verrà disposta per 10 giorni interi e consecutivi. Lo schema di Piano resterà depositato, per il medesimo periodo, presso la segreteria dell'Ente.

Ferma restando la competenza della Giunta all'approvazione del Piano in forma definitiva (seconda fase) nel termine del 31 gennaio, in parziale accoglimento del suggerimento fornito da ANAC con atti n. 12/2015 e n. 831/2016, per quanto



sopra illustrato, si coinvolge così anche l'organo di indirizzo politico dell'Ente nella formazione del documento definitivo.

## **2.2. Attori interni ed esterni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano.**

Oltre al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della Trasparenza hanno partecipato alla stesura del Piano tutti i Responsabili dei Servizi ed il Responsabile dell'accesso civico (delegato).

Data la ridotta dimensione demografica dell'Ente, non sono stati coinvolti attori esterni nel processo di predisposizione del Piano.

Il Piano sarà pubblicato sul sito istituzionale, con *link* dalla *homepage* "amministrazione trasparente" nella sezione "*altri contenuti* – sottosezione *anticorruzione*", a tempo indeterminato.

## **3. Gestione del rischio**

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

Con la precisazione contenuta nell'ultimo cpv. dell'art. 1.3 di cui sopra, per ogni ripartizione organizzativa dell'ente, sono ritenute "*aree di rischio*", quali attività a più elevato rischio di corruzione, le singole attività, processi e procedimenti riconducibili alle seguenti macro **AREE**:

#### **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, 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 crono programma; 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:**

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

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

**accertamento e controlli sugli abusi edilizi;**

**gestione dell'attività di levata dei protesti cambiari;**

**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.

**3.2. 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.

**e) L'identificazione del rischio**

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

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

Questi sono evidenziati considerando il contesto esterno ed interno all'amministrazione, anche con riferimento alle specifiche posizioni organizzative presenti all'interno dell'amministrazione.

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.

- L'identificazione dei rischi è stata svolta da un “*gruppo di lavoro*” composto dai Responsabili dei Servizi dell'Ente unitamente al responsabile dell'accesso civico, coordinato dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della Trasparenza.

f) **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 di sicura utilità 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 combinarsi tra loro.

Ad esempio, tenuto naturalmente conto che gli eventi si verificano in presenza di pressioni volte al condizionamento improprio della cura dell'interesse generale:

- mancanza di controlli: in fase di analisi andrà verificato se presso l'amministrazione siano già stati predisposti, ma soprattutto efficacemente attuati, strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;
- mancanza di trasparenza;
- eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- scarsa responsabilizzazione interna;
- inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- 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 (o pesi, o punteggi) 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 sistema dei controlli vigente. Per controllo si intende qualunque strumento utilizzato che sia utile per ridurre la probabilità del rischio, quindi, sia il controllo preventivo che successivo di legittimità e il controllo di gestione, sia altri meccanismi di controllo 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 (punteggi o pesi) da utilizzare per stimare "l'impatto", quindi le conseguenze, di potenziali episodi di malaffare.

**Impatto organizzativo:** tanto 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 PA 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 PA, fino ad un massimo di 5 punti per le pubblicazioni nazionali. Altrimenti punti 0.

**Impatto sull'immagine:** dipende dalla posizione gerarchica ricoperta dal soggetto esposto al rischio. Tanto 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.

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

Dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla "**ponderazione**".

In pratica la 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**".

Le fasi di processo o i processi 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.

Qualora dai controlli effettuati emerga la necessità di attuare altre misure, compatibilmente con la struttura dell'ente, di potrà dar corso alla rotazione del personale interessato dall'evento rischioso.

## **D. Il trattamento**

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

Il trattamento consiste nel procedimento *“per modificare il rischio”*. In concreto, individuare delle misure per neutralizzare o almeno ridurre il rischio di corruzione. Il responsabile della prevenzione della corruzione deve stabilire le *“priorità di trattamento”* in base al livello di rischio, all'obbligatorietà della misura ed all'impatto organizzativo e finanziario della misura stessa.

Il PTPC può contenere e prevedere l'implementazione anche di misure di carattere trasversale, come:

- *la trasparenza*, che come già precisato 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 PTTI, come definito dalla delibera CIVIT 50/2013;
- *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;
- *l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo di dati, documenti e procedimenti* 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;
- *il monitoraggio sul rispetto dei termini* procedurali per far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Le misure specifiche previste e disciplinate dal presente documento sono descritte nei paragrafi che seguono.

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

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

L'articolo 7-*bis* del decreto legislativo n. 165/2001 che imponeva a tutte le PA la pianificazione annuale della formazione è stato abrogato dal DPR 16 aprile 2013, n. 70.

L'articolo 8 del medesimo DPR n. 70/2013 prevede che le sole amministrazioni dello Stato siano tenute ad adottare, entro e non oltre il 30 giugno di ogni anno, un *Piano triennale di formazione del personale* in cui siano rappresentate le esigenze formative delle singole amministrazioni.

Tali piani sono trasmessi al Dipartimento della Funzione Pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze e al Comitato per il coordinamento delle scuole pubbliche di formazione.

Questo redige il Programma triennale delle attività di formazione dei dirigenti e funzionari pubblici, entro il 31 ottobre di ogni anno.

Gli enti territoriali possono aderire al suddetto programma, con oneri a proprio carico, comunicando al Comitato entro il 30 giugno le proprie esigenze formative.

L'ente è assoggettato al limite di spesa per la formazione fissato dall'articolo 6, comma 13, del DL n. 78/2010, per il quale:

*“a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche [...], per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009.*

*Le predette amministrazioni svolgono prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione”.*

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 182/2011, ha precisato che i limiti fissati dall'articolo 6 del DL n. 78/2010 per gli enti locali, sono da gestirsi complessivamente e non singolarmente.

Inoltre, la Corte dei conti Emilia Romagna (deliberazione 276/2013), interpretando il vincolo dell'articolo 6 comma 13 del DL 78/2010, alla luce delle disposizioni in tema di contrasto alla corruzione, si è espressa per l'inefficacia del limite per le spese di formazione sostenute in attuazione della legge n. 190/2012.

Ove possibile, la formazione è strutturata su due livelli:

- *livello generale*, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);
- *livello specifico*, rivolto 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 tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

#### **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 responsabili dei servizi, i collaboratori cui somministrare formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Stessa formazione potrà essere proposta, in corso d'anno, agli Amministratori comunali.

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

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di individuare, di concerto con i responsabili dei servizi, 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 dei dipendenti ed eventualmente degli amministratori comunali.

#### **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, strumenti e-learning, ecc.

A questi si possono aggiungere 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.

## **5. Codice di comportamento**

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

L'articolo 54 del decreto legislativo n. 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 n. 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".

Con deliberazione della Giunta Comunale n. 104 del 16.12.2013 è stato approvato il codice di comportamento per i dipendenti di questo Ente.

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

Trova piena applicazione l'articolo 55-*bis*, comma 3, del decreto legislativo n. 165/2001 e s.m.i., 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 n 165/2001 e s.m.i.

## **6. Altre iniziative**

### **6.1. Indicazione dei criteri di rotazione del personale**

La dotazione organica dell'ente è assai limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione, in quanto l'Ente non dispone di figure professionali perfettamente fungibili.

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

Sistematicamente, in tutti i contratti stipulati e da stipulare dall'ente è escluso il ricorso all'arbitrato (esclusione della *clausola compromissoria* ai sensi dell'articolo 241, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 163/2006 e s.m.i.).

### **6.3. Elaborazione della proposta di decreto per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti**

L'ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina del decreto legislativo n. 39/2013, dell'articolo 53 del decreto legislativo n. 165/2001 e dell'articolo 60 del DPR n. 3/1957.

L'ente intende 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.

### **6.4. Elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento e verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità**

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 n. 165/2001 e s.m.i.

Inoltre, l'Ente applica puntualmente le disposizioni del decreto legislativo n. 39/2013 ed in particolare l'articolo 20 rubricato: dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità.

L'Ente ha puntualmente disciplinato la materia dianzi richiamata all'interno del regolamento generale sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.

### **6.5. 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 n. 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 svolta attraverso i medesimi poteri.

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 precostituirsì 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 per eliminare la "*convenienza*" di eventuali accordi fraudolenti.

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

La legge n. 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 n. 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:

- non possano fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
- non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture;
- 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;
- 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.

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

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

Il nuovo articolo 54-*bis* del decreto legislativo n. 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:

- la tutela dell'anonimato;
- il divieto di discriminazione;
- la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso (fatta esclusione delle ipotesi eccezionali descritte nel nuovo testo dell'art. 54-bis introdotto dall'art. 1 della legge n. 179/2017).

La legge n. 190/2012 ha aggiunto al d.lgs. n. 165/2001 l'articolo 54-bis (come sostituito dall'art. 1 della legge n. 179/2017), che 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. n. 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'Ente, nel corso dell'anno 2016, valuterà se dotarsi di un sistema informatizzato, preferibilmente *open-source*, tale da consentire l'inoltro e la gestione di segnalazioni in maniera anonima.

Nelle more dell'adozione del sistema dianzi descritto, le segnalazioni in parola possono essere inoltrate direttamente all'ANAC ai sensi dell'art. 19, comma 5, del d.l. n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 (art. 54 bis d. lgs. n. 165/2001).

I soggetti destinatari delle segnalazioni sono tenuti al segreto ed la massimo riserbo ed applicano con puntualità e precisione i paragrafi B.12.1, B.12.2 e B.12.3 dell'Allegato 1 del PNA 2013.

## **6.8. 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 ad una gara di appalto.

Il *patto di integrità* è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare.

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 n. 4/2012 si era pronunciata sulla legittimità di inserire clausole contrattuali che impongono obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti nell'ambito di protocolli di legalità/patti di integrità.

Nella determinazione n. 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)".*

Questo Comune presterà particolare attenzione che tali condizioni siano considerate anche nei bandi predisposti dalla Centrale Unica di Committenza alla quale aderisce.

## **6.9. 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.

Il sistema di monitoraggio dei principali procedimenti è attivato nell'ambito del controllo di gestione dell'ente, con cadenza semestrale.

A cadenza semestrale verranno valutate tutte le fasi di gestione del rischio al fine di individuare possibili rischi emergenti, in modo da introdurre modifiche al Piano relative a criteri di analisi più efficaci.

#### **6.10. 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**

Il sistema di monitoraggio è attivato nell'ambito del *controllo di gestione* dell'ente, disciplinato dal vigente regolamento dei controlli interni, con cadenza semestrale.

Inoltre, taluni parametri di misurazione dei termini procedurali sono utilizzati per finalità di valutazione della *performance* dei responsabili e del personale dipendente.

Per quanto riguarda l'area di rischio "contratti pubblici", l'Amministrazione disciplina i processi di approvvigionamento ai fini del perseguimento dell'efficienza, efficacia ed economicità degli acquisti a tal fine il responsabile dell'ufficio acquisti e il responsabile dell'ufficio contratti, entro la fine dell'esercizio finanziario, elaborano programmi inerenti forniture di beni e servizi, nonché, i contratti in scadenza nell'anno successivo al fine di predisporre con congruo anticipo le relative gare di approvvigionamento o le procedure per affidamenti dei servizi in scadenza.

Per quanto riguarda, invece, i lavori pubblici, il responsabile del servizio assetto e uso del territorio programma l'espletamento delle gare in base al programma delle opere pubbliche e delle opere di minore importo individuate nell'ambito degli obiettivi di PEG.

E' previsto, ove possibile, l'utilizzo di elenchi di operatori economici, previa fissazione di criteri generali di iscrizione, al fine di affidare agli stessi le forniture di beni e servizi applicando il principio della rotazione.

Questo Comune presterà particolare attenzione che tali condizioni siano considerate anche nei bandi predisposti dalla Centrale Unica di Committenza alla quale aderisce.

#### **6.11. 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 n. 241/1990.

Ogni provvedimento d'attribuzione/elargizione è prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente nella sezione "*amministrazione trasparente-sottosezione **Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici***", oltre che all'albo online e nella sezione "*determinazioni/deliberazioni*".

Prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 33/2013, che ha promosso la sezione del sito "*amministrazione trasparente*", detti provvedimenti sono stati pubblicati all'albo pretorio e nella sezione "*determinazioni/deliberazioni*" del sito web istituzionale e raccolti annualmente, nell'Albo dei beneficiari delle provvidenze di natura economica, previsto dal D.P.R. 7 aprile 2000, n. 118.

## **6.12. 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 n. 165/2001 e del vigente regolamento generale sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.

## **6.13. 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**

Il monitoraggio circa l'applicazione del presente PTPC è svolto in autonomia dal Responsabile della prevenzione della corruzione.

Ai fini del monitoraggio i Responsabili dei Servizi sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.

I Responsabili dei Servizi, con il supporto del RPC, forniscono ai responsabili degli uffici ed a tutto il personale dipendente assegnato, le indicazioni utili al raggiungimento dell'obiettivo di fondo della lotta alla corruzione e dei valori fondanti il Codice di comportamento, in termini di partecipazione attiva in sede di mappatura dei processi e di attuazione delle norme del Piano. Del rispetto delle norme del Piano, occorrerà dare atto in tutti i procedimenti amministrativi gestiti dall'Ente.

Con cadenza almeno semestrale i Responsabili dei Servizi, previo confronto con i rispettivi uffici, devono comunicare al RPC eventuali necessità di integrazioni o modifiche del Piano.

Il controllo sul rispetto della suddetta attività è garantita nell'ambito delle conferenze tenute periodicamente dall'Unità di controllo amministrativo, costituita dal Segretario Generale e dai responsabili dei servizi.

Con cadenza almeno semestrale il Responsabile dell'ufficio contratti dovrà trasmettere un report al RPC rendicontando le procedure di gara espletate dai singoli responsabili dei servizi, evidenziando importi, numero dei partecipanti ammessi ed esclusi, procedura adottata, commissioni di gara. I singoli responsabili dei servizi, con cadenza almeno semestrale, dovranno comunicare, per importi delle gare inferiori alla soglia dei 40.000,00 euro previsti nel regolamento dell'Ente, la tipologia delle procedure eseguite, nonché, eventuali ricorrenze di affidamento agli stessi operatori economici, specificandone le motivazioni.

Per quanto riguarda i pagamenti nei riguardi degli operatori economici, si provvede alla pubblicazione dei dati ai sensi dell'art. 1, comma 32, della legge n. 190/2012.

#### **6.14. Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile**

In conformità al PNA, l'ente intende pianificare ad attivare misure di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate alla promozione della *cultura della legalità*.

A questo fine, una prima azione consiste nel dare efficace comunicazione e diffusione alla strategia di prevenzione dei fenomeni corruttivi impostata e attuata mediante il presente PTCP e alle connesse misure.

Considerato che l'azione di prevenzione e contrasto della corruzione richiede un'apertura di credito e di fiducia nella relazione con cittadini, utenti e imprese, che possa nutrirsi anche di un rapporto continuo alimentato dal funzionamento di stabili canali di comunicazione, l'amministrazione dedicherà particolare attenzione alla segnalazione dall'esterno di episodi di cattiva amministrazione, conflitto di interessi, corruzione.

## PARTE III

### 1. Analisi del rischio

Richiamando la precisazione contenuta all'art. 1.3 della Parte II del presente PTPC, si procede all'analisi ed alla valutazione del rischio del concreto verificarsi di fenomeni corruttivi per le attività dell'Ente.

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, 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 crono programma; 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:**

provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa;  
permessi di costruire ordinari, in deroga e convenzionati;  
accertamento e controlli sugli abusi edilizi;  
gestione dell'attività di levata dei protesti cambiari;  
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 2 “*gestione del rischio*”, paragrafo 3.2 (cfr. All. 5 del Piano Nazionale Anticorruzione)

La valutazione si sviluppa attraverso le seguenti fasi:

L'identificazione del rischio;

L'analisi del rischio:

- a) Stima del valore della probabilità che il rischio si concretizzi;
- b) Stima del valore dell'impatto;

La ponderazione del rischio;

Il trattamento.

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

**Nella scheda che segue** sono riassunti i valori riferiti alla Probabilità ed Impatto da cui si desume la valutazione del Rischio ( $P \times I$ ). I dati di seguito riportati sono desumibili analiticamente nelle schede costituenti l'allegato D) al presente PTPC.



| n. scheda | Area di rischio | Attività o processo                                                               | Probabilità (P) | Impatto (I) | Rischio (P x I) | Trattamento                                 |      |      |                    |
|-----------|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------|-----------------|---------------------------------------------|------|------|--------------------|
|           |                 |                                                                                   |                 |             |                 | 2016                                        | 2017 | 2018 | Servizio referente |
| 1         | A               | Concorso per l'assunzione di personale (*)                                        | 2,5             | 1,5         | 3,75            | Tutte le misure previste dal PNA e dal PTPC |      |      |                    |
| 2         | A               | Concorso per la progressione in carriera del personale (*)                        | 2               | 1,25        | 2,5             | Tutte le misure previste dal PNA e dal PTPC |      |      |                    |
| 3         | A               | Selezione per l'affidamento di un incarico professionale                          | 3,5             | 1,5         | 5,25            | Tutte le misure previste dal PNA e dal PTPC |      |      | SAG-SAUT-SEF-SAC   |
| 4         | B               | Affidamento mediante procedura aperta (o ristretta) di lavori, servizi, forniture | 2,33            | 1,25        | 2,92            | Tutte le misure previste dal PNA e dal PTPC |      |      | SAG-SAUT-SEF-SAC   |
| 5         | B               | Affidamento diretto di lavori, servizi o forniture                                | 2,83            | 1,5         | 4,25            | Tutte le misure previste dal PNA e dal PTPC |      |      | SAG-SAUT-SEF-SAC   |
| 6         | C               | Permesso di costruire (*)                                                         | 2,33            | 1,25        | 2,92            | Tutte le misure previste dal PNA e dal PTPC |      |      |                    |
| 7         | C               | Permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica (*)    | 2,83            | 1,25        | 3,54            | Tutte le misure previste dal PNA e dal PTPC |      |      |                    |
| 8         | D               | Concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ecc. (*)                         | 2,5             | 1,5         | 3,75            | Tutte le misure previste dal PNA e dal PTPC |      |      |                    |
| 9         | E               | Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale (*)                          | 4               | 1,75        | 7               | Tutte le misure previste dal PNA e dal PTPC |      |      |                    |
| 10        | E               | Provvedimenti di pianificazione urbanistica attuativa (*)                         | 3,83            | 1,75        | 6,71            | Tutte le misure previste dal PNA e dal PTPC |      |      |                    |
| 11        | E               | Levata dei protesti                                                               | 2               | 1,75        | 3,5             | Tutte le misure previste dal PNA e dal PTPC |      |      | SAG                |
| 12        | E               | Gestione delle sanzioni per violazione del CDS (*)                                | 2,17            | 1,75        | 3,79            | Tutte le misure previste dal PNA e dal PTPC |      |      |                    |
| 13        | E               | Gestione ordinaria della entrate                                                  | 2,17            | 1           | 2,17            | Tutte le misure previste dal PNA e dal PTPC |      |      | SEF                |
| 14        | E               | Gestione ordinaria delle spese di bilancio                                        | 3,33            | 1           | 3,33            | Tutte le misure previste dal PNA e dal PTPC |      |      | SAG-SAUT-SEF-SAC   |
| 15        | E               | Accertamenti e verifiche dei tributi locali                                       | 3,33            | 1,25        | 4,17            | Tutte le misure previste dal PNA e dal PTPC |      |      | SEF                |
| 16        | E               | Accertamenti con adesione dei tributi locali                                      | 3,83            | 1,25        | 4,79            | Tutte le misure previste dal PNA e dal PTPC |      |      | SEF                |
| 17        | E               | Accertamenti e controlli sugli abusi edilizi (*)                                  | 2,83            | 1           | 2,83            | Tutte le misure previste dal PNA e dal PTPC |      |      |                    |
| 18        | E               | Incentivi economici al personale (produttività e retribuzioni di risultato)       | 1,83            | 1,75        | 3,2             | Tutte le misure previste dal PNA e dal PTPC |      |      | SAG-SAUT-SEF-SAC   |
| 19        | C               | Autorizzazione all'occupazione del suolo pubblico                                 | 2,5             | 1           | 2,5             | Tutte le misure previste dal PNA e dal PTPC |      |      | SEF-SAUT           |
| 20        | C               | Autorizzazioni ex artt. 68 e 69 del TULPS (spettacoli, intrattenimenti, ecc.) (*) | 2,83            | 1,25        | 3,54            | Tutte le misure previste dal PNA e dal PTPC |      |      |                    |
| 21        | C               | Permesso di costruire convenzionato (*)                                           | 3,33            | 1,25        | 4,17            | Tutte le misure previste dal PNA e dal PTPC |      |      |                    |
| 22        | E               | Pratiche anagrafiche                                                              | 2,17            | 1           | 2,17            | Tutte le misure previste dal PNA e dal PTPC |      |      | SAG                |
| 23        | E               | Documenti di identità                                                             | 2               | 1           | 2               | Tutte le misure previste dal PNA e dal PTPC |      |      | SAG                |
| 24        | D               | Servizi per minori e famiglie (*)                                                 | 3,5             | 1,25        | 4,38            | Tutte le misure previste dal PNA e dal PTPC |      |      |                    |
| 25        | D               | Servizi assistenziali e socio-sanitari per anziani (*)                            | 3,5             | 1,25        | 4,38            | Tutte le misure previste dal PNA e dal PTPC |      |      |                    |
| 26        | D               | Servizi per disabili (*)                                                          | 3,5             | 1,25        | 4,38            | Tutte le misure previste dal PNA e dal PTPC |      |      |                    |
| 27        | D               | Servizi per adulti in difficoltà (*)                                              | 3,5             | 1,25        | 4,38            | Tutte le misure previste dal PNA e dal PTPC |      |      |                    |
| 28        | D               | Servizi di integrazione dei cittadini stranieri (*)                               | 3,5             | 1,25        | 4,38            | Tutte le misure previste dal PNA e dal PTPC |      |      |                    |
| 29        | E               | Raccolta e smaltimento rifiuti (*)                                                | 3,67            | 1,25        | 4,58            | Tutte le misure previste dal PNA e dal PTPC |      |      |                    |
| 30        | E               | Gestione del protocollo                                                           | 1,17            | 0,75        | 0,88            | Tutte le misure previste dal PNA e dal PTPC |      |      | SAG                |

Nella tabella che segue si procede alla **ponderazione del rischio** classificando le attività in ordine decrescente rispetto ai valori di “*rischio*” stimati.

| <b>n. scheda</b> | <b>Area di rischio</b> | <b>Attività o processo</b>                                                  | <b>Probabilità (P)</b> | <b>Impatto (I)</b> | <b>Rischio (P x I)</b> |
|------------------|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|------------------------|--------------------|------------------------|
| 9                | E                      | Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale                        | 4                      | 1,75               | <b>7</b>               |
| 10               | E                      | Provvedimenti di pianificazione urbanistica attuativa                       | 3,83                   | 1,75               | <b>6,71</b>            |
| 3                | A                      | Selezione per l'affidamento di un incarico professionale                    | 3,5                    | 1,5                | <b>5,25</b>            |
| 16               | E                      | Accertamenti con adesione dei tributi locali                                | 3,83                   | 1,25               | <b>4,79</b>            |
| 29               | E                      | Raccolta e smaltimento rifiuti                                              | 3,67                   | 1,25               | <b>4,58</b>            |
| 24               | D                      | Servizi per minori e famiglie                                               | 3,50                   | 1,25               | <b>4,38</b>            |
| 25               | D                      | Servizi assistenziali e socio-sanitari per anziani                          | 3,50                   | 1,25               | <b>4,38</b>            |
| 26               | D                      | Servizi per disabili                                                        | 3,50                   | 1,25               | <b>4,38</b>            |
| 27               | D                      | Servizi per adulti in difficoltà                                            | 3,50                   | 1,25               | <b>4,38</b>            |
| 28               | D                      | Servizi di integrazione dei cittadini stranieri                             | 3,50                   | 1,25               | <b>4,38</b>            |
| 5                | B                      | Affidamento diretto di lavori, servizi o forniture                          | 2,83                   | 1,5                | <b>4,25</b>            |
| 15               | E                      | Accertamenti e verifiche dei tributi locali                                 | 3,33                   | 1,25               | <b>4,17</b>            |
| 21               | C                      | Permesso di costruire convenzionato                                         | 3,33                   | 1,25               | <b>4,17</b>            |
| 18               | E                      | Incentivi economici al personale (produttività e retribuzioni di risultato) | 1,83                   | 2,25               | <b>3,2</b>             |
| 12               | E                      | Gestione delle sanzioni per violazione del CDS                              | 2,17                   | 1,75               | <b>3,79</b>            |
| 1                | A                      | Concorso per l'assunzione di personale                                      | 2,5                    | 1,5                | <b>3,75</b>            |

|    |   |                                                                                   |      |      |             |
|----|---|-----------------------------------------------------------------------------------|------|------|-------------|
| 8  | D | Concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ecc.                             | 2,5  | 1,5  | <b>3,75</b> |
| 7  | C | Permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica        | 2,83 | 1,25 | <b>3,54</b> |
| 20 | C | Autorizzazioni ex artt. 68 e 69 del TULPS (spettacoli, intrattenimenti, ecc.)     | 2,83 | 1,25 | <b>3,54</b> |
| 11 | E | Levata dei protesti                                                               | 2    | 1,75 | <b>3,5</b>  |
| 14 | E | Gestione ordinaria delle spese di bilancio                                        | 3,33 | 1    | <b>3,33</b> |
| 4  | B | Affidamento mediante procedura aperta (o ristretta) di lavori, servizi, forniture | 2,33 | 1,25 | <b>2,92</b> |
| 6  | C | Permesso di costruire                                                             | 2,33 | 1,25 | <b>2,92</b> |
| 17 | E | Accertamenti e controlli sugli abusi edilizi                                      | 2,83 | 1    | <b>2,83</b> |
| 2  | A | Concorso per la progressione in carriera del personale                            | 2    | 1,25 | <b>2,5</b>  |
| 13 | E | Gestione ordinaria delle entrate                                                  | 2,17 | 1    | <b>2,17</b> |
| 19 | C | Autorizzazione all'occupazione del suolo pubblico                                 | 2,5  | 1    | <b>2,5</b>  |
| 22 | E | Pratiche anagrafiche                                                              | 2,17 | 1,00 | <b>2,17</b> |
| 23 | E | Documenti di identità                                                             | 2,00 | 1,00 | <b>2,00</b> |
| 30 | E | Gestione del protocollo                                                           | 1,17 | 0,75 | <b>0,88</b> |

La fase di **trattamento del rischio** consiste nel processo di individuazione e valutazione delle misure da predisporre per *neutralizzare o ridurre il rischio*.

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

Al fine di neutralizzare o ridurre il livello di rischio, debbono essere individuate e valutate le misure di prevenzione. Queste, si distinguono in:

- *obbligatorie*;
- *ulteriori*.

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

Sono tutte *misure obbligatorie* quelle previste nella Parte II del presente piano (capitoli 4, 5 e 6).

Le attività con valori di rischio maggiori, devono essere prioritariamente oggetto delle suddette misure.

*Misure ulteriori* possono essere valutate in base ai costi stimati, all'impatto sull'organizzazione e al grado di efficacia che si attribuisce a ciascuna di esse.

L'individuazione e la valutazione delle misure ulteriori può essere compiuta dal responsabile della prevenzione, con il coinvolgimento dei dirigenti/responsabili per le aree di competenza e l'eventuale supporto dell'OIV (o di analogo organismo), tenendo conto anche degli esiti del monitoraggio sulla trasparenza ed integrità, dei controlli interni, nonché del “*gruppo di lavoro*” multidisciplinare.

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.

La gestione del rischio si concluderà con la successiva azione di monitoraggio, che comporta la valutazione del livello di rischio a seguito delle azioni di risposta, ossia delle 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'interno processo di gestione del rischio in stretta connessione con il sistema di programmazione e controllo di gestione.

# PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITA'

(SEZIONE DEL PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE)

**2018 - 2020**

## **Premesse e finalità**

Le recenti e numerose modifiche normative nell'ambito del vasto progetto di riforma della Pubblica Amministrazione impongono agli enti locali la revisione ed il continuo aggiornamento dei propri assetti organizzativi in materia di accessibilità e trasparenza, in combinato disposto con la disciplina vigente in materia di contrasto alla corruzione.

La trasparenza nei confronti dei cittadini e dell'intera collettività rappresenta uno strumento essenziale per assicurare i valori costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento delle pubbliche amministrazioni, favorendo il controllo sociale sull'attività pubblica per mezzo di una sempre più ampia accessibilità e conoscibilità dell'operato dell'Ente.

Il D.Lgs. n. 150 del 2009 dà una precisa definizione della trasparenza, da intendersi come *“accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità”*. (art. 11).

Lo stesso D.Lgs. n. 150/2009 ha posto in capo alle pubbliche amministrazioni alcuni obblighi, come quello di predisporre il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità - diretto ad individuare le iniziative previste per garantire un adeguato livello di trasparenza, nonché la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità - ed inoltre di organizzare una specifica sezione "Trasparenza, valutazione e merito" sul proprio sito istituzione, nella quale pubblicare tutta una serie di dati e informazioni.

La legge n. 190/2012 in materia di anticorruzione costituisce un ulteriore tassello nel progetto di riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità e diffusione delle informazioni degli enti pubblici, introducendo aggiuntivi e rilevanti obblighi ed elevando i livelli di visibilità, nella convinzione che la trasparenza sia tra le principali armi con cui combattere il fenomeno della corruzione, che può trovare nella nebulosità di certi meccanismi organizzativi e decisionali un fertile terreno.

Il decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013, recante il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni

da parte delle pubbliche amministrazioni, individua gli obblighi di trasparenza concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e le modalità per la sua realizzazione. Ai fini del presente decreto per pubblicazione si intende la pubblicazione, in conformità alle specifiche ed alle regole tecniche, nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni dei documenti, delle informazioni e dei dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione (art. 2).

Lo stesso decreto legislativo n. 33/2013 introduce nell'ordinamento l'istituto del c.d. "accesso civico" (art. 5) che amplifica ulteriormente il diritto di accesso come disciplinato dalla legge n. 241/1990. Al fine di rendere effettivo l'esercizio del diritto di accesso civico, su delega del Responsabile della trasparenza, è stato individuato il soggetto delegato alle funzioni relative all'accesso civico di cui all'art. 5 D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Le informazioni sul relativo procedimento sono state pubblicate sul sito internet istituzionale, sezione Amministrazione Trasparente, sottosezione Altri Contenuti - Anticorruzione.

Nella logica del legislatore, pertanto, la trasparenza favorisce la partecipazione dei cittadini all'attività della pubblica amministrazione ed è funzionale a tre scopi:

- sottoporre ad un controllo diffuso ogni fase del ciclo di gestione della cosa pubblica per consentirne il miglioramento;
- assicurare la conoscenza, da parte dell'utenza, dei servizi resi dalle amministrazioni, delle loro caratteristiche quantitative e qualitative, nonché delle loro modalità di erogazione;
- prevenire fenomeni corruttivi e promuovere l'integrità dell'operato pubblico.

L'adozione del Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità - già prevista dal citato art. 11 del D.Lgs. n. 150/1990 - è disciplinata dall'art. 10 del Decreto Legislativo n. 33/2013, che ne stabilisce finalità e contenuti.

Il programma costituisce uno degli elementi fondamentali nella rinnovata visione legislativa del ruolo delle pubbliche amministrazioni, le quali sono chiamate ad avviare un processo di informazione e di condivisione dell'attività posta in essere, al fine di alimentare un clima di fiducia verso l'operato della stessa ed al fine di avviare un processo di confronto e crescita con la comunità locale.

Il pieno rispetto degli obblighi di trasparenza costituisce, inoltre, un valido (e forse uno dei principali) strumento di prevenzione e di lotta alla corruzione, garantendo in tal modo la piena attuazione dei principi previsti dalla normativa internazionale, nonché dalla recente normativa in materia (legge n. 190/2012)

Il presente documento costituisce sezione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione ed è l'aggiornamento del Programma approvato nel corso dell'anno 2015.

### **Struttura organizzativa ed articolazione dell'Ente**

L'Ente ha definito la propria struttura organizzativa mediante l'adozione dell'articolazione degli uffici e dei servizi e della dotazione organica.

La dotazione organica e l'articolazione degli uffici e dei servizi sono degli strumenti flessibili, da utilizzare con ampia discrezionalità organizzativa, al fine di dotare l'ente della struttura più consona al raggiungimento degli obiettivi amministrativi e di perseguire una gestione ottimale sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità.

L'articolazione degli uffici e dei servizi ripartisce la struttura organizzativa in tre aree, che costituiscono le unità organizzative di primo livello e che coincidono con le aree delle posizioni organizzative, suddivise in differenti uffici che costituiscono le unità organizzative. L'attuale struttura organizzativa è, pertanto, così articolata:

| Aree organizzative di 1° livello |                                                   | Unità organizzative di 2° livello |                                                       |
|----------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------------------------|
| <b>Cod.</b>                      | <b>Servizi</b>                                    | <b>Cod.</b>                       | <b>Uffici</b>                                         |
| 1                                | Affari Generali                                   | 1.1                               | Segreteria, Contratti, protocollo                     |
|                                  |                                                   | 1.2                               | Demografici, Stato civile, statistica, leva           |
|                                  |                                                   | 1.3                               | Gestione del personale                                |
|                                  |                                                   | 1.4                               | Polizia Locale                                        |
|                                  |                                                   | 1.5                               | Sportello unico per le attività produttive, commercio |
| 2                                | Economico-Finanziario                             | 2.1                               | Ragioneria                                            |
|                                  |                                                   | 2.2                               | Provveditorato ed economato                           |
|                                  |                                                   | 2.3                               | Entrate                                               |
|                                  |                                                   | 2.4                               | Tributi                                               |
| 3                                | Assetto ed uso del territorio, sviluppo economico | 4.1                               | Patrimonio ed infrastrutture                          |
|                                  |                                                   | 4.2                               | Lavori pubblici                                       |
|                                  |                                                   | 4.3                               | Ambiente e servizi pubblici                           |
|                                  |                                                   | 4.4                               | Protezione civile                                     |
|                                  |                                                   | 4.5                               | Edilizia ed urbanistica                               |
|                                  |                                                   | 4.6                               | Espropriazioni                                        |

Al fine del raggiungimento degli obiettivi prefissati l'amministrazione necessita di risorse umane adeguate e la cui entità sia in termini numerici che in termini qualitativi si traduce nell'adozione della dotazione organica.

A causa di limitazioni di carattere finanziario ed altre, imposte dal legislatore nazionale, non risulta possibile per l'ente coprire con l'assunzione di personale tutti i posti previsti in dotazione e pertanto alcuni di essi risultano vacanti. Per far fronte ad esigenze di carattere eccezionale e temporaneo l'ente ricorre a forme flessibili di lavoro quali le assunzioni a tempo determinato e l'adozione di

convenzioni per l'utilizzo in comando di personale proveniente da altre amministrazioni.

### **Soggetti coinvolti:**

-la Giunta Comunale provvede all'approvazione e, con cadenza annuale, all'aggiornamento del programma triennale della trasparenza e dell'integrità, in uno con l'aggiornamento del piano triennale anticorruzione;

-Il Responsabile della Trasparenza che - ai sensi dell'art. 43 del decreto legislativo n. 33 /2013 - coincide con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione ed è individuato nel Segretario Generale dell'Ente, il quale ha il compito di controllare il procedimento di elaborazione e aggiornamento del Programma curando, a tal fine, il coinvolgimento delle strutture interne cui compete l'individuazione dei contenuti dello stesso, nonché di vigilare sull'adempimento da parte dell'Amministrazione degli obblighi di pubblicazione e, pertanto, sull'attuazione del Programma;

-i Responsabili dei Servizi e degli Uffici dell'Amministrazione che garantiscono il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare, ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge;

-il Nucleo di valutazione, il quale (ai sensi dell'art. 44 del D.Lgs. 33/2013) e del regolamento comunale sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, ha il compito di verificare la coerenza tra gli obiettivi previsti nel Programma e quelli indicati nel Piano della Performance e nel Piano Esecutivo di Gestione, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori.

### **Monitoraggio:**

Per verificare l'esecuzione delle attività programmate il Responsabile della Trasparenza attiverà un sistema di monitoraggio, di concerto con i responsabili dei servizi. Il monitoraggio verrà effettuato con cadenza semestrale, in sede di controllo degli atti interni disciplinati dal vigente regolamento per i controlli interni in attuazione degli artt. 147 e segg. del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 e s.m.i.

Il Programma è predisposto in base ai contenuti del D. Lgs. n. 33/2013 e prevede l'adempimento degli obblighi di legge e l'analisi accurata della situazione dell'Ente e dei differenti strumenti del sistema di trasparenza e integrità imposti dalla vigente normativa.

La sezione del Sito Istituzionale denominata "Amministrazione Trasparente" è organizzata esattamente secondo lo schema di cui alla Tabella 1 allegata al D. Lgs. n. 33/2013 (di seguito riportato) e contiene i documenti, le informazioni e i dati di cui al medesimo provvedimento di legge.

In linea indicativa i passaggi operativi sono i seguenti:



- coinvolgimento dei Responsabili dei Servizi e del personale degli uffici, al fine di organizzare la pubblicazione dei dati;
- popolamento del sito istituzionale delle sezioni e sottosezioni di cui allo schema approvato con d. lgs. n. 33/2013;
- trasferimento delle informazioni già presenti sul sito nelle opportune sottosezioni. In particolare, si rende necessario continuare l'analisi dell'esistente, al fine di selezionare ed elaborare i dati da pubblicare anche in termini di chiarezza ed usabilità, cui dovrà seguire l'integrazione dei dati mancanti. Per l'usabilità dei dati i Responsabili dei Servizi dell'Ente devono curare la qualità delle pubblicazioni, affinché gli utenti possano accedere in modo agevole alle informazioni e ne possano comprendere il contenuto.
- i dati devono essere completati ed aggiornati dai Responsabili dei Servizi e dal personale degli uffici competenti i quali - sotto la loro responsabilità – ne curano il continuo monitoraggio, per assicurare l'effettivo aggiornamento delle informazioni;
- analisi del sistema dei controlli interni ed organizzazione del sistema di monitoraggio sopra illustrato.

Il presente "Programma" prevede gli obblighi di pubblicazione previsti dal d. lgs. n. 33/2013, con i tempi di seguito indicati:

| <b>Denominazione sotto-sezione 1° livello</b> | <b>Denominazione sotto-sezione 2° livello</b> | <b>Contenuti (riferimento al decreto)</b> | <b>Pubblicazione eseguita SI/NO</b> | <b>Tempi di pubblicazione</b>       |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| <b>Disposizioni generali</b>                  | Programma per la Trasparenza e l'integrità    | art. 10, c. 8, lett. a)                   | <b>SI</b>                           | Aggiornamento annuale               |
|                                               | Atti generali                                 | art. 12, c. 1, 2                          | <b>SI</b>                           | Tempestivo in caso di aggiornamento |
| <b>Organizzazione</b>                         | Organi di indirizzo politico-amministrativo   | art. 13, c. 1, lett. a) art. 14           | <b>SI</b>                           | Tempestivo in caso di aggiornamento |
|                                               | Sanzioni per mancata comunicazione dei dati   | art. 47                                   | <b>SI</b>                           | Tempestivo in caso di aggiornamento |
|                                               | Articolazione degli uffici                    | art. 13, c. 1, lett. b), c)               | <b>SI</b>                           | Tempestivo in caso di aggiornamento |

|                                   |                                                 |                                                                    |           |                                     |
|-----------------------------------|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-----------|-------------------------------------|
|                                   | Telefono e posta elettronica                    | art. 13, c. 1, lett. d)                                            | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
| <b>Consulenti e collaboratori</b> |                                                 | art. 15, c. 1, 2                                                   | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
| <b>Personale</b>                  | Incarichi amministrativi di vertice             | art. 15, c. 1, 2<br>art. 41, c. 2, 3                               | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
|                                   | Dirigenti                                       | art. 10, c. 8, lett. d)<br>art. 15, c. 1, 2, 5<br>art. 41, c. 2, 3 | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
|                                   | Posizioni organizzative                         | art. 10, c. 8, lett. d)                                            | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
|                                   | Dotazione organica                              | art. 10, c. 1, 2                                                   | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
|                                   | Personale non a tempo indeterminato             | art. 17, c. 1, 2                                                   | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
|                                   | Tassi di assenza                                | art. 16, c. 3                                                      | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
|                                   | Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti | art. 18, c. 1                                                      | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
|                                   | Contrattazione collettiva                       | art. 21, c. 1                                                      | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
|                                   | Contrattazione integrativa                      | art. 21, c. 2                                                      | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
|                                   | OIV                                             | art. 10, c. 8, lett. c)                                            | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
| <b>Bandi di concorso</b>          |                                                 | art. 19                                                            | <b>SI</b> | Tempestivo                          |

|                                |                                                             |                                          |           |                                     |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------|-----------|-------------------------------------|
| <b>Performance</b>             | Piano della Performance                                     | art. 10, c. 8, lett. b)                  | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
|                                | Relazione sulla Performance                                 | art. 10, c. 8, lett. b)                  | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
|                                | Ammontare complessivo dei premi                             | art. 20, c. 1                            | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
|                                | Dati relativi ai premi                                      | art. 20, c. 2                            | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
|                                | Benessere organizzativo                                     | art. 20, c. 3                            | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
| <b>Enti controllati</b>        | Enti pubblici vigilati                                      | art. 22, c. 1, lett. a) art. 22, c. 2, 3 | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
|                                | Società partecipate                                         | art. 22, c. 1, lett. b) art. 22, c. 2, 3 | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
|                                | Enti di diritto privato controllati                         | art. 22, c. 1, lett. c) art. 22, c. 2, 3 | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
|                                | Rappresentazione grafica                                    | art. 22, c. 1, lett. d)                  | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
| <b>Attività e procedimenti</b> | Dati aggregati attività amministrativa                      | art. 24, c. 1                            | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
|                                | Tipologie di procedimento                                   | art. 35, c. 1, 2                         | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
|                                | Monitoraggio tempi procedurali                              | art. 24, c. 2                            | <b>SI</b> | Trimestrale                         |
|                                | Dichiarazioni sostitutive e acquisizione d'ufficio dei dati | art. 35, c. 3                            | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
| <b>Provvedimenti</b>           | Provvedimenti                                               | art. 23                                  | <b>SI</b> | Tempestivo                          |

|                                                                             |                                                       |                                       |           |                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|---------------------------------------|-----------|-------------------------------------|
|                                                                             | dirigenti                                             |                                       |           |                                     |
|                                                                             | Provvedimenti organi indirizzo-politico               | art. 23                               | <b>SI</b> | Tempestivo                          |
| <b>Bandi di gara e contratti</b>                                            |                                                       | art. 37, c. 1, 2                      | <b>SI</b> | Tempestivo                          |
| <b>Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici (*)<sup>1</sup></b> | Criteri e modalità                                    | art. 26, c. 1                         | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
|                                                                             | Atti di concessione                                   | art. 26, c. 2 art. 27                 | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
| <b>Bilanci</b>                                                              | Bilancio preventivo e consuntivo                      | art. 29, c. 1                         | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
|                                                                             | Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio | art. 29, c. 2                         | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
| <b>Beni immobili e gestione patrimonio</b>                                  | Patrimonio immobiliare                                | art. 30                               | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
|                                                                             | Canoni di locazione o affitto                         | art. 30                               | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
| <b>Controlli e rilievi sull'amministrazione</b>                             |                                                       | art. 31, c. 1                         | <b>SI</b> | Tempestivo                          |
| <b>Servizi erogati</b>                                                      | Carta dei servizi e standard di qualità               | art. 32, c. 1                         | <b>NO</b> | 31/12/16                            |
|                                                                             | Costi contabilizzati                                  | art. 32, c. 2, lett. a) art. 10, c. 5 | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
|                                                                             | Tempi medi di erogazione dei servizi                  | art. 32, c. 2, lett. b)               | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
|                                                                             | Liste di attesa                                       | art. 41, c. 6                         | <b>NO</b> | N/A                                 |

<sup>1</sup>

Ad eccezione dei contributi economici riferibili ad eventi ed attività culturali

|                                                    |                                          |         |           |                                     |
|----------------------------------------------------|------------------------------------------|---------|-----------|-------------------------------------|
| <b>Pagamenti dell'amministrazione</b>              | Indicatore di tempestività dei pagamenti | art. 33 | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
| <b>Opere pubbliche</b>                             |                                          | art. 38 | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
| <b>Pianificazione e governo del territorio (*)</b> |                                          | art. 39 | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
| <b>Informazioni ambientali</b>                     |                                          | art. 40 | <b>SI</b> | Tempestivo                          |
| <b>Interventi straordinari e di emergenza</b>      |                                          | art. 42 | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |
| <b>Altri contenuti</b>                             |                                          |         | <b>SI</b> | Tempestivo in caso di aggiornamento |