

*“Poco importa che voi possiate dirvi puri: quando anche poteste, isolandovi, rimanervi tali, se avete a due passi la corruzione e non cercate combatterla, tradite i vostri doveri”.*  
(G. Mazzini)



## **Comune di Partinico**

### **Piano triennale per la prevenzione della corruzione 2016-2018**

Approvato con delibera di Giunta Comunale n. del        ;  
comprende:

*il Piano triennale di prevenzione della corruzione (art. 1, comma 8, legge 190/2012) il*

*Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (art. 10 d. lgs. 33/2013)*

## SOMMARIO

PREMESSA	p.
<u>SEZIONE PRIMA: IL PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE (2016-2018)</u>	p.
<u>SEZIONE SECONDA: IL PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITA' (2016-2018)</u>	p.
APPENDICE – Le norme essenziali	p

### ALLEGATI:

- 1 – PATTO DI INTEGRITA'
- 2– SCHEDA DI VALUTAZIONE DEL RISCHIO
- 3 – SCHEDA TIPO PER LA L'INDIVIDUAZIONE DELLE CONTROMISURE IN RAPPORTO AI RISCHI
- 4 – MODELLO PER LA SEGNALAZIONE DI CONDOTTE ILLECITE (modello “ X”)

## PREMESSA

Il Piano di Triennale Prevenzione della Corruzione (di seguito per brevità PTPC) , e il programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (di seguito per brevità PTTI ), nel Comune di Partinico, definisce le disposizioni di dettaglio emanate a livello locale e previste dalla vigente normativa a tutela ed a salvaguardia della correttezza, della legalità delle azioni amministrative e dei comportamenti, rispettivamente realizzate ed assunti, nell'ambito delle attività istituzionali del Comune. Finalità dei Piani è anche il superamento della mera rilevanza penale a favore di un profilo culturale e sociale in cui si innesti una politica di prevenzione volta ad incidere sulle cosiddette "occasioni della corruzione" e garanzia di trasparenza.

Con deliberazione della Giunta comunale n. 17 del 31.01.2014, è stata adottata la prima versione del Programma Triennale della Prevenzione della Corruzione e il programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità; con deliberazione della Giunta comunale n. 14 del 11.01.2015 sono stati aggiornati entrambi

In precedenza con deliberazione di giunta comunale n. 15 del 31/01/2014 era stato approvato il Codice di Comportamento dei Dipendenti, che costituisce con il PTPC e con il PTT un *unicum* logico-organizzativo.

### ***IL PROGRAMMA TRIENNALE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE***

La predisposizione del PTPC impone di verificare ove il relativo rischio si possa annidare nel contesto reale dell'organizzazione e tenendo in considerazione che il rischio organizzativo possa essere la combinazione di due eventi:

- 1) **la probabilità** che un evento dato accada e che esso sia idoneo a compromettere la realizzazione degli obiettivi dell'organizzazione;
- 2) **l'impatto** che l'evento provoca sulle finalità dell'organizzazione una volta che esso è accaduto.

Occorre ricordare che la pubblica amministrazione è un'organizzazione a presenza ordinamentale necessaria proprio perché le sue funzioni sono normativamente imposte e che deve gestire i propri processi di erogazione e facilitazione in termini non solo efficaci, ma anche e soprattutto efficienti, economici, incorrotti e quindi integri.

Il mancato presidio dei rischi organizzativi che la riguardano determina diseconomie di gestione, che si riflettono sul costo dei servizi erogati, producendo extra costi a carico del bilancio, che si riverberano sulla pressione fiscale, oltre che sulla contrazione della qualità e della quantità dei servizi stessi, e quindi, in ultima istanza, sulle persone estranee alla pubblica amministrazione, ma che ne permettono il funzionamento delle organizzazioni per mezzo del prelievo fiscale (pagamento delle imposte, delle tasse, dei canoni e dei prezzi pubblici).

Guardare al rischio organizzativo non è dunque possibile se non avendo prima osservato come i processi di erogazione (o di produzione) e di facilitazione sono strutturati. La gestione del rischio organizzativo impone necessariamente i seguenti *step*:

- a) Stabilire il contesto al quale è riferito il rischio. Il contesto deve essere circoscritto e dunque isolato nei suoi tratti essenziali e costitutivi. Per quel che interessa la pubblica amministrazione, il riferimento è al dato organizzativo in cui essa si articola. Esso è dunque circoscritto ai processi di erogazione ed a quelli di facilitazione, tenendo ben presente che essi, per scelte organizzative

interne, possono essere unificati in centri di responsabilità unitari. Il contesto è dato anche dalle persone, ossia dai soggetti che sono preposti ai centri di responsabilità che programmano e gestiscono i processi di erogazione e di facilitazione. “Stabilire il contesto” si risolve dunque nell’analisi di tali processi, mettendoli in relazione con l’organigramma ed il funzionigramma dell’ente, valutando anche l’ubicazione materiale degli uffici nei quali le attività sono effettivamente svolte.

b) Identificare i rischi. Il problema dell’identificazione del rischio è semplificato dalla circostanza che, ai presenti fini, esso coincide con il fenomeno corruttivo.

c) Analizzare i rischi. L’analisi del rischio non è mai fine a se stessa e, in particolare, non è un’inutile duplicazione dell’analisi del contesto interessato dal rischio. Analizzare i rischi di un’organizzazione significa individuare i singoli fatti che possono metterla in crisi in rapporto all’ambiente nel quale essi si manifestano. Il tutto tenendo conto che un rischio è un fatto il cui accadimento è probabile non in astratto, ma in concreto, ossia in relazione alla caratterizzazione del contesto e non dimenticando che analizzare i rischi all’interno di un’organizzazione significa focalizzare l’attenzione sia sulla causa, sia sui problemi sottostanti, ossia sui problemi che l’artefice del fattore di rischio mira a risolvere rendendo concreto il relativo fattore prima solo potenziale. Nel caso del rischio da corruzione, l’analisi del relativo fattore determina la necessità di verificare sia la causa del fenomeno corruttivo, sia ciò che attraverso la propria condotta il dipendente corrotto mira a realizzare, sia la provvista dei mezzi utilizzati dal corruttore. L’analisi dei rischi è il primo elemento nel quale si articola il piano di prevenzione della corruzione.

d) Valutare i rischi. Valutare i rischi di un’organizzazione significa averli prima mappati e poi compiere una verifica sul livello di verosimiglianza che un evento probabile ed incerto possa divenire effettivo e concreto. Cosa certa è che la corruzione è un fenomeno che deve essere estirpato: in questo senso la scelta del legislatore è chiara. La valutazione e l’analisi dei rischi (qui del rischio da corruzione) conduce alla formazione di un piano dei rischi, il quale è un documento che deve essere oggetto di costante aggiornamento. La valutazione dei rischi è quindi il secondo elemento nel quale si articola il piano di prevenzione della corruzione.

e) Enucleare appropriate strategie di contrasto. Nessuna strategia è possibile senza un’adeguata conoscenza delle modalità concrete attraverso cui le azioni che rendono effettivo un evento solo probabile sono attuabili in un contesto di riferimento dato. L’enucleazione delle strategie di contrasto e delle relative misure esaurisce i contenuti del piano di prevenzione della corruzione.

f) Monitorare i rischi. Le azioni di contrasto attuate nei confronti dei rischi organizzativi devono essere puntualmente monitorate ed aggiornate per valutarne l’efficacia inibitoria e per misurare l’eventuale permanenza del rischio organizzativo marginale. Da ciò segue che il piano del rischio non è un documento “immobile”, ma, come tutti i piani operativi, uno strumento soggetto a riprogettazione e ad adeguamento continuo sulla base del *feed back* operativo. Non a caso, l’art. 1, comma 8, L. 190/2012 lo prevede nella sua versione triennale con adeguamento anno per anno

### ***Il concetto di corruzione adottato nel PTPC***

Il concetto di corruzione che viene preso a riferimento nel presente documento ha un’accezione ampia. Esso è comprensivo delle varie 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”.

Le situazioni rilevanti, dunque, sono più ampie delle fattispecie classiche di reato, già previste agli artt. 318, 319 e 319 ter, c.p., e sono tali da comprendere non solo l’intera gamma dei delitti contro

la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

## **SEZIONE PRIMA**

### **IL PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE (2016-2018)**

#### **1. Ruoli**

Il Responsabile della prevenzione della corruzione è stato individuato, con provvedimento del Sindaco, nella figura del Segretario Generale pro tempore, il quale provvede ai compiti assegnati dalla L. 190/2012 e successive modifiche ed integrazioni, tra cui l'attività di coordinamento nella formazione del piano di anticorruzione, avvalendosi del personale e delle risorse finanziarie e strumentali assegnate al Settore Segreteria Generale e dello specifico ufficio.

Per l'adempimento delle proprie funzioni il Responsabile della prevenzione della corruzione e in un'ottica di partecipazione e condivisione nonché di valore formativo e di orientamento al miglioramento della qualità dell'azione amministrativa si avvarrà dei Responsabili di Settore o loro referenti e del personale dell'ufficio prevenzione della corruzione – trasparenza ed integrità insito nell'ufficio contratti che dipenderà esclusivamente dal Segretario Generale.

Ogni Responsabile di Settore per il settore/servizio di propria competenza, potrà individuare con apposita determina uno o più referenti che collaboreranno per le finalità e le attività previste nel presente piano con il Responsabile della prevenzione della corruzione.

#### **2. Attività per le quali è più elevato il rischio di corruzione**

Il PNA suggerisce l'utilizzo dello **standard ISO 31000:2009**, giacché fornisce un approccio rigoroso all'identificazione, valutazione e gestione dei rischi, le cui fasi possono essere sintetizzate nella:

1. Definizione del contesto;
2. Identificazione del rischio;
3. Analisi del rischio;
4. Valutazione del rischio;
5. Trattamento del rischio.

A tali fasi consequenziali, si aggiungono due fasi trasversali, quella della Comunicazione e del Monitoraggio, essenziali al fine di prendere corrette e tempestive decisioni sulla gestione del rischio all'interno dell'organizzazione

Il PNA, in particolare, indica e consiglia, riportandoli per estratto, i principi da seguire per una corretta gestione del rischio, desunti dai Principi e linee guida **UNI ISO 31000:2010** che rappresentano l'adozione in lingua italiana della norma internazionale **ISO 31000 (edizione novembre 2009)**, elaborata dal Comitato tecnico ISO/TMB "Risk Management".

Essi sono di seguito indicati:

- a) La gestione del rischio crea e protegge il valore. La gestione del rischio contribuisce in maniera dimostrabile al raggiungimento degli obiettivi ed al miglioramento della prestazione, per esempio in termini di salute e sicurezza delle persone, security, rispetto dei requisiti cogenti, consenso

presso l'opinione pubblica, protezione dell'ambiente, qualità del prodotto, gestione dei progetti, efficienza nelle operazioni, governance e reputazione.

b) La gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi dell'organizzazione. La gestione del rischio non è un'attività indipendente, separata dalle attività e dai processi principali dell'organizzazione. La gestione del rischio fa parte delle responsabilità della direzione ed è parte integrante di tutti i processi dell'organizzazione, inclusi la pianificazione strategica e tutti i processi di gestione dei progetti e del cambiamento.

c) La gestione del rischio è parte del processo decisionale. La gestione del rischio aiuta i responsabili delle decisioni ad effettuare scelte consapevoli, determinare la scala di priorità delle azioni e distinguere tra linee di azione alternative.

d) La gestione del rischio tratta esplicitamente l'incertezza. La gestione del rischio tiene conto esplicitamente dell'incertezza, della natura di tale incertezza e di come può essere affrontata, basandosi anche su fonti di informazione quali dati storici, esperienza, informazioni di ritorno dai portatori d'interesse, osservazioni, previsioni e parere di specialisti

e) La gestione del rischio è sistematica, strutturata e tempestiva. Un approccio sistematico, tempestivo e strutturato alla gestione del rischio contribuisce all'efficienza ed a risultati coerenti, confrontabili ed affidabili.

f) La gestione del rischio tiene conto dei fattori umani e culturali. Nell'ambito della gestione del rischio si individuano capacità, percezioni e aspettative delle persone esterne ed interne che possono facilitare o impedire il raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione.

g) La gestione del rischio è trasparente e inclusiva. Il coinvolgimento appropriato e tempestivo dei portatori d'interesse e, in particolare, dei responsabili delle decisioni, a tutti i livelli dell'organizzazione, assicura che la gestione del rischio rimanga pertinente ed aggiornata. Il coinvolgimento, inoltre, permette che i portatori d'interesse siano opportunamente rappresentati e che i loro punti di vista siano presi in considerazione nel definire i criteri di rischio.

h) La gestione del rischio è dinamica. La gestione del rischio è sensibile e risponde al cambiamento continuo della realtà monitorata. Ogni qualvolta accadano eventi esterni ed interni cambia il contesto in cui si opera e ciò richiede di procedere ad un nuovo monitoraggio ed ad un riesame della situazione fattuale in cui possono emergere nuovi rischi o in cui altri rischi si modificano o scompaiono.

k) La gestione del rischio favorisce il miglioramento dell'organizzazione. Le organizzazioni dovrebbero sviluppare ed attuare strategie per migliorare la maturità della propria gestione del rischio insieme a tutti gli altri aspetti della propria organizzazione.

La struttura organizzativa del Comune si articola in Settori e Staff, e al loro interno, in Uffici, ed è disciplinata al momento dal Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi, approvato con deliberazione Giunta Comunale n. 73 del 15/04/2014

I Settori e Staff nelle quali si articola la struttura organizzativa sono:

- Settore di Staff – Segreteria Generale;
- Ufficio di staff al Sindaco
- Staff Sindaco – Polizia Locale;
- Risorse Umane

- Settore Economico Finanziario
- Settore Tributi
- Settore Tecnico ed Attività produttive
- Settore Manutenzioni e Servizi Ambientali
- Settore Promozione Culturale, Turismo, Spettacolo, Sport e Pubblica Istruzione
- Settore Servizi Sociali

Le aree di rischio già individuate dal Piano Nazionale Anticorruzione, in conformità all'art. 1, commi 9 e 16, della legge 190/2012, sono le seguenti:

- a. Acquisizione e progressione del personale;
- b. Affidamento di lavori, servizi e forniture;
- c. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- d. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.

### **3. Aree di rischio specifiche a rischio di corruzione nell'Ente**

Per l'individuazione delle attività soggette a maggiore rischio di corruzione si è fatto riferimento, in primo luogo, alle aree di rischio comuni ed obbligatorie contenute nell'Allegato 2 del PNA riviste e calibrate in considerazione della specifica realtà del Comune. Sono state pertanto considerate le seguenti aree di rischio:

#### **Area A: Acquisizione, progressione e gestione del personale**

1. Reclutamento
2. Forme alternative di selezione
3. Processi di stabilizzazione
4. Progressioni di carriera
5. Costituzione commissioni di concorso
6. Espletamento delle selezioni
7. Conferimento di incarichi di collaborazione
8. Trattamento economico e sistemi incentivanti
9. Rilevazioni presenze
10. Sanzioni e *mobbing*
11. Controllo sulle attività e sui dipendenti
12. Vantaggi, promozioni o altri benefici

#### **Area B: Affidamento di lavori, servizi e forniture**

1. Definizione dell'oggetto dell'affidamento
2. Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento
3. Procedure negoziate
4. Affidamenti diretti
5. Requisiti di qualificazione
6. Requisiti di aggiudicazione
7. Redazione del cronoprogramma lavori pubblici
8. Valutazione delle offerte
9. Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte
10. Revoca del bando
11. Subappalto

12. Varianti in corso di esecuzione del contratto
13. Regolare esecuzione e collaudo
14. Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione contratto
15. Pubblicazioni varie fasi procedura affidamento

**Area C: Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari PRIVI di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario**

1. Provvedimenti di tipo autorizzatorio (incluse figure simili quali: abilitazioni, approvazioni, nulla-osta, licenze, dispense, permessi a costruire)
2. Attività di controllo di dichiarazioni sostitutive in luogo di autorizzazioni (ad esempio in materia edilizia o commerciale)
3. Provvedimenti di tipo concessorio (incluse figure simili quali: deleghe, ammissioni)

**Area D: Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari CON effetto economico diretto ed immediato per il destinatario**

1. 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: Soggetti privati partecipati**

1. Processi di esternalizzazione funzioni ed attività
2. Vigilanza e controllo attività conferite
3. Vigilanza e controllo rispetto regole pubblicistiche varie
4. Nomina/designazione e revoca rappresentanti comunali

**Area F: Gestione entrate**

1. Accertamenti entrate
2. Riscossione entrate
3. Riscossione entrate - Controllo concessionari

**Area G: Gestione spese**

1. Fasi amministrative e contabili di gestione delle spese
2. Riconoscimento debiti fuori bilancio

**Area H: Maneggio di denaro o valori pubblici**

1. Maneggio di denaro, beni ed altri valori pubblici

**Area I: Gestione patrimonio immobiliare**

1. Concessione, locazione o alienazione beni immobili

**Area L: Servizi demografici**

1. Iscrizione anagrafe popolazione residente

#### **4. La mappatura dei processi**

Una volta individuate le aree di rischio, per ciascuna di esse si è provveduto alla mappatura dei processi ad esse afferenti.

Al fine di predisporre il presente PTPC, non avendo proceduto in passato ad una mappatura puntuale dei processi/procedimenti in atto, questo Ente ha predisposto un *“catalogo dei processi”* ricavandolo, in primo luogo, dai processi elencati nell’Allegato 2 del PNA - che sono stati in parte rielaborati e adattati alla realtà del Comune - e procedendo, poi, ad aggiungere altri processi individuati sulla base di un’analisi delle effettive attività svolte dall’ente.

In occasione della mappatura dei processi, per ciascuno di essi, sono stati, altresì, individuati le Aree/Staff interessati allo svolgimento del processo medesimo. Il risultato di tale attività è riportata nella tabella allegata (All. n. 1).



## **5. La valutazione del rischio**

Relativamente alla metodologia utilizzata per la valutazione del rischio, si attuano gli indirizzi riportati nell'allegato 1, paragrafo B.1.2.2. del PNA.

Tutti i processi sono stati singolarmente valutati applicando la metodologia indicata nel PNA; conseguentemente, ad ogni singolo processo sono state attribuite valutazioni in termini di punteggio numerico con riferimento a n. 6 indicatori delle **probabilità** (di accadimento) ed a n. 4 indicatori **dell'impatto** (sulla struttura); più precisamente, l'analisi del rischio è stata condotta con riferimento ai seguenti indici:

### **A) PROBABILITÀ**

- a1) discrezionalità del processo
- a2) rilevanza esterna del processo
- a3) complessità del processo
- a4) valore economico del processo
- a5) frazionabilità del processo
- a6) controlli applicati al processo

### **B) IMPATTO**

- b1) impatto organizzativo
- b2) impatto economico
- b3) impatto reputazionale
- b5) impatto organizzativo, economico e sull'immagine

La valutazione dei Processi, quindi, potrà essere sintetizzata nella **Matrice 'Impatto-Probabilità'**, che offrirà una rappresentazione immediata dei Processi più esposti al rischio corruttivo.

Per ciascun indice, secondo la metodologia utilizzata, è stata prevista una griglia di domande a risposta multipla e relativi punteggi da 0 a 5.

Successivamente, sono stati calcolati i valori medi per ciascuno dei due gruppi di indicatori e, infine, è stato calcolato il prodotto delle due medie.

Le suddette operazioni di valutazione sono state formalizzate in **una scheda** per ciascun processo; Il risultato ottenuto costituisce, pertanto, l'indice di valutazione del rischio attribuito a ciascun processo esaminato ed è riportato nella tabella riepilogativa allegata (**All. n. 2**).

Il risultato finale della valutazione di tutti i processi è stato, poi, riversato in una tabella di classificazione dei processi medesimi in funzione della loro esposizione al rischio di corruzione.

La suddetta classificazione costituisce il risultato dell'applicazione dei livelli massimo e minimo di rischio totalizzabili applicando il metodo di valutazione suggerito dal PNA (media probabilità x media impatto: max 25; min 1). Detti livelli sono stati inizialmente suddivisi (come suggerito dal PNA) in tre fasce a ciascuna delle quali corrisponde un livello di rischio alto (da 25 a 17), medio (da 16 a 9) o basso (da 8 a 1).

Poiché, in base all'analisi condotta, tutti i livelli di rischio identificati si sono rivelati bassi (nella classificazione i rischi analizzati si attestano con prevalenza assoluta nella fascia compresa tra i valori da 1 a 8, e comunque tutti inferiori a 12), si è ritenuto di dover applicare il principio generale di cautela e non sottovalutazione del rischio.

Al fine, quindi, di rendere il Piano ancor più incisivo e – conseguentemente – di consentire una più efficace azione di contrasto dei potenziali fenomeni di corruzione, si è introdotto **un correttivo** al modello proposto dal PNA che consente, comunque, di effettuare il trattamento del rischio per le fattispecie che – in termini relativi – hanno evidenziato livelli di rischio più elevati.

Utilizzando, quindi, il medesimo meccanismo delle tre fasce previsto dal PNA, i livelli di rischio sono stati "*riposizionati*" su nuovi valori più bassi come segue:

- **rischio alto: da >7 a 10 e oltre**
- **rischio medio: da >3,50 a 7**

#### **- rischio basso: sino a 3,50**

Il risultato di tale operazione costituisce il **rating del rischio** dei singoli processi, riportato nella tabella allegata (**All. n. 3**)

### **6. L'identificazione e la valutazione degli eventi rischiosi**

Una volta effettuata la valutazione del rischio ed attribuito un *rating* a ciascun processo, come illustrato nel paragrafo precedente, si è proceduto ad individuare, analizzare e valutare, per tutti i processi, i possibili eventi, azioni e situazioni potenzialmente suscettibili di innescare il rischio di corruzione.

Per ciascuno processo è stata verificata, in primo luogo, l'applicabilità di tutti gli eventi rischiosi elencati nell'Allegato 3 del PNA, analizzando ogni singola situazione ed ogni singolo evento in relazione alla specifica realtà del Comune.

Sono stati inoltre individuati ed analizzati ulteriori eventi rischiosi in aggiunta a quelli previsti nel citato Allegato 3 del PNA, relativamente sia alle aree di rischio sia ai processi riportati nella tabella allegata 1, ogni volta ciò si sia reso necessario od opportuno in seguito all'analisi delle specifiche attività svolte dall'ente.

In relazione ai processi considerati, sono stati individuati gli eventi rischiosi indicati nella tabella allegata (**All. n. 4**).

### **7. Ponderazione del rischio e individuazione delle misure di prevenzione.**

Si è proceduto, infine, ad effettuare la ponderazione del rischio, secondo quanto indicato nel paragrafo B.1.2.2. dell'Allegato 1 al PNA, ed alla individuazione delle misure di prevenzione ritenute più idonee, in funzione della loro efficacia e della valutazione dei relativi costi economici ed organizzativi.

La ponderazione del rischio consiste nel considerare il rischio stesso alla luce dell'analisi fatta e nel raffronto con altri rischi al fine di decidere le priorità e l'urgenza di trattamento. I processi per i quali sono emersi i più rilevanti livelli di rischio vanno a identificare, singolarmente o aggregati fra loro, attività ed aree di rischio per ognuna delle quali devono essere indicate le misure di prevenzione più idonee e possibili, con la relativa individuazione degli obiettivi, dei tempi di attuazione e dei responsabili.

Per quanto attiene alle misure di prevenzione, sono state prese in considerazione tutte quelle **obbligatorie** indicate nell'allegato 1 del PNA, alle quali si è ritenuto di aggiungerne **ulteriori**, in considerazione delle peculiarità riscontrate nell'attività dell'Ente e come prescritto dal PNA stesso. Le misure di prevenzione individuate per ciascun processo, avuto riguardo complessivamente agli eventi rischiosi ad esso riferiti, sono indicate nella tabella allegata (**All. n. 5 - Individuazione misure di prevenzione**).

Nella tabella successiva (**All. n. 6 - Attuazione misure di prevenzione**) sono individuate, per ciascuna misura indicata, le fasi per l'attuazione, i tempi di realizzazione e il Settore/Staff responsabile.

Nei paragrafi che seguono, sono illustrate nel dettaglio ed in via descrittiva le misure di prevenzione (obbligatorie ed ulteriori) proposte.

### **8. Misure Obbligatorie Di Prevenzione e Controllo**

#### **- Gli obblighi di trasparenza**

La "trasparenza amministrativa" disciplinata, in particolare, dal D.Lgs. n. 33/2013, rappresenta uno strumento fondamentale per la prevenzione della corruzione e per l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Sotto tale profilo, infatti, essa consente:

1. la conoscenza dall'esterno del responsabile di ciascun procedimento amministrativo e, più in

generale, di ciascun settore di attività dell'amministrazione e quindi, conseguentemente, la responsabilizzazione dei funzionari interessati;

2. la conoscenza dei presupposti per l'avvio e lo svolgimento del procedimento e quindi la possibilità di verificare se ci sono "blocchi" anomali del procedimento stesso;

3. la conoscenza del modo in cui le risorse pubbliche sono impiegate e di conseguenza se l'utilizzo di risorse pubbliche è deviato verso finalità improprie.

La misura in oggetto si sostanzia, in particolare, nella pubblicazione di una pluralità di dati e di informazioni (di cui al D.Lgs n. 33/2013) relativi all'attività posta in essere dal Comune.

Considerata la *ratio* della misura – ossia quella di garantire l'accesso alle informazioni dell'amministrazione finalizzata all'esercizio di un controllo sociale da parte della comunità di riferimento – essa può ritenersi trasversale a tutta l'organizzazione ed è ritenuta adottabile nella quasi totalità dei processi mappati. Ne consegue, pertanto, che la misura – pur nell'uguale definizione delle fasi per la sua attuazione – si declina in maniera differente a seconda del processo considerato, in termini di dati oggetto di pubblicazione e di aggiornamento, per i cui dettagli sono indicati nel Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (PTTI) che segue.

Ruolo fondamentale al fine dell'attuazione di tale misura viene ricoperto dal Responsabile della Trasparenza, il quale ha il compito di:

☐ ☐ provvedere all'aggiornamento del PTTI, al cui interno devono essere previste anche specifiche misure di monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di trasparenza;

☐ ☐ controllare l'adempimento da parte dei vari Organi dell'Amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa;

☐ ☐ segnalare all'Organo di indirizzo politico, al Nucleo di valutazione, all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'U.P.D. i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione, ai fini dell'attivazione del procedimento disciplinare e delle altre forme di responsabilità;

☐ ☐ controllare ed assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico.

### **- Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici**

Secondo quanto previsto dall'art. 54 D.Lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 1, comma 44, L. 190/2012, le amministrazioni devono adottare un codice di comportamento per mezzo del quale individuare i principi, le norme e i valori positivi al fine di assicurare la qualità dei servizi, prevenire fenomeni di corruzione e favorire il rispetto dei principi di diligenza, lealtà e imparzialità che contraddistinguono l'agire amministrativo. Tale codice di comportamento va ad integrare e specificare le norme contenute nel "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici", di cui al DPR n. 62 del 16/04/2013. ( vedi delibera di G.M. n. 15 del 31/01/2014)

### **- La rotazione**

Nel rispetto della continuità dell'azione amministrativa, il D.Lgs n. 165/2001 e la L. 190/2012 introducono, tra le misure di prevenzione del rischio, anche la "rotazione" del personale dirigenziale, e, in particolare, del personale dei Settori maggiormente esposti al rischio di corruzione.

Pertanto, in tutti gli uffici ed i servizi individuati come aree ad elevato rischio di corruzione, in funzione dell'applicazione del metodo adottato dal PNA, ove nell'ente vi siano almeno due dipendenti in possesso della necessaria qualifica professionale ed adeguata competenza, dovrà essere disposta la "rotazione degli incarichi", onde evitare che possano consolidarsi delle situazioni di "privilegio" nella gestione diretta di determinate attività, correlate alla circostanza che lo stesso funzionario si occupi personalmente per lungo tempo dello stesso tipo di procedimenti e si relazioni sempre con gli stessi utenti.

La misura in oggetto si sostanzia, quindi, nell'individuazione delle modalità con le quali effettuare la rotazione del personale e nell'adeguamento degli atti organizzativi e delle procedure interne al

fine di renderla operativa.

L'obiettivo è quello di prevenire il generarsi di relazioni particolari tra amministrazioni ed utenti e, quindi, fenomeni collusivi tra i soggetti considerati.

La presente misura sarà applicata in quei processi che, a seguito dell'analisi del rischio, sono risultati a maggiore criticità

E' opportuno che la rotazione dei dirigenti/funzionari addetti ai Settori a più elevato rischio di corruzione debba avvenire nel rispetto dei seguenti principi:

- *“La rotazione della dirigenza può avvenire solo a termine dell’incarico, la cui durata deve essere comunque contenuta”*;

- *“L’attuazione della misura deve avvenire in modo da tener conto delle specificità professionali in rispetto alle funzioni e in modo da salvaguardare la continuità della gestione amministrativa”*

Per le posizioni apicali, essa è disposta dal Sindaco, in sede di assegnazione degli incarichi ai sensi dell'art. 50, comma 10, D.Lgs. n. 267/2000.

Nel caso di posizioni non apicali, la rotazione è disposta dal Responsabile di Settore/Staff competente.

Nel caso in cui nell'Ente non vi sia la possibilità di rotazione per una o più posizioni a rischio di corruzione, a causa della loro infungibilità, si procede come segue:

- i provvedimenti di incarico degli apicali ex art. 50, comma 10, D.Lgs. n. 267/2000 sono espressamente e dettagliatamente motivati in ordine ai motivi dell'impossibilità;

- per le posizioni non apicali viene redatto un apposito verbale a firma del Responsabile di Settore/Staff, che evidenzia espressamente i motivi dell'impossibilità.

I provvedimenti di rotazione e di incarico ed i verbali di cui sopra sono comunicati al RPC, che provvede alla verifica della pubblicazione sul sito *web* istituzionale.

Per le posizioni così individuate, il Responsabile della prevenzione della corruzione provvede a definire dei meccanismi rafforzati di controllo.

#### **- L'obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse**

La presente misura si applica, in particolare, per i responsabili dei procedimenti amministrativi e per i titolari degli uffici competenti nell'adozione di pareri, nelle valutazioni tecniche, nella redazione degli atti endoprocedimentali o nell'adozione del provvedimento finale, in qualsiasi situazione di conflitto di interessi. In aggiunta, è previsto l'obbligo di segnalare ogni situazione di conflitto, anche solo potenziale.

Per tutti quei casi in cui un dipendente è coinvolto in una situazione di conflitto di interessi, al Responsabile Settore/ Staff spetta valutare la situazione e comunicare se la partecipazione alle attività decisionali o lo svolgimento delle mansioni da parte del dipendente stesso possano ledere o no l'azione amministrativa.

Nel caso in cui ad essere coinvolto in una situazione di conflitto sia lo stesso Responsabile di Settore / Staff, la valutazione sarà effettuata, con le stesse modalità, a cura del Segretario Generale. In riferimento al dovere di astensione del Segretario comunale, provvede il Sindaco, esclusa l'avocazione a sé di atti di competenza dirigenziale.

Il rispetto di tale obbligo viene altresì verificato in sede di attività di controllo di regolarità di amministrativa successivo per gli atti estratti e soggetti a tale tipo di controllo interno.

#### **- Attività e incarichi extra-istituzionali**

Analogamente a quanto previsto per le situazioni di conflitto di interesse, la misura in oggetto mira a regolamentare il conferimento di incarichi istituzionali ed extra-istituzionali in capo ad un medesimo soggetto, sia esso dirigente o funzionario amministrativo.

La misura si rende necessaria per evitare che l'eccessiva concentrazione di potere su un unico centro decisionale indirizzi l'attività amministrativa verso fini che possano ledere l'interesse pubblico, compromettendone il buon andamento.

A tale fine, il dipendente è sempre tenuto a comunicare formalmente all'amministrazione, l'attribuzione di incarichi (anche se a titolo gratuito) in modo tale che l'amministrazione potrà valutare se accordare l'autorizzazione a svolgere o meno l'incarico in oggetto, salvo quanto disposto dall'art. 53 D.Lgs. n. 165/2001.

La presente misura comunque è regolamentata dal regolamento per l'individuazione degli incarichi extra-istituzionali (G.M. n. 16 del 31/01/2014) che disciplina le incompatibilità, il cumulo degli impieghi e gli incarichi.

#### **- Incompatibilità e inconferibilità per particolari posizioni dirigenziali**

Il **Decreto legislativo n. 39/2013** ha attuato la delega contenuta nei commi 49 e 50 dell'art. 1 della L. n. 190/2012, prevedendo fattispecie di:

a) **"inconferibilità"**, cioè di preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, nonché a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico (art. 1, comma 2, lett. g);

b) **"incompatibilità"**, da cui consegue l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico (art. 1, comma 2, lett. h).

Tutte le nomine e le designazioni preordinate al conferimento di incarichi da parte dell'Ente devono essere precedute da apposita dichiarazione sostitutiva del designato o del nominato, dalla quale, con riferimento al contenuto dell'incarico, deve emergere l'insussistenza di cause o titoli ostativi al suo conferimento (**inconferibilità**).

Il titolare dell'incarico deve redigere apposita dichiarazione con cadenza annuale di insussistenza di causa di **incompatibilità** al mantenimento dell'incarico conferito. Tali dichiarazioni sono pubblicate sul sito istituzionale dell'Ente, nell'apposita sezione "Amministrazione Trasparente"

#### **- Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (*pantouflage*)**

Al fine di evitare che il dipendente pubblico possa sfruttare la posizione acquisita all'interno dell'amministrazione, per ottenere condizioni di lavoro maggiormente vantaggiose con soggetti con cui è entrato in contatto durante lo svolgimento della sua regolare attività amministrativa, la L. 190/2012 ha apportato delle modifiche all'art. 53 D.Lgs. n. 165/2001 per contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente successivo alla cessazione del rapporto di lavoro.

La presente disposizione riguarda solo quei dipendenti che, per il ruolo e la posizione ricoperti nell'amministrazione, hanno avuto il potere sulle decisioni oggetto dell'atto e, quindi, coloro che hanno esercitato la potestà o il potere negoziale con riguardo a specifici procedimenti o procedure. L'applicazione di tale misura – da attuarsi nel corso del triennio 2016-2018 – comporta il porre essere le seguenti attività:

1) formulazione di una clausola *standard* – da inserire nei contratti di assunzione del personale – che preveda il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o di lavoro autonomo) per 3 anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente;

2) formulazione di una clausola *standard* - da inserire nell'ambito delle procedure di scelta del contraente – che preveda la condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro

subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad *ex* dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle PA nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto;

3) Verifica effettivo inserimento della clausola c.d. *anti-pantouflage* nei contratti di assunzione del personale e di collaborazione e negli atti di scelta del contraente e nei contratti pubblici;

4) Monitoraggio efficace attuazione della presente misura di prevenzione.

#### **- Commissioni, assegnazioni uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna per delitti contro la P.A.**

Il D.Lgs. n. 165/2001 e il D.Lgs. n. 39/2013, disciplinano le situazioni in cui la pubblica amministrazione è obbligata ad esaminare l'esistenza di condanne penali per reati commessi contro la stessa PA a carico dei soggetti o degli organi ai quali si intende conferire potere decisionale. In particolare, tali disposizioni si applicano a tali specifiche situazioni:

☐ nel momento di formazione delle commissioni;

☐ nel momento del conferimento di incarichi dirigenziali;

☐ all'atto di assegnazione di funzioni direttive a uffici, funzionari o altri collaboratori.

Nel caso in cui venisse pronunciata una sentenza di assoluzione per lo stesso reato, verrebbe a mancare la situazione ostativa.

#### **10. Tutela del dipendente che denuncia illeciti (c.d. whistleblower)**

L'articolo 1, comma 51 della L. 190/2012 ha introdotto un nuovo articolo nell'ambito del decreto legislativo n. 165 del 2001, l'articolo 54 bis, rubricato "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*", il c.d. whistleblower, inserendo, tra le misure obbligatorie di prevenzione del rischio, anche la tutela del dipendente che segnala situazioni di illecito, tra i quali, i casi di corruzione.

Funzione primaria della segnalazione è quella di portare all'attenzione dell'organismo preposto i possibili rischi di illecito o negligenza di cui si è venuti a conoscenza, tra i quali i casi di corruzione: la segnalazione è quindi prima di tutto uno strumento preventivo.

Solo se la segnalazione risulti sufficientemente qualificata e completa, potrà essere verificata tempestivamente e con facilità, portando in caso di effettivo rischio o illecito all'avviamento di procedimenti disciplinari. La segnalazione di cui sopra deve essere indirizzata al Responsabile della prevenzione della corruzione.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione è tenuto alla riservatezza.

La violazione della riservatezza potrà comportare la segnalazione agli organi competenti per valutare l'eventuale responsabilità penale e civile.

La tutela dell'anonimato sarà garantita attraverso opportune procedure da studiare ed attuare. Come disposto dall'art. 1, comma 51 della legge 190/2012 il dipendente che riferisce condotte illecite (cd. whistleblower) di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può 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

Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata, ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.

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

Al fine di promuovere le segnalazioni di condotte illecite, è stato predisposto apposito Modello,



allegato al presente piano quale n. “X” e disponibile sul sito istituzionale del Comune in formato aperto.

Si specifica che le segnalazioni dovranno essere indirizzate al Responsabile della prevenzione della corruzione ( indirizzo pec del segretario) e che le denunce anonime non saranno prese in considerazione.

Il dipendente che non intenda avvalersi della disponibilità del soggetto interno all'amministrazione comunale, come sopra individuato, può effettuare le segnalazioni di illeciti direttamente ad A.N.AC. tramite l'indirizzo di posta elettronica [whistleblowing@anticorruzione.it](mailto:whistleblowing@anticorruzione.it).

L'amministrazione comunale si impegna a valutare la possibilità di introdurre misure ulteriori rispetto quelle previste nel presente paragrafo, sulla base delle indicazioni fornite dal Piano Nazionale Anticorruzione e dall'esperienza di applicazione del presente Piano, senza maggiori o nuovi oneri a carico del bilancio comunale.

## **11. La formazione**

La L. n. 190/2012 e il D.Lgs. n. 165/2001 impegnano le Pubbliche Amministrazioni a prestare particolare attenzione alla “formazione del personale”, considerandola uno degli strumenti principali per la prevenzione della corruzione poiché volta a consentire a tutto il personale dipendente, e quindi non solo a coloro che sono chiamati a ricoprire posizioni dirigenziali, di sapere prevenire, gestire o evitare il manifestarsi di fenomeni corruttivi anche nel quotidiano svolgersi dell'attività amministrativa.

L'attuazione della presente misura implica di progettare ed erogare “formazione” anche a favore di quelle persone che, all'interno dell'amministrazione, sono state individuate come formatori.

In particolare, l'applicazione della misura si sostanzierà:

- ☐ nell'attività di formazione e sensibilizzazione alla conoscenza dei contenuti del presente PTPC;
- ☐ all'analisi dei fabbisogni formativi e nella macro-progettazione dell'attività formativa da erogare (definizione di massima degli obiettivi e dei contenuti della formazione in linea con gli obiettivi e le esigenze organizzative e, in aggiunta, individuazione dei soggetti destinatari);
- ☐ nella redazione del Piano di Formazione (contenuti specifici, giornate di formazione, ecc....);
- ☐ nell'erogazione della formazione prevista;
- ☐ nel monitoraggio e nella verifica del livello di attuazione dei processi di formazione, nonché nella valutazione dell'efficacia tanto dei processi quanto dell'azione formativa.

Lungo l'arco temporale del triennio 2016 – 2018, in linea con quanto prescritto dalla L. 190/2012, l'Amministrazione Comunale programmerà la realizzazione di percorsi formativi, strutturati sui due livelli suggeriti dal Piano Nazionale

Anticorruzione:

- a) livello specifico, rivolto al Responsabile della prevenzione, ai referenti e ai funzionari addetti alle aree a rischio;
- b) livello generale, rivolto a tutti i dipendenti avente ad oggetto l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale).

## **12. I Patti di integrità**

La presente misura consiste nella redazione di un documento (c.d. patto di integrità) che l'ente, soggetto appaltante, richiede di rispettare in maniera puntuale ai concorrenti alle gare al fine di assicurare un controllo sul reciproco operato e, eventualmente, il ricorso all'adozione di sanzioni nel caso in cui alcuni dei principi o delle richieste in esso stabilite non vengano rispettate.

In merito, punto di partenza per attuare la misura, è il “*Protocollo di legalità con Enti Locali per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata negli appalti pubblici*” (vedi delibera di G.M. n. 11 del 16/1/2007 “*Presa d'atto della stipula del protocollo di legalità*”

*firmato in data 22 settembre 2006, dal Sindaco e dall'Assessore alla promozione della legalità unitamente ai rappresentanti di diverse Istituzioni ed Enti Pubblici, Forze Sociali ed Organismi del Privato Sociale" )*

### **13. Le azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile**

Il D.Lgs. n. 165/2001 dispone che le amministrazioni pubbliche debbano dotarsi di un sistema che favorisca le segnalazioni di casi di corruzione, di cattiva gestione o di eventuali conflitti di interesse, al duplice scopo di creare un rapporto fiduciario con il propri *stakeholders* (siano essi cittadini, imprese, ecc...) e di promuovere la cultura della legalità nel contesto di riferimento.

L'Ente favorisce il confronto sui contenuti del Piano con le forze politiche, economiche e sociali presenti sul territorio, i cittadini, altri gruppi di riferimento della comunità locale (*stakeholder*). Le consultazioni possono avvenire nel corso di incontri dedicati oppure *on line*.

Sarà cura dell'Amministrazione organizzare le "*Giornate della trasparenza*" anche con semplici consultazioni *on line*, durante le quali gli obiettivi e gli strumenti adottati vengono presentati agli *stakeholder*. L'Ente utilizza i suggerimenti, sia verbali che scritti, formulati nel corso di tali Giornate, per la rielaborazione continua del Piano e per il miglioramento dei livelli di trasparenza effettiva.

### **14. Ulteriori misure di prevenzioni**

Ulteriori misure di prevenzioni rispetto a quelle individuate nel precedente paragrafo, sono di seguito elencate.

#### **a) I controlli interni**

Il Comune ha apposito regolamento in attuazione del D.L. 10.10.2012 n. 174 "*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*", poi convertito in L. n. 213/12.

Tale sistema è in parte già stato avviato procedendo al controllo amministrativo successivo a campione per tutti i settori/Staff,

#### **- Monitoraggio dei tempi di procedimento**

Strumento di prevenzione particolarmente rilevante è quello relativo al "monitoraggio dei termini del procedimento", che ai sensi dell'art. 1 comma 9 lett. d) della legge 190/2012, costituisce uno degli obiettivi del Piano.

L'Ente, dovrebbe individuare con deliberazione il soggetto a cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia (art. 2, comma 9 *bis*, L. 241/1990 e s.m.i.)

Intanto ai fini di attuare la presente misura di prevenzione, il monitoraggio dei termini di conclusione dei procedimenti sarà effettuato da ciascun Responsabile di Settore/Staff il quale dovrà trasmettere, con propria attestazione, i risultati al Responsabile della prevenzione e della corruzione semestralmente, evidenziando il rispetto dei termini e/o qualsiasi altra anomalia accertata e indicando, per ogni procedimento nel quale i termini non sono stati rispettati, le motivazioni di fatto e di diritto.