



UNIONE COMUNI TERRE DEL RETRONE

Piano triennale 2020 – 2022 di prevenzione della corruzione e della trasparenza

Approvato con deliberazione di Giunta dell'Unione n. 2 del 28.01.2020

1. PREMESSA

Con legge n. 190 del 6 novembre 2012 sono state approvate le *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione* (di seguito *legge 190/2012*).

Detta legge è stata approvata in attuazione dell'articolo 6 della *Convenzione* dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, e degli articoli 20 e 21 della *Convenzione Penale sulla corruzione di Strasburgo* del 27 gennaio 1999.

In particolare, la *Convenzione* dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione è stata adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con la risoluzione numero 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata con la legge 3 agosto 2009 numero 116. La *Convenzione* ONU 31 ottobre 2003 prevede che ciascuno Stato debba elaborare ed applicare delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate, adoperarsi al fine di attuare e promuovere efficaci pratiche di prevenzione, vagliarne periodicamente l'adeguatezza e collaborare con gli altri Stati e le organizzazioni regionali ed internazionali per la promozione e messa a punto delle misure. La medesima *Convenzione* prevede poi che ciascuno Stato debba individuare uno o più organi, a seconda delle necessità, incaricati di prevenire la corruzione e, se necessario, la supervisione ed il coordinamento di tale applicazione e l'accrescimento e la diffusione delle relative conoscenze.

Il recente Decreto Legislativo 25 maggio 2016 n. 97 ha determinato significativi riflessi di novità sia sul Decreto Legislativo 14 marzo 2013 n. 33 recante il riordino della disciplina in materia di trasparenza nelle Pubbliche amministrazioni sia sulla Legge 6 novembre 2012 n. 190, il principale strumento di prevenzione della corruzione.

L'atto del governo ha inteso:

- favorire forme diffuse di controllo da parte dei cittadini, anche adeguandosi a standard internazionali
- introdurre strumenti per una più efficace azione di contrasto alle condotte illecite nelle Pa;
- prevedere misure organizzative per la pubblicazione di alcune informazioni e per la concentrazione e la riduzione degli oneri gravanti in capo alle amministrazioni pubbliche
- razionalizzare e precisare gli obblighi di pubblicazione
- individuare i soggetti competenti all'irrogazione delle sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza.

Il decreto con gli articoli da 1 a 40 inserisce modifiche testuali al Dlgs 33/2013 mentre con l'articolo 41 vengono modificati i primi 14 commi dell'articolo 1 della legge 190/2012. Vengono innovate, in particolare, le disposizioni relative al Piano nazionale anticorruzione e ai Piani per la prevenzione della corruzione predisposti dalle singole amministrazioni. Gli articoli 42, 43 e 44, infine, recano disposizioni finali e transitorie, tra cui alcune abrogazioni e la clausola di invarianza finanziaria.

Nella predisposizione del presente Piano, pertanto, si è preso atto di tali novità, del Piano Nazionale Anticorruzione licenziato dall'Autorità (ANAC) con Delibera n. 831 del 3 agosto 2016, dell'aggiornamento 2017 al PNA adottato da ANAC con Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017, nonché dell'ulteriore aggiornamento disposto dall'ANAC medesima con Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018. Da ultimo la delibera n. 1064 del 13.11.2019 con le linee guida per il PNA 2020/2022.

2. ANALISI DEL CONTESTO INTERNO ED ESTERNO

2.1 Analisi del contesto

Per far comprendere a quali tipi di eventi corruttivi l'Unione, sia maggiormente esposta, è necessario riportare una serie di informazioni sulle caratteristiche del contesto ambientale e della sua organizzazione interna.

Nei paragrafi che seguono sono riportati alcuni dati informativi che si ritengono a tal fine significativi.

2.2 Analisi del contesto esterno

La popolazione totale residente nell'ambito territoriale dell'Ente alla data del 31/12/2018, secondo i dati anagrafici, ammonta a n. 31.062.

Il territorio di competenza dell'Unione risulta caratterizzato da una economia locale di tipo misto nella quale sono presenti attività artigianali, industriali e commerciali che si sono progressivamente sviluppate e che registrano nuovi insediamenti nelle aree recentemente attrezzate.

L'agricoltura e l'attività di allevamento rappresentano un settore importante dell'economia territoriale dove risultano attive molte aziende a prevalente conduzione diretta del coltivatore.

I dati del registro imprese della Camera di Commercio indicano la presenza sul territorio dell'Unione di 3.372 unità locali registrate, così ripartite:

Comune di Creazzo, unità locali al 30/09/2018, suddivisione per settori

Settore	imprese registrate	imprese attive
A Agricoltura, silvicoltura pesca	38	37
C Attività manifatturiere	218	199
D Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condiz...	5	5
E Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione d...	2	2
F Costruzioni	140	121
G Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di aut...	310	289
H Trasporto e magazzinaggio	33	31
I Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	76	64
J Servizi di informazione e comunicazione	23	20
K Attività finanziarie e assicurative	30	28
L Attività immobiliari	85	77
M Attività professionali, scientifiche e tecniche	48	48
N Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imp...	51	45
P Istruzione	7	7
Q Sanità e assistenza sociale	10	10
R Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e diver...	12	12
S Altre attività di servizi	54	52
X Imprese non classificate	49	5
Totale	1.191	1.052

Comune di Altavilla Vicentina, unità locali al 30/09/2018, suddivisione per settori

Settore	imprese registrate	imprese attive
A Agricoltura, silvicoltura pesca	42	42
C Attività manifatturiere	240	206
D Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condiz...	7	7
E Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione d...	2	2
F Costruzioni	153	138
G Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di aut...	442	395
H Trasporto e magazzinaggio	73	68
I Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	85	78
J Servizi di informazione e comunicazione	40	38
K Attività finanziarie e assicurative	26	24
L Attività immobiliari	97	92
M Attività professionali, scientifiche e tecniche	60	56
N Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imp...	38	33
P Istruzione	6	6
Q Sanità e assistenza sociale	18	16
R Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e diver...	17	17
S Altre attività di servizi	48	45
X Imprese non classificate	83	12
Totale	1.477	1.275

Comune di Sovizzo, unità locali al 30/09/2018, suddivisione per settori		
Settore	imprese registrate	imprese attive
A Agricoltura, silvicoltura pesca	72	72
B Estrazione di minerali da cave e miniere	1	1
C Attività manifatturiere	132	120
D Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condiz...	4	4
E Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione d...	1	1
F Costruzioni	101	92
G Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di aut...	163	153
H Trasporto e magazzinaggio	21	18
I Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	34	32
J Servizi di informazione e comunicazione	9	9
K Attività finanziarie e assicurative	11	11
L Attività immobiliari	39	36
M Attività professionali, scientifiche e tecniche	26	25
N Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imp...	12	12
P Istruzione	5	5
Q Sanità e assistenza sociale	7	7
R Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e diver...	9	8
S Altre attività di servizi	31	31
X Imprese non classificate	26	3
Totale	704	640

Un tessuto economico di tal genere potrebbe apparire “attraattivo” ed esposto al rischio di infiltrazione del crimine organizzato e mafioso.

Giova sottolineare, inoltre, che nello scorso mese di Settembre si è insediato in Viminale l'Osservatorio nazionale sul fenomeno degli atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali, previsto dalla legge 105/2017, ed in quella sede è emerso che i fenomeni criminali di tal genere sono presenti anche nella Regione Veneto, ove, nel corso del primo semestre 2018 si sono registrati n. 15 casi di intimidazione che hanno visto per protagonisti loro malgrado soprattutto Sindaci di Comuni medio piccoli al di sotto di 50.000 abitanti.

Si rende, pertanto, opportuno individuare quei processi che potrebbero essere condizionati da tali eventi ed introdurre efficaci misure di prevenzione.

2.3 Analisi del contesto interno

Gli organi dell'Ente risultano essere, ai sensi della vigente normativa, il Presidente, la Giunta ed il Consiglio che esercitano le funzioni di indirizzo e di controllo dell'ente.

In virtù di quanto previsto dal Testo Unico degli Enti Locali, la gestione dell'Ente è attribuita alla struttura burocratica, costituita da n. 4 Responsabili di Area e da n. 15 dipendenti che collaborano con questi ultimi per dare seguito agli ordinari adempimenti in capo all'ente nonché per consentire il raggiungimento degli obiettivi strategici determinati annualmente dall'amministrazione comunale.

In tale contesto si rileva che la cultura dell'etica è manifestata in maniera apprezzabile e, comunque, ogni anno viene assicurata la partecipazione dei dipendenti a corsi di formazione in materia di trasparenza e corruzione al fine di alimentare la consapevolezza di ognuno sul ruolo svolto e da svolgere in applicazione dei principi di legalità ed integrità.

3. GLI ATTORI DEL CONTRASTO ALLA CORRUZIONE

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

Gli obiettivi da raggiungere sono la riduzione delle opportunità che si manifestino casi di corruzione, l'aumento della capacità di scoprire i casi di corruzione e creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

3.1 L'Anac

L'Autorità nazionale anticorruzione è stata dapprima individuata nella Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) istituita dall'articolo 13 del decreto legislativo 150/2009 che successivamente, ai sensi dell'art. 19, comma 2, del D.L. n. 90/2014, convertito nella legge n. 114/2014, ha assunto la denominazione di Autorità Nazionale Anti Corruzione (A.N.A.C.).

La chiave dell'attività dell'ANAC è quella di vigilare per prevenire la corruzione creando una rete di collaborazione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e al contempo aumentare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse.

3.2 La Giunta

E' l'organo di indirizzo politico cui competono, entro il 31 gennaio di ogni anno, l'adozione ed i successivi aggiornamenti del P.T.P.C.T.

3.3 Il Presidente

E' l'organo al quale compete la nomina del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (R.P.C.T).

3.4 Il responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza

A livello periferico, e negli enti locali in particolare, il *responsabile per la prevenzione della corruzione* è individuato, preferibilmente, nel segretario, salva diversa e motivata determinazione. In conseguenza di ciò con decreto n. 3 del 15.01.2020 il Presidente pro tempore ha nominato il sottoscritto Segretario in qualità di soggetto responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Il responsabile per la prevenzione della corruzione svolge i compiti seguenti:

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

Con la novella di cui al D.Lgs. 97/2016 la figura del RPC è stata modificata in modo significativo in quanto è stato unificato in capo ad un solo soggetto l'incarico di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza con lo scopo di rafforzarne il ruolo. D'ora in poi, quindi, si parlerà di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT).

3.5 I Responsabili di area

Nell'ambito dei Servizi di rispettiva competenza, partecipano al processo di gestione del rischio. In particolare:

- svolgono attività informativa nei confronti del R.P.C.T ai sensi dell'articolo 1, comma 9, lett. c, della legge n. 190/2012, al fine di individuare le attività nelle quali è più elevato il rischio di corruzione;
- propongono le misure di prevenzione;
- vigilano sull'applicazione dei codici di comportamento e ne verificano le ipotesi di violazione, ai fini dei conseguenti procedimenti disciplinari;
- adottano le misure gestionali e organizzative intese all'attuazione del P.T.P.C.T. nell'ambito della sfera di competenza di cui al Regolamento comunale sull'ordinamento degli uffici e dei servizi;
- osservano le misure contenute nel P.T.P.C.

3.6 Il Nucleo di Valutazione

- svolge compiti propri connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa (articoli 43 e 44 D. Lgs. n. 33/2013);
- esprime parere obbligatorio sul Codice di comportamento e sue modificazioni (articolo 54, comma 5, D. Lgs. n. 165/2001).
- anche ai fini della validazione della relazione sulla performance verifica che i PTPCT siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico – gestionale e, altresì, che nella misurazione e valutazione della performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione ed alla trasparenza.
- verifica i contenuti della relazione recante i risultati dell'attività svolta che il RPCT predispone annualmente

3.7 Tutti i dipendenti dell'Ente

- partecipano al processo di gestione del rischio;
- rispettano le misure di prevenzione degli illeciti e, in particolare, quelle contenute nel presente Piano;

- prestano collaborazione al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, comunicano per iscritto al Responsabile dell'area di appartenenza e, se apicale, al Segretario, casi di personale conflitto di interessi e di motivi di astensione (artt. 6 e 7 D.P.R. n. 62/2013).
- fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, segnalano al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito di cui siano venuti a conoscenza (art. 54 bis d.lgs. n. 165/2001).

3.8 I collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione:

- osservano per quanto compatibili, le misure contenute nel P.T.P.C.T. e gli obblighi di condotta previsti dai Codici di comportamento.

3.9 Ufficio per i procedimenti disciplinari

L'Ufficio per i procedimenti disciplinari è stato costituito con Decreto Presidenziale n. 20 del 29.11.2018. Resta evidente che la violazione delle norme riportate nei codici di comportamento in punto ad anticorruzione, trasparenza ed integrità potrà costituire elemento di valutazione per l'irrogazione di sanzioni disciplinari.

3.10 Responsabile dell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (RASA)

L'Autorità Nazionale nella Delibera n. 831 del 3 agosto 2016 sollecita ad indicare nel PTPCT il soggetto preposto all'iscrizione ed all'aggiornamento dei dati nell'Anagrafe Unica delle stazioni appaltanti al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati nella citata Anagrafe. Nell'ambito della Unione il soggetto titolare è stato individuato con decreto del Presidente n. 9 del 12.05.2016 nella persona della Dott.ssa Stefania Corà Responsabile del Servizio Segreteria Personale.

4. IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

Tra i compiti che la legge 190/2012 assegna all'Autorità nazionale anticorruzione, è precipua l'approvazione del *Piano nazionale anticorruzione (PNA)* predisposto dall'allora competente Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) è stato approvato con delibera 11 settembre 2013 n. 72 ed ha fornito apposite istruzioni per la compilazione del PTPC da parte di ogni singola amministrazione.

Successivamente, con determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015 l'ANAC ha predisposto un aggiornamento al PNA attese le modifiche normative nel frattempo intercorse (DL 90/2014 convertito in legge n. 114/2014) ed, inoltre, i risultati emersi a seguito dell'attivazione di tavoli tecnici con altri organismi istituzionali.

Con delibera n. 831 del 3 agosto 2016, poi, l'Autorità Nazionale ha approvato il Piano Nazionale Anticorruzione 2016 il cui contenuto si palesa in linea con le novità del D.Lgs. n. 97/2016 e nel quale trovano posto spazi dedicati a tematiche specifiche inerenti ai piccoli comuni ed al governo del territorio, mentre, con Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017 l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha approvato l'aggiornamento 2017 al PNA ove si dà conto degli esiti della valutazione di un campione di 577 Piani adottati da varie amministrazioni evidenziandone aspetti positivi e criticità.

Lo scorso 21 novembre 2018 l'Autorità con la delibera n. 1074 ha inteso:

- individuare modalità semplificate di attuazione degli obblighi in materia di pubblicità, trasparenza e prevenzione della corruzione per i Comuni di piccole dimensioni, in attuazione di quanto previsto all'art. 3, co. 1 - ter, del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. 97/2016, con riferimento agli enti con popolazione inferiore a 15.000 abitanti;
- presentare una ricognizione dei poteri e del ruolo che la normativa conferisce al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) e i requisiti soggettivi per la sua nomina e la permanenza in carica;
- affrontare il tema dei rapporti fra trasparenza, intesa come obblighi di pubblicazione, e nuova disciplina della tutela dei dati personali introdotta dal Regolamento UE 2016/679 e il rapporto tra RPCT e Responsabile della protezione dei dati (RPD);
- dare indicazioni sull'applicazione dell'ipotesi relativa alla c.d. incompatibilità successiva" (pantouflage)
- affrontati alcuni profili relativi all'attuazione della misura della rotazione del personale.

A livello periferico, la legge 190/2012 impone all'organo di indirizzo politico l'adozione del *Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza*, su proposta del responsabile anticorruzione, ogni anno entro il 31 gennaio.

Gli enti locali, in virtù di quanto disposto dall'ANAC in materia di modalità di comunicazione dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione, devono pubblicare detti Piani sul proprio sito web alla Sezione "Amministrazione Trasparente"

4.1 Attività svolta nell'anno 2019

Sulla scorta di quanto indicato nel Piano di Prevenzione della corruzione approvato con deliberazione n. 4 del 28 gennaio 2019, nel corso dell'anno 2019, si è proceduto a dare attuazione alle misure anticorruzione ivi espressamente specificate.

4.2 Elaborazione del Piano per la prevenzione della corruzione e della trasparenza 2020 - 2022

In virtù di quanto indicato nel Piano Nazionale Anticorruzione con i relativi allegati e dei suoi aggiornamenti, il sottoscritto Responsabile ha proceduto ad avviare gli adempimenti preliminari per la redazione del Piano che possono essere esplicitati in:

- a) mappatura di tutti i processi di competenza che potrebbero comportare potenziali rischi di corruzione;
- b) identificazione ed analisi del rischio come da allegato n. 5 al PNA;
- c) valutazione delle misure per neutralizzare il rischio;

Per agevolare tale lavoro si è provveduto alla redazione di una scheda riassuntiva dove sono stati inseriti quei processi che, nell'ambito del settore di competenza, apparivano meritevoli di segnalazione per eliminare o ridurre i rischi ad essi connessi.

I risultati emersi e, soprattutto, le misure di prevenzione individuate, nell'ambito delle priorità accertate, troveranno riscontro all'interno del Piano della Performance per il triennio 2020 - 2022 quali obiettivi strategici da conseguire.

In questa sede preme evidenziare ai Responsabili dei settori della necessità di dare applicazione alla normativa vigente in materia di osservanza del codice di comportamento, di conferimento o autorizzazione allo svolgimento di incarichi di cui all'art. 53, comma 5 del D.Lgs. n. 165/2001, in materia di inconferibilità di cui al Capo III del D.Lgs. n. 39/2013, in materia di incompatibilità di cui al Capo V del D.Lgs. n. 39/2013, in materia di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro di cui all'art. 53, comma 16 ter del D.Lgs. n. 165/2001 ed in materia di formazioni di commissioni per appalti e concorsi, di assegnazioni agli uffici e di conferimento di incarichi in caso di condanne penali per delitti contro la pubblica amministrazione oltre a promuovere continuativamente un'immagine positiva dell'Ente di appartenenza.

Il Piano per la prevenzione della corruzione e della trasparenza 2020 – 2022, prima della sua approvazione, è stato pubblicato in data 17 gennaio 2020 sul sito istituzionale dell'ente allo scopo di coinvolgere i cittadini, le organizzazioni portatrici di interessi collettivi e le associazioni di consumatori e utenti invitando loro a presentare al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della Trasparenza, suggerimenti e/o proposte.

4.2.1. Mappatura dei processi

La mappatura dei processi è stata recentemente aggiornata ed, in conseguenza di ciò, al presente Piano è allegata la mappatura dei principali processi di governo e dei processi operativi dell'ente.

4.2.2 gestione del rischio - Indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione - "aree di rischio"

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

AREA A:

acquisizione e progressione del personale:
concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione in carriera – conferimenti di incarichi di collaborazione

AREA B:

contratti pubblici di lavori servizi e forniture:
procedimenti di programmazione, progettazione, selezione del contraente, verifica aggiudicazione stipula del contratto, esecuzione del contratto e rendicontazione del contratto.

AREA C:

provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario:
autorizzazioni e concessioni.

AREA D:

provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario:
concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.

AREA E (Specifica per enti locali):

gestione ordinaria delle entrate e delle spese di bilancio;
affari legali e contenzioso

4.2.3. 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 il trattamento.

A. L'identificazione del rischio

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

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

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

B. L'analisi del rischio

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

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

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

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

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

Fermo restando quanto previsto nel PNA, è 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:

1. 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;
2. mancanza di trasparenza;
3. eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
4. esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
5. scarsa responsabilizzazione interna;
6. inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
7. inadeguata diffusione della cultura della legalità;
8. mancata attuazione del principio di distinzione tra attività politica ed attività di gestione.

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: 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 (valori da 1 a 5).

Quindi, sia il controllo preventivo che successivo di legittimità e il controllo di gestione, sia altri meccanismi di controllo utilizzati.

Per ogni attività/processo esposto al rischio è stato attribuito un valore/punteggio per ciascuno dei sei criteri elencati.

La media finale rappresenta la “stima della probabilità”.

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.

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 PTPC contiene l'implementazione anche di misure di carattere trasversale, come:

1. 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;
2. 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;
3. 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;
4. 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 piano, oltre a quelle individuate e riportate nell'allegata **TABELLA VALUTAZIONE DEL RISCHIO – Analisi dei rischi e dei fenomeni corruttivi**, sono descritte nei paragrafi che seguono.

5. MODELLI DI ORGANIZZAZIONE E GESTIONE IDONEI A PREVENIRE IL RISCHIO DI CORRUZIONE.

5.1 Trasparenza

L'applicazione rigorosa delle disposizioni di cui al D.Lgs. n. 33/2013 e del relativo allegato 1 consentiranno di rendere nota in modo capillare l'attività della pubblica amministrazione.

In materia trova disciplina di dettaglio locale l'allegato sub A) al presente Piano ove sono indicate metodologie e tempistiche per dare seguito al disposto normativo citato.

In quest'ambito merita evidenza la prescrizione impartita dal novellato art. 10 del D.Lgs. n. 33/2013, laddove è previsto l'accorpamento tra il Piano della Trasparenza ed il Piano per la prevenzione della Corruzione in un unico documento nel quale dovranno essere inseriti i nominativi dei soggetti Responsabili delle singole fasi di pubblicazione dei dati.

Nel medesimo documento è specificata la tempistica di dettaglio sugli effettivi termini di pubblicazione di ciascun dato mentre, in questa sede, si specifica che il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza procederà trimestralmente alla verifica sulla attuazione degli adempimenti.

La trasparenza, intesa come accessibilità totale alle informazioni pubbliche, per le quali non esistano specifici limiti previsti dalla legge, è in particolare garantita dall'Unione attraverso la pubblicazione sul proprio sito istituzionale, delle informazioni relative ad 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, nonché eventuali altre informazioni comunque finalizzate allo scopo di favorire forme diffuse di controllo nel rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità.

Viene assicurata la piena accessibilità, in particolare, ai dati relativi alle risorse utilizzate dall'amministrazione nell'espletamento delle proprie attività – la cui “buona gestione” dà attuazione al valore costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione – e alle modalità di gestione di tali risorse, a partire da quelle umane.

La trasparenza ha lo scopo di favorire la partecipazione dei cittadini all'attività dell'ente ed è funzionale a tre scopi:

- a) sottoporre al controllo diffuso ogni fase del ciclo di gestione della performance per consentirne il miglioramento;
- b) assicurare la conoscenza, da parte dei cittadini, dei servizi resi dalle amministrazioni, delle loro caratteristiche quantitative e qualitative nonché delle loro modalità di erogazione;
- c) prevenire fenomeni corruttivi e promuovere l'integrità.

Per il buon andamento dei servizi pubblici e la corretta gestione delle relative risorse, la pubblicazione on-line dei dati deve consentire a tutti i cittadini un'effettiva conoscenza dell'azione dell'ente, con il fine di sollecitare e agevolare modalità di partecipazione e coinvolgimento della collettività.

Con riferimento alla legalità e alla cultura dell'integrità, la diffusione delle informazioni in possesso dell'ente comprende, oltre alla pubblicazione del codice di comportamento di cui al DPR n. 62/2013, la divulgazione delle tipologie di procedimento svolte da ciascuna Area, con relative scadenze, modalità di adempimento dei procedimenti, atti e documenti che il cittadino ha l'onere di produrre a corredo dell'istanza, indicazione dei responsabili dei procedimenti e quant'altro richiesto dalla normativa.

Le categorie di dati inseriti e/o da inserire all'interno della sezione del sito denominata “Amministrazione Trasparente” sono individuate al successivo allegato A) dove, a margine di ciascuna tipologia, è anche indicato, come detto sopra, il Responsabile di Area competente alla redazione ed alla pubblicazione del dato e la frequenza del suo aggiornamento. L'attività di coordinamento è assicurata dal segretario comunale in veste di RPCT.

Nell'ambito degli obiettivi strategici da definire nel Piano della performance 2019 – 2021 sarà inserito l'obbligo a carico di ciascun Responsabile di area circa la pubblicazione di dati e documenti come specificati nell'allegato “A” al Presente Piano.

5.1.2 Trasparenza e normativa in materia di privacy

Sempre in materia di trasparenza occorre sottolineare che a seguito dell'entrata in vigore, il 25 maggio 2018, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 «relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)» (di seguito RGPD) e, il 19 settembre 2018, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 che adegua il Codice in materia di protezione dei dati personali - decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 - alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679, si è posto il problema della compatibilità della nuova disciplina con gli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 33/2013.

L'Autorità ha evidenziato, al riguardo, che l'art. 2 - ter del d.lgs. 196/2003, introdotto dal d.lgs. 101/2018, in continuità con il previgente articolo 19 del Codice, dispone al comma 1 che la base giuridica per il trattamento di dati personali effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 3, lett. b) del Regolamento (UE) 2016/679, «è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento»

Inoltre il comma 3 del medesimo articolo stabilisce che «La diffusione e la comunicazione di dati personali, trattati per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, a soggetti che intendono trattarli per altre finalità sono ammesse unicamente se previste ai sensi del comma 1».

Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è, quindi, rimasto sostanzialmente inalterato restando fermo il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o di regolamento. Pertanto, occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l'obbligo di pubblicazione.

Giova rammentare, tuttavia, che l'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679.

In particolare assumono rilievo i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati («minimizzazione dei dati») (par. 1, lett. c) e quelli di esattezza e aggiornamento dei dati, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati (par. 1, lett. d).

Il medesimo d.lgs. 33/2013 all'art. 7 bis, co. 4, dispone inoltre che «Nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione».

5.2 Controlli interni

Tra gli adempimenti da avviare nel corso del 2020, non realizzati nel 2019, vi è quello di procedere alla stesura del regolamento del sistema dei controlli interni, introdotto dal D.L. 174/2012, convertito in L. 213/2012. In virtù di tale normativa potranno essere già svolti all'interno dei procedimenti di competenza dell'ente controlli preventivi all'adozione degli atti e controlli successivi tramite i quali il Segretario comunale, il Responsabile del Settore Finanziario ed il Revisore dei conti sono chiamati ad esprimersi sulla legittimità, sulla regolarità amministrativa, sulla regolarità contabile, sulla efficacia, efficienza ed economicità del singolo atto controllato.

5.3 Rotazione del personale

Relativamente all'argomento, si evidenziano le difficoltà dei piccoli enti, e quindi anche dell'Unione, a dare piena applicazione al disposto normativo.

Si ritiene, comunque, necessario evitare la concentrazione di più mansioni e responsabilità in capo ad un unico soggetto. In tal modo i Responsabili di area avranno cura di affidare preferibilmente ai loro collaboratori la responsabilità dei singoli procedimenti al fine di garantire la partecipazione di più soggetti ai vari procedimenti.

Resta inteso, poi, che si procederà a dare applicazione all'art. 16, comma 1, lettera l – quater del D.Lgs. n. 165/2001 nel caso di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva che dovessero interessare dipendenti di questo ente.

5.4 Codice di comportamento

Ai sensi dell'art. 54, comma 5 del D.lgs 30/03/2001 n. 165, l'Unione nel corso dell'anno 2020 procederà alla definizione di un proprio Codice di comportamento che integri il Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui al DPR n. 62/2013.

Ultimato tale adempimento si ritiene di sollecitare i Responsabili di area affinché tutti gli schemi tipo di incarico, contratto, bando siano predisposti con la previsione della condizione dell'osservanza dei Codici di Comportamento: quello generale approvato dal DPR 62/2013 e quello integrativo dell'Ente, nonché con la previsione che l'inosservanza dei Codici comporta la risoluzione o decadenza del rapporto, atteso che le disposizioni contenute nei Codici sono da considerarsi applicabili anche ai collaboratori esterni a qualsiasi titolo, anche di ditte fornitrici di beni e di servizi od opere a favore dell'amministrazione (art. 2 del DPR 62/2013).

In applicazione di quanto indicato nella delibera dell'ANAC n. 1064 del 13.11.2019 (Linee guida PNA 2020-2022), non appena rese note le linee guida sulla revisione dei Codici di comportamento, si procederà all'aggiornamento del codice di comportamento integrativo dell'ente.

5.5 Coerenza tra PTPCT e Piano della Performance.

Le misure di prevenzione anticorruzione individuate all'interno del PTPCT costituiranno obiettivi strategici da raggiungere da parte dei Responsabili di Settore ed in generale della struttura e rappresenteranno uno degli elementi di valutazione per la erogazione dei premi incentivanti connessi alla produttività.

5.6 Misure in materia di incarichi e di attività non consentite ai pubblici dipendenti

Situazioni di conflitto di interessi:

I responsabili di procedimento dovranno curare con attenzione le situazioni che potrebbero determinare casi di conflitto d'interesse, così come viene delineato dal combinato disposto dell'art. 1, comma 41, della legge 190/2012, con l'art. 6 del Codice di Comportamento – DPR 62/2013. Le suddette norme perseguono una finalità di prevenzione che si realizza mediante l'astensione della partecipazione alla decisione del titolare dell'interesse che potrebbe porsi in conflitto con l'interesse perseguito mediante l'esercizio della funzione e/o con l'interesse di cui sono portatori il destinatario del provvedimento, gli altri interessati o i contro interessati. In particolare la disposizione contenuta nel Codice prevede l'astensione anche nei casi di “gravi ragioni di convenienza”: difatti, si precisa che, per giurisprudenza costante, sono rilevanti non soltanto le situazioni di conflitto d'interessi reali, ma anche quelle potenziali o anche solo apparenti.

La segnalazione del conflitto deve essere indirizzata al Responsabile di riferimento, il quale deve valutare le circostanze al fine di non ledere l'imparzialità dell'agire dell'amministrazione. Qualora il conflitto riguardi il Responsabile la segnalazione va fatta al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza che valuta le iniziative da assumere.

Attività successive alla cessazione del rapporto di lavoro (cd. Pantouflage e revolving doors):

L'art. 53, comma 16 ter del D.Lgs. n. 165/2001 dispone che i dipendenti che negli ultimi tre anni di servizio hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'Ente, non possano svolgere nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'Ente svolta attraverso i medesimi poteri. L'art. 21 del D.Lgs. 8 aprile 2013 n. 39 ha esteso il divieto ai soggetti titolari di uno degli incarichi di cui al medesimo decreto e ai soggetti esterni con i quali l'amministrazione stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo.

In base alle citate disposizioni:

- nella stesura dei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, deve essere inserita la condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti o incaricati dell'ente che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'ente medesimo nei loro confronti nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto.

Per i soggetti nei confronti dei quali emerge, a seguito di controlli, il verificarsi della condizione soggettiva di cui sopra, il Responsabile competente deve disporre l'esclusione dalle procedure di affidamento;

- nei contratti di assunzione del personale e negli atti di incarico deve essere inserita la clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o autonomo) per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto con l'Ente di appartenenza nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente o incaricato cessato dal servizio.

Qualora sia emersa la violazione dei divieti contenuti nell'art. 53, comma 16 ter del D.Lgs. 165/2001, il Responsabile che ha accertato la violazione la segnala al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza affinché sia avviata un'azione giudiziale diretta ad ottenere il risarcimento del danno nei confronti degli ex dipendenti o incaricati.

Quale misura volta a implementare l'attuazione dell'istituto, in questa sede si dispone l'obbligo per il dipendente, al momento della cessazione dal servizio, di sottoscrivere una dichiarazione con cui si impegna al rispetto del divieto di pantouflage, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma.

Attribuzione di incarichi: verifica di condizioni ostative alla conferibilità e di cause di incompatibilità, alla luce dei Capi III e V del D.Lgs. 39/2013:

- nella predisposizione degli avvisi per l'attribuzione degli incarichi in oggetto, devono essere inserite espressamente le condizioni ostative al conferimento e le cause di incompatibilità;

- l'accertamento delle condizioni ostative dovrà avvenire mediante verifica della dichiarazione sostitutiva di certificazione di insussistenza resa dall'interessato all'atto del conferimento dell'incarico;

- se dall'esito della verifica risulta la sussistenza di una o più condizioni ostative, l'Ente deve astenersi dall'attribuire l'incarico e provvedere a conferirlo ad altro soggetto;

- gli atti di conferimento di incarichi adottati in violazione delle norme sulla inconferibilità sono nulli e si applicano le sanzioni previste;

- il controllo delle cause di incompatibilità deve avvenire sia all'atto del conferimento che annualmente e, su richiesta, anche nel corso del rapporto. L'accertamento dovrà avvenire mediante verifica della dichiarazione sostitutiva di certificazione di insussistenza resa dall'interessato;

- se la situazione di incompatibilità emerge al momento del conferimento dell'incarico, la stessa deve essere rimossa prima del conferimento;

- se la situazione di incompatibilità emerge nel corso del rapporto, deve essere data comunicazione al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza che contesta la circostanza all'interessato ai sensi degli artt. 15 e 19 del D.Lgs. 39/2013 e vigila affinché siano prese le misure conseguenti.

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza provvederà al monitoraggio almeno semestrale sull'osservanza di tali direttive in applicazione della Delibera ANAC n. 833 del 3 agosto 2016.

Allo scopo di facilitare l'attività di verifica da parte dell'ente si ritiene opportuno inserire nel modello di dichiarazione resa dai singoli incaricati anche l'elencazione di tutti gli incarichi ricoperti dal soggetto che si vuole nominare, nonché delle eventuali condanne da questo subite per reati commessi contro la pubblica amministrazione.

Formazioni di commissioni per appalti e concorsi, di assegnazioni agli uffici e di conferimento di incarichi in caso di condanne penali per delitti contro la pubblica amministrazione in applicazione dell'art.35 bis del D.Lgs.165/2001:

- nella predisposizione degli avvisi per l'attribuzione degli incarichi e assegnazioni in oggetto devono essere inserite espressamente le condizioni ostative al conferimento

- l'accertamento sui precedenti penali dovrà avvenire - anche con riferimento agli incarichi già conferiti e al personale già assegnato - mediante acquisizione d'ufficio o mediante verifica della dichiarazione sostitutiva di certificazione di insussistenza di precedenti penali resa dall'interessato;

- se all'esito della verifica risultano a carico del personale interessato dei precedenti penali per delitti contro la pubblica amministrazione bisogna astenersi dal conferire l'incarico, applicare le misure dell'art. 3 del D.Lgs. 39/2013 e provvedere a conferire l'incarico o disporre l'assegnazione nei confronti di altro soggetto;

- gli atti di conferimento di incarichi adottati in violazione delle norme sulla inconferibilità sono nulli e si applicano le sanzioni previste dalla legge.

- dovranno essere adottati gli atti necessari per adeguare i regolamenti sulla formazione delle commissioni per appalti e concorsi.

Anche in questo caso il modello di dichiarazione resa dai singoli potenziali incaricati dovrà contenere le eventuali condanne subite per reati commessi contro la pubblica amministrazione.

5.7 Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblowing)

L'art. 1, della legge 30 novembre 2017 n. 179 ha modificato, nell'ambito del d.lgs. n. 165 del 2001, l'art. 54 bis, rubricato "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti", il c.d. whistleblower. Si tratta di una disciplina che introduce una misura di tutela finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito.

Consequentemente ogni dipendente ha l'obbligo di segnalare in via riservata al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione ovvero al Responsabile di Area di appartenenza, di propria iniziativa, eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza.

Il destinatario delle segnalazioni di cui al periodo precedente adotta ogni cautela di legge affinché sia tutelato l'anonimato del segnalante e non sia indebitamente rilevata la sua identità ai sensi dell'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001.

In attesa che l'ANAC, alla luce di quanto disposto all'art. 1, comma 5 della L. 179/2017, predisponga le linee guida sulla presentazione e gestione delle segnalazioni, queste ultime potranno essere effettuate preferibilmente utilizzando il modello presente sul sito istituzionale dell'ente nella sezione "Amministrazione trasparente", sotto-sezione "Altri contenuti".

Tutti coloro che ricevono o vengono a conoscenza della segnalazione o che venissero coinvolti nel processo di gestione della segnalazione hanno l'obbligo di garantire ogni misura di riservatezza a tutela del dipendente che ha segnalato l'illecito.

La disposizione sopra citata pone tre principi:

- la tutela dell'anonimato;
- il divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower;
- la previsione che la denuncia è sottratta al diritto di accesso di cui all'art. 22 e seguenti della legge n. 241/90.

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

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

La tutela dell'anonimato prevista dalla norma non è sinonimo di accettazione di segnalazione anonima. La misura di tutela introdotta dalla disposizione si riferisce al caso della segnalazione proveniente da dipendenti individuabili e riconoscibili.

Si evidenzia che non possono essere prese in considerazione, alla luce delle tutele predisposte dall'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001, le segnalazioni prive degli elementi ritenuti essenziali, quali, l'identità del segnalante, la sua qualifica, il periodo temporale in cui si è verificato il fatto, la descrizione dei fatti, quelle accompagnate da una descrizione tale da non consentire la comprensione dei fatti segnalati o corredate da documentazione non appropriata o inconferente.

Ugualmente accade per le segnalazioni contraddistinte da manifesta mancanza di interesse all'integrità della pubblica amministrazione (come da art. 1, co. 1, l. 179/2017), estranee alla sfera di competenza dell'Autorità (come da Comunicato del Presidente del 27 aprile 2017), connotate, dunque, da manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti, manifesta insussistenza dei presupposti di legge per l'applicazione della sanzione, finalità palesemente emulativa.

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

Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al responsabile per la prevenzione della corruzione; il responsabile valuta la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione di quanto accaduto al Responsabile di Area sovraordinato del dipendente che ha operato la discriminazione, nonché, la sussistenza degli estremi per esercitare in giudizio l'azione di risarcimento per lesione dell'immagine della pubblica amministrazione.

Il Responsabile di Area valuta tempestivamente l'opportunità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione.

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione informerà altresì l'Ispettorato della funzione pubblica per quanto di competenza e potrà proporre all'Amministrazione di agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione.

Relativamente al diritto di accesso la documentazione inerente alla segnalazione non può essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti, ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a), della l. n. 241/90.

5.7.1. Contenuto delle segnalazioni

Il whistleblower deve fornire tutti gli elementi utili a consentire agli uffici competenti di procedere alle dovute ed appropriate verifiche ed accertamenti a riscontro della fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione.

A tal fine, la segnalazione deve preferibilmente contenere i seguenti elementi:

- a) generalità del soggetto che effettua la segnalazione, con indicazione della posizione o funzione svolta nell'ambito dell'ente;
- b) una chiara e completa descrizione dei fatti oggetto di segnalazione;
- c) se conosciute, le circostanze di tempo e di luogo in cui sono stati commessi;
- d) se conosciute, le generalità o altri elementi (come la qualifica e il servizio in cui svolge l'attività) che consentano di identificare il soggetto/i che ha/hanno posto/i in essere i fatti segnalati;
- e) l'indicazione di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti oggetto di segnalazione;
- f) l'indicazione di eventuali documenti che possono confermare la fondatezza di tali fatti;
- g) ogni altra informazione che possa fornire un utile riscontro circa la sussistenza dei fatti segnalati.

Le segnalazioni anonime, vale a dire prive di elementi che consentano di identificare il loro autore, anche se recapitate tramite le modalità previste dal presente documento, non verranno prese in considerazione nell'ambito delle procedure volte a tutelare il dipendente pubblico che segnala illeciti, ma verranno trattate alla stregua delle altre segnalazioni anonime e prese in considerazione per ulteriori verifiche solo se relative a fatti di particolare gravità e con un contenuto che risulti adeguatamente dettagliato e circostanziato.

Resta fermo il requisito della veridicità dei fatti o situazioni segnalati, a tutela del denunciato.

La materia sarà trattata in conformità ai contenuti di cui al comunicato emesso dal Presidente dell'Anac in data 5 settembre 2018.

5.7.2. Modalità e destinatari della segnalazione

La segnalazione può essere indirizzata:

- a) al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza;
- b) al Responsabile di area di appartenenza.
- c) all'ANAC

La segnalazione presentata al soggetto indicato alla lett. b) deve essere tempestivamente inoltrata, a cura del ricevente e nel rispetto delle garanzie di riservatezza, al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della Trasparenza al quale è affidata la sua protocollazione in via riservata.

Qualora il whistleblower rivesta la qualifica di pubblico ufficiale, l'invio della segnalazione ai suddetti soggetti non lo esonera dall'obbligo di denunciare alla competente Autorità giudiziaria i fatti penalmente rilevanti e le ipotesi di danno erariale.

La segnalazione può essere presentata con le seguenti modalità:

- a) mediante invio, all'indirizzo di posta elettronica del Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza. In tal caso, l'identità del segnalante sarà conosciuta solo dal Responsabile della prevenzione della corruzione che ne garantirà la riservatezza, fatti salvi i casi in cui non è opponibile per legge;
- b) a mezzo del servizio postale o tramite posta interna; in tal caso, per poter usufruire della garanzia della riservatezza, è necessario che la segnalazione venga inserita in una busta chiusa che rechi all'esterno la dicitura "riservata/personale";
- c) verbalmente, mediante dichiarazione rilasciata e riportata a verbale da uno dei soggetti legittimati alla ricezione.
- d) inoltrata direttamente all'ANAC, come da circolare della stessa in data 09.01.2015 e del comunicato del Presidente del 5 settembre 2018, all'indirizzo whistleblowing@anticorruzione.it

5.7.3 Attività di verifica della fondatezza della segnalazione

La gestione e la verifica sulla fondatezza delle circostanze rappresentate nella segnalazione sono affidate al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza che vi provvede nel rispetto dei principi di imparzialità e riservatezza effettuando ogni attività ritenuta opportuna, inclusa l'audizione personale del segnalante e di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti segnalati.

A tal fine, il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza può avvalersi del supporto e della collaborazione delle competenti strutture interne (Comando Polizia Locale) e, all'occorrenza, di organi di controllo esterni all'ente (p.es. Guardia di Finanza, Direzione Provinciale del Lavoro, Agenzia delle Entrate).

Qualora, all'esito della verifica, la segnalazione risulti fondata, il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, in relazione alla natura della violazione, provvederà:

- a) a presentare denuncia all'autorità giudiziaria competente;
- b) a comunicare l'esito dell'accertamento al Responsabile della struttura di appartenenza dell'autore della violazione accertata, affinché provveda all'adozione dei provvedimenti gestionali di competenza, incluso, sussistendone i

presupposti, l'esercizio dell'azione disciplinare ed alle strutture competenti ad adottare gli eventuali ulteriori provvedimenti e/o azioni che nel caso concreto si rendano necessari a tutela dell'ente.

5.8 Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

Relativamente ai rapporti con la società civile, si specifica che ciascun Responsabile di area nell'ambito della propria sfera di competenza deve:

- segnalare al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza eventuali articoli di stampa o comunicazioni sui media che appaiono ingiustamente denigratori dell'organizzazione o dell'azione amministrativa, affinché sia diffusa tempestivamente una risposta con le adeguate precisazioni o chiarimenti per mettere in luce il corretto operato di questa amministrazione;
- assumere atteggiamenti trasparenti e adottare un comportamento esemplare ed imparziale nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa;
- favorire la diffusione di buone prassi e buoni esempi al fine di rafforzare il senso di fiducia nell'amministrazione.

5.9 Procedimenti inerenti ai contratti pubblici

Premessa

Una parte rilevante dei contratti pubblici di acquisto stipulati dall'Unione riguarda appalti inferiori all'importo di € 40.000,00.

Com'è noto, il legislatore, con il cd correttivo al Codice degli appalti, ha reso possibile, per affidamenti di importo inferiore a € 40.000,00, procedere mediante affidamenti diretti anche senza previa consultazione di due o più operatori economici.

Si ritiene al riguardo che l'applicazione pura e semplice di tale norma da parte degli operatori dell'ente, in ottica anticorruzione, esporrebbe gli stessi, laddove le motivazioni circa il ricorso a tali modalità di acquisto siano non congrue oppure mancanti, a diffusi negativi giudizi giacché potrebbero facilmente essere evidenziati nei loro confronti comportamenti non conformi ai principi di trasparenza e buona amministrazione, oltre a rilevare caratteri di illegittimità connessi alla carenza di motivazione dell'atto amministrativo adottato.

Si confida, pertanto, in un utilizzo ponderato di tale strumento di cui avvalersi solo in casi di effettiva necessità oppure quando sussistono tutti gli elementi che consentano, con le dovute motivazioni, di evidenziarne la vantaggiosità per l'ente.

Nella relazione finale sull'applicabilità dei principi contenuti nel presente Piano, ogni Responsabile di area avrà cura di indicare le cause che hanno determinato l'affidamento di un appalto allo stesso operatore per più di una volta nell'arco dello stesso anno.

Programmazione

I Responsabili di area avranno cura di programmare con debito anticipo l'affidamento di lavori o gli acquisti di beni e servizi necessari all'ente. In tale ottica appare opportuno stilare un calendario annuale nel quale individuare le singole scadenze contrattuali così da programmare con la necessaria tempistica le iniziative da assumere. Ciò consentirà di ridurre il ricorso alle proroghe contrattuali o agli affidamenti urgenti.

Progettazione della gara

Nelle determinazioni a contrarre, in applicazione della vigente normativa, dovranno essere specificati con chiarezza tutti i criteri che permetteranno di procedere, tramite l'apposita selezione, alla individuazione della ditta appaltatrice, mentre, occorre evitare la redazione di progetti e capitolati approssimativi e che non detaglino sufficientemente l'oggetto della prestazione o fornitura richiesta all'appaltatore.

Il maggior dettaglio nella indicazione dei prodotti da acquistare o delle modalità con le quali si richiede di dare seguito al servizio affidato, rende più chiaro il rapporto contrattuale e più facile l'applicazione di eventuali penali fissate per l'inadempienza o per disporre la risoluzione del contratto.

Selezione del contraente

Nella determinazione dei criteri di selezione evitare azioni e comportamenti tesi a restringere indebitamente la platea dei partecipanti alla gara. Peraltro la suesposta esigenza di manifestare nel dettaglio l'oggetto della prestazione o fornitura richiesta all'appaltatore, consente ai partecipanti di conoscere sin dall'inizio quali siano le esigenze dell'ente e comprendere se siano o meno in possesso dei requisiti per ottemperare congruamente all'obbligo contrattuale.

I Responsabili di area sono invitati, altresì, a predisporre elenchi aperti di operatori economici ai quali ricorrere, in applicazione del principio di rotazione, in caso di appalti indetti con procedure negoziate ovvero di utilizzare gli elenchi già presenti nelle piattaforme telematiche.

Verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto

Relativamente ai contratti sotto soglia, con le Linee guida n. 4/2018 approvate dall'ANAC, sono stati elaborati nuovi sistemi di verifica semplificati al fine di velocizzare le operazioni connesse alla stipula del contratto ai quali gli operatori comunali potranno attenersi.

Esecuzione del contratto

In questa sede appare opportuno sottolineare la necessità di garantire attività di verifica delle prestazioni contrattuali finalizzate alla conformità di quanto indicato nel capitolato di appalto onde eliminare il rischio che la prestazione possa essere pregiudizievole della qualità dichiarata in sede di gara.

Di rilievo appare inoltre la eventuale concessione di deroghe rispetto al cronoprogramma concordato in sede di aggiudicazione le quali, se non giustificate da oggettive ragioni, oltre ad arrecare danno all'ente, alterano le condizioni di gara fissate nel bando di gara ed alle quali gli altri concorrenti hanno parametrato la loro offerta.

Rendicontazione del contratto

Sarà cura di ogni Responsabile verificare con seria e rigida formalità la conformità e regolare esecuzione della prestazione o fornitura prima della successiva fase di liquidazione.

Si eviterà, conseguentemente, ogni atteggiamento di superficialità ovvero l'affidamento a soggetti compiacenti della stesura di atti di collaudo o simili.

5.10 Monitoraggio dei rapporti tra l'Amministrazione ed i soggetti che con la stessa stipulano contratti o siano beneficiari di altri provvedimenti

Relativamente ai rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, sarà necessario attivare verifiche su eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i titolari di posizione organizzativa e i dipendenti dell'amministrazione che hanno rivestito un ruolo determinante all'interno del relativo procedimento.

Ulteriori verifiche potranno essere svolte in sede d'esercizio dei *controlli preventivo e successivo di regolarità amministrativa* da normare con apposito regolamento.

5.11 Formazione

Al fine di garantire una generale diffusione della cultura della legalità, l'Unione assicura specifiche attività formative rivolte al personale dipendente, anche a tempo determinato, in materia di trasparenza, pubblicità, integrità e legalità.

In particolare detti interventi formativi saranno finalizzati a far conseguire ai dipendenti una piena conoscenza dei contenuti, finalità e adempimenti conseguenti relativi a:

- Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e codice di comportamento dell'ente;
- Gestione del rischio;
- Inconferibilità e incompatibilità degli incarichi e conflitto di interesse;
- Normativa sui contratti pubblici;
- Normativa anticorruzione e trasparenza;
- Tutela del dipendente pubblico che segnala gli illeciti (Whistleblowing)

Per i contenuti, le modalità e l'organizzazione dei suddetti interventi formativi si rimanda ad un apposito Piano formativo che verrà stilato dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza in raccordo con i Responsabili di area.

Ciascun Responsabile di area individuerà il personale impiegato nelle attività a rischio, anche ai fini della partecipazione ai suddetti percorsi formativi.

5.12 Protocolli di legalità

Nell'ambito di tutti i contratti di appalto che interessano i singoli settori di competenza, quale patto di integrità, viene citata l'accettazione delle parti contrattuali del "Protocollo di legalità ai fini della prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture" sottoscritto a Venezia in data 07 settembre 2015 dalle Amministrazioni ed organismi intervenuti.

La violazione accertata di tale protocollo comporta la conseguente risoluzione del relativo contratto.

5.13 Monitoraggio sul rispetto dei tempi procedurali

Ciascun Responsabile di area comunicherà al Responsabile per la prevenzione della corruzione/responsabile per la trasparenza, con cadenza annuale, un report indicante per le attività di competenza il numero dei procedimenti per i quali non sono stati rispettati i termini procedurali indicati dalla vigente normativa e la relativa percentuale sul numero dei procedimenti istruiti nel periodo di riferimento.

5.14 Separazione delle competenze tra organi di indirizzo e struttura amministrativa

In applicazione del principio della separazione di competenze tra organi di indirizzo e struttura amministrativa, tutti i dipendenti avranno cura di comunicare tempestivamente al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza eventuali pressioni ricevute da parte di componenti di organi di indirizzo inerenti alla indebita ingerenza nella gestione dell'attività istituzionale svolta.

5.15 Iniziative per monitoraggio sull'attuazione del PTPCT

Ciascun Responsabile di area, entro il 31 dicembre, invierà al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza una Relazione attestante, per quanto di propria competenza, l'avvenuto rispetto delle previsioni del Piano.

Creazzo, 28 gennaio 2020

Il Segretario

Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza

Dr. Renato Graziani