

Piano triennale di prevenzione della corruzione

2016 - 2018

Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità  
nella pubblica amministrazione,  
articolo 1, commi 8 e 9 della legge 60 novembre 2012 n.190

**Parte I**  
**Introduzione generale**

## 1. Introduzione

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 265 del 13 novembre 2012 è stata pubblicata la legge 6 novembre 2012 numero 190, entrata in vigore il 28 novembre 2012.

La legge n. 190/2012, nota come “*legge anticorruzione*” o “*legge Severino*”, reca le *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*.

Il contesto nel quale le iniziative e le strategie di contrasto alla corruzione sono adottate è quello disegnato dalle norme nazionali ed internazionali in materia.

Si segnala la Convenzione dell’Organizzazione della Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall’Assemblea generale dell’O.N.U. il 31 ottobre 2003 con la risoluzione numero 58/4 e ratificata il 3 agosto 2009 con legge n. 116.

La Convenzione O.N.U. prevede che ogni Stato (art.5):

- elabori ed applichi politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate;
- si adoperi al fine di attuare e promuovere efficaci pratiche di prevenzione;
- verifichi periodicamente l’adeguatezza di tali misure;
- collabori con altri Stati e organizzazioni regionali ed internazionali per la promozione e messa a punto delle misure anticorruzione.

La Convenzione O.N.U. prevede che ogni Stato debba individuare uno o più organi incaricati di prevenire la corruzione e, se necessario, della supervisione e coordinamento di tale applicazione, dell’accrescimento e della diffusione delle relative conoscenze (art. 6).

In tema di contrasto alla corruzione, grande rilievo assumono anche le misure contenute nelle linee guida e nelle convenzioni che l’OECD, il Consiglio d’Europa con il GR.E.C.O. (*Groupe d’Etats Contre la Corruption*) e l’Unione Europea riservano alla materia e che vanno nella medesima direzione indicata dall’O.N.U.: incrementare la capacità degli Stati membri nella lotta alla corruzione, monitorare la loro conformità agli *standard* anticorruzione ed individuare le carenze delle politiche nazionali<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica – Presidenza del Consiglio dei Ministri.

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

La riforma del 2012 ha modificato profondamente il Libro II, il Titolo II e i capi I e II del codice penale, riformulando norme, inasprendo pene e prevedendo nuove fattispecie di reato.

Fin dalla prima applicazione della legge n.190/2012, è risultato chiaro che il concetto di corruzione, cui intendeva riferirsi il legislatore, non poteva essere circoscritto alle sole fattispecie “*tecnico-giuridiche*” di cui agli artt. 318, 319 e 319-*ter* del Codice penale, ma doveva comprendere il compimento di atti connessi *all’esercizio di funzioni o poteri*, permettendo così di perseguire il fenomeno dell’asservimento della pubblica funzione agli interessi privati qualora la dazione di denaro o di altra utilità fosse correlata alla generica attività, ai generici poteri e alla generica funzione cui il soggetto qualificato è preposto e non più quindi solo al compimento e alla omissione o al ritardo di uno specifico atto.

L’espressione “*esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri*” rimanda non solo alle funzioni amministrative, ma a anche a quelle giudiziarie e legislative, quindi qualunque attività esplicazione diretta o indiretta dei poteri inerenti all’ufficio. Sono dunque compresi tutti i comportamenti, attivi o omissivi, che violano i doveri di fedeltà, imparzialità ed onestà che devono rigorosamente essere osservati da tutti coloro i quali esercitano una funzione pubblica.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la Circolare n. 1 del 25 gennaio 2013 che ha fornito una prima chiave di lettura della normativa, ha spiegato che il concetto di corruzione della legge n.190/2012 comprende tutte le situazioni in cui, nel corso dell’attività amministrativa, si riscontri *l’abuso da parte d’un soggetto pubblico del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati*.

Secondo il Dipartimento della Funzione Pubblica, la legge n.190/2012 estende la nozione di corruzione a:

- tutti i delitti contro la pubblica amministrazione, sanzionati dal Titolo II Capo I del Codice penale;
- ogni situazione in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell’amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite.

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) approvato l’11 settembre 2013 (ANAC deliberazione n. 72/2013) ha ulteriormente specificato il concetto di corruzione da applicarsi in attuazione della legge n.190/2012, ampliandone ulteriormente la portata rispetto all’interpretazione del Dipartimento della Funzione Pubblica.

*“Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, C.p., e sono tali da comprendere non solo l’intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell’amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite,*

*ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo”.*

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

La strategia nazionale di prevenzione della corruzione è attuata mediante l'azione sinergica delle seguenti istituzioni:

*l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), che svolge funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni, nonché del rispetto della normativa in materia di trasparenza (art. 1, commi 2 e 3, legge 190/2012);*

*la Corte di conti, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo;*

*il Comitato interministeriale, istituito con il DPCM 16 gennaio 2013, che elabora linee di indirizzo e direttive (art. 1, comma 4, legge 190/2012);*

*la Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie Locali, chiamata ad individuare adempimenti e termini per l'attuazione della legge e dei decreti attuativi da parte di regioni, province autonome, enti locali, enti pubblici e soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo (art. 1, commi 60 e 61, legge 190/2012);*

*i Prefetti della Repubblica, che forniscono supporto tecnico e informativo, facoltativo, agli enti locali (art. 1 co. 6 legge 190/2012);*

*la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA) che predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle amministrazioni statali (art. 1 co. 11 legge 190/2012);*

*le pubbliche amministrazioni, che attuano e prevedono le misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 legge 190/2012) anche attraverso l'azione del proprio Responsabile della prevenzione della corruzione;*

*gli enti pubblici economici ed i soggetti di diritto privato in controllo pubblico, responsabili anch'essi dell'introduzione delle misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 legge 190/2012).*

Secondo l'impostazione iniziale della legge n.190/2012, all'attività di prevenzione e contrasto alla corruzione partecipava anche il Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il comma 5 dell'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) ha trasferito all'Autorità nazionale tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica.

## 2.1. L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)

La legge n.190/2012 inizialmente aveva assegnato i compiti di autorità anticorruzione alla Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (CiVIT).

La CiVIT era stata istituita dal legislatore, attraverso il decreto legislativo n.150/2009, per svolgere prioritariamente funzioni di valutazione della "performance" delle pubbliche amministrazioni.

Successivamente la denominazione della CiVIT è stata sostituita da quella di Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

L'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito con modificazioni dalla legge 114/2014), ha soppresso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) e ne ha trasferito compiti e funzioni all'Autorità nazionale anticorruzione.

*Il compito dell'ANAC può essere "individuato nella prevenzione della corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della pubblica amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi, evitando nel contempo di aggravare i procedimenti con ricadute negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici, con interventi in sede consultiva e di regolazione.*

*La chiave dell'attività della nuova ANAC, nella visione attualmente espressa è quella di vigilare per prevenire la corruzione creando una rete di collaborazione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e al contempo aumentare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, riducendo i controlli formali, che comportano tra l'altro appesantimenti procedurali e di fatto aumentano i costi della pubblica amministrazione senza creare valore per i cittadini e per le imprese<sup>2</sup>".*

La legge n.190/2012 ha attribuito alla Autorità nazionale anticorruzione lo svolgimento di numerosi compiti e funzioni.

L'ANAC:

1. collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;
2. approva il Piano nazionale anticorruzione (PNA);
3. analizza le cause e i fattori della corruzione e definisce gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
4. esprime pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le amministrazioni pubbliche, in materia di conformità di atti e

---

<sup>2</sup> Dal sito istituzionale dell'Autorità nazionale anticorruzione.

comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico;

5. esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'articolo 53 del decreto legislativo n. 165/2001, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16-ter, introdotto dalla legge 190/2012;
6. esercita vigilanza e controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla legge 190/2012 e dalle altre disposizioni vigenti;
7. riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.

A norma dell'articolo 19 comma 5 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014), l'Autorità nazionale anticorruzione, in aggiunta ai compiti di cui sopra:

8. riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. n.165/2001;
9. riceve notizie e segnalazioni da ciascun avvocato dello Stato che venga a conoscenza di violazioni di disposizioni di legge o di regolamento o di altre anomalie o irregolarità relative ai contratti che rientrano nella disciplina del Codice di cui al d.lgs. 163/2006;
10. salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 689/1981, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.

Secondo l'impostazione iniziale della legge n. 190/2012, all'attività di contrasto alla corruzione partecipava anche il Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il comma 5 dell'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Ad oggi, pertanto, è l'ANAC che, secondo le linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito con DPCM 16 gennaio 2013:

- a) coordina l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale;

- b) promuove e definisce norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;
- c) predisporre il Piano Nazionale Anticorruzione, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle misure di cui alla lettera a);
- d) definisce modelli standard delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla presente legge, secondo modalità che consentano la loro gestione ed analisi informatizzata;
- e) definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni.

In ogni caso, si rammenta che lo strumento che ha consentito di interpretare la legge n.190/2012 immediatamente dopo la sua pubblicazione rimane la Circolare n. 1 del 25 gennaio 2013 proprio del Dipartimento della Funzione Pubblica (*“legge n. 190 del 2012 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*).

## **2.2. I destinatari della normativa anticorruzione**

L'ambito soggettivo d'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione ha registrato importanti novità dovute sia alle innovazioni legislative (si veda, in particolare, l'articolo 11 del d.lgs. 33/2013, così come modificato dall'articolo 24-*bis* del DL 90/2014), sia agli atti interpretativi adottati dall'ANAC.

Tra i provvedimenti dell'Autorità nazionale anticorruzione sono di particolare rilievo le *“Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici”* approvate con la determinazione n. 8 del 2015.

Si riassumono brevemente, gli adempimenti in capo alle diverse categorie di soggetti per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, peraltro già trattati nel precedente PTPC di questo Ente.

### **2.2.1. Pubbliche amministrazioni**

Le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 sono tenute all'adozione di misure di prevenzione della corruzione nella forma di un piano prevenzione della corruzione, di durata triennale, e all'adozione di un programma per la trasparenza.

Ogni amministrazione, anche se articolata sul territorio con uffici periferici, predisporre un unico piano anticorruzione, salvo i casi, da concordare con

l'Autorità, in cui si ravvisa la necessità di una maggiore articolazione del piano fino a prevedere distinti piani per le strutture territoriali.

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

Le *Linee guida* dell'ANAC hanno chiarito che le società, gli enti di diritto privato in controllo pubblico e gli enti pubblici economici devono adottare (se lo ritengono utile, nella forma di un piano) misure di prevenzione della corruzione, che integrino quelle già individuate ai sensi del d.lgs. n. 231/2001.

Le società e gli enti di diritto privato in controllo pubblico assolvono gli obblighi di pubblicazione riferiti tanto alla propria organizzazione quanto alle attività di pubblico interesse svolte.

Gli obblighi di pubblicazione sull'organizzazione seguono gli adattamenti della disciplina del d.lgs. n. 33/2013 alle particolari condizioni di questi soggetti contenute nelle *Linee guida*.

Diversamente, gli enti pubblici economici sono tenuti agli stessi obblighi di trasparenza previsti per le pubbliche amministrazioni.

### **2.2.3. Società e altri enti di diritto privato solo partecipati**

Per questi soggetti, in base a quanto previsto dalle citate *Linee guida*, l'adozione di misure integrative di quelle del d.lgs. 231/2001 è “*promossa*” dalle amministrazioni partecipanti.

In materia di trasparenza questi soggetti devono pubblicare solo alcuni dati relativamente alle attività di pubblico interesse svolte oltre a specifici dati sull'organizzazione.

## **2.3. Il responsabile della prevenzione della corruzione (RPC)**

Le amministrazioni pubbliche, le società e gli enti di diritto privato in controllo pubblico individuano il soggetto “*Responsabile della prevenzione della corruzione*”.

Negli enti locali, il Responsabile è individuato *preferibilmente* nel *segretario comunale*.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la citata Circolare n. 1 del 25 gennaio 2013 (paragrafo 2), ha precisato che nella scelta del Responsabile gli enti locali dispongono di una certa flessibilità che consente loro “*di scegliere motivate soluzioni gestionali differenziate*”.

In pratica è possibile designare un figura diversa dal segretario in possesso dei requisiti seguenti:

- non essere destinatario di provvedimenti giudiziari di condanna;
- non essere destinatario di provvedimenti disciplinari;
- aver dato dimostrazione, nel tempo, di condotta integerrima.

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

Ciascun Comune, nell'esercizio della propria autonomia normativa e organizzativa, può riconoscere alla giunta o al consiglio il compito di designare il Responsabile (ANAC deliberazione n. 15/2013).

Secondo l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC determinazione n. 12/2015), il Responsabile rappresenta uno dei soggetti fondamentali nell'ambito della normativa sulla prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Sulla base dei diversi orientamenti espressi dall'ANAC, si possono riassumere i principali criteri di scelta.

Nelle pubbliche amministrazioni il Responsabile deve essere scelto, di norma, tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio.

Questo criterio è volto ad assicurare che il Responsabile sia un dirigente stabile dell'amministrazione, con un'adeguata conoscenza della sua organizzazione e del suo funzionamento, dotato della necessaria imparzialità ed autonomia valutativa e scelto, di norma, tra i dirigenti non assegnati ad uffici che svolgano attività di gestione e di amministrazione attiva.

La nomina di un dirigente esterno o di un dipendente con qualifica non dirigenziale deve essere considerata come un'assoluta eccezione, da motivare adeguatamente in base alla dimostrata assenza di soggetti aventi i requisiti previsti dalla legge.

Considerata la posizione di indipendenza che deve essere assicurata al Responsabile non appare coerente con i requisiti di legge la nomina di un dirigente che provenga direttamente da uffici di diretta collaborazione con l'organo di indirizzo laddove esista un vincolo fiduciario.

Nelle società e negli enti di diritto privato in controllo pubblico si sottolinea che l'Autorità ha dato indicazioni nel senso che le funzioni di Responsabile siano affidate ad uno dei dirigenti interni della società o dell'ente di diritto privato in controllo pubblico.

Nelle sole ipotesi in cui la società sia priva di dirigenti, o questi siano in numero molto limitato, il Responsabile potrà essere individuato in un profilo non dirigenziale che garantisca comunque le idonee competenze.

In ultima istanza, e solo in casi eccezionali, il Responsabile potrà coincidere con un amministratore, purché privo di deleghe gestionali.

L'organo che nomina il Responsabile è l'organo di indirizzo della società ovvero il Consiglio di amministrazione o altro organo con funzioni equivalenti.

Lo svolgimento delle funzioni di Responsabile in condizioni di indipendenza e di garanzia è stato solo in parte oggetto di disciplina della legge n.190/2012 con disposizioni che mirano ad impedire una revoca anticipata dall'incarico e, inizialmente, solo con riferimento al caso di coincidenza del Responsabile con il segretario comunale (art. 1, comma 82, della l. 190/2012).

A completare la disciplina è intervenuto l'art. 15, comma 3, del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, che ha esteso l'intervento dell'ANAC in caso di revoca, applicabile in via generale.

Sono assenti, invece, norme che prevedono sia specifiche garanzie in sede di nomina (eventualmente nella forma di un parere dell'ANAC sulle nomine), sia misure da adottare da parte delle stesse amministrazioni o enti dirette ad assicurare che il Responsabile svolga il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni.

Nella legge 190/2012 sono stati succintamente definiti i poteri del Responsabile in relazione con gli altri soggetti interni alle amministrazioni o enti, nonché nella sua attività di vigilanza sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione.

All'art. 1 comma 9, lett. c) è disposto che il PTPC preveda “*obblighi di informazione nei confronti del RPC chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano*”.

Tali obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di formazione del Piano e, poi, nelle fasi di verifica del suo funzionamento e dell'attuazione delle misure adottate.

Secondo la legge n. 190/2012 e le deliberazioni ANAC, il Responsabile svolge prioritariamente i compiti di seguito elencati da inquadrare nella più vasta strategia nazionale di contrasto alla corruzione:

- proporre all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione la cui elaborazione non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione (art. 1 comma 8);
- definire le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione;
- verificare l'efficace attuazione e l'idoneità del PTPC;
- proporre le modifiche del PTPC, anche a seguito di accertate significative violazioni delle prescrizioni, così come qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- d'intesa con il responsabile competente deve verificare l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività per le quali è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;

- entro il 15 dicembre di ogni anno, deve pubblicare nel sito web dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e trasmetterla all'organo di indirizzo;

- nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora il responsabile lo ritenga opportuno, il responsabile deve riferire sull'attività svolta.

Per questo ente, Responsabile della prevenzione della corruzione è stato nominato il Segretario comunale dott.ssa Ilaria Gavaini con decreto del Sindaco n. 5 del 25/03/2013.

### **3. Il Piano nazionale anticorruzione (PNA)**

L'Autorità nazionale anticorruzione elabora ed approva il Piano nazionale anticorruzione (PNA).

Il Piano nazionale anticorruzione è stato approvato in via definitiva dall'Autorità nazionale anticorruzione in data 11 settembre 2013 con la deliberazione numero 72.

Come già precisato, il comma 5 dell'art.19 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge n.190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica.

#### **3.1 L'aggiornamento 2015 (determinazione n. 12/2015)**

Il 28 ottobre 2015 l'Autorità ha approvato la determinazione n.12 di aggiornamento, per il 2015, del Piano Nazionale Anticorruzione.

L'Autorità ha provveduto ad aggiornare il PNA del 2013 per tre fondamentali ragioni:

- a) in primo luogo, l'aggiornamento è stato imposto dalle nuove normative intervenute successivamente all'approvazione del PNA; in particolare, il riferimento è al DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) il cui articolo 19 comma 5 ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica;
- b) in conseguenza dei risultati dell'analisi del campione di 1911 piani anticorruzione 2015-2017 svolta dall'Autorità; secondo ANAC *"la qualità dei PTPC è generalmente insoddisfacente"*;
- c) infine, l'aggiornamento del PNA si è reso necessario per consentire all'Autorità di fornire risposte unitarie alle richieste di chiarimenti inoltrate dalle pubbliche amministrazioni, nello specifico i responsabili anticorruzione.

L'ANAC ha preannunciato nel 2016 l'approvazione di un nuovo Piano Nazionale Anticorruzione, in conseguenza della prossima approvazione della nuova disciplina del processo d'approvazione dello stesso PNA, secondo la delega contenuta nella legge 124/2015 all'articolo 7 (cd. legge Madia).

La norma, infatti, delega il Governo ad approvare disposizioni di *“precisazione dei contenuti e del procedimento di adozione del Piano nazionale anticorruzione, dei piani di prevenzione della corruzione”*, ciò anche allo scopo di assicurare *“maggiore efficacia dei controlli in fase di attuazione, della differenziazione per settori e dimensioni, del coordinamento con gli strumenti di misurazione e valutazione delle performance nonché dell'individuazione dei principali rischi e dei relativi rimedi [...]”*.

L'analisi a campione dei PTPC ha consentito all'Autorità Nazionale Anticorruzione di affermare che le variabili per migliorare le strategie di prevenzione della corruzione, *“evitando che queste si trasformino in un mero adempimento”*, sono:

- a) la differenziazione e la semplificazione dei contenuti del PNA, a seconda delle diverse tipologie e dimensioni delle amministrazioni;
- b) l'investimento nella formazione;
- c) l'accompagnamento delle amministrazioni nella predisposizione del PTPC.

Secondo l'Autorità la scarsa qualità dei PTPC sconta problemi e cause strutturali che concernono *“da una parte i ruoli e le responsabilità di soggetti che operano nelle amministrazioni e, dall'altra, gli indirizzi del PNA rivolti indistintamente a tutte le amministrazioni”*.

L'analisi del campione ha evidenziato numerose criticità:

- a) analisi del contesto assente, insufficiente o inadeguata;
- b) mappatura dei processi di bassa qualità;
- c) valutazione del rischio caratterizzata da *“ampi margini di miglioramento”*;
- d) trattamento del rischio insufficiente;
- e) coordinamento tra PTPC e piano della performance assente;
- f) inadeguato coinvolgimento di attori esterni e interni;
- g) monitoraggio insufficiente.

L'insoddisfacente attuazione della legge 190/2012 con l'adozione, differenziata in rapporto alle tipologie di amministrazioni e enti, di efficaci misure di prevenzione della corruzione è riconducibile a diverse cause. Le più importanti, secondo l'ANAC, sono:

- a) le difficoltà incontrate dalle pubbliche amministrazioni dovute alla sostanziale novità e complessità della normativa;

- b) le difficoltà organizzative delle amministrazioni dovute in gran parte a scarsità di risorse finanziarie, che hanno impoverito la capacità d'organizzare le funzioni tecniche e conoscitive necessarie per svolgere adeguatamente il compito che la legge 190/2012 ha previsto;
- c) un diffuso atteggiamento di mero adempimento nella predisposizione dei PTPC limitato ad evitare le responsabilità del responsabile anticorruzione in caso di mancata adozione (responsabilità estesa anche alla giunta dopo l'introduzione della sanzione di cui all'articolo 19, comma 5, del DL 90/2014);
- d) l'isolamento del responsabile anticorruzione nella formazione del PTPC ed il sostanziale disinteresse degli organi di indirizzo che, nella migliore delle ipotesi, si limitano a "ratificare" l'operato del responsabile.

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

Il PNA 2013 contiene un generico riferimento al contesto esterno ed interno ai fini dell'analisi del rischio corruttivo.

In gran parte dei PTPC esaminati dall'Autorità, l'analisi di contesto è assente o carente: ciò costituisce un elemento critico ai fini della definizione di misure adeguate a contrastare i rischi corruttivi.

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

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

Ai sensi di quanto previsto dall'articolo 1 comma 6 della legge 190/2012, la Prefettura territorialmente competente potrà fornire, su richiesta dei medesimi responsabili, un supporto tecnico "*anche nell'ambito della consueta collaborazione con gli enti locali*" (ANAC determinazione n. 12/2015).

L'analisi del contesto (*interno*) è basata anche sulla rilevazione ed analisi dei processi organizzativi.

La mappatura dei processi è un modo "*razionale*" di individuare e rappresentare tutte le attività dell'ente per fini diversi.

La mappatura assume carattere strumentale a fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi. L'effettivo svolgimento della mappatura deve risultare nel PTPC.

L'accuratezza e l'eshaustività della mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità dell'analisi complessiva.

L'obiettivo è che le amministrazioni e gli enti realizzino la mappatura di tutti i processi. Essa può essere effettuata con diversi livelli di approfondimento.

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

La legge n.190/2012 impone all'organo di indirizzo politico l'approvazione del *Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC)*.

Il Responsabile anticorruzione propone all'organo di indirizzo politico lo schema di PTPC la cui approvazione, che non può essere affidata a soggetti esterni all'amministrazione, è stabilita entro il 31 gennaio di ogni anno.

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

A tale scopo, l'ANAC ritiene utile suggerire una *“doppio approvazione”*.

L'adozione di un primo schema di PTPC e, successivamente, l'approvazione del piano in forma definitiva.

Negli enti locali nei quali sono presenti due organi di indirizzo politico, uno generale il Consiglio e uno esecutivo la Giunta, secondo l'Autorità sarebbe *“utile l'approvazione da parte dell'assemblea di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPC, mentre l'organo esecutivo resta competente all'adozione finale”*.

In questo modo l'esecutivo ed il sindaco avrebbero *“più occasioni d'esaminare e condividere il contenuto del piano”* (ANAC determinazione 12/2015, pag. 10).

Si tratta di *“suggerimenti”* dell'Autorità che hanno quale scopo *“la più larga condivisione delle misure”* anticorruzione con gli organi di indirizzo politico.

Tale finalità può essere realizzata anche con modalità alternative, quali:

- a) esame preventivo del piano da parte d'una *“commissione”* nella quale siano presenti componenti della maggioranza e delle opposizioni; inserimento nel piano degli *“emendamenti”* e delle *“correzioni”* suggeriti dalla commissione; approvazione da parte della giunta del documento definitivo;
- b) esame preventivo del piano da parte della giunta; deposito del piano ed invito ai consiglieri, sia di maggioranza che di opposizione, a presentare emendamenti/suggerimenti, entro un termine ragionevole; esame degli emendamenti eventualmente pervenuti ed approvazione del documento definitivo da parte della giunta.

Volendo invece applicare “*alla lettera*” i suggerimenti dell’ANAC si dovrebbe discutere ed approvare preliminarmente in consiglio *un documento di carattere generale sul contenuto del PTPC*.

Stante il breve periodo a disposizione (la determinazione ANAC è del 28 ottobre 2015) difficilmente conciliabile con i tempi tecnici di predisposizione di uno schema di Piano e le valutazioni politiche di una convocazione del Consiglio ad hoc, si è proceduto comunque alla pubblicazione sul sito dell’ente di un avviso per la presentazione, da parte di cittadini e associazioni di proposte e suggerimenti.

Alla data di scadenza (31/12/2015) non sono pervenuti suggerimenti o proposte.

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

Il PNA del 2013 (pag. 27 e seguenti) prevede che il PTPC rechi le informazioni seguenti:

- a) data e documento di approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo;
- b) individuazione degli attori interni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione;
- c) individuazione degli attori esterni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione;
- d) indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano.

#### **4.2. Gestione del rischio**

Secondo il PNA del 2013 il Piano anticorruzione contiene:

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

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

Secondo gli indirizzi del PNA 2013 il Piano anticorruzione reca:

- a) l'indicazione del collegamento tra formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione;
- b) l'individuazione dei soggetti cui è erogata la formazione in tema di anticorruzione;
- c) l'individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione;
- d) l'indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione;
- e) l'indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione;
- f) la quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione.

### **4.4. Codici di comportamento**

Secondo il PNA 2013 (pag. 27 e seguenti), il PTPC reca informazioni in merito a:

- a) adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici;
- b) indicazione dei meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento;
- c) indicazione dell'ufficio competente a emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento.

### **4.5. Altre iniziative**

Infine, secondo il PNA 2013 (pag. 27 e seguenti), le amministrazioni possono evidenziare nel PTPC ulteriori informazioni in merito a:

- a) indicazione dei criteri di rotazione del personale;
- b) indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione;
- c) elaborazione della proposta di decreto per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti;
- d) elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento;
- e) definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto;

- f) elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici;
- g) adozione di misure per la tutela del *whistleblower*;
- h) predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti;
- i) realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti;
- j) 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;
- k) indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere;
- l) indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale;
- m) indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTCP, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa.

## 5. La tutela dei whistleblower

L'Autorità nazionale anticorruzione il 28 aprile 2015 ha approvato, dopo un periodo di *"consultazione pubblica"*, le *"Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)"* (determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, pubblicata il 6 maggio 2015).

La tutela del *whistleblower* è un dovere di tutte le amministrazioni pubbliche le quali, a tal fine, devono assumere *"concrete misure di tutela del dipendente"* da specificare nel Piano triennale di prevenzione della corruzione.

La legge n.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 l'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 adeguate "*con tempestività*" attraverso il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC).

L'articolo 54-*bis* del d.lgs. 165/2001, inoltre, è stato integrato dal DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014):

- l'art. 31 del DL 90/2014 ha individuato l'ANAC quale soggetto destinatario delle segnalazioni;

- l'art. 19 co. 5 del DL 90/2014 ha stabilito che l'ANAC riceva "*notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001*".

L'ANAC, pertanto, è chiamata a gestire sia le eventuali segnalazioni dei propri dipendenti per fatti avvenuti all'interno della propria organizzazione, sia le segnalazioni che i dipendenti di altre amministrazioni intendono indirizzarle.

Conseguentemente, l'ANAC, con la determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, ha disciplinato le procedure attraverso le quali riceve e gestisce le segnalazioni.

La tutela del *whistleblower* è doverosa da parte di tutte le PA individuate dall'art. 1 comma 2 del d.lgs. 165/2001.

I soggetti tutelati sono, specificamente, i "*dipendenti pubblici*" che, in ragione del proprio rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite.

L'ANAC individua i dipendenti pubblici nei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1 co. 2 del d.lgs. 165/2001, comprendendo:

- sia i dipendenti con rapporto di lavoro di *diritto privato* (art. 2 co. 2 d.lgs. 165/2001);

- sia i dipendenti con rapporto di lavoro di *diritto pubblico* (art. 3 d.lgs. 165/2001) compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti;

Non rientrano nella nozione di "*dipendenti pubblici*":

- i dipendenti degli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale e locale, nonché degli enti pubblici economici; per questi l'ANAC ritiene che le amministrazioni controllanti e vigilanti promuovano da parte dei suddetti enti, eventualmente attraverso il PTPC, l'adozione di misure di tutela analoghe a quelle assicurate ai dipendenti pubblici (determinazione n. 6 del 28.4.2015, Parte IV);

- i collaboratori ed i consulenti delle PA, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, i titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta

collaborazione delle autorità politiche, i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione. L'ANAC rileva l'opportunità che le amministrazioni, nei propri PTPC, introducano anche per tali categorie misure di tutela della riservatezza analoghe a quelle previste per i dipendenti pubblici (determinazione n. 6 del 28.4.2015, Parte V).

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 impone la tutela del dipendente che segnali "*condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro*".

Le segnalazioni meritevoli di tutela riguardano condotte illecite riferibili a:

- tutti i delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del Codice penale;

- le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, nonché i fatti in cui venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo* e ciò a prescindere dalla rilevanza penale (a titolo meramente esemplificativo: casi di sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro).

L'interpretazione dell'ANAC è in linea con il concetto "*a-tecnico*" di corruzione espresso sia nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1/2013 sia nel PNA del 2013.

Le condotte illecite devono riguardare situazioni di cui il soggetto sia venuto direttamente a conoscenza "*in ragione del rapporto di lavoro*". In pratica, tutto quanto si è appreso in virtù dell'ufficio rivestito, nonché quelle notizie che siano state acquisite in occasione o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, seppure in modo casuale.

Considerato lo spirito della norma, che consiste nell'incentivare la collaborazione di chi lavora nelle amministrazioni per l'emersione dei fenomeni illeciti, ad avviso dell'ANAC non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti denunciati e dell'autore degli stessi.

E' sufficiente che il dipendente, in base alle proprie conoscenze, ritenga "*altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito*" nel senso sopra indicato.

Il dipendente *whistleblower* è tutelato da "*misure discriminatorie, dirette o indirette, aventi effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia*" e tenuto esente da conseguenze disciplinari.

La norma intende proteggere il dipendente che, per via della propria segnalazione, rischi di vedere compromesse le proprie condizioni di lavoro.

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 fissa un limite alla predetta tutela nei *“casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione o per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 del codice civile”*.

La tutela del *whistleblower* trova applicazione quando il comportamento del dipendente segnalante non perfezioni le ipotesi di reato di calunnia o diffamazione.

Il dipendente deve essere *“in buona fede”*. Conseguentemente la tutela viene meno quando la segnalazione riguardi informazioni false, rese colposamente o dolosamente.

Tuttavia, la norma è assai lacunosa in merito all'individuazione del momento in cui cessa la garanzia della tutela.

L'art. 54-bis riporta un generico riferimento alle responsabilità penali per calunnia o diffamazione o a quella civile extracontrattuale, il che presuppone che tali responsabilità siano accertate in sede giudiziale.

L'ANAC, consapevole dell'evidente lacuna normativa, ritiene che *“solo in presenza di una sentenza di primo grado sfavorevole al segnalante cessino le condizioni di tutela”* riservate allo stesso.

## **6. Anticorruzione e trasparenza**

Il 14 marzo 2013, in esecuzione alla delega contenuta nella legge 190/2012 (articolo 1 commi 35 e 36), il Governo ha approvato il decreto legislativo n.33/2013 di *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*.

L'articolo 1 del d.lgs. 33/2013 definisce la trasparenza *“accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”*.

Nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto e di protezione dei dati personali, la trasparenza, concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione.

La trasparenza *“è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino”*.

Il comma 15, dell'articolo 1 della legge 190/2012, prevede che la trasparenza dell'attività amministrativa costituisca *“livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dall'articolo 117 del Costituzione”*.

Come tale la trasparenza è assicurata mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione.

La trasparenza, intesa “*come accessibilità totale delle informazioni*”, è uno degli strumenti principali, se non lo strumento principale, per prevenire e contrastare la corruzione che il legislatore ha individuato con la legge 190/2012.

Conseguentemente, l’analisi delle azioni di contrasto al malaffare non può prescindere dalla verifica delle attività finalizzate alla trasparenza dell’azione amministrativa

A norma dell’articolo 43 del decreto legislativo 33/2013, il Responsabile per la prevenzione della corruzione svolge di norma anche il ruolo di Responsabile per la trasparenza.

E’ comunque possibile separare i due ruoli, attribuendo i compiti di responsabile anticorruzione e responsabile per la trasparenza a soggetti distinti.

Il responsabile per la trasparenza svolge stabilmente attività di controllo sull’adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l’aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all’organo di indirizzo politico, all’organismo indipendente di valutazione (o struttura analoga), all’ANAC e, nei casi più gravi, all’ufficio per i procedimenti disciplinari i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Il d.lgs. 33/2013 impone la programmazione su base triennale delle azioni e delle attività volte ad assicurare la trasparenza dell’azione amministrativa.

A norma dell’art. 10 del d.lgs. 33/2013 ogni amministrazione, sentite le associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, adotta un Programma triennale per la trasparenza e l’integrità.

Il Programma indica le iniziative previste per garantire ed assicurare:

- a) adeguati livelli di trasparenza dell’azione amministrativa;
- b) la legalità e lo sviluppo della cultura dell’integrità.

Il Programma triennale per la trasparenza e l’integrità definisce le misure, i modi e le iniziative finalizzati all’attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa, ivi comprese le misure organizzative necessarie per assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi.

Le misure del Programma triennale sono collegate, sotto l’indirizzo del responsabile, con le misure e gli interventi previsti dal Piano di prevenzione della corruzione.

Proprio a tal fine, secondo l’articolo 10 del decreto legislativo 33/2013 il Programma Triennale per la Trasparenza e l’integrità è di norma *una sezione* del piano anticorruzione.

L'Autorità nazionale anticorruzione, con la citata determinazione del 28 ottobre 2015 n.12 di aggiornamento, per il 2015, del Piano nazionale anticorruzione ha stabilito che il PTPC debba contenere, in apposita sezione, il Programma per la trasparenza.

Pertanto, il piano anticorruzione ed il programma per la trasparenza, seppur approvati con provvedimenti distinti, rappresentano parti di un unico documento.

Nel Programma per la trasparenza devono esser indicati le azioni, i flussi informativi attivati o da attivare per dare attuazione:

- agli obblighi generali di pubblicazione di cui al d.lgs. 33/2013;
- alle misure di trasparenza quali misure specifiche per la prevenzione della corruzione.

Dal Programma per la trasparenza devono risultare gli obblighi di comunicazione e pubblicazione ricadenti sui singoli uffici e la correlata individuazione delle responsabilità dei dirigenti preposti.

Inoltre devono risultare i poteri riconosciuti al Responsabile della trasparenza al fine di ottenere il rispetto di tali obblighi.

L'Autorità nazionale anticorruzione ha ricordato che gli obblighi di collaborazione col Responsabile per la prevenzione del corruzione rientrano tra i doveri di comportamento compresi in via generale nel codice “*deontologico*” approvato con il DPR 62/2013.

Pertanto, la violazione di tali doveri è passibile di specifiche sanzioni disciplinari (ANAC determina 12/2015 pag. 52).

In questo ente, è stato nominato Responsabile della trasparenza il Segretario comunale dott.ssa Ilaria Gavaini con decreto del Sindaco n. 9/2013 pubblicato il 30/09/2013.

## **6.1. Trasparenza nelle gare**

A norma del comma 32 dell'articolo 1 della legge 190/2012, per ciascuna gara d'appalto le stazioni appaltanti sono tenute a pubblicare nei propri siti web:

- a) la struttura proponente;
- b) l'oggetto del bando;
- c) l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte;
- d) l'aggiudicatario;
- e) l'importo di aggiudicazione;
- f) i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura;
- g) l'importo delle somme liquidate.

Entro il 31 gennaio di ogni anno, tali informazioni, relativamente all'anno precedente, sono pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici.

Le amministrazioni trasmettono in formato digitale tali informazioni all'ANAC.

In precedenza la trasmissione era effettuata all'Autorità di Vigilanza dei contratti pubblici. Come già precisato, l'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito con modificazioni dalla legge 114/2014), ha soppresso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) e ne ha trasferito compiti e funzioni all'Autorità nazionale anticorruzione.

L'ANAC quindi pubblica nel proprio sito web in una sezione liberamente consultabile da tutti i cittadini, le informazioni sulle gare catalogate in base alla tipologia di stazione appaltante e per regione.

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

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

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

L'Allegato 1 del PNA del 2013 a pagina 15 riporta, tra le misure di carattere trasversale, il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali:

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

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

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

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

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

Nel caso di omessa nomina del *titolare dal potere sostitutivo* tale potere si considera “*attribuito al dirigente generale*” o, in mancanza, al dirigente preposto all'ufficio o in mancanza al “*funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione*”. Negli enti locali, in caso di mancata nomina, il *titolare dal potere sostitutivo* è il segretario comunale.

## **Parte II**

### **Il Piano anticorruzione**

## **1. Analisi del contesto**

L'Autorità nazionale anticorruzione con determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015 "Aggiornamento 2015 al Piano nazionale Anticorruzione" ha individuato *come prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio quella relativa all'analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione o dell'ente per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne*

Il PNA del 2013 conteneva un generico riferimento al contesto ai fini dell'analisi del rischio corruttivo, mentre attraverso questo tipo di analisi si favorisce la predisposizione di un PTPC contestualizzato e, quindi, teoricamente più efficace.

### **1.1. Contesto esterno**

Negli enti locali l'ANAC suggerisce ai responsabili anticorruzione di avvalersi ai fini dell'analisi del contesto *esterno*, 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.

Nell'allegato A) si riporta l'estratto dalla "Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata" relativo alla Regione Piemonte e alla Provincia di Torino (disponibile alla pagina web:[http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=038&tipologiaDoc=elenco\\_categoria](http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=038&tipologiaDoc=elenco_categoria)).

Per quanto concerne il Comune di Alpignano, anche attraverso l'analisi dei dati in possesso del Comando della Polizia Locale, si segnala che nel 2014 e nel 2015 sono stati accertati reati che aventi modalità e caratteristiche tipiche della criminalità organizzata: usura, riciclaggio di denaro, apparecchi da gioco.

### **1.2. Contesto interno**

La struttura organizzativa dell'ente, definita è ripartita in aree, servizi, uffici.

Al vertice di ciascuna area è posto un dipendente di cat. D3 o D1 titolare di posizione organizzativa: nel Comune di Alpignano non è prevista la dirigenza.

La dotazione organica effettiva prevede n. 6 posizioni organizzative, di cui un vicesegretario, e n. 72 dipendenti: su un totale di n. 78 dipendenti in servizio 15 sono in possesso di laurea 3 di laurea breve, 38 di diploma di scuola media superiore e 22 di diploma di scuola dell'obbligo.

Il livello generale di istruzione del personale autorizza a ritenere lo stesso in grado di recepire i contenuti formativi proposti come misura di prevenzione della corruzione.

### **1.3. Mappatura dei processi**

La mappatura dei processi individua e rappresenta le attività dell'ente: la mappatura assume carattere strumentale ai fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi.

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

La determinazione n. 12 è stata assunta dall'Autorità nazionale anticorruzione solo il 28 ottobre 2015 e l'approvazione del Piano anticorruzione è prevista entro il 31 gennaio 2016: non è possibile provvedere alla stesura della mappatura di tutti i processi dell'ente in un lasso di tempo tanto ristretto.

L'ANAC rilevato che il concetto di processo è diverso e più ampio da quello di procedimento amministrativo, non esaurendosi l'attività di una pubblica amministrazione in una mera pluralità di procedimenti, precisa ancora che *la rilevazione dei procedimenti amministrativi è sicuramente un buon punto di partenza per l'identificazione dei processi organizzativi*: il Comune di Alpignano ha individuato i procedimenti amministrativi, elencati nell'allegato al regolamento approvato con deliberazione CC n. 20/2015, indicando per ognuno di essi il responsabile, l'area/ufficio di appartenenza e il termine di conclusione.

Come riconosciuto dall'Autorità, *“in condizioni di particolare difficoltà organizzativa, adeguatamente motivata la mappatura dei processi può essere realizzata al massimo entro il 2017”*: il Comune di Alpignano versa senz'altro in tale situazione se si considera che il DM 24/07/2014 *“Individuazione dei rapporti medi dipendenti popolazione validi per gli enti in condizione di dissesto per il triennio 2014-2016”* prevede per i Comuni dissestati (e il Comune di Alpignano non lo è) da 10.000 a 19.999 ab. un numero minimo di 118 dipendenti (1/145). La dotazione organica, dell'ente, di n. 95 posti, oggi è coperta per soli n. 78 dipendenti, di cui n. 6 posizioni organizzative. Questa situazione è ulteriormente aggravata dal blocco del turnover, limitato dalla legge di stabilità 2016 al 25% della spesa delle cessazioni dell'anno in corso, e della mobilità volontaria al momento non utilizzabile, stante l'obbligo di ricollocare il personale di area vasta e delle province.

L'ANAC richiede una mappatura di tutti i macro processi svolti e delle relative aree di rischio, *“general”*, comuni a tutte le amministrazioni o *“specifiche”* peculiari dell'ente cui sono riconducibili.

## **2. Gestione del rischio**

### **2.1. Attività nelle quali è più elevato il rischio di corruzione (aree di rischio)**

La legge n. 190/2012 all'art. 1 comma 16 ha individuato le attività ritenute a più elevato rischio di corruzione, i processi ed i procedimenti riconducibili alle quattro aree obbligatorie di cui al PNA 2013; la determinazione n. 12/2015 dell'ANAC le ha ridefinite come *general* auspicando che ogni amministrazione, nella sua specificità e peculiarità, individui *aree di rischio specifiche*. Nel PTPC del Comune di Alpignano le aree sono:

#### **AREA A Acquisizione e progressione del personale**

Concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera.

#### **AREA B Affidamento di lavori servizi e forniture**

Procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163.

#### **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 del Comune**

**Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa, permessi di costruire ordinari, in deroga e convenzionati, accertamento e controlli sugli abusi edilizi;**

**Gestione del processo di irrogazione delle sanzioni per violazione del CDS;**

**Gestione ordinaria delle entrate e delle spese di bilancio;**

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

**Incentivi economici al personale (produttività individuali, retribuzione di posizione e retribuzioni di risultato);**

**Pratiche anagrafiche, di assistenza alla persona;**

**Gestione della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti**

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

## **2.2. 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.

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

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

- attraverso la consultazione ed il confronto tra i soggetti coinvolti, tenendo presenti le specificità dell'ente, di ciascun processo e del livello organizzativo in cui il processo si colloca;
- valutando i passati procedimenti giudiziari e disciplinari che hanno interessato l'amministrazione;
- applicando i criteri descritti nell'Allegato 5 del PNA: discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo, economico e di immagine.

## **B. L'analisi del rischio**

In questa fase sono stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (*probabilità*) e sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (*impatto*): al termine è calcolato il livello di rischio moltiplicando “*probabilità*” per “*impatto*”.

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

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:

- a) 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;
- b) mancanza di trasparenza;
- c) eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- d) esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- e) scarsa responsabilizzazione interna;
- f) inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- g) inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- h) mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e gestione.

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

Secondo l'Allegato 5 del PNA del 2013, i criteri e i 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.

La media finale (somma dei valori attribuiti alle voci suddette / 6 ) 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 della 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*” che porta alla 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*” consistente nel procedimento “*per modificare il rischio*” individuando le misure per neutralizzare o quantomeno 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 delle misura stessa.

Il PTPC può contenere e prevedere misure di carattere trasversale, come:

- a) *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;
- b) *l’informatizzazione dei processi* che consente, per tutte le attività dell’amministrazione, la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce quindi il rischio di fasi non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;
- c) *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;
- 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 presente sono descritte nei paragrafi che seguono.

### **3. Formazione**

#### **3.1. 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 n.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 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.

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 n.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 n. 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:

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

*2- livello specifico*, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai funzionari addetti alle aree a rischio e riguardante 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.

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di individuare il personale da formare in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

La formazione sarà garantita con seminari in aula, tavoli di lavoro, seminari di formazione online, docenze esterne con competenze specifiche in materia di prevenzione della corruzione.

## **4. Codice di comportamento**

### **4.1. 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*", emanato con 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 n. 201 del 27/12/2013 la Giunta comunale ha approvato il Codice di Comportamento integrativo dell'ente.

L'ente in occasione della stipulazione di contratti con i fornitori di beni e servizi e negli appalti di lavori pubblici consegna copia del Codice di Comportamento.

### **4.2. 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.

Il modello di segnalazione, oltre ad essere stato pubblicato nella Sezione *Amministrazione Trasparente - Altri contenuti - Corruzione* è stato messo a disposizione del personale nella Bachecca virtuale a cui il personale può accedere con propria *username e password*.

## **5. Altre iniziative**

### **5.1. Rotazione del personale**

La dotazione organica dell'ente non prevede la dirigenza e al momento il criterio della rotazione non è facilmente applicabile alle posizioni organizzative, in quanto pur esistendo alcune figure professionali fungibili, tuttavia queste non possiedono l'esperienza necessaria ovvero competenze gestionali tali da giustificare l'assegnazione della posizione organizzativa.

A ciò si aggiunge che permane in capo al Sindaco la nomina dei responsabili degli uffici ai sensi dell'art. 50 comma 10 del TUEL n. 267/2000 che riveste un forte carattere fiduciario.

Per il restante personale invece, i responsabili di area sono stati sensibilizzati a dare attuazione al criterio di rotazione a cui, fino ad oggi, nel Comune è stato dato applicazione attraverso la mobilità interna.

### **5.2. Ricorso all'arbitrato**

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).

### **5.3. Incarichi e attività non consentite ai dipendenti pubblici**

L'ente applica la dettagliata disciplina del d.lgs. n 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.

### **5.4. Incarichi dirigenziali**

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

Inoltre, l'ente applica le disposizioni del decreto legislativo 39/2013, in particolare l'art. 20, *Dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità*.

### **5.5. Divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto di lavoro del dipendente pubblico**

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 precostituirsi 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.

Attualmente in ogni contratto di appalto viene inserito un articolo che prevede tale divieto e la nullità del contratto concluso con il dipendente cessato dal servizio.

Nel presente Piano aggiornato si prevede l'inserimento come misura ulteriore di una dichiarazione, ai sensi del DPR 445/2000, sull'inesistenza di contratti di lavoro o rapporti di collaborazione vietati a norma del comma 16-ter del d.lgs. 165/2001 e smi: tale dichiarazione sarà inserita oltre che nei contratti in forma pubblica amministrativa anche nelle scritture private. Si predisporrà uno schema di scrittura privata unico utilizzabile da tutti i responsabili, in modo da eliminare contratti a contenuto discrezionale.

## **5.6. Controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici**

La legge 190/2012 ha introdotto misure di prevenzione di carattere soggettivo, che anticipano la tutela al momento della costituzione 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 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.

Come misura, 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.

### **5.7. 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 (All. 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'art. 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*".

Per tutelare l'anonimato del *whistleblower* è stato creato un indirizzo di posta elettronica riservato denominato [segnalazione@comune.alpignano.to.it](mailto:segnalazione@comune.alpignano.to.it) accessibile solo dal Segretario comunale Responsabile per la prevenzione della corruzione. (Allegato C)

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

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

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

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

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

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

Nella suddetta determinazione 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. C.d.S. sez. VI, 8 maggio 2012, n. 2657; C.d.S. 9 settembre 2011, n. 5066)"*.

L'ente ha predisposto patti d'integrità la cui accettazione è richiesta, in sede di gara, ai concorrenti.

#### **5.9. 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 sarà attivato nell'ambito del controllo di gestione dell'ente.

#### **5.10. 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, alcuni parametri di misurazione dei termini procedurali sono utilizzati per finalità di valutazione della *performance* dei responsabili di area e del personale dipendente.

#### **5.11. Erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere**

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

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

## **5.12. Concorsi e selezione del personale**

I concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del decreto legislativo 165/2001 e del regolamento di organizzazione dell'ente approvato.

Ogni provvedimento relativo a concorsi e procedure selettive è pubblicato sul sito istituzionale dell'ente nella sezione “*Amministrazione trasparente*”.

## **5.13. Monitoraggio sull'attuazione del PTPC, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa**

I Responsabili di posizione organizzativa sono individuati nel presente PTPC quali referenti per la sua attuazione nell'ambito dell'area di rispettiva competenza: svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile, partecipano al processo di gestione del rischio, concorrono alla individuazione delle attività nelle quali è più alto il rischio corruzione propongono le misure di prevenzione, assicurano l'osservanza del codice di comportamento e ne verificano le ipotesi di violazione, adottano le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e la rotazione del personale, osservano le misure contenute nel presente piano;

Ai sensi dell'art. 1, comma 9 della Legge 190/2012 sono individuate le seguenti misure:

- a) ogni Responsabile di Area con riguardo ai procedimenti di competenza del servizio cui è preposto comunica entro il mese di luglio al Responsabile della prevenzione della corruzione l'elenco dei procedimenti conclusi oltre il termine previsto dalla legge o dal regolamento, la rilevazione del tempo medio di conclusione dei procedimenti distinto per tipologia di procedimento e i procedimenti conclusi con diniego;
- b) ogni Responsabile di Area provvede alla tenuta di uno scadenziario dei contratti di competenza del Servizio cui è preposto al fine di evitare il più possibile proroghe; ciascun Responsabile di servizio comunica al Responsabile della prevenzione della corruzione, l'elenco dei contratti rinnovati o prorogati e le ragioni a giustificazione della proroga;
- c) ogni Responsabile di Area comunica entro il mese di luglio al Responsabile della prevenzione della corruzione, l'elenco dei contratti sopra soglia affidati con procedura negoziata e le ragioni a giustificazione dell'affidamento;
- d) ogni Responsabile di Area provvede a comunicare entro il mese di luglio al Responsabile della prevenzione della corruzione, l'elenco dei procedimenti per i quali si è resa necessaria disporre una sospensione dei termini per integrazione documentale;
- e) ogni Responsabile di Area annota nel registro unico dei contratti, l'avvenuta stipulazione di un contratto di qualsiasi tipologia redatto in forma di scrittura privata;
- f) il Responsabile dell'Area Finanziaria comunica entro il mese di luglio al Responsabile della prevenzione della corruzione, l'elenco dei pagamenti effettuati oltre il termine di legge o di contratto;

g) ogni Responsabile di Area comunica entro il mese di luglio al Responsabile della prevenzione della corruzione, l'elenco dei contratti con riferimento ai quali abbia provveduto a novazioni, addizioni, varianti, applicazione di penali o risoluzione anticipata.

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

#### **5.14. 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 PTCP e alle connesse misure.

Si proporrà un progetto di "*rilevazione della qualità*" percepita dai cittadini sui servizi offerti dagli uffici che oltre a verificare lo stato della qualità percepita, migliorare i servizi offerti, ampliare ed integrare i servizi nei limiti delle risorse di bilancio disponibili, abbia la finalità di raccogliere informazioni e dati utili per la stesura del PTCP, per l'attuazione di politiche di contrasto della corruzione ovvero segnalazioni di episodi di cattiva gestione.

**Parte III**  
**Analisi del rischio**

## **1. Analisi del rischio**

A norma della Parte II, Capitolo 2- *Gestione del rischio*, si procede all'analisi ed alla valutazione del rischio del concreto verificarsi di fenomeni corruttivi per le attività individuate nel medesimo paragrafo.

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

### **AREE DI RISCHIO**

#### **AREA A Acquisizione e progressione del personale**

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

Reclutamento, progressioni di carriera, conferimento di incarichi di collaborazione.

#### **AREA B Affidamento di lavori servizi e forniture**

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

Definizione dell'oggetto dell'affidamento; individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento; requisiti di qualificazione; requisiti di aggiudicazione; valutazione delle offerte; verifica dell'eventuale anomalia delle offerte; procedure negoziate; affidamenti diretti; revoca del bando; redazione del crono programma; varianti in corso di esecuzione del contratto; subappalto; utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto.

#### **AREA C Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario**

Autorizzazioni e concessioni.

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

#### **AREA D Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario**

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

Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an; provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi vincolati nell'an e a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto<sup>1</sup>.

## **AREA E Specifica del Comune**

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

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

**Accertamento e controlli sugli abusi edilizi;**

**Gestione del processo di irrogazione delle sanzioni per violazione del CDS;**

**Gestione ordinaria delle entrate e delle spese di bilancio;**

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

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

**Gestione della raccolta, dello smaltimento e del riciclo dei rifiuti**

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

La metodologia applicata per svolgere la valutazione del rischio è compiutamente descritta nella Parte II, Capitolo 2 “*gestione del rischio*”, paragrafo 2.2.

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 analizzate le attività, i processi e di procedimenti, riferibili alle macro aree di rischio A – E, elencati nella tabella che segue.

---

<sup>1</sup> Per le Aree A-D si veda l'allegato numero 2 del PNA 2013 (aree di rischio comuni e obbligatorie).

**Nelle schede (allegato B)** sono riportati i valori attribuiti a ciascun criterio per la valutazione della probabilità e la valutazione dell’impatto.

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

I risultati sono riassunti nella seguente tabella:

<b>n. scheda</b>	<b>Area di rischio</b>	<b>Attività o processo</b>	<b>Probabilità (P)</b>	<b>Impatto (I)</b>	<b>Rischio (P x I)</b>
1	A	Concorso per l'assunzione di personale	2,50	1,25	<b>3,13</b>
2	A	Concorso per la progressione in carriera del personale	2,83	1,25	<b>3,54</b>
3	A	Selezione per l'affidamento di un incarico professionale	3,33	1,50	<b>5</b>
4	B	Affidamento mediante procedura aperta (o ristretta) di lavori, servizi, forniture	2,33	1,25	<b>2,92</b>
5	B	Affidamento diretto di lavori, servizi o forniture	2,83	1,5	<b>4,25</b>
6	C	Permesso di costruire	3	1,50	<b>4,50</b>
7	C	Permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica	2,67	1,50	<b>4,00</b>
8	D	Permesso di costruire convenzionato	3	1,25	<b>3,75</b>
9	E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale	4,67	1,50	<b>7</b>
10	E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica attuativa	3	2	<b>6</b>
11	E	Gestione delle sanzioni per violazioni al CdS	3	1,50	<b>4,50</b>
12	E	Gestione ordinaria della entrate	2,83	1,25	<b>3,54</b>
13	E	Gestione ordinaria delle spese di bilancio	3,50	1,25	<b>4,38</b>
14	E	Accertamenti con adesione dei tributi locali	4	1,25	<b>5</b>
15	E	Accertamenti e verifiche dei tributi locali	3,50	1,25	<b>4,38</b>

<b>n. scheda</b>	<b>Area di rischio</b>	<b>Attività o processo</b>	<b>Probabilità (P)</b>	<b>Impatto (I)</b>	<b>Rischio (P x I)</b>
16	E	Accertamenti e controlli sugli abusi edilizi	3,50	1	<b>3,50</b>
17	E	Incentivi economici al personale (produttività e retribuzioni di risultato)	2,33	1,50	<b>3,50</b>
18	C	Autorizzazione all'occupazione del suolo pubblico	2,83	1,50	<b>4,25</b>
19	C	Autorizzazioni ex artt. 68 e 69 del TULPS (spettacoli, intrattenimenti, ecc.)	3,17	1,25	<b>3,96</b>
20	C	Documenti di identità	2,67	1	<b>2,67</b>
21	E	Pratiche anagrafiche	2,83	1	<b>2,83</b>
22	E	Gestione del protocollo	1,17	1	<b>1,17</b>
23	D	Servizi per minori e famiglie	2,83	1,25	<b>3,54</b>
24	D	Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, attribuzione di vantaggi economici	2,83	2,50	<b>7,08</b>
25	E	Raccolta e smaltimento rifiuti	2,83	1	<b>2,83</b>

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

<b>n. scheda</b>	<b>Area di rischio</b>	<b>Attività o processo</b>	<b>Probabilità (P)</b>	<b>Impatto (I)</b>	<b>Rischio (P x I)</b>
24	D	Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, attribuzione di vantaggi economici	2,83	2,50	<b>7,08</b>
9	E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale	4	1,75	<b>7</b>
10	E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica attuativa	3	2	<b>6</b>
3	A	Selezione per l'affidamento di un incarico professionale	3,33	1,5	<b>5</b>

<b>n. scheda</b>	<b>Area di rischio</b>	<b>Attività o processo</b>	<b>Probabilità (P)</b>	<b>Impatto (I)</b>	<b>Rischio (P x I)</b>
14	E	Accertamenti con adesione dei tributi locali	3,33	1,50	<b>5</b>
11	E	Gestione delle sanzioni per violazioni al CdS	3	1,50	<b>4,50</b>
6	C	Permesso di costruire	3	1,50	<b>4,50</b>
15	E	Accertamenti e verifiche dei tributi locali	3,50	1,25	<b>4,38</b>
13	E	Gestione ordinaria delle spese di bilancio	3,50	1,25	<b>4,38</b>
18	C	Autorizzazione all'occupazione del suolo pubblico	2,83	1,50	<b>4,25</b>
5	B	Affidamento diretto di lavori, servizi o forniture	2,83	1,5	<b>4,25</b>
7	C	Permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica	2,67	1,50	<b>4,00</b>
19	C	Autorizzazioni ex artt. 68 e 69 del TULPS (spettacoli, intrattenimenti, ecc.)	3,17	1,25	<b>3,96</b>
8	D	Permesso di costruire convenzionato	3	1,25	<b>3,75</b>
12	E	Gestione ordinaria della entrate	2,83	1,25	<b>3,54</b>
23	D	Servizi per minori e famiglie	2,83	1,25	<b>3,54</b>
2	A	Concorso per la progressione in carriera del personale	2,83	1,25	<b>3,54</b>
16	E	Accertamenti e controlli sugli abusi edilizi	3,50	1	<b>3,50</b>
17	E	Incentivi economici al personale (produttività e retribuzioni di risultato)	2,33	1,50	<b>3,50</b>
1	A	Concorso per l'assunzione di personale	2,50	1,25	<b>3,13</b>
4	B	Affidamento mediante procedura aperta (o ristretta) di lavori, servizi, forniture	2,33	1,25	<b>2,92</b>
21	E	Pratiche anagrafiche	2,83	1	<b>2,83</b>
25	E	Raccolta e smaltimento rifiuti	2,83	1	<b>2,83</b>
20	C	Documenti di identità	2,67	1	<b>2,67</b>
22	E	Gestione del protocollo	1,17	1	<b>1,17</b>

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

Inoltre il *trattamento del rischio* comporta la decisione in merito ai rischi si debbano trattare prioritariamente rispetto ad altri.

Per neutralizzare o ridurre il livello di rischio, debbono essere individuate e valutate le misure di prevenzione. Queste, si distinguono in *obbligatorie e ulteriori*.

Sono tutte *misure obbligatorie* quelle previste nella Parte II del presente piano (capitoli 3, 4 e 5).

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

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

L'individuazione e la valutazione delle misure ulteriori può essere compiuta dal responsabile della prevenzione, con il coinvolgimento dei responsabili per le aree di competenza e l'eventuale supporto del nucleo di valutazione, tenendo conto anche degli esiti del monitoraggio sulla trasparenza ed integrità e dei controlli interni,

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

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

La gestione del rischio si concluderà con la successiva azione di monitoraggio, che comporta la valutazione del livello di rischio a seguito delle azioni di risposta, ossia delle misure di prevenzione introdotte.

Questa fase è finalizzata alla verifica dell'efficacia dei sistemi di prevenzione adottati e, quindi, alla successiva messa in atto di ulteriori strategie di prevenzione.

La strategia complessiva per la prevenzione del fenomeno della corruzione consta delle seguenti misure:

- 1) Trasparenza
- 2) Sistema dei controlli
- 3) Rispetto del Codice di Comportamento
- 4) Formazione, sensibilizzazione e partecipazione
- 5) Monitoraggio del rispetto dei termini, monitoraggio dei rapporti tra Amministrazione e soggetti interessati dal procedimento Semplificazione di processi/procedimenti
- 6) Rotazione
- 7) Disciplina del conflitto di interessi
- 8) Tutela del dipendente

n.	Attività o processo	Rischio (P x I)	Causa del rischio corruttivo	Misura per il trattamento del rischio	Sostenibilità economica
24	Concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ecc.	<b>7,08</b>	Mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e gestione Scarsa responsabilizzazione Interna	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formazione</li> </ul>	<b>Sì annuale</b>
9	Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale	<b>7</b>	Mancanza di trasparenza Mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e gestione	<ul style="list-style-type: none"> <li>Misure di trasparenza: rendere più tempestiva la pubblicazione on line</li> <li>Formazione</li> </ul>	<b>Sì annuale</b>
10	Provvedimenti di pianificazione urbanistica attuativa	<b>6</b>	Mancanza di trasparenza Mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e gestione	<ul style="list-style-type: none"> <li>Misure di trasparenza: rendere più tempestiva la pubblicazione on line</li> <li>Formazione</li> </ul>	<b>Sì annuale</b>
3	Selezione per l'affidamento di un incarico professionale	<b>5</b>	Mancanza di trasparenza Esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto	<ul style="list-style-type: none"> <li>Misure di trasparenza: migliorare il sistema pubblicazione on line</li> <li>Rotazione</li> <li>Disciplina del conflitto di interessi</li> <li>Formazione</li> </ul>	<b>Sì IN PARTE (rotazione) annuale</b>
14	Accertamenti con adesione dei tributi locali	<b>5</b>	Complessità della normativa di riferimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Semplificazione dei regolamenti di competenza dell'Ente (tributi)</li> <li>Formazione</li> </ul>	<b>Sì annuale</b>
11	Gestione delle sanzioni per violazione CDS	<b>4,50</b>	Scarsa responsabilizzazione interna	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formazione</li> </ul>	<b>Sì annuale</b>
6	Permesso di costruire	<b>4,50</b>	Mancanza di controlli	<ul style="list-style-type: none"> <li>Misure di controllo: miglioramento del sistema dei controlli interni, controllo in termini brevi</li> <li>Formazione</li> </ul>	<b>Sì annuale</b>
15	Accertamenti e verifiche dei tributi locali	<b>4,38</b>	Complessità della normativa di riferimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Semplificazione dei regolamenti di competenza dell'Ente (tributi)</li> <li>Formazione</li> </ul>	<b>Sì annuale</b>
13	Gestione ordinaria delle spese di bilancio	<b>4,38</b>	Complessità della normativa di riferimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formazione</li> </ul>	<b>Sì annuale</b>

n.	Attività o processo	Rischi o (P x I)	Causa del rischio corruttivo	Misura per il trattamento del rischio	Sostenibilità economica
18	Autorizzazione all'occupazione del suolo pubblico	4,25	Mancanza di controlli	<ul style="list-style-type: none"> <li>Misure di controllo: implementazione del sistema dei controlli interni controllo in termini brevi</li> </ul>	<b>Sì</b>
5	Affidamento diretto di lavori, servizi o forniture	4,25	<p>Complessità della normativa</p> <p>Mancanza di trasparenza</p> <p>Mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e gestione</p> <p>Esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Misura di semplificazione dei regolamenti di competenza dell'Ente</li> <li>Misure di controllo: potenziamento del sistema dei controlli interni, controllo in termini brevi</li> <li>Formazione</li> <li>Rotazione</li> </ul>	<b>SI</b>  <b>annuale</b>  <b>IN PARTE (rotazione)</b>
7	Permesso di costruire in aree soggette ad autorizzazione paesaggistica	4	Mancanza di controlli	<ul style="list-style-type: none"> <li>Misure di controllo: implementazione del sistema dei controlli interni in termini brevi</li> <li>Formazione</li> </ul>	<b>Sì</b>  <b>annuale</b>
19	Autorizzazioni ex artt. 68 e 69 del TULPS (spettacoli, intrattenimenti, ecc.)	3,96	<p>Mancanza di controlli</p> <p>Scarsa responsabilizzazione interna</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Misure di controllo: implementazione del sistema dei controlli interni controllo in termini brevi</li> <li>Formazione</li> </ul>	<b>Sì</b>  <b>annuale</b>
8	Permesso di costruire convenzionato	3,75	Mancanza di controlli	<ul style="list-style-type: none"> <li>Misure di controllo: <ul style="list-style-type: none"> <li>Miglioramento del sistema dei controlli interni</li> <li>Controllo in termini brevi</li> <li>Formazione</li> </ul> </li> </ul>	<b>Sì</b>  <b>annuale</b>
23	Servizi per minori e famiglie	3,54	<p>Mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e gestione</p> <p>complessità della normativa di riferimento</p> <p>Scarsa responsabilizzazione interna</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formazione</li> </ul>	<b>Sì</b>  <b>annuale</b>
2	Concorso per la progressione in carriera del personale	3,54	<p>Complessità della normativa di riferimento</p> <p>Mancata attuazione del principio</p> <p>Di distinzione fra politica e gesti</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formazione</li> </ul>	<b>Sì</b>  <b>annuale</b>
12	Gestione ordinaria delle entrate	3,54	Complessità della normativa di riferimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formazione</li> </ul>	<b>Sì</b>  <b>Annuale</b>
16	Accertamenti e controlli sugli abusi edilizi	3,50	<p>Conflitto di Interessi</p> <p>Scarsa responsabilizzazione interna</p> <p>Mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e gestione</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Disciplina del conflitto di interessi</li> <li>Formazione</li> </ul>	<b>Sì</b>  <b>annuale</b>

n.	Attività o processo	Rischi o (P x I)	Causa del rischio corruttivo	Misura per il trattamento del rischio	Sostenibilità economica
17	Incentivi economici al personale (produttività e retribuzioni di risultato)	<b>3,50</b>	Complessità della normativa di riferimento Mancata attuazione del principio di distinzione fra politica e gestione Scarsa responsabilizzazione interna	<ul style="list-style-type: none"> <li>Misura di semplificazione dei regolamenti di competenza dell'Ente</li> <li>Formazione</li> </ul>	<b>Sì annuale</b>
1	Concorso per l'assunzione di personale	<b>3,13</b>	Complessità della normativa di riferimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Misura di semplificazione dei regolamenti di competenza dell'Ente</li> <li>Disciplina del conflitto di interessi</li> <li>Formazione</li> </ul>	<b>Sì annuale</b>
4	Affidamento mediante procedura aperta (o ristretta) di lavori, servizi, forniture	<b>2,92</b>	Complessità della normativa Mancanza di Trasparenza Mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e gestione Esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto	<ul style="list-style-type: none"> <li>Misure di controllo: miglioramento del sistema dei controlli interni, controllo in termini brevi</li> <li>Formazione</li> <li>Rotazione</li> </ul>	<b>Sì IN PARTE (rotazione) annuale</b>
21	Pratiche anagrafiche	<b>2,83</b>	Conflitto di interessi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formazione</li> </ul>	<b>Sì annuale</b>
25	Raccolta e smaltimento rifiuti	<b>2,83</b>	Mancanza di controlli Complessità della normativa di riferimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Misure di controllo: implementazione del sistema dei controlli interni controllo in termini brevi</li> <li>Formazione</li> </ul>	<b>Sì annuale</b>
20	Documenti di identità	<b>2,67</b>	Conflitto di interessi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formazione</li> </ul>	<b>Sì annuale</b>
22	Gestione del protocollo	<b>1,17</b>	Conflitto di interessi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formazione</li> </ul>	<b>Sì annuale</b>