



Comune di Sant'Elena

(Provincia di Padova)

www.comune.santelena.pd.it

Via XXVIII Aprile 1, 35040 Sant'Elena (PD)

Tel. 0429 690080 - Fax 0429 690704

pec: santelena.pd@cert.ip-veneto.net

Allegato A) alla Delibera di Giunta comunale n. del 28 gennaio 2014

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE (P.T.P.C.) 2014 – 2015 – 2016

(predisposto dal Segretario Generale Avv. Maurizio Lucca)

INTRODUZIONE E PREMESSA METODOLOGICA¹

L'obiettivo del Piano (P.T.P.C.)² è quello di prevenire il “rischio corruzione” nell'attività amministrativa del Comune con azioni di prevenzione e di contrasto della illegalità, individuando delle “misure” (di cui alcune obbligatorie per le Aree più esposte) per neutralizzare i rischi nei processi decisionali, promuovendo una cultura della “legalità” e dell’“integrità” in attuazione della Legge n.190/2012³.

I temi dell’“etica pubblica” (cfr. **comma 10 e 11 dell'articolo 1 della Legge n.190/2012**)⁴ devono integrare la “cultura” dell'agire pubblico con la condivisione costante dei principi costituzionali contenuti negli articolo 54 “*Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi. I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge*” e 97 “*Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge*” della **Costituzione Italiana**.

L’“etica” implica un percorso che ne espone i principi e le sue implicazioni pratiche quali regole di vita fondamentali, ed - in ambito pubblico - implicano lo sviluppo di una “cultura dell'integrità” che si traduce, secondo la terminologia dell'OCSE⁵, nell’“applicazione di valori, principi e norme nelle giornaliere operazione della pubblica amministrazione”, che vanno anche oltre l'attuazione delle “misure anticorruzione”.

¹ Nella lettura del P.T.P.C. in grassetto e colore “rosso” si riportano i collegamenti ipertestuali (*link*) ai documenti di legge e/o istruttori: si invita a verificare e porre attenzione all'aggiornamento dei testi normativi.

² Vedi indicazioni **ANCI**

³ La Legge n.190/2012 da attuazione all'articolo 6 della “**Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione**” (Legge 116/2009) e degli articoli 20 e 21 della **Convenzione Penale sulla corruzione di Strasburgo del 27 gennaio 1999** (Legge 110/2012). Vedi, anche, il Consiglio d'Europa con il GRECO (**Groupe d'Etats Contre la Corruption**) e la **Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica – Presidenza del Consiglio dei Ministri**.

⁴ Per “etica” il nuovo Zingarelli (2012) indica lo studio della condotta umana e della ricerca dei mezzi atti a concretizzarla. Si tratta di un insieme delle norme di condotta pubblica e privata che, secondo la propria natura e volontà, una persona o un gruppo di persone scelgono e seguono nella vita, nell'attività filosofia morale e dei costumi (SERGENT –TOMMASEO, anno 1869). Per “legalità” il rispetto delle regole.

⁵ **Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico**. Vedi, anche, **Incontro con l'OCSE – Roma 24 settembre 2012 – Palazzo Chigi**.

L'“integrità” costituisce, infatti, un principio che sottende tanto le “politiche di prevenzione della corruzione” quanto le misure di “etica pubblica”, quali, ad esempio, i codici di condotta, le discipline della incandidabilità, incompatibilità e ineleggibilità, i limiti ai conflitti di interesse.

In generale, ritorna indispensabile rilanciare l'“etica” quale “misura” di salvaguardia e prevenzione dei fenomeni corruttivi finalizzati al soddisfacimento di interessi personali e privati: “coloro che si dispongono a reggere lo stato abbiano sempre presenti questi due precetti di Platone: primo, salvaguardare il bene dei cittadini, di modo che, qualunque cosa facciano, quello soprattutto abbiano di mira, dimentichi del loro utile; poi, curare tutto il corpo dello stato, per non trascurare le altre parti, mentre ne curano una. Infatti l'amministrazione dello stato, come la tutela privata, deve avere di mira l'utilità di quelli che sono stati affidati, non di quelli ai quali è stata affidata”⁶.

Il degrado dei valori aumenta la “corruzione”, fenomeno che il “**Corruption Perception Index**” (CPI) attesta l'Italia “a 3.9 contro il 6.9 della media Ocse, su una scala da 1 a 10, dove 10 individua l'assenza di corruzione” e “in particolare, per il biennio 2010 - 2011 i cittadini italiani ritengono che il “primato” spetti alla corruzione politica, seguita da quella del settore privato e della pubblica amministrazione”⁷.

È indiscusso che vi è la necessità nell'utilizzo delle risorse pubbliche del ripristino del principio del “rispetto delle regole e dell'etica”, come è stato osservato, quasi a “configurare come principio che si potrebbe dire di diritto naturale – è che chi usa del danaro altrui ne deve rendere conto. Le risorse pubbliche sono, infatti, bene altrui, beni, vale a dire, dei cittadini dei quali, quindi, ad essi deve essere resa contezza del loro uso. Il “redde rationem”, prima ancora che un obbligo giuridico, è un obbligo morale e ad esso deve assicurato adempimento quali che siano i soggetti e le forme che dispongono di risorse pubbliche... Il discorso, poi, non può non estendersi al corretto agire delle Pubbliche Amministrazioni e di tutti i soggetti che in esse si muovono... gli strumenti ai quali ci si deve rivolgere sono: l'etica, la trasparenza, la semplificazione, il controllo”⁸.

Si chiarisce, in questa analisi sull'utilizzo delle risorse pubbliche, che “un ruolo fondamentale, infatti... deve essere svolto dall'etica, in particolare dall'etica del servizio, vale a dire della propria, intima, tensione morale ad un corretto agire e ad una missione di dedizione all'interesse pubblico (“con disciplina ed onore” recita l'art.54 Cost.). Occorre cioè spendere un impegno, anche personale, per dare maggiore senso civico a tutti i nostri comportamenti affinché essi siano sempre più diffusi come rispettosi delle norme e improntati alla massima considerazione del bene comune specie qualora si sia preposti a uffici a tal fine deputati, realizzando, in tal modo, quella immedesimazione organica che costituisce, nella sua concreta realizzazione, il primo valido congegno di una macchina amministrativa ben funzionante”, per poi giungere ad affermare “secondo elemento è la trasparenza che, insieme alla responsabilità e all'efficienza amministrativa, si configura come elemento chiave specie di prevenzione di fenomeni patologici, sino a quelli, particolarmente gravi, della corruzione. Un altro elemento è la semplificazione vale a dire un drastico ridimensionamento della iper-regolamentazione che complica e ingolfa, talvolta addirittura ingessa, l'economia con grave danno di essa. Semplificare significa, comunque, rispettare il principio di legalità: la necessità, cioè, di affermare il primato della legge nell'esercizio del potere politico, amministrativo ed economico, a prescindere dalle variabili e contingenti maggioranze politiche, dal momento che il principio di legalità, inteso in tutta la sua ricchezza costituzionale di forza e misura dell'esercizio del potere, è la precondizione della libertà e del rilancio economico, sociale del Paese”⁹.

⁶ CICERONE, *I doveri*, Libro I, 25 - 85.

⁷ Sole 24 Ore on line, “**Corruzione, Italia come il Ghana e la Macedonia: in calo denunce e condanne, a picco gli investimenti esteri**”, 22 ottobre 2012. Si rinvia espressamente, per uno studio dettagliato, al Rapporto del Governo Italiano “**La corruzione in Italia. Per una politica della prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma**”, presentato a Roma il 22 ottobre 2012 ed elaborato dalla “Commissione per lo studio e l'elaborazione di misure per la prevenzione della corruzione”, che fa capo alla Funzione Pubblica (F.P.).

⁸ GIAMPAOLINO, **Il problema economico richiede una nuova coscienza sociale: è possibile far quadrare i conti?**, intervento del Presidente della Corte dei conti al “Festival della dottrina sociale”, Verona, 14 settembre 2012.

⁹ GIAMPAOLINO, **Il problema economico richiede una nuova coscienza sociale: è possibile far quadrare i conti?**, intervento del Presidente della Corte dei conti al “Festival della dottrina sociale”, Verona, 14 settembre 2012.

Significativo e illuminante, l'intervento di **Papa Francesco** nell'omelia della messa celebrata venerdì mattina, 8 novembre 2013, nella cappella della Casa Santa Marta, proponendo una riflessione sulla figura dell'amministratore disonesto descritta nel brano liturgico del Vangelo di Luca (16, 1-8): "**Gli amministratori corrotti «devoti della dea tangente» commettono un «peccato grave contro la dignità» e danno da mangiare «pane sporco» ai propri figli**"¹⁰.

L'evoluzione del fenomeno e la censura della "condotta abusiva" che incide su "valori morali" che trascendono e incidono l'essere umano *ex se*, consente di poter affiancare al significato classico e "penalistico" di corruzione, un significato "giuscontabilistico", proiettando la corruzione quale dimensione della violazione del principio di economicità nell'azione amministrativa e la prevenzione della corruzione diviene - in questa prospettiva di ordine generale - l'insieme dei presidi per il contrasto alle violazioni del principio di legalità ed economicità nell'azione amministrativa, imponendo una visione del pubblico dipendente, nell'assolvimento delle sue funzioni, obbligato a comportarsi "conformemente all'etica professionale, cui è correlato il senso morale e dell'onore"¹¹.

Il dipendente pubblico deve possedere un'attitudine di partenza ad un esercizio "distaccato" e "imparziale" delle funzioni che si assumeranno: una funzionale posizione di "estraneità" del pubblico impiegato ad interessi spesso destinati a condizionarne l'attività concreta, deviandola dai fini istituzionali (il perseguimento dell'interesse pubblico generale): una posizione di "imparzialità" e il rispetto delle "regole": l'imparzialità dell'azione amministrativa è uno dei tre fondamentali pilastri (insieme alla "legalità" ed "il buon andamento") sui quali poggia l'intero statuto costituzionale dell'Amministrazione italiana. All'attività della P.A. è immediatamente applicabile il principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost., il quale costituisce idoneo parametro normativo di valutazione della legittimità dell'attività amministrativa, trattandosi di una declinazione, sul versante ordinamentale, del principio di "uguaglianza", scolpito dall'art. 3 della Costituzione¹².

In questa logica, vanno richiamate le norme e le misure individuate nelle **tavole da 1 a 17** del P.N.A. (si rinvia espressamente alla Legge 6 novembre 2012, n. 190 "**Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione**"; al Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33 "**Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni**"; al Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39 "**Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190**"; a Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 "**Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche**"; al Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 "**Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165**"; alla Legge 7 agosto 1990, n. 241 "**Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi**"; al Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 "**Codice dell'amministrazione digitale**"; al Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, "**Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa**").

La metodologia indicata nel P.N.A. richiama (suggerisce)¹³ i modelli del D.Lgs. n.231 del 2001 "**Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29**

¹⁰ L'Osservatore Romano, ed. quotidiana, Anno CLIII, n. 257, sab. 9 novembre 2013.

¹¹ **Cons. stato, sez. IV, 30 maggio 2001, n. 2959.**

¹² **Cons. Stato, sez. V, 1 aprile 2009, n. 2070.**

¹³ Cfr. pagina 27 della **Deliberazione CIVIT n.72/2013** ove si riporta l'indicazione "della metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio; la metodologia suggerita è riportata nell'Allegato 1, par. B.1.2". Vedi, anche, **l'allegato 6 del P.N.A.** "principi per la gestione del rischio".

settembre 2000, n. 300” (cfr. allegato 6 “**principi per la gestione del rischio**”), con lo scopo di giungere a mappare i processi attuati dal Comune, valutare il rischio di ciascun processo, adottare misure efficaci di prevenzione.

Il P.N.A. individua obbligatoriamente 4 aree oggetto di valutazione (**vedi allegato 2 del P.N.A. “aree di rischio comuni e obbligatorie”**)

- 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

Il P.N.A., a seguito di una verifica degli indici di “*probabilità*” e “*impatto*” (**vedi allegato 5 del P.N.A. “tabella valutazione del rischio”**), identifica - per ogni area - i rischi (**vedi allegato 3 del P.N.A. “catalogo dei rischi”**) e le misure (**vedi allegato 4 del P.N.A. “elenco esemplificativo misure ulteriori”**).

In termini diversi, il P.N.A. nel catalogo dei rischi, si suddivide in 3 livelli:

- a. Area di rischio, che rappresenta la denominazione dell’area di rischio generale cui afferisce il processo ed i rischi specifici ad esso associati (le aree di rischio sono già individuate dal legislatore);
- b. Processo, che rappresenta una classificazione, a livello macro, delle possibili attività di trasformazione di *input* in *output* del Comune;
- c. Rischio specifico, che definisce la tipologia di rischio che si può incontrare in un determinato processo.

Il processo di gestione del rischio delineato dal P.N.A., si suddivide in quattro blocchi, che corrispondono a:

A) MAPPATURA DEI PROCESSI:

1. Analisi dell’applicabilità dei processi ed individuazione di nuove Aree di rischio e/o Processi per l’amministrazione di appartenenza;
2. Identificazione dei soggetti deputati allo svolgimento del Processo;

B) ANALISI E VALUTAZIONE DEI PROCESSI:

3. Valutazione dei processi esposti al rischio in termini di impatto e probabilità;

C) IDENTIFICAZIONE E VALUTAZIONE DEI RISCHI:

4. Analisi dell’applicabilità dei rischi specifici presenti nel catalogo ed individuazione di nuovi rischi specifici associati ai processi valutati come maggiormente rischiosi;
5. Valutazione dei rischi specifici (in termini di impatto e probabilità);

D) IDENTIFICAZIONE DELLE MISURE:

6. Identificazione delle misure più idonee alla prevenzione/mitigazione/trattamento del rischio.

Sono definite come maggiormente esposte a “*rischio di infiltrazione mafiosa*” (vedi, comma 53, dell’articolo 1 della Legge n.190/2012) le seguenti attività:

- a) trasporto di materiali a discarica per conto di terzi;
- b) trasporto, anche transfrontaliero, e smaltimento di rifiuti per conto di terzi;
- c) estrazione, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti;
- d) confezionamento, fornitura e trasporto di calcestruzzo e di bitume;
- e) noli a freddo di macchinari;
- f) fornitura di ferro lavorato;
- g) noli a caldo;
- h) autotrasporti per conto di terzi;
- i) guardiania dei cantieri.

Il complesso delle valutazioni e della metodologia porta a definire un “*modello operativo*” che, per non essere “*astratto*”, deve necessariamente calarsi nella struttura organizzativa del Comune e nello specifico del

personale in servizio: la dotazione organica costituisce un parametro certo di riferimento non potendo applicare oggettivamente la “rotazione degli incarichi” (misura indicata dal P.N.A.) quando non sono presenti figure professionali sostituibili - fungibili: non si deve nemmeno dimenticare che “la rotazione non è sostanzialmente praticabile nei Comuni di più ridotte dimensioni, nei quali solitamente sono presenti in organico solo un ragioniere (il quale deve evidentemente essere posto a capo del settore finanziario) e un tecnico diplomato o laureato (il quale si deve occupare dei settori LL.PP., protezione civile, urbanistica, etc.)”¹⁴.

Invero, la dimensione organizzativa costituisce una barriera “oggettiva” nel definire il “carico di lavoro e il tempo” dedicato alle attività connesse con il P.T.P.C., essendo indifferenziati gli obblighi rispetto alle “entità organizzative” (rectius personale in servizio e dimensione demografica) delle amministrazioni coinvolte; ed, inoltre, appare alquanto suggestivo che tali riforme debbano avvenire secondo la “clausola di invarianza”, come recita testualmente l’articolo 2, comma 1 della Legge n.190/2012.

Non è dubitabile che le pubbliche amministrazioni siano “soffocate dalla trasparenza... a oggi sono circa 270 gli obblighi che le leggi impongono alla p.a.”¹⁵, con l’esigenza di semplificare gli adempimenti e renderli coerenti e ragionevoli con le dimensioni dei singoli Enti, specie per i Comuni sotto i 5.000 abitanti; tale esigenza di semplificazione è stata manifestata dalla stessa A.N.AC. nel “**Rapporto sul primo anno di attuazione della Legge n.190/2012**” (a cui si rinvia per dovuta lettura).

Giova, allora, rilevare che il Ministero dell’Interno con Decreto 16 marzo 2011 “Rapporti medi dipendenti-popolazione validi per gli enti in condizioni di dissesto, per il triennio 2011-2013” ha individuato “**per il triennio 2011-2013, i rapporti medi dipendenti-popolazione validi per gli enti in condizione di dissesto sono i seguenti: Comuni fascia demografica rapporto medio dipendenti-popolazione fino a 999 abitanti 1/98; da 1000 a 2999 abitanti 1/130; da 3000 a 9.999 abitanti 1/144**”.

Traslando tali “rapporti dimensionali” con la realtà comunale, si può facilmente constatare che la struttura del Comune è ben al di sotto dei rapporti indicati:

- abitanti al 31.12.2013 numero 2480;
- personale dipendente in servizio pari a 6 unità;
- rapporto 1/130 pari a 19,07 unità.

Ciò posto, si è provveduto ad aggiornare, con le indicazioni del P.N.A., il “Piano Triennale sulla trasparenza e provvisorio “Anticorruzione” (**già adottato con deliberazione di Giunta comunale n.55/2013**), con la compilazione delle schede di rilevazione (n.12 allegate al Piano)¹⁶ e l’indicazione di misure da adottare dai singoli responsabili di area e procedimento, tenendo presente la costante “formazione” (attraverso “note informative” inviate a tutti i Responsabili di procedimenti) e “giornate di formazione” a tutto il personale dipendente sui temi della “legalità” (vedi, incontri 23 maggio – 9 ottobre 2013 presso la sede dell’Unione dei Colli Euganei a Baone e del Comune di Sant’Elena) a cura del Responsabile della prevenzione della corruzione (alias il “Segretario Comunale”), nonché un decalogo di condotte indicato dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato (A.G.C.M.) **nella seduta del 18 settembre 2013** “Vademecum per le stazioni appaltanti, volto all’individuazione di criticità concorrenziali nel settore degli appalti pubblici” e a cura dell’OCDE “**Linee guida per la lotta contro le turbative d’asta negli appalti pubblici**” (febbraio 2009 citato nel Vademecum del AGCM).

Il P.T.P.C. viene adottato alla Giunta comunale (vedi A.N.AC **Delibera n. 12/2014: In tema di organo competente ad adottare il piano triennale di prevenzione della corruzione negli enti locali**).

Il P.T.P.C. rinvia nel dettaglio alle norme di legge citate, comprese le direttive, le deliberazioni, i pareri dei soggetti e delle Autorità coinvolte (vedi i collegamenti ipertestuali).

¹⁴ T.A.R. Marche, sez. I, 23 maggio 2013, n. 370.

¹⁵ MACHEDA, **Trasparenza, p.a. ingabbiate. Sono circa 270 gli obblighi a oggi imposti agli uffici**, ItaliaOggi, 2 gennaio 2014, pag.25.

¹⁶ La c.d. mappatura dei processi, concetto più ampio del procedimento.

PARTE I SOGGETTI – MATERIE -MISURE

1. CORRUZIONE E SOGGETTI COINVOLTI

Il concetto di corruzione che viene preso a riferimento dalla Legge n.190/2012, nel P.N.A. è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte d'un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

Non esiste un'unica definizione uniforme di tutti gli elementi costitutivi della corruzione.

Una definizione piuttosto tradizionale, adottata dalla Banca mondiale e dall'organizzazione non governativa ***Transparency International***, presenta la corruzione come “*l'abuso di una posizione di responsabilità pubblica per ottenere un indebito profitto privato*”; sembra, tuttavia, più adeguata una definizione più ampia quale quella adottata nel “*Programma globale contro la corruzione*” delle Nazioni Unite, ossia “*l'abuso di potere ai fini di un profitto privato*”, che ricomprende, in tal modo, nel suo campo di applicazione tanto il settore pubblico che il settore privato.

Le principali variabili che orientano il calcolo economico della corruzione potrebbe essere ripreso nella formula: **C=M+D-T-A** (il livello di corruzione (C) si associa alla presenza di posizioni monopolistiche di rendita (M) e all'esercizio di poteri discrezionali (D), ed è inversamente collegato al grado di trasparenza (T) e di *accountability* (A) (o *responsabilizzazione*) degli agenti, a sua volta dipendente dalla circolazione di informazioni e dall'efficacia dei controlli istituzionali e sociali sul loro operato¹⁷).

Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica (cfr. artt. 318, 319 e 319 ter del Codice penale) 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.

La strategia nazionale di prevenzione della corruzione è attuata mediante l'azione sinergica dei seguenti soggetti (**vedi allegato 1 del P.N.A** “*soggetti, azioni e misure finalizzati alla prevenzione della corruzione*”):

1. l'Autorità nazionale anticorruzione (A.N.AC ex CIVIT)¹⁸, svolge funzioni di raccordo con le altre Autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo per la verifica dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni nonché sul rispetto della normativa in materia di trasparenza (art. 1, commi 2 e 3, Legge n.190/2012)¹⁹;
2. la Corte di Conti, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo;
3. il Comitato interministeriale, che ha il compito di fornire direttive attraverso l'elaborazione delle linee di indirizzo (art. 1, comma 4, Legge n.190/2012);
4. la Conferenza unificata che è chiamata a individuare, attraverso apposite intese, gli adempimenti e i termini per l'attuazione della legge e dei decreti attuativi con riferimento a regioni e province autonome, agli enti locali, e agli enti pubblici e soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo (art. 1, commi 60 e 61, Legge n.190/2012);
5. il Dipartimento della Funzione Pubblica, che opera come soggetto promotore delle strategie di prevenzione e come coordinatore della loro attuazione (art. 1, comma 4, Legge n.190/2012);

¹⁷ KLITGAARD, *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press, 1988.

¹⁸ L'Autorità nazionale anticorruzione (A.N.AC) è stata individuata nella Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) istituita dall'articolo 13 del **Decreto Legislativo n. 150/2009**.

¹⁹ Cfr. A.N.AC. “**Rapporto sul primo anno di attuazione della legge n. 190/2012**”.

6. i Prefetti che forniscono supporto tecnico e informativo agli enti locali (art. 1, comma 6, Legge n.190/2012);

7. la Scuola Superiore Pubblica Amministrazione, che predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali (art. 1, comma 11, Legge 190/2012);

8. le pubbliche amministrazioni, che attuano ed implementano le misure previste dalla legge e dal P.N.A. - Piano nazionale anticorruzione (art. 1, Legge n.190/2012) anche attraverso l'azione del "Responsabile della prevenzione della corruzione" identificato nel Segretario comunale;

9. gli enti pubblici economici e i soggetti di diritto privato in controllo pubblico, che sono responsabili dell'introduzione ed implementazione delle misure previste dalla legge e dal P.N.A. (art. 1, Legge n.190/2012).

Nel Comune il Sindaco e la Giunta comunale sono gli organi di indirizzo politico coinvolti nella strategia di prevenzione della corruzione: il Sindaco designa il Responsabile della Prevenzione della corruzione individuato nel Segretario comunale, mentre la Giunta adotta il P.T.P.C. e i suoi aggiornamenti, inoltre adotta anche tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione.

In modo specifico "il Responsabile della prevenzione della corruzione" svolge i compiti seguenti (cfr. art.1, commi 8 ss. della Legge n.190/2012):

a) entro il 31 gennaio di ogni anno, propone all'organo di indirizzo politico l'approvazione del Piano triennale di Prevenzione della Corruzione e il suo aggiornamento;

b) entro il 31 gennaio di ogni anno, definisce le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione: in considerazione del personale in servizio, la formazione viene stilata con note informative periodiche e giornate di formazione specifica a cura del Responsabile della prevenzione della corruzione o di altri soggetti qualificati;

c) verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del P.T.P.C. attraverso il collegamento con i controlli interni, di cui al Decreto Legge 10 ottobre 2012, n. 174 recante "**Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012**". In sede di controlli successivi, di cui al Regolamento dei controlli, approvato **con deliberazione di Consiglio comunale n.4 del 2 febbraio 2013**, si provvederà a verificare il P.T.P.C. con riferimento agli atti adottati;

d) propone la modifica del P.T.P.C., anche a seguito di accertate significative violazioni delle prescrizioni, così come qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività del Comune;

e) d'intesa con il Responsabile di Area competente, verifica ove possibile (come rilevato nelle premesse) l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività per le quali è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;

f) entro il 15 dicembre di ogni anno, pubblica nel sito web dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la trasmette all'organo di indirizzo;

g) nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda o qualora il Responsabile lo ritenga opportuno, il Responsabile riferisce sull'attività svolta.

I referenti del "Responsabile della prevenzione della corruzione" sono individuati nei "Responsabili di Area - Posizioni Organizzative (P.O.)".

L'Ufficio per i Procedimenti Disciplinari (che ciascuna amministrazione deve obbligatoriamente istituire) propone l'aggiornamento del "Codice di comportamento" adottato dal Comune e sanziona i comportamenti che si discostano dalle prescrizioni del Codice.

Le P.O. per l'area di rispettiva competenza:

1. svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile della Prevenzione, dei referenti e dell'Autorità di vigilanza (in senso lato)²⁰;
2. partecipano al processo di gestione del rischio, collaborando insieme al Responsabile della prevenzione della corruzione per individuare le misure di prevenzione;
3. assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e l'attuazione delle misure di prevenzione programmate nel P.T.P.C.;
4. propongono le misure di prevenzione ulteriori;
5. adottano le misure gestionali finalizzate alla gestione del rischio di corruzione, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e rotazione del personale assegnato;
6. osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, comma 14, della Legge n.190/2012).

I dipendenti e i collaboratori del Comune partecipano al processo di gestione del rischio, osservando le misure contenute nel P.T.P.C., segnalando le situazioni di illecito o conflitto di interesse al proprio Responsabile di Area, quest'ultimo al Responsabile della prevenzione della corruzione o all' Ufficio dei procedimenti disciplinari (U.P.D.).

È d'obbligo precisare che il presente P.T.P.C. è l'aggiornamento di quello provvisorio che ha già visto coinvolti i dipendenti del Comune.

2. IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE (P.T.P.C.)

A livello periferico, la Legge n. 190/2012 impone all'organo di **indirizzo politico** l'adozione del "*Piano triennale di prevenzione della corruzione*" (P.T.P.C.).

Il P.T.C.P. reca un nucleo minimo di dati e informazioni che saranno trasmessi in formato elaborabile al Dipartimento della Funzione Pubblica attraverso moduli definiti in raccordo con A.N.AC.

Secondo il P.N.A. (pag. 27 e seguenti), il P.T.P.C. reca una serie di informazioni per elaborare il Piano, rilevando che la partecipazione è avvenuta coinvolgendo il personale dipendente già negli incontri di formazione e nei colloqui di servizio, mentre la partecipazione esterna è avvenuta in sede di predisposizione del Codice di comportamento (attraverso avviso pubblicato nel sito istituzionale) e la trasmissione del Piano provvisorio ai soggetti interessati.

Una volta adottato il P.T.C.P. sarà trasmesso e pubblicato per acquisire proposte, integrazioni, suggerimenti ai dipendenti comunali, all'OIV, al Revisore dei Conti, al Prefetto di Padova, alle OO.SS.AA. e Provinciali, alle Associazioni consumatori nazionali, all'A.N.AC. e pubblicato sul sito istituzionale (vedi *infra*).

La Gestione del rischio (vedi 12 schede di rilevazione allegate) contiene:

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

3. FORMAZIONE

La formazione costituisce una "**MISURA**" di contrasto alla corruzione e coinvolge tutto il personale dipendente²¹.

²⁰ Cfr. l'art. 16 D.Lgs. n.165/2001; l'art. 20 del D.P.R. n.3/1957; l'art.1, comma 3, della Legge n. 20/1994; l'art. 331 c.p.p.

²¹ L'articolo 7 - *bis* del Decreto Legislativo 165/2001 imponeva a tutte le P.A. la pianificazione annuale della formazione ed è stato abrogato dal **D.P.R. 16 aprile 2013 numero 70**. L'articolo 8 del D.P.R. 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 sono rappresentate

Allo scopo, in sede di adozione del P.E.G. – P.D.O., tra gli obiettivi primari vi è la realizzazione di almeno un incontro di formazione rivolto a tutti i responsabile dei procedimenti (almeno quattro ore annuali).

Inoltre, la formazione viene effettuata attraverso l'invio di circolari, note informative, incontri collettivi e/o individuali e/o di servizio.

In prima applicazione, per l'anno 2014, i temi individuati sono: la redazione degli atti amministrativi e del procedimento alla luce della disciplina del P.T.C.P.; l'illustrazione del P.T.C.P. e del Codice di comportamento; gli adempimenti in materi di pubblicazioni.

Successivamente le tematiche vengono riproposte alla luce delle novità normative e/o individuate in sede di programmazione annuale della formazione.

Pare giusto rilevare che sulla formazione il Comune è assoggettato al limite di spesa fissato dall'articolo 6 comma 13 del **D.L. 78/2010** (50% della spesa 2009), ferma restando l'interpretazione resa dalla **Corte costituzionale, sentenza 182/2011**, in merito alla portata dei limiti di cui all'articolo 6 del D.L. 78/2010 per gli enti locali, ha chiarito che i suddetti limiti di spesa sono da considerarsi complessivamente e non singolarmente.

Sul punto specifico vedi Corte Conti, sez. controllo Emilia Romagna deliberazione n.276 del 20 novembre 2013 dove si postula la deroga ai citati limiti di spesa: **“In conclusione, il Comune potrà legittimamente derogare, per l'attività formativa di cui al quesito e con l'avvertenza di cui al punto precedente, al tetto di spesa definito dall'art.6, comma 13 del D.L. 78/2010, con l'ulteriore avvertenza, peraltro, che le iniziative formative devono tenere conto anche del possibile contributo degli operatori interni, “inseriti come docenti nell'ambito di percorsi di aggiornamento e formativi in house” (da Piano Nazionale Anticorruzione)”**.

4. CODICE DI COMPORTAMENTO

Il Codice di comportamento è stato adottato con provvedimento di Giunta comunale n.84 del 12 dicembre 2013, a seguito di procedura aperta, trasmesso ai soggetti indicati al punto 4 del deliberato (*“a tutti i dipendenti ed esperti in carica, nonché ai collaboratori a qualsiasi titolo, anche professionale, di imprese fornitrici di servizi in favore dell'amministrazione, nonché alle RSU aziendali, all'OIV e al Revisore dei Conti del Comune, ed alle OO.SS. di categoria e comunicato alla A.N.AC.”*), **pubblicato sul sito istituzionale**.

Il Codice di comportamento²² indica una serie di **“MISURE OBBLIGATORIE”** da adottare da parte dei Responsabili di procedimento in piena adesione ai precetti del P.N.A. e della Legge n.190/2013: si rinvia espressamente (*per relationem*) al Codice citato, quale parte integrante al P.T.C.P.

5. LA TRASPARENZA (PIANO TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITÀ – P.T.T.I.)

Lo strumento principale per contrastare il fenomeno della corruzione è la trasparenza dell'attività amministrativa, elevata dal comma 15, dell'articolo 1, della Legge n.190/2012 a *“livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione”*.

Il **Decreto legislativo 14 marzo 2013 numero 33** di *“riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”* impone

le esigenze formative delle singole amministrazioni. Tali Piani sono trasmessi al DFP, al Ministero dell'economia e delle finanze e al Comitato per il coordinamento delle scuole pubbliche di formazione che 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.

²² Sulle modalità di redazione del codice, vedi **Delibera A.N.AC. n.75 del 24 ottobre 2013**.

precisi obblighi di pubblicità e informazione: la “trasparenza” è intesa come accessibilità totale alle informazioni concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche: la “trasparenza” risulta tra le “**MISURE OBBLIGATORIE**” che viene garantita con la pubblicazione di cui alla norma citata.

Il P.T.T.I. è stato adottato con deliberazione di **Giunta comunale n. 55 del 27 giugno 2013** e viene aggiornato con il presente P.T.P.C. per costituire parte integrante e sostanziale.

Il P.T.P.C., contenente il P.T.T.I., verrà trasmesso al “*Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti*” (**C.N.C.U.**), quale organo rappresentativo delle associazioni dei consumatori e degli utenti a livello nazionale e aggiornato annualmente in coincidenza dell’aggiornamento del P.T.P.C.

È da rilevare che in questa ottica di accessibilità *on line* (vedi, il **Codice dell’amministrazione digitale, ex D.Lgs. n.82/2015**) il nuovo istituto dell’“*Accesso Civico*” risponde compiutamente al principio di “trasparenza”, sia sotto l’aspetto dell’accesso agli atti che dell’efficacia provvedimento (qualora prevista dalla legge)²³.

Le norme coesistono con il diritto di accesso stabilito dalla **Legge n.241/90** e dall’**art.10 del D.Lgs. n.267/2000 (T.U.E.L.)**. Il nuovo istituto giuridico impone alle pubbliche amministrazioni di rendere pubblici i documenti e riconosce al cittadino il diritto di richiederli, senza dimostrare un interesse differenziato, qualora le amministrazioni abbiano omesso di pubblicarli.

La richiesta di “*accesso civico*” non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente e, quindi, non deve essere motivata. È gratuita e va presentata al Responsabile della trasparenza dell’amministrazione obbligata alla pubblicazione, il quale è chiamato a pronunciarsi sull’istanza.

In prima applicazione, è il Segretario Comunale, il quale è titolare del potere sostitutivo in caso di inadempimento dei singoli Responsabili delle pubblicazioni (di seguito indicati).

È da precisare che per le pubblicazioni e le comunicazioni all’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (A.C.V.P.) il Responsabile della trasparenza viene individuato nel Responsabile dell’Ufficio Tecnico, quale “**Responsabile dell’Anagrafe per la Stazione Appaltante**” (RASA), con tutti i compiti della compilazione ed aggiornamento dell’Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA).

Secondo le indicazioni contenute nella **Delibera n.50/2013 della CIVIT**, il P.T.T.I. è parte del P.T.P.C. e si collega al “*Piano delle performance*” per costituire un modello unitario che coinvolge tutti i soggetti e le attività del Comune: tra gli obiettivi del P.E.G. – P.D.O. per il corrente anno 2014 vi sarà il completamento di tutti gli oneri di trasparenza individuati dal D.Lgs. n.33/2013 e rendicontati in sede di verifica – monitoraggio dall’O.I.V. Inoltre, in sede di controllo successivo di regolarità amministrativa, gli atti verranno verificati sotto il profilo del rispetto del P.T.T.I.

L’insieme dei “*Piani*” rafforza i vincoli della “trasparenza” con la pubblicazione sul sito *internet* di tutte le pubbliche amministrazioni delle informazioni essenziali previste dal Legislatore, e nello specifico nella sezione indicata come “*Amministrazione trasparente*” al posto di quella denominata “*Trasparenza, valutazione e merito*”, prevista dal D.Lgs. n.150/2009.

Le “**MISURE**” in esame danno attuazione ai principi costituzionali “*di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell’utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione*” e costituiscono, altresì, livelli minimi essenziali delle prestazioni che devono essere erogate dalle P.A.: hanno natura obbligatoria.

Il Legislatore impone il rispetto di alcune prescrizioni per quanto riguarda le caratteristiche del sito e il contenuto minimo delle informazioni ivi pubblicate, oltre a definire “*formato e dati di tipo aperto*” (**cfr.**

²³ Risponde sotto il profilo erariale colui che provvede alla liquidazione del corrispettivo ad un professionista per gli incarichi di collaborazione senza che si sia previamente pubblicato sul sito *web* dell’Amministrazione il relativo provvedimento di conferimento, completo di indicazione del soggetto percettore, della ragione dell’incarico e dell’ammontare erogato, Corte Conti, Sezione Giurisdizionale Molise, sent. n. 48 del 29 aprile 2013.

allegato 2 “Documento tecnico sui criteri di qualità della pubblicazione dei dati” della Delibera n.50/2013 CIVIT).

In particolare, le informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria rivestono carattere pubblico, devono poter essere utilizzate in modo gratuito da parte degli utenti e, in linea generale, devono essere trattate in modo da consentirne la indicizzazione e la rintracciabilità tramite i motori di ricerca.

La tutela della riservatezza (cd. *privacy*) deve essere garantita attraverso la previsione di forme specifiche di pubblicazione per i dati sensibili e giudiziari, nonché attraverso la garanzia dell’anonimato per le informazioni personali (nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l’accesso è consentito nei limiti in cui sia “*strettamente indispensabile*” e nei termini previsti dall’articolo 60 del **Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n.196** in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale); inoltre obblighi di riservatezza vanno disposti in occasione della pubblicazione di dati concernenti valutazioni individuali o organizzative: in questo caso, come in presenza di dati sensibili, si procederà ad oscurare il dato, ovvero a porre come riferimento i numeri di protocollo, ovvero a inserire la dicitura “*omissis*” (cfr. Garante per la protezione dei dati personali, documento n.276 del 4 ottobre 2012 **doc. web n. 2089238**; n.431 del 3 ottobre 2013 **doc. web n. 2747867**).

In relazione a questo ultimo aspetto, si da attuazione alle Direttive del Garante per la protezione dei dati personali (**<http://www.garanteprivacy.it/>**): Linee guida del Garante per posta elettronica e internet - 1° marzo 2007, n.13; Internet: sui siti di comuni e province trasparenza, ma con dati personali indispensabili - 19 aprile 2007, n.17; Linee guida in materia di trattamento di dati personali di lavoratori per finalità di gestione del rapporto di lavoro in ambito pubblico - 14 giugno 2007, n.23; Linee guida in materia di trattamento di dati personali contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato da soggetti pubblici per finalità di pubblicazione e diffusione sul web - 2 marzo 2011, n.88.

È noto, altresì, che nel trattamento effettuato da soggetti pubblici i “*dati idonei a rivelare lo stato di salute non possono essere diffusi*” (art. 22, comma 8, del Codice, nonché art. 65, comma 5 e art. 68, comma 3, del Codice) e che, pertanto, è vietata la diffusione di dati da cui si possa desumere lo stato di malattia o l’esistenza di patologie dei soggetti interessati, compreso qualsiasi riferimento alla condizioni di invalidità, disabilità o *handicap* fisici e/o psichici (cfr., fra gli altri, i provvedimenti del Garante per la protezione dei dati personali del 4 aprile 2013, doc. web n. **2473879**, n. **2448446**, n. **2433468**, n. **2452536**).

Ne consegue che i dati sensibili o quelli in grado di creare una situazione di disagio per l’interessato (secondo le formulazioni del Garante per la protezione dei dati personali) non vanno mai pubblicati, e in ogni caso è vietato pubblicare e diffondere informazioni sulla salute e informazioni eccedenti che possano creare disagio alla persona o esporla a conseguenze indesiderate.

Si richiamano i principi: necessità (individuare l’obbligo o meno di pubblicità legale); proporzionalità (pertinenza e non eccedenza); diritto all’oblio del soggetto interessato coinvolto attraverso tecniche informatiche che escludano l’indicizzazione²⁴.

MISURE DA ADOTTARE:

- a. su ogni comunicazione e/o documento dovrà essere indicato (onere informativo) l’indirizzo del sito e della *pec* istituzionale, il nominativo del Responsabile del procedimento (il titolare della competenza), il nominativo del Responsabile della trasparenza e di colui che ha il potere sostitutivo (Segretario comunale), i termini di conclusione del procedimento, i recapiti telefonici e gli orari di apertura al pubblico;
- b. nella comunicazione - in ogni caso - debbono essere indicati: l’Amministrazione competente, l’oggetto del procedimento promosso, l’ufficio e la persona responsabile del procedimento, l’ufficio in cui si può prendere visione degli atti;

²⁴ La pubblica amministrazione commette illecito se effettua il trattamento di un dato sensibile che risulti eccedente le finalità pubbliche da soddisfare, Cass. Civ., sez.I, 13 febbraio 2012, n.2034.

c. la comunicazione deve contenere la data entro la quale deve concludersi il procedimento e i rimedi esperibili in caso di inerzia dell'amministrazione, compreso l'indennizzo in caso di ritardo (cfr. [l'articolo 28 del D.L. n. 69/2013](#));

d. nei procedimenti ad iniziativa di parte, la data di presentazione della relativa istanza (ex art. art.8 della Legge n.241/90);

Il responsabile del procedimento provvede a dare notizia dell'avvio del procedimento mediante comunicazione personale, e preferibilmente mediante *e – mail* o *pec*.

Il sito deve essere costantemente aggiornato, comprensibile per gli utenti e di facile consultazione, le informazioni devono essere pubblicate nel cosiddetto "*formato aperto*" e devono contenere la citazione della fonte.

Il contenuto del "*Programma triennale per la trasparenza e l'integrità*" prevede:

1. le iniziative da assumere per garantire un adeguato livello di trasparenza, lo sviluppo della cultura dell'integrità e la regolarità per quanto riguarda la trasmissione dei flussi di informazione previsti dal legislatore come obbligatori (vedi l'attività di formazione);

2. interventi finalizzati a garantire il massimo di trasparenza in ognuna delle fasi dei cicli di gestione della *performance* ed obbligo di illustrarne i tratti essenziali nelle "*giornate sulla trasparenza*".

Al Responsabile per la trasparenza sono posti i seguenti obblighi: predisposizione ed aggiornamento del P.P.T.I.; verifica in sede di controllo successivo di regolarità amministrativa per gli atti soggetti a controllo; segnalazione all'organo di indirizzo politico (Sindaco), all'organismo indipendente di valutazione (O.I.V.), all'Autorità nazionale anticorruzione (A.N.AC.) e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina, del mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

In relazione a tali adempimenti è obbligo da parte dell'Organo elettivo (Sindaco) individuare il Responsabile dell'attività gestionale (da svolgere in convenzione se non presente all'interno dell'Ente), atteso che il Responsabile dell'anticorruzione (*alias* il Segretario comunale) non può essere Responsabile dell'ufficio disciplinare cd. U.P.D. (la CIVIT, nel marzo 2013, ha così disposto "*la Commissione ha espresso l'avviso che, anche alla luce di quanto previsto dalla circolare n.1/2013 del Dipartimento della Funzione pubblica, il responsabile della prevenzione della corruzione non può rivestire contemporaneamente il ruolo di responsabile dell'ufficio per i procedimenti disciplinari, versandosi in tale ipotesi in una situazione di potenziale conflitto di interessi*"), similmente dell'OIV o Nucleo di valutazione.

Sono disposte specifiche sanzioni a carico dei Responsabili di Area e dei procedimenti nei casi di inadempimento.

L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente o la mancata predisposizione del "*Programma triennale per la trasparenza e l'integrità*" costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale dei responsabili.

Si riporta la Struttura delle informazioni da pubblicare sul sito istituzionale dai responsabili individuati.

Il Responsabile della gestione del sito è il Responsabile dell'Area Tecnica (R3).

Il Responsabile per le verifiche documenti tra amministrazioni (D.P.R. n.445/2000) è il Responsabile Area Amministrativa - Contabile (R1).

Il Responsabile per la trasparenza e per il potere sostitutivo è individuato - in prima applicazione - nel Segretario comunale (norme di riferimento: Legge n.241/90; n.190/2012 e il D.Lgs. n. 33/2013), salvo il Responsabile delle comunicazioni e adempimenti dell'A.V.C.P. (Rasa) individuato nel Responsabile dell'Area Tecnica (R3).

MISURE DA ADOTTARE OBBLIGATORIE:

i Responsabili di Area (P.O.) sono responsabili dell'inserimento dei dati e del contenuto delle Sezioni, i quali potranno individuare i singoli responsabili di procedimento per l'inserimento dei dati nel sito parte

“Amministrazione Trasparente”, secondo il modello indicato nella Delibera n.50/2013 CIVIT “**All. 1 – Obblighi di pubblicazione ERRATA CORRIGE E INTEGRAZIONI- formato excel (settembre 2013)**”;

b. i Responsabili di Area (P.O.) sono responsabili del contenuto delle Sezioni, i quali potranno individuare i singoli responsabili per l’inserimento dei dati.

Salvo diversa determinazione della P.O. i Responsabili dell’inserimento dei dati sono:

P.O. R1 - Area Amministrativa - Contabile: Donata Simonato.

P.O. R2 - Area Demografica – Sociale: Alexandra Bonaldo.

P.O. R3 - Area Tecnica: Paolo Fogo.

c. nello schema che segue vengono stabiliti i Responsabili delle singole sezioni.

I termini di applicazione delle norme sulla trasparenza sono definiti dall’articolo 49 del D.Lgs. n.33/2013, nel dal comma 60 della Legge n.190/2013, nella Delibera n.50/2013 CIVIT (si rinvia *per relationem*).

La sezione del sito istituzionali denominata “Amministrazione trasparente” deve essere organizzata in sotto-sezioni all’interno delle quali devono essere inseriti i documenti, le informazioni e i dati previsti dal Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n.33.

Le sotto-sezioni di primo e secondo livello e i relativi contenuti sono indicati nella Tabella che segue.

Le sotto-sezioni devono essere denominate esattamente come indicato in Tabella: **si rinvia all’allegato I della Delibera n.50/2013, sia per il contenuto dei dati che per l’aggiornamento.**

Nel servizio sono indicati i singoli responsabili (ovvero, i responsabili per gli atti di competenza dell’Area di riferimento).

Note esplicative:

“All’adozione” (A.D.) al momento dell’adozione dell’atto, o di modifiche.

“Segretario comunale” (S.G.).

“Posizioni Organizzative” (P.O.).

La periodicità delle informazioni viene definita dalla Legge, o in mancanza coincide con le modifiche – aggiornamento dei provvedimenti o degli atti (A.D.).

Viene garantito il “diritto all’oblio” (cfr. l’articolo 8 del **D.Lgs. 33/2013**), come diritto alla corretta e aggiornata rappresentazione dell’informazione secondo i principi di proporzionalità, attinenza, eccedenza, essenzialità, al fine di “ottenere la sottrazione all’indicizzazione, da parte di motori di ricerca generalisti, di dati personali non attuali e non contestualizzati, “idonei a ledere il diritto all’immagine”..., contenuti in atti di sindacato ispettivo (cfr., in particolare, le sentenze 28 novembre 2011, n. 21961 e 13 febbraio 2012, n. 1213, della I Sezione” del Tribunale di Roma)²⁵.

La pubblicazione deve avvenire, di norma, entro il mese di adozione degli atti, salvo per quelli la cui efficacia coincide con la pubblicazione; l’aggiornamento è previsto direttamente dalla legge o in mancanza a scadenza di norma annuale.

A scadenza almeno annuale si procede ad una verifica - aggiornamento dei dati, provvedimenti e atti pubblicati, salvo diversa periodicità prevista dalla Legge (es. tassi di assenza: trimestrale ex ultimo comma articolo 16, D.Lgs. n.33/2013).

Il Responsabile dell’U.T.C. (R5) si occupa delle pubblicazioni indicate dall’Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP), comprese le informazioni di cui all’articolo 1, commi 27, 16 lett.b) della Legge n.190/2013 (vedi **comunicato congiunto CIVIT – AVCP del 25 giugno 2013, Adempimenti nei confronti dell’Avcp - art.1 L.190/2012 Pubblicate le FAQ sugli adempimenti di cui all’art.1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n.190**).

²⁵ Garante della protezione dei dati personali, “**Diritto all’oblio negli atti parlamentari. Il Presidente Antonello Soro scrive alla Presidente della Camera dei Deputati, Laura Boldrini**”, Roma, 25 novembre 2013. Vedi anche Newsletter 21 - 27 marzo 2005 del Garante “**Internet: motori di ricerca e diritto all’oblio Soluzione tecnica individuata dal Garante per garantire la trasparenza, ma evitare le “gogne” elettroniche**”.

MISURE DA ADOTTARE OBBLIGATORIE: a norma del comma 32, dell'articolo 1 della legge 190/2012, per ciascuna gara il Responsabile del procedimento è tenuto a pubblicare nel sito (*Amministrazione Trasparente*): a) la struttura proponente; b) l'oggetto del bando; c) l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte; d) l'aggiudicatario; e) l'importo di aggiudicazione; f) i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura; g) l'importo delle somme liquidate; h) il codice CIG. Ne consegue che in sede di predisposizione delle determinazioni di individuazione del soggetto aggiudicatario i Responsabili di procedimento dovranno inserire una tabella riportante le indicazioni richieste dalla citata norma e dall'AVCP (inferiori a euro 40.000: CIG, struttura proponente, oggetto dell'affidamento, procedura di scelta del contraente, aggiudicatario, importo d'affidamento; superiori a euro 40.000: CIG, struttura proponente, oggetto del bando, procedura di scelta del contraente, elenco degli operatori invitati a presentare offerta, aggiudicatario, importo d'affidamento, tempi di completamento dell'opera – servizio - fornitura, importo delle somme liquidate).

Entro il 31 gennaio di ogni anno, tali informazioni, relativamente all'anno precedente a cura del RASA (il Responsabile dell'UTC – R3) sono pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici, il tutto secondo le indicazioni dell'AVCP. Tali informazioni vanno pubblicate nel sito *web* in una sezione liberamente consultabile da tutti i cittadini, catalogate in base alla tipologia di stazione appaltante e per regione. L'AVCP ha fissato le modalità tecniche per pubblicare e trasmettere le suddette informazioni con **la deliberazione numero 26 del 22 maggio 2013, oggetto d'apposito comunicato del Presidente dell'AVCP del 22 maggio 2013.**

Le pubblicazioni sul sito istituzionale "*Amministrazione Trasparente*" sono riferite alle materie e funzioni non trasferite ad altri soggetti.

La tabella sotto riportata identifica i soggetti responsabili dell'inserimento dati e del contenuto dell'obbligo (**cf. Allegato I della Delibera n.50/2013 CIVIT**). In mancanza di individuazione del soggetto Responsabile dell'inserimento dei dati sotto riportati la competenza è attribuita al Responsabile dell'Area Amministrativa (R1) o altro soggetto individuato dal Responsabile della Trasparenza (S.G.).

Le pubblicazioni nel sito "*Amministrazione Trasparente*" sono da considerare "**MISURE OBBLIGATORIE**" per adempiere agli obblighi di trasparenza individuati nella Legge n.190/2012 e nel D.Lgs. n.33/2013.

Denominazione sezione 1° livello	Denominazione sotto-sezione 2° livello	Contenuti (riferimento al D.Lgs. n.33/2013 e Delibera n.50/2013 CIVIT)	Servizio responsabile dell'alimentazione del dato
Disposizioni generali	Programma per la Trasparenza e l'Integrità	Art. 10, c. 8, lett. a	R1.
	Atti generali	Art. 12, c. 1, 2	P.O.
	Attestazioni Oiv	Art.14, c.4, lett. g) D.Lgs. 150/2009	R1
	Oneri informativi per cittadini e imprese – Burocrazia zero	Art. 34, c. 1, 2	R3
Organizzazione	Organi di indirizzo politico-amministrativo ²⁶	Art. 13, c. 1, lett. A Art. 14	R1
	Sanzioni per mancata comunicazione dei dati	Art. 47	R1

²⁶ Cfr. ANAC **Delibera n.65/2013 in tema di "Applicazione del l'art. 14 del d.lgs n. 33/2013 - Obblighi di pubblicazione concernenti i componenti degli organi di indirizzo politico" 31 luglio 2013.**

	Articolazione degli uffici	Art. 13, c. 1, lett. b, c	R1
	Telefono e posta elettronica	Art. 13, c. 1, lett. d	R1
Consulenti e collaboratori	Da pubblicare in tabelle	Art. 15, c. 1, 2	R1
Personale	Incarichi amministrativi di vertice	Art. 15, c. 1, 2 Art. 41, c. 2, 3	R1
	Dirigenti	Art. 10, c. 8, lett. d Art. 15, c. 1, 2, 5 Art. 41, c. 2, 3	R1
	Posizioni organizzative	Art. 10, c. 8, lett. d	R1
	Dotazione organica, conto annuale del personale, costo personale a tempo indeterminate	Art. 16, c. 1, 2	R1
	Personale non a tempo indeterminate (da pubblicare in tabelle)	Art. 17, c. 1, 2	R1
	Tassi di assenza	Art. 16, c. 3	R1
	Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti	Art. 18, c. 1	R1
	Contrattazione collettiva	Art. 21, c. 1	R1
	Contrattazione integrative	Art. 21, c. 2	R1
	OIV, nominative, curricula e compensi	Art. 10, c. 8, lett. c	R1
Bandi di concorso	Bandi di concorso, elenco dei bandi espletati, dati relativi alle procedure (da pubblicare in tabelle)	Art. 19	R3
Performance	Piano della Performance	Art. 10, c. 8, lett. b	R1
	Relazione sulla Performance	Art. 10, c. 8, lett. b	R1
	Ammontare complessivo dei premi	Art. 20, c. 1	R1
	Dati relativi ai premi	Art. 20, c. 2	R1
	Benessere organizzativo	Art. 20, c. 3	R1
Enti controllati	Enti pubblici vigilati	Art. 22, c. 1, lett. a Art. 22, c. 2, 3	R3
	Società partecipate	Art. 22, c. 1, lett. b Art. 22, c. 2, 3	R3
	Enti di diritto privato controllati	Art. 22, c. 1, lett. c Art. 22, c. 2, 3	R3
	Rappresentazione grafica	Art. 22, c. 1, lett. d	R3
Attività e procedimenti	Dati aggregati attività amministrativa	Art. 24, c. 1	P.O.
	Tipologie di procedimento	Art. 35, c. 1, 2	P.O.
	Monitoraggio tempi procedurali	Art. 24, c. 2	P.O.
	Dichiarazioni sostitutive e	Art. 35, c. 3	R1

	acquisizione d'ufficio dei dati		
Provvedimenti	Provvedimenti organi indirizzo politico (da pubblicare in tabelle)	Art. 23	R1
	Provvedimenti dirigenti (da pubblicare in tabelle)	Art. 23	P.O.
Controlli sulle imprese		Art. 25	R3
Bandi di gara e contratti	(avvisi, informazioni, delibera a contratte, comunicazioni AVCP)	Art. 37, c. 1, 2	R3
Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici	Criteri e modalità (collegamenti con i provvedimenti e modello tabellare)	Art. 26, c. 1	R2
	Atti di concessione, Albo beneficiari	Art. 26, c. 2 Art. 27	R2.
Bilanci	Bilancio preventivo e consuntivo	Art. 29, c. 1	R1
	Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio	Art. 29, c. 2	R1
Beni immobili e gestione patrimonio	Patrimonio immobiliare	Art. 30	R3
	Canoni di locazione o affitto	Art. 30	R3
Controlli e rilievi sull'amministrazione	Rilievi organi di controllo e revisione, Rilievi Corte dei Conti	Art. 31, c. 1	R1
Servizi erogati	Carta dei servizi e standard di qualità	Art. 32, c. 1	R3
Servizi erogati Pagamenti dell'amministrazione	Costi contabilizzati	Art. 32, c. 2, lett. a Art. 10, c. 5	R1 – R3
	Tempi medi di erogazione dei servizi	Art. 32, c. 2, lett. b	R1 – R3
	Liste di attesa	Art. 41, c. 6	R1 – R3
	Indicatore di tempestività dei pagamenti	Art. 33	R1 – R3
Pagamenti dell'amministrazione Opere pubbliche	IBAN e pagamenti informatici	Art. 36	R3
	Opere pubbliche, relazioni annuali, documenti di programmazione	Art. 38	R3
Pianificazione e governo del territorio		Art. 39	R3
Informazioni ambientali		Art. 40	R3
Interventi straordinari e di emergenza		Art. 42	R3
Altri contenuti – Corruzione – Accesso Civico	Responsabile Piani (anticorruzione, trasparenza, relazioni)	Delibere Civit Art.1, c.14 L.190/2012	R1
Altri contenuti			P.O.

La sezione “*Amministrazione trasparente*” deve essere organizzata in modo che cliccando sull’identificativo di una sotto-sezione sia possibile accedere ai contenuti della sotto-sezione stessa, o all’interno della stessa pagina “*Amministrazione trasparente*” o in una pagina specifica relativa alla sotto-sezione. L’obiettivo di

questa organizzazione è l'associazione univoca tra una sotto-sezione e uno specifico contenuto in modo che sia possibile raggiungere direttamente dall'esterno la sotto-sezione di interesse. A tal fine è necessario che i collegamenti ipertestuali associati alle singole sotto-sezioni siano mantenuti invariati nel tempo, per evitare situazioni di “*collegamento non raggiungibile*” da parte di accessi esterni.

L'elenco dei contenuti indicati per ogni sotto-sezione sono da considerarsi i contenuti minimi che devono essere presenti nella sotto-sezione stessa. In ogni sotto-sezione possono essere comunque inseriti altri contenuti, riconducibili all'argomento a cui si riferisce la sotto-sezione stessa, ritenuti utili per garantire un maggior livello di trasparenza. Eventuali ulteriori contenuti da pubblicare ai fini di trasparenza e non riconducibili a nessuna delle sotto-sezioni indicate devono essere pubblicati nella sotto-sezione “*Altri contenuti*”.

Nel caso in cui sia necessario pubblicare nella sezione “*Amministrazione trasparente*” informazioni, documenti o dati che sono già pubblicati in altre parti del sito, è possibile inserire, all'interno della sezione “*Amministrazione trasparente*”, un collegamento ipertestuale (“*link*”) ai contenuti stessi, in modo da evitare duplicazione di informazioni all'interno del sito dell'Amministrazione. L'utente deve comunque poter accedere ai contenuti di interesse dalla sezione “*Amministrazione trasparente*” senza dover effettuare operazioni aggiuntive.

PARTE II I CONTENUTI DEL PIANO

1. INDIVIDUAZIONE AREE A RISCHIO CORRUTTIVO

Nella struttura comunale vengono individuate le “*aree di rischio*”, nella quali vengono indicate le attività più esposte ai fenomeni “*corruttivi*” e così indicate:

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 – specifica attività (provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa, gestione violazione entrate comunali e rilascio attestazioni).

2. METODOLOGIA UTILIZZATA PER EFFETTUARE LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO

La valutazione del rischio deve essere 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. 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 al Comune.

I rischi sono identificati:

- a) attraverso la consultazione ed il confronto tra i soggetti coinvolti, tenendo presenti le specificità del Comune, di ciascun processo e del livello organizzativo in cui il processo si colloca;
- b) valutando i passati procedimenti giudiziari e disciplinari che hanno interessato il Comune;
- c) applicando i criteri di cui **all'Allegato 5 del P.N.A.** (discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo, economico e di immagine).

L'identificazione dei rischi a cura del Responsabile del P.T.P.C. è stata operata coinvolgendo i diversi Responsabili di Area nel corso del periodo considerato.

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 P.N.A., suggerisce criteri per stimare *"probabilità"* e *"impatto"* e, quindi, per valutare il livello di rischio.

B1. STIMA DEL VALORE DELLA PROBABILITÀ CHE IL RISCHIO SI CONCRETIZZI

Criteri e valori (o pesi, o punteggi) per stimare la *"probabilità"* sono i seguenti:

- a) **discrezionalità:** più è elevata, maggiore è la probabilità di rischio (valori da 0 a 5);
- b) **rilevanza esterna:** nessuna valore 2; se il risultato si rivolge a terzi valore 5;
- c) **complessità del processo:** se il processo coinvolge più amministrazioni il valore aumenta (da 1 a 5);
- d) **valore economico:** se il processo attribuisce vantaggi a soggetti terzi, la probabilità aumenta (valore da 1 a 5);
- e) **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);
- f) **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.

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"* (max 5).

B2. STIMA DEL VALORE DELL'IMPATTO

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

L'Allegato 5 del P.N.A., propone criteri e valori (punteggi o pesi) da utilizzare per stimare *"l'impatto"* di potenziali episodi di malaffare.

- a) **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).
- b) **Impatto economico:** se negli ultimi cinque anni sono intervenute sentenze di condanna della Corte dei Conti o sentenze di risarcimento per danni alla P.A. a carico di dipendenti, punti 5. In caso contrario, punti 1.
- c) **Impatto reputazionale:** se negli ultimi cinque anni sono stati pubblicati su giornali (o sui media in genere) articoli aventi ad oggetto episodi di malaffare che hanno interessato la P.A., fino ad un massimo di 5 punti per le pubblicazioni nazionali. Altrimenti punti 0.
- d) **Impatto organizzativo, economico e 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 e valutare 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 P.T.P.C. prevede anche misure di carattere trasversale, come:

a) la “trasparenza”, meglio descritta nella quale “sezione” del P.T.P.C. - Parte I – capitolo “5. LA TRASPARENZA (PIANO TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L’INTEGRITÀ PTTI)”, individua misure specifiche da adottare.

b) l’informatizzazione dei processi consente per tutte le attività del Comune la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce quindi il rischio di “blocchi” non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;

c) l’accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo dei dati, documenti e procedimenti consente l’apertura del Comune verso l’esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull’attività da parte del cittadino;

d) 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 P.T.P.C. sono descritte nella prima parte del Piano, capitoli “3. FORMAZIONE” e “4. CODICE DI COMPORTAMENTO” e di seguito come “3. ALTRE INIZIATIVE”.

3. ALTRE INIZIATIVE

In questo capitolo del P.T.P.C. vengono inserite “atre iniziative” quale regole di condotta nell’azione amministrativa e nell’organizzazione del lavoro.

3.1. INDICAZIONE DEI CRITERI DI ROTAZIONE DEL PERSONALE E NOMINE (MISURE OBBLIGATORIE)

Come rilevato nelle premesse la rotazione degli incarichi si rileva di difficile attuazione in relazione al personale in servizio. In ogni caso, a scadenza triennale o in occasione dell’affidamento degli incarichi di P.O. si dovrà valutare e motivare l’eventuale impossibilità della rotazione per le prestazioni fungibili, ovvero procedere con il convenzionamento dei servizi con altri Comuni²⁷.

Ogni volta che un dipendente sia coinvolto in un procedimento per reati contro la P.A. il Responsabile del servizio o con potere sostitutivo il Responsabile della prevenzione della corruzione valuta la rotazione dell’incarico (cfr. **Delibera CIVIT n.14/2013**, in tema di applicabilità dell’articolo 1, comma 46, in caso di sentenza di non doversi procedere per intervenuta prescrizione successiva a sentenza di condanna per reato contro la pubblica amministrazione).

²⁷ Cfr. Conferenza Unificata del 24 luglio 2013 ove si rileva al punto 4 “Rotazione dei dirigenti e funzionari addetti alle aree a più elevato rischio di corruzione” che “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”.

Nella determinazione degli “*arbitrati*” si rinvia espressamente alle disposizione di legge, comma 19 – 24 dell’articolo 1 della Legge n.190/2012 e A.C.V.P. Determinazione n. 6, del 18 dicembre 2013 “**Indicazioni interpretative concernenti le modifiche apportate alla disciplina dell’arbitrato nei contratti pubblici dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione**”.

3.2. REGOLE DI CONDOTTA (MISURE OBBLIGATORIE)

Nel codice di comportamento sono riportate una serie di regole di condotta: nei rapporti interni ed esterni (cfr. artt. 10, 11, 12, 14, 16); il divieto di ricevere incarichi da soggetti che nel biennio precedente hanno avuto relazioni (affidamenti, aggiudicazioni, incarichi, provvedimenti ampliativi, cfr. articolo 4) o con il Comune; obblighi informativi per evitare il conflitto di interessi e obbligo di astensione (cfr. art.5, 6, 7); misure di tutela di coloro che effettuano segnalazioni in materia di corruzione (*whistleblower*, cfr. art.8) e in ogni caso vi è la tutela dell’anonimato, il divieto di discriminazione, la segnalazione è sottratta al diritto di accesso fatta esclusione delle ipotesi descritte nel comma 2 del nuovo art. 54 *bis* del D.Lgs. n.165/2001; utilizzo delle risorse (cfr. art.13); verifiche in materia di incarichi esterni (art.15)²⁸.

Nell’affidamento degli incarichi il Responsabile del “*servizio del Personale*” verificherà eventuali conflitti di interesse e cause di inconfiribilità o incompatibilità, come previsto dal D.Lgs. n.39/2013 e n.165/2001.

Particolare attenzione dovrà essere riposta ai dipendenti che cessano il servizio per qualsiasi ragione, ai fini di verificare eventuali ipotesi previsti dal comma 16 *ter* dell’articolo 53 del D.Lgs. n.165/2001, ne consegue che per ogni contraente o affidatario dovrà essere acquisita apposita autocertificazione (ai sensi del **D.P.R. 445/2000**) che attesti l’assenza dell’impedimento o verificare tale condizione, anche in sede istruttoria (in forma libera).

Nelle Commissioni di gara o concorso ovvero nella formazione di organi o nell’assegnazione di incarichi il dipendente dovrà dichiarare l’assenza di motivi ostativi, incompatibilità o inconfiribilità, conflitti di interesse, condanne penali o procedimenti penali (ai sensi dell’art. 35-*bis* del Decreto Legislativo n.165/2001) che impediscono l’esercizio della funzione.

Nell’affidamento di incarichi, lavori, forniture e servizi il soggetto aggiudicatario o contraente od obbligato dovrà dichiarare il proprio impegno al rispetto del P.T.P.C. e/o essere informato della disciplina in esso contenuta²⁹.

I Responsabili dell’applicazioni delle sanzioni (codice della strada, violazioni norme urbanistiche, regolamenti comunali, ecc..) e della lotta all’evasione (servizio tributi) dovranno costantemente verificare i pagamenti dei soggetti obbligati, adottando tutti gli atti necessari affinché le somme accertate siano riscosse e non si producano effetti prescrittivi.

3.3. CONDOTTE A RISCHIO CORRUTTIVO E CONTRASTO CORRUTTIVO (MISURE)

Sono condotte abusive:

1. parcellizzare una commessa pubblica per andare sotto soglia e limitare le norme sulla concorrenza in sede di gare;
2. prorogare per un arco di tempo significativo un contratto pubblico al solo scopo di riaffidare il contratto;
3. costruire artificiosamente lotti di prodotti a pacchetto, comprensivi di prodotti brevettati e non brevettati (per trasferire l’esclusiva anche ai non brevettati);
4. elevare artificiosamente i requisiti di partecipazione per impedire l’accesso delle piccole imprese.

La rotazione delle ditte affidatarie costituisce una condotta che contrasta con le condotte abusive (vedi *supra*): i principi di trasparenza, rotazione, parità di trattamento ed adeguata pubblicità costituiscono

²⁸ Cfr. la disciplina del **Decreto Legislativo n.39/2013**, dell’articolo 53 del **Decreto Legislativo n.165/2001** e dell’articolo **60 del D.P.R. n.3/1957**.

²⁹ Cfr. AVCP con **Determinazione 4/2012** si è pronunciata circa la legittimità di prescrivere l’inserimento di clausole contrattuali che impongono obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti nell’ambito di protocolli di legalità/patti di integrità.

principi generali del sistema dell'evidenza pubblica, onde la loro applicazione trascende le singole tipologie di evidenza pubblica e si impone in forza dei valori comunitari e nazionali di riferimento (cfr. art. 2, 27, 30 e 125 del **codice dei contratti pubblici**).

In particolare, i “*principi di rotazione, di non discriminazione e di parità di trattamento*” non impediscono la formazione di un elenco di potenziali affidatari fra cui effettuare gli affidamenti senza gara, in quanto sotto soglia, siano essi diretti che negoziati, ma esigono che vengano chiariti con precisione i criteri di attribuzione delle singole commesse, e specificamente l'ordine nella chiamata e il numero massimo di affidamenti per singola impresa³⁰.

3.4. MONITORAGGIO DEI TEMPI (MISURE)

Il monitoraggio dei tempi di conclusione dei procedimenti viene effettuato in sede di controllo successivo di regolarità amministrativa e/o controllo di gestione. In ogni caso, ogni Responsabile del procedimento dovrà tempestivamente segnalare e motivare al Responsabile della prevenzione della corruzione tutti i provvedimenti adottati oltre i termini previsti dalla legge.

3.5. REDAZIONE PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI E PROCESSI DECISIONALI (MISURE)

I processi decisionali devono perseguire le seguenti linee procedurali:

- a) nella trattazione e nell'istruttoria degli atti si dovrà rispettare l'ordine cronologico di protocollo dell'istanza; gli atti dovranno essere redatti in modo chiaro e comprensibile con un linguaggio semplice; rispettare il divieto di aggravio del procedimento; distinguere l'attività istruttoria e la relativa responsabilità dall'adozione dell'atto finale, in modo tale che per ogni provvedimento siano coinvolti almeno due soggetti l'istruttore proponente ed il responsabile dell'Area;
- b) nella formazione dei provvedimenti, con particolare riguardo agli atti con cui si esercita ampia discrezionalità amministrativa e tecnica, motivare adeguatamente l'atto; l'onere di motivazione è tanto più diffuso quanto è ampio il margine di discrezionalità;
- c) per consentire a tutti coloro che vi abbiano interesse di esercitare con pienezza il diritto di accesso e di partecipazione, gli atti del Comune dovranno ispirarsi ai principi di semplicità e di chiarezza;
- d) nell'attività contrattuale: ridurre l'area degli affidamenti diretti ai soli casi ammessi dalla legge e/o dal regolamento comunale, privilegiare l'utilizzo degli acquisti a mezzo CONSIP e/o del mercato elettronico della pubblica amministrazione, assicurare la rotazione tra le imprese affidatarie dei contratti affidati in economia, assicurare la rotazione tra i professionisti nell'affidamenti di incarichi di importo inferiore alla soglia della procedura aperta, assicurare il confronto concorrenziale, definendo requisiti di partecipazione alla gare, anche ufficiose, e di valutazione delle offerte, chiari ed adeguati, allocare correttamente il rischio di impresa nei rapporti di partenariato, verificare la congruità dei prezzi di acquisto di beni e servizi effettuati al di fuori del mercato elettronico della pubblica amministrazione, verificare la congruità dei prezzi di acquisto di cessione e/o acquisto di beni immobili o costituzione/cessione di diritti reali minori, validare i progetti definitivi ed esecutivi delle opere pubbliche e sottoscrivere i verbali di cantierabilità, acquisire preventivamente i piani di sicurezza e vigilare sulla loro applicazione;
- e) negli atti di erogazione dei contributi, nell'ammissione ai servizi, nell'assegnazione degli alloggi: predeterminare ed enunciare nell'atto i criteri di erogazione, ammissione o assegnazione. Nell'erogazione di contributi di natura sociale e/o assistenziale e/o di disagio dovrà essere acquisita apposita relazione del settore sociale;
- f) nel conferimento degli incarichi di consulenza, studio e ricerca a soggetti esterni si dovrà acquisire il preventivo assenso del Revisori dei conti e dichiarare la carenza di professionalità interne;
- g) istituire un registro unico dei contratti redatti in forma di scrittura privata non autenticata sotto la responsabilità del Responsabile Area Amministrativo.

3.6. COMUNICAZIONI OBBLIGATORIE AL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE (MISURE OBBLIGATORIE)

³⁰ T.A.R. Campania - Napoli, sez. I, 28 giugno 2012, n. 3089.

Tutte le P.O. procedono a informare il Segretario comunale (di norma ogni semestre):

1. l'elenco dei procedimenti conclusi oltre il termine previsto dalla legge o dal regolamento dando adeguata motivazione e la rilevazione del tempo medio di conclusione dei procedimenti distinto per tipologia di procedimento;
2. l'elenco dei procedimenti conclusi con un diniego;
3. una relazione sullo stato degli accertamenti (sanzioni: codice della strada, regolamenti comunali, urbanistiche, edilizie, commerciali, ecc... ; evasione tributi e entrate comunali), delle riscossione, delle somme messe a ruolo.

In ogni caso, entro il 31 dicembre di ogni anno i Responsabili di area (P.O.) trasmettono una relazione sui tempi di conclusione dei procedimenti suddivisi per tipologia nei quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsti dalla legge o dai regolamenti.

3.7. MISURE E PROPOSTE MIGLIORATIVE DEL P.T.P.C.

Il P.T.P.C. viene pubblicato e trasmesso ad una serie di soggetti interni ed esterni ai fini di ricevere osservazioni, proposte, per il miglioramento e l'aggiornamento dello stesso.

Allo scopo verranno fatte incontri pubblici e incontri di formazione al personale dipendente (*“giornate della trasparenza e della legalità”*) con l'obiettivo da una parte, di sensibilizzare e divulgare il contenuto del P.T.P.C. e la cultura della trasparenza e dell'eticità pubblica, coinvolgendo i cittadini e la collettività (i portatori di interesse, c.d. *stakeholder*)³¹, dall'altra, garantire livelli adeguati di formazione del personale dipendente.

3.8. MONITORAGGIO

Il monitoraggio del P.T.P.C. avviene a cura del Responsabile della prevenzione della corruzione in coincidenza dei controlli interni di regolarità amministrativa (riferita agli atti oggetto di verifica) e dall'O.I.V. ([**cfr. Delibera A.N.AC. n.77/2013**](#) e [**Delibera 71/2013**](#)).

Entro il 15 dicembre di ogni anno verrà pubblicata sul sito istituzionale la Relazione sull'attività svolta (cfr. comma 14, dell'articolo 1 della Legge n.190/2012).

PARTE III ANALISI DEL RISCHIO

1. ANALISI DEL RISCHIO

Secondo quanto individuato nella Parte II, capitolo 2 *“Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio”*, del P.T.P.C. si procede, in prima applicazione, all'analisi ed alla valutazione del rischio del concreto verificarsi di fenomeni corruttivi per le attività individuate nel medesimo paragrafo:

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 – specifica attività (provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa, gestione violazione entrate comunali e rilascio attestazioni).

³¹ Amministrazioni locali contigue, Provincia, Regione, Prefettura di Padova, Agenzie funzionali (confindustria, camere di commercio, agenzie ambientali, ecc...), Gruppi di pressione, Sindacati, Associazioni di categoria, Associazioni del territorio.

È da precisare che le Aree individuate ricomprendono la maggioranza dei procedimenti e processi presenti all'interno dell'organizzazione amministrativa, successivamente - in sede di aggiornamento - del P.T.P.C. si provvederà ad ampliare i processi di analisi.

La valutazione si sviluppa attraverso le seguenti fasi:

A. L'identificazione del rischio

B. L'analisi del rischio

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

B2. Stima del valore dell'impatto

C. La ponderazione del rischio

D. Il trattamento

Applicando la suddetta metodologia sono state esaminate in prima applicazione le seguenti 12 attività riferibili alle macro aree A – E.

Nelle 12 schede allegate sono riportati i valori attribuiti a ciascun criterio per: a) la valutazione della probabilità; b) la valutazione dell'impatto.

La moltiplicazione dei due valori determina la “*valutazione del rischio*” connesso all'attività.

I risultati sono riassunti nella seguente tabella “*valutazione del rischio*” compilata con i dati e le informazioni acquisite dagli uffici (allegate 12 schede):

AREA	ATTIVITÀ/PROCESSO	PROBABILITÀ	IMPATTO	RISCHIO
A	Concorso per l'assunzione di personale	2,50	1,50	3,75
A	Concorso per la progressione in carriera del personale	2,00	1,25	2,50
A	Selezione per l'affidamento di un incarico professionale	3,50	1,50	5,25
B	Affidamento mediante procedura aperta (o ristretta) di lavori, servizi, forniture	2,33	1,25	2,91
B	Affidamento diretto di lavori, servizi o forniture	2,83	1,50	4,25
C	Permesso di costruire	2,33	1,25	2,91
C	Provvedimenti di tipo autorizzatorio	2,83	1,25	3,53
D	Concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ecc.	2,50	1,00	2,50
E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale	4,17	2,00	8,34
E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica attuativa	3,83	1,75	6,70
E	Rilascio attestazioni (anagrafe, idoneità alloggi)	2,33	1,0	2,33
E	Gestione violazione pagamento entrate comunali	2,83	1,0	2,83

2. MISURE OBBLIGATORIE

Dall'analisi della tabella “*valutazione del rischio*” emerge un graduazione del rischio collocando 3 attività con valore di rischio superiore a 5; 1 attività con valore di rischio superiore a 4; 2 attività con valore di rischio superiore a 3.

Ne consegue che tali attività presentano valori di probabilità e impatto del rischio corruttivo (probabile, molto probabile, altamente probabile, soglia, serio superiore, cfr. “*schede valutazione della probabilità e dell’impatto*”).

La fase di “*trattamento del rischio*” consiste nel processo finalizzato a modificare il rischio, ossia nell’individuazione e nella valutazione delle “*misure*” che debbono essere predisposte per neutralizzare o ridurre il rischio, e nella decisione di quali rischi si decide di trattare prioritariamente rispetto ad altri.

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

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

- a) livello di rischio: maggiore è il livello, maggiore è la priorità di trattamento;
- b) obbligatorietà della misura: va data priorità alla misura obbligatoria rispetto a quella ulteriore;
- c) impatto organizzativo e finanziario connesso all’implementazione della misura.

Al fine di neutralizzare o ridurre il livello di rischio, debbono essere individuate e valutate le misure di prevenzione.

Si ritiene di procedere con l’adozione di “**MISURE OBBLIGATORIE**” che debbono essere necessariamente attuate nelle aree sopra descritte (colore rosso), ovvero quelle con “*valore di rischio superiore a 3*”; in termini diversi, in queste aree dovranno essere adottate tutte le “**MISURE**” individuate dal P.T.P.C. nella Parte I capitoli 3 “*Formazione*”, 4 “*Codice di comportamento*”, 5 “*La Trasparenza (Piano Triennale per la trasparenza e l’integrità PTTI)*”, e nella Parte II, capitolo 3 “*Altre iniziative*”.

La “*gestione del rischio*” è oggetto di monitoraggio a cura del Responsabile della prevenzione della corruzione, con il coinvolgimento dell’O.I.V., del Revisore dei Conti, dei Responsabili di Area e dei procedimenti a seguito delle misure di prevenzione introdotte.

Il P.T.P.C. viene trasmesso al Dipartimento della Funzione Pubblica e pubblicato sul sito *internet* del Comune “*Amministrazione Trasparenza*” nella sezione “*trasparenza/prevenzione e repressione della corruzione*”.

Allegati:

1. Schede nel numero di 12 di rilevazione delle Aree a rischio;
2. **Vademecum sugli appalti dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato**