

## **Parte II**

# **Il Piano anticorruzione**

Adottato con deliberazione giuntale n. 1 del 17/01/2017



## 1. Analisi del contesto

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

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

## 1.1. Contesto esterno

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

Secondo i dati contenuti nella *“Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata”* trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Presidenza della Camera dei deputati il 14 gennaio 2016, disponibile alla pagina web:

<http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=038&>

per la provincia Gorizia, provincia di appartenenza dell'ente, risulta quanto segue:

“La provincia, collocata alle porte della Slovenia, costituisce un punto di incontro tra culture e uno snodo commerciale di primaria importanza.

L'area è interessata dalla realizzazione di opere pubbliche ritenute altamente strategiche in quanto funzionali e di supporto allo sviluppo economico regionale. In particolare, si fa riferimento all'opera di adeguamento al raccordo autostradale del tratto viario "Villesse-Gorizia". I lavori sono ormai terminati, ma l'opera è stata oggetto, nel complesso, di cinque accessi.

Sul territorio non si registra l'operatività di organizzazioni delinquenti strutturate secondo il modello tipico delle regioni ad elevato indice criminale; a Monfalcone e nei comuni limitrofi, tuttavia, si sono stabilmente insediati numerosi soggetti provenienti dal meridione, in particolare dalla Campania, impiegati presso Fincantieri ed altre numerose ditte satellite; tra questi si insidiano elementi che mantengono contatti con le organizzazioni mafiose. A tal proposito si sottolinea l'operazione "Freework 2", condotta dall'Arma dei Carabinieri, che ha portato, l'11 marzo 2014, all'esecuzione di un'ordinanza, con misure cautelari di varia natura, nei confronti di otto soggetti, quasi tutti di origine napoletana, componenti del clan "Comentale", ritenuti responsabili di associazione per delinquere finalizzata alla commissione dei reati di estorsione, falsità, truffa ai danni dell'INPS e sfruttamento di lavoratori extracomunitari impiegati presso lo stabilimento "Fincantieri" di Monfalcone.

Recenti indagini hanno, altresì, accertato la presenza di soggetti legati alle consorterie campane dei clan "Zazo-Zaza-MazzareUa", come si evince dall'operazione del 4 febbraio 2014 condotta dalla Polizia di Stato e dalla D.I.A. sull'intero territorio nazionale, che ha anche interessato la provincia di Udine, che ha portato, tra l'altro, al sequestro di un'immobile del valore di circa 340.000 euro in Cormons (GO), risultato riconducibile ad una società gestita da un cittadino campano, legato, appunto, al citato clan camorristico.

Pregresse informazioni, inoltre, hanno consentito di collocare in provincia soggetti legati alla 'ndrangheta riconducibili agli "Iona" di Belvedere di Spinello

(KR), articolazioni di cosa nostra riconducibili alla famiglia di "Palermo-Acquasanta", nonché organizzazioni camorristiche riconducibili ai clan "Vollaro" di San Sebastiano al Vesuvio (NA), "Limelli-Vangone" di Boscotrecase (NA), "Ascione" di Ercolano e referenti della criminalità organizzata pugliese per i clan "Mangione-Gigante-Matera" di Gravina in Puglia (BA) e "Rogoli-Buccarella-Campana" di La linea di confine con la vicina Slovenia e la presenza del mare, favoriscono la commissione di reati transfrontalieri, primo fra tutti il traffico di sostanze stupefacenti, che è risultato ad appannaggio di italiani e ucraini.

Proprio riguardo agli stupefacenti, si evidenzia che la vicina città slovena di Nova Gorica, raggiungibile anche a piedi in pochi minuti da Gorizia, è una delle principali piazze di approvvigionamento delle sostanze stupefacenti al dettaglio, a prezzi decisamente concorrenziali rispetto ai centri di Udine o del Veneto. Inoltre, sempre a Nova Gorica, risultano facilmente acquistabili anche i nuovi stupefacenti di natura sintetica.

Rispetto alle fenomenologie classiche peculiari di questa regione di confine, si evidenzia l'insorgere di un nuovo fenomeno, che è quello del contrabbando di gasolio. Si è avuto modo di constatare infatti, che alcuni soggetti, per lo più dell'est Europa (sloveni e romeni) ma anche italiani, sono riusciti ad importare gasolio sul territorio nazionale, utilizzando all'uopo documentazione di trasporto fittizia, realizzata ad arte, per impedire le verifiche del caso e poter accertare l'effettiva provenienza e natura del prodotto. Il carburante, una volta trasbordato su autocisterne, era destinato a distributori stradali compiacenti del centro-sud Italia, con conseguente evasione fiscale. Si sottolineano, in proposito, due diverse operazioni eseguite dalla Guardia di Finanza, rispettivamente il 14 e il 24 ottobre 2014, che hanno portato al sequestro di due autoarticolati con cisterna, contenenti ingenti quantità di gasolio di provenienza illecita.

Per quanto riguarda i reati contro il patrimonio, si segnala la particolare operatività di romeni e di soggetti di etnia rom. I primi sono risultati particolarmente attivi nel furto e nella successiva ricettazione di motori fuoribordo, biciclette, motociclette, automezzi e attrezzi agricoli; i secondi, invece, si sono distinti nei furti e nelle rapine in danno di persone anziane.

Nello sfruttamento della prostituzione, sono risultati coinvolti soggetti venezuelani che reclutavano giovani donne sudamericane, da far prostituire all'interno di un appartamento nel comune isontino, e soggetti cinesi resisi responsabili di sfruttamento della prostituzione in danno di loro connazionali, esercitata all'interno di centri massaggi.

Per quanto riguarda i reati inerenti gli stupefacenti, nel 2014, nella provincia, sono state compiute complessivamente 32 operazioni e le persone deferite all'Autorità Giudiziaria, prevalentemente italiani, sono state 44.

La delittuosità complessiva nel 2014, rispetto all'anno precedente, è in diminuzione dell'8,4%. In particolare, sono in diminuzione i furti totali (-6,7%) e, tra questi, i furti in abitazione (-15,9%). Si registra, tuttavia, un aumento delle rapine totali (+41,2%), con particolare riferimento alle rapine in abitazione (una sola rapina registrata nel 2013 e ben 5 nel 2014) e in pubblica via (6 compiute nel 2013 e 14 nel 2014). Anche l'azione di contrasto risulta in diminuzione dell'8,4% con un aumento percentuale degli stranieri denunciati o arrestati che, nel 2014, sono risultati il 39,1 % del totale (nel 2013 sono stati il 35,1 % del totale)".

## **1.2. Contesto interno**

La struttura organizzativa dell'ente è stata definita con la deliberazione della giunta comunale numero 143 del 18/11/2013.

La struttura è ripartita in Aree.

Ciascuna Area è organizzata in Uffici.

Al vertice di ciascuna Area è posto un Titolare di Posizione Organizzativa, con funzioni dirigenziali, di categoria D.

La dotazione organica effettiva prevede:

un segretario comunale;

n. 2 Titolari di Posizione Organizzativa, con funzioni dirigenziali;

n. 11 dipendenti.

### 1.3. Mappatura dei processi

La mappatura dei processi è un modo razionale di individuare e rappresentare tutte le principali attività dell'ente. La mappatura ha carattere strumentale a fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi.

L'ANAC, con la determinazione n. 12 del 2015, ha previsto che il Piano triennale di prevenzione della corruzione dia atto dell'effettivo svolgimento della mappatura dei processi (pagina 18).

In ogni caso, secondo l'Autorità, *“in condizioni di particolare difficoltà organizzativa, adeguatamente motivata la mappatura dei processi può essere realizzata al massimo entro il 2017”*.

La mappatura completa dei principali *processi di governo* e dei *processi operativi* dell'ente è riportata nella tabella delle pagine seguenti.

Per le finalità di prevenzione e contrasto alla corruzione, i *processi di governo* sono scarsamente significativi in quanto generalmente tesi ad esprimere *l'indirizzo politico* dell'amministrazione in carica.

Al contrario, assumono particolare rilievo i *processi* ed i *sotto-processi operativi* che concretizzano e danno attuazione agli indirizzi politici attraverso procedimenti, atti e provvedimenti rilevanti all'esterno e, talvolta, a contenuto economico patrimoniale.

E' bene rammentare che la legge 190/2012 è interamente orientata a prevenire i fenomeni corruttivi che riguardano l'apparato tecnico burocratico degli enti, senza particolari riferimenti agli organi politici.

**Nella colonna di destra (schede di analisi del rischio), della Tabella che segue, è indicato il numero della scheda con la quale si è proceduto alla stima del valore della probabilità ed alla stima del valore dell'impatto, quindi all'analisi del rischio per singole attività riferibili a ciascun sotto-processo ritenuto potenzialmente esposto a fenomeni di corruzione.**

In allegato, chi legge può trovare le schede di valutazione del rischio di tutte le attività analizzate.

| <b>n.</b> | <b>processi di governo</b>  |           |  |                                      |
|-----------|---|-----------|--|--------------------------------------|
| 1         | stesura e approvazione delle "linee programmatiche"                   |           |  |                                      |
| 2         | stesura ed approvazione del documento unico di programmazione         |           |  |                                      |
| 3         | stesura ed approvazione del programma triennale delle opere pubbliche |           |  |                                      |
| 4         | stesura ed approvazione del bilancio pluriennale                      |           |  |                                      |
| 5         | stesura ed approvazione dell'elenco annuale delle opere pubbliche     |           |  |                                      |
| 6         | stesura ed approvazione del bilancio annuale                          |           |  |                                      |
| 7         | stesura ed approvazione del PEG                                       |           |  |                                      |
| 8         | stesura ed approvazione del piano dettagliato degli obiettivi         |           |  |                                      |
| 9         | stesura ed approvazione del piano della performance                   |           |  |                                      |
| 10        | stesura ed approvazione del piano di razionalizzazione della spesa    |           |  |                                      |
| 11        | controllo politico amministrativo                                     |           |  |                                      |
| 12        | controllo di gestione   |           |  |                                      |
| 13        | controllo di revisione contabile                                      |           |  |                                      |
| 14        | monitoraggio della "qualità" dei servizi erogati                      |           |  |                                      |
| <b>n.</b> | <b>processi operativi</b>   | <b>n.</b> | <b>sotto-processi operativi</b>                    | <b>scheda di analisi del rischio</b> |
| 15        | servizi demografici, stato civile, servizi elettorali, leva           | 15.a      | pratiche anagrafiche                               | 22                                   |
|           |   | 15.b      | documenti di identità                              | 22, 23                               |
|           |   | 15.c      | certificazioni anagrafiche                         | 22                                   |
|           |   | 15.d      | atti di nascita, morte, cittadinanza e matrimonio  | 22                                   |
|           |   | 15.e      | leva   | 41                                   |
|           |   | 15.f      | archivio elettori                                  | 42                                   |
|           |   | 15.g      | consultazioni elettorali                           | 42                                   |
| 16        | servizi sociali   | 16.a      | servizi assistenziali e socio-sanitari per anziani | 25                                   |
|           |   | 16.b      | servizi per minori e famiglie                      | 24                                   |
|           |   | 16.c      | servizi per disabili                               | 26                                   |
|           |   | 16.d      | servizi per adulti in difficoltà                   | 27                                   |
|           |   | 16.e      | integrazione di cittadini stranieri                | 28                                   |
|           |   | 16.f      | alloggi popolari                                   | 43                                   |
| 17        | servizi educativi   | 17.a      | asili nido   | 4, 5                                 |



|    |                              |      |  |          |
|----|------------------------------|------|--|----------|
|    |                              | 17.b | manutenzione degli edifici scolastici          | 4, 5     |
|    |                              | 17.c | diritto allo studio                            | 44       |
|    |                              | 17.d | sostegno scolastico                            | 44       |
|    |                              | 17.e | trasporto scolastico                           | 4        |
|    |                              | 17.f | mense scolastiche                              | 4        |
|    |                              | 17.g | dopo scuola                                    | 4, 5, 44 |
|    |                              |      |  |          |
| 18 | servizi cimiteriali          | 18.a | inumazioni, tumulazioni                        | 32       |
|    |                              | 18.b | esumazioni, estumulazioni                      | 32       |
|    |                              | 18.c | concessioni demaniali per cappelle di famiglia | 33       |
|    |                              | 18.d | manutenzione dei cimiteri                      | 4, 5     |
|    |                              | 18.e | pulizia dei cimiteri                           | 4, 5     |
|    |                              | 18.f | servizi di custodia dei cimiteri               | 4, 5     |
|    |                              |      |  |          |
| 19 | servizi culturali e sportivi | 19.a | organizzazione eventi                          | 34       |
|    |                              | 19.b | patrocini                                      | 35       |
|    |                              | 19.c | gestione biblioteche                           | 4        |
|    |                              | 19.d | gestione musei                                 | 4        |
|    |                              | 19.e | gestione impianti sportivi                     | 4        |
|    |                              | 19.f | associazioni culturali                         | 8, 39    |
|    |                              | 19.g | associazioni sportive                          | 8, 39    |
|    |                              | 19.h | fondazioni                                     | 8, 39    |
|    |                              | 19.i | pari opportunità                               | 39       |
|    |                              |      |  |          |
| 20 | turismo                      | 20.a | promozione del territorio                      | 4, 5     |
|    |                              | 20.b | punti di informazione                          | 4, 5     |
|    |                              | 20.c | rapporti con le associazioni di esercenti      | 8        |
|    |                              |      |  |          |
| 21 | mobilità e viabilità         | 21.a | manutenzione strade                            | 4, 5     |
|    |                              | 21.b | circolazione e sosta dei veicoli               | 19       |
|    |                              | 21.c | segnaletica orizzontale e verticale            | 4, 5     |
|    |                              | 21.d | trasporto pubblico locale                      | 4, 5, 47 |
|    |                              | 21.e | vigilanza sulla circolazione e la sosta        | 45       |
|    |                              | 21.f | rimozione della neve                           | 4, 5     |

|    |                                     |      |   |           |
|----|-------------------------------------|------|---|-----------|
|    |                                     | 21.g | pulizia delle strade                          | 4, 5      |
|    |                                     | 21.h | servizi di pubblica illuminazione             | 4, 5, 47  |
|    |                                     |      |   |           |
| 22 | territorio e ambiente               | 22.a | raccolta, recupero e smaltimento rifiuti      | 4, 29, 47 |
|    |                                     | 22.b | isole ecologiche                              | 4, 29, 47 |
|    |                                     | 22.c | manutenzione delle aree verdi                 | 4, 47     |
|    |                                     | 22.d | pulizia strade e aree pubbliche               | 4, 47     |
|    |                                     | 22.e | gestione del reticolo idrico minore           | 46, 48    |
|    |                                     | 22.f | servizio di acquedotto                        | 47        |
|    |                                     | 22.g | cave ed attività estrattive                   | 48        |
|    |                                     | 22.h | inquinamento da attività produttive           | 48        |
|    |                                     |      |   |           |
| 23 | sviluppo urbanistico del territorio | 23.a | pianificazione urbanistica generale           | 9         |
|    |                                     | 23.b | pianificazione urbanistica attuativa          | 10        |
|    |                                     | 23.c | edilizia privata                              | 6, 7, 21  |
|    |                                     | 23.d | edilizia pubblica                             | 4         |
|    |                                     | 23.e | realizzazione di opere pubbliche              | 4, 5      |
|    |                                     | 23.f | manutenzione di opere pubbliche               | 4, 5      |
|    |                                     |      |   |           |
| 24 | servizi di polizia                  | 24.a | protezione civile                             | 8         |
|    |                                     | 24.b | sicurezza e ordine pubblico                   | 20        |
|    |                                     | 24.c | vigilanza sulla circolazione e la sosta       | 45        |
|    |                                     | 24.d | verifiche delle attività commerciali          | 19        |
|    |                                     | 24.e | verifica della attività edilizie              | 17        |
|    |                                     | 24.f | gestione dei verbali delle sanzioni comminate | 12        |
|    |                                     |      |   |           |
| 25 | attività produttive                 | 25.a | agricoltura                                   | 8, 19     |
|    |                                     | 25.b | industria                                     | 8         |
|    |                                     | 25.c | artigianato                                   | 8         |
|    |                                     | 25.d | commercio                                     | 8, 19     |

|    |                                   |      |   |            |
|----|-----------------------------------|------|---|------------|
| 26 | società a partecipazione pubblica | 26.a | gestione farmacie                                 | 39         |
|    |                                   | 26.b | gestione servizi strumentali                      | 39, 47     |
|    |                                   | 26.c | gestione servizi pubblici locali                  | 39, 47     |
| 27 | servizi economico finanziari      | 27.a | gestione delle entrate                            | 13         |
|    |                                   | 27.b | gestione delle uscite                             | 8, 14      |
|    |                                   | 27.c | monitoraggio dei flussi di cassa                  | 13, 14     |
|    |                                   | 27.d | monitoraggio dei flussi economici                 | 13, 14     |
|    |                                   | 27.e | adempimenti fiscali                               | 14         |
|    |                                   | 27.f | stipendi del personale                            | 14         |
|    |                                   | 27.g | tributi locali                                    | 15, 16, 19 |
| 28 | servizi di informatica            | 28.a | gestione hardware e software                      | 4, 5       |
|    |                                   | 28.b | <i>disaster recovery e backup</i>                 | 4, 5       |
|    |                                   | 28.c | gestione del sito web                             | 4, 5       |
| 29 | gestione dei documenti            | 29.a | protocollo  | 30         |
|    |                                   | 29.b | archivio corrente                                 | 31         |
|    |                                   | 29.c | archivio di deposito                              | 31         |
|    |                                   | 29.d | archivio storico                                  | 31         |
|    |                                   | 29.e | archivio informatico                              | 31         |
| 30 | risorse umane                     | 30.a | selezione e assunzione                            | 1          |
|    |                                   | 30.b | gestione giuridica ed economica dei dipendenti    | 2          |
|    |                                   | 30.c | formazione  | 4, 5       |
|    |                                   | 30.d | valutazione                                       | 18         |
|    |                                   | 30.e | relazioni sindacali (informazione, concertazione) | 18         |
|    |                                   | 30.f | contrattazione decentrata integrativa             | 18         |
| 31 | segreteria                        | 31.a | deliberazioni consiliari                          | 37         |
|    |                                   | 31.b | riunioni consiliari                               | 37         |

|    |                           |      |   |        |
|----|---------------------------|------|---|--------|
|    |                           | 31.c | deliberazioni di giunta                           | 37     |
|    |                           | 31.d | riunioni della giunta                             | 37     |
|    |                           | 31.e | determinazioni                                    | 38     |
|    |                           | 31.f | ordinanze e decreti                               | 38     |
|    |                           | 31.g | pubblicazioni all'albo pretorio online            | 37, 38 |
|    |                           | 31.h | gestione di sito web: amministrazione trasparente | 4, 5   |
|    |                           | 31.i | deliberazioni delle commissioni                   | 37     |
|    |                           | 31.l | riunioni delle commissioni                        | 37     |
|    |                           | 31.m | contratti   | 4, 5   |
|    |                           |      |   |        |
| 32 | gare e appalti            | 32.a | gare d'appalto ad evidenza pubblica               | 4      |
|    |                           | 32.b | acquisizioni in "economia"                        | 5      |
|    |                           | 32.c | gare ad evidenza pubblica di vendita              | 36     |
|    |                           | 32.d | contratti   | 4, 5   |
|    |                           |      |   |        |
| 33 | servizi legali            | 33.a | supporto giuridico e pareri                       | 3      |
|    |                           | 33.b | gestione del contenzioso                          | 3      |
|    |                           | 33.c | levata dei protesti                               | 11     |
|    |                           |      |   |        |
| 34 | relazioni con il pubblico | 34.a | reclami e segnalazioni                            | 40     |
|    |                           | 34.b | comunicazione esterna                             | 40     |
|    |                           | 34.c | accesso agli atti e trasparenza                   | 40     |
|    |                           | 34.d | <i>customer satisfaction</i>                      | 40     |

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

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

- Esame preventivo del piano da parte della Giunta nella seduta del 17/01/2017 deliberazione n. 1;
- deposito del piano dal giorno 18/01/2017 al giorno 02/02/2017 ed invito a tutti i soggetti interessati, a presentare emendamenti/suggerimenti, entro la scadenza dal deposito;
- esame degli emendamenti eventualmente pervenuti ed approvazione del documento definitivo da parte della giunta nella seduta del \_\_\_\_\_ con deliberazione n. \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_ pubblicata sul sito dal \_\_\_\_\_.

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

Oltre al Responsabile per la prevenzione della corruzione e al Responsabile per la Trasparenza (dott.ssa Ivana Bianchi), hanno partecipato alla stesura del Piano i Titolari di Posizione Organizzativa.

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

Data la dimensione demografica dell'ente, tutto sommato contenuta, non sono stati coinvolti attori esterni nel processo di predisposizione del Piano.

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

Il Piano sarà pubblicato sul sito istituzionale, link dalla homepage "*amministrazione trasparente*" nella sezione ventitreesima "*altri contenuti*", a tempo indeterminato sino a revoca o sostituzione con un Piano aggiornato.

### 3. Gestione del rischio

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

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

##### **AREA A:**

acquisizione e progressione del personale:

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

##### **AREA B:**

affidamento di lavori servizi e forniture:

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

##### **AREA C:**

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

autorizzazioni e concessioni.

##### **AREA D:**

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

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

##### **AREA E:**

provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa;

permessi di costruire ordinari, in deroga e convenzionati;

accertamento e controlli sugli abusi edilizi, controlli sull'uso del territorio;

gestione del reticolo idrico minore;

gestione dell'attività di levata dei protesti cambiari;

gestione del processo di irrogazione delle sanzioni per violazione del CDS e vigilanza sulla circolazione e la sosta;

gestione ordinaria delle entrate e delle spese di bilancio;

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

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

gestione della raccolta, dello smaltimento e del riciclo dei rifiuti<sup>1</sup>;

protocollo e archivio, pratiche anagrafiche, sepolture e tombe di famiglia, gestione della leva, gestione dell'elettorato;

patrocini ed eventi;

diritto allo studio;

organi, rappresentanti e atti amministrativi;

segnalazioni e reclami;

affidamenti in house.

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

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> ANAC determinazione numero 12 del 28 ottobre 2015, pagina 18.

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.

L'identificazione dei rischi è stata svolta da un "gruppo di lavoro" composto dai responsabili di ciascuna area organizzativa e coordinato dal Responsabile della prevenzione della corruzione.

## **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 politica e amministrazione.

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

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

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

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

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

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

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

**controlli:** (valori da 1 a 5) la stima della probabilità tiene conto del sistema dei controlli vigente. Per controllo si intende qualunque strumento utilizzato che sia utile per ridurre la probabilità del rischio.

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

Il “*gruppo di lavoro*” per ogni attività/processo esposto al rischio ha 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 responsabile della prevenzione della corruzione deve stabilire le “priorità di trattamento” in base al livello di rischio, all’obbligatorietà della misura ed all’impatto organizzativo e finanziario della misura stessa.

Il PTPC può/deve contenere e prevedere 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 sono descritte nei paragrafi che seguono.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ove possibile la formazione è strutturata su due livelli:

*livello generale*, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);

*livello specifico*, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **in tema di anticorruzione**

Non meno di due ore annue per ciascun dipendente come individuato al precedente paragrafo 3.2.

## **5. Codice di comportamento**

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

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

Tale Codice di comportamento deve assicurare:

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

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

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

Con deliberazione numero 150 del 02/12/2013, l'esecutivo ha avviato il suddetto procedimento, *“con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione”*, per la definizione del Codice di comportamento dell'ente.

Chiunque fosse stato interessato alla definizione del Codice avrebbe potuto presentare osservazioni e suggerimenti entro il 31/12/2013.

Non sono pervenuti suggerimenti ed osservazioni.

L'OIV, in data 27/11/2013, ha espresso il proprio parere in merito al Codice di comportamento che, in via definitiva, è stato approvato dall'organo esecutivo in data 31/12/2013 (deliberazione numero 162).

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

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



## **comportamento**

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

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

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

## 6. Altre iniziative

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

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

La dotazione organica dell'ente è assai limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione.

Non esistono figure professionali perfettamente fungibili.

La legge di stabilità per il 2016 (legge 208/2015), al comma 221, prevede quanto segue: *"(...) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale"*.

In sostanza, la legge consente di evitare la rotazione dei dirigenti/funzionari negli enti dove ciò non sia possibile per *sostanziale infungibilità* delle figure presenti in dotazione organica.

La dotazione organica dell'ente è limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione.

Non esistono figure professionali perfettamente fungibili all'interno dell'ente.

In ogni caso, si auspica l'attuazione di quanto espresso a pagina 3 delle "Intese" raggiunte in sede di Conferenza unificata il 24 luglio 2013: *"L'attuazione della mobilità, specialmente se temporanea, costituisce un utile strumento per realizzare la rotazione tra le figure professionali specifiche e gli enti di più ridotte dimensioni. In quest'ottica, la Conferenza delle regioni, l'A.N.C.I. e l'U.P.I. si impegnano a promuovere iniziative di raccordo ed informativa tra gli enti rispettivamente interessati finalizzate all'attuazione della mobilità, anche temporanea, tra professionalità equivalenti presenti in diverse amministrazioni"*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'ente verifica la veridicità di tutte le suddette dichiarazioni.

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

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

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

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

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

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

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

L'ente verifica la veridicità di tutte le suddette dichiarazioni.

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

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

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

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

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

La norma prevede che il pubblico dipendente che denunci all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, o all'ANAC, ovvero riferisca al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possa "*essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia*".

L'articolo 54-*bis* delinea una "*protezione generale ed astratta*" che, secondo ANAC, deve essere completata con concrete misure di tutela del

dipendente. Tutela che, in ogni caso, deve essere assicurata da tutti i soggetti che ricevono la segnalazione.

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

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

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

Le modeste dimensioni della dotazione organica dell'ente sono tali da rendere sostanzialmente difficile, se non impossibile, la tutela dell'anonimato del *whistleblower*.

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

Applicano con puntualità e precisione i paragrafi B.12.1, B.12.2 e B.12.3 dell'Allegato 1 del PNA 2013:

#### **"B.12.1 - Anonimato.**

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

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

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

consenso del segnalante;

la contestazione dell'addebito disciplinare è fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione: si tratta dei casi in cui la segnalazione è solo uno degli elementi che hanno fatto emergere l'illecito, ma la contestazione avviene sulla base di altri fatti da soli sufficienti a far scattare l'apertura del procedimento disciplinare;

la contestazione è fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità è assolutamente indispensabile per la difesa

dell'incolpato: tale circostanza può emergere solo a seguito dell'audizione dell'incolpato ovvero dalle memorie difensive che lo stesso produce nel procedimento.

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

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

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

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

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

deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al responsabile della prevenzione; il responsabile valuta la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione di quanto accaduto al dirigente sovraordinato del dipendente che ha operato la discriminazione; il dirigente valuta tempestivamente l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione,

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

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

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

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

può dare notizia dell'avvenuta discriminazione al Comitato Unico di Garanzia, d'ora in poi C.U.G.; il presidente del C.U.G. deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;

può agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione e dell'amministrazione per ottenere

un provvedimento giudiziale d'urgenza finalizzato alla cessazione della misura discriminatoria e/o al ripristino immediato della situazione precedente;

l'annullamento davanti al T.A.R. dell'eventuale provvedimento amministrativo illegittimo e/o, se del caso, la sua disapplicazione da parte del Tribunale del lavoro e la condanna nel merito per le controversie in cui è parte il personale c.d. contrattualizzato;

il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione.

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

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



## **6.8. Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti**

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

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

Permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo.

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

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

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

E' intenzione dell'ente di elaborare patti d'integrità ed i protocolli di legalità da imporre in sede di gara ai concorrenti.

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

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

Il sistema di monitoraggio dei principali procedimenti è attivato nell'ambito del *controllo di gestione* dell'ente.

### **6.10. Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti e indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici**

Il sistema di monitoraggio è attivato nell'ambito del *controllo di gestione* dell'ente.

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

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

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

Detto regolamento è stato approvato dall'organo consiliare con deliberazione numero 11 del 18/02/1991.

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

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

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

I concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del decreto legislativo 165/2001, della normativa regionale di settore e del regolamento di organizzazione dell'ente approvato con deliberazione dell'esecutivo numero 49 del 25/02/1998.

Ogni provvedimento relativo a concorsi e procedure selettive è prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente nella sezione "*amministrazione trasparente*".

### **6.13. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPC, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa**

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

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

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

In conformità al PNA del 2013 (pagina 52), l'ente intende pianificare ad attivare misure di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate alla promozione della *cultura della legalità*.

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

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