



Comune di Villanova sull'Arda

Provincia di Piacenza

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

E PER LA TRASPARENZA 2023-2025

1. OGGETTO

Il presente Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) dà attuazione alle disposizioni di cui alla Legge n. 190 del 6 novembre 2012, nel rispetto delle previsioni delle linee guida contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2019 approvato dall'ANAC in data 13 novembre 2019 (deliberazione n. 1064, nonché di quanto contenuto nei due PNA precedenti e dai loro aggiornamenti annuali).

Secondo il Piano Nazionale Anticorruzione “Il P.T.P.C. rappresenta lo strumento attraverso il quale l'amministrazione sistematizza e descrive un “processo” - articolato in fasi tra loro collegate concettualmente e temporalmente - che è finalizzato a formulare una strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo. In esso si delinea un programma di attività derivante da una preliminare fase di analisi che, in sintesi, consiste nell'esaminare l'organizzazione, le sue regole e le sue prassi di funzionamento in termini di “possibile esposizione” al fenomeno corruttivo.

Alla luce di ciò, il presente piano, in conformità alle prescrizioni della Legge n. 190/2012, risponde alle seguenti esigenze:

- a) Individuare le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione;
- b) Prevedere, nell'ambito dei procedimenti e delle attività di cui alla lettera a) meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire i rischi legati a fenomeni corruttivi;
- c) Prevedere, con particolare riguardo alle attività individuate ai sensi della lettera a), obblighi di informazione nei confronti del responsabile della prevenzione della corruzione;
- d) Monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione del procedimento;
- e) Individuare meccanismi di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione comunale e i soggetti che con essa entrano in contatto, nell'ambito delle attività a rischio corruzione.

Il presente Piano riconduce a unitarietà il quadro degli strumenti di prevenzione, ricomprendendo anche la sezione della trasparenza in ossequio a quanto stabilito dal D. Lgs. 25 maggio 2016, n. 97 il quale ha modificato l'art. 10 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, eliminando la previsione di un apposito programma per la trasparenza e l'integrità, sostituendolo con una sezione del PTCP;

Esso si inserisce in un contesto caratterizzato dall'adozione di precedenti piani di prevenzione della corruzione (PTPC 2014/2016 - PTPC 2015/2017 - PTCP 2016/2018 PTCP 2017/2019, PTCP 2018/2020), quest'ultimo confermato anche per il triennio 2019/2021, e per il triennio 2020/2022, come consentito dall'ANAC con deliberazione n. 1074/2018 e dal PTCP 2021/23;

Nello specifico, il presente PTPCT, allo scopo di assicurare il coinvolgimento degli stakeholders e degli organi politici è stato approvato in data 19/10/2022.

Il comma 8 dell'art. 1 della legge 190/2012, prevede che il PTPCT debba essere trasmesso all'ANAC.

La trasmissione è svolta attraverso il nuovo applicativo elaborato dall'Autorità ed accessibile dal sito della stessa ANAC.

Il PTPCT, infine, è pubblicato in "amministrazione trasparente". I piani devono rimanere pubblicati sul sito unitamente a quelli degli anni precedenti.

Entro il 31 gennaio di ogni anno la Giunta, su proposta del responsabile, aggiorna, se necessario, ed adotta il piano triennale di prevenzione della corruzione;

2. ANALISI DEL CONTESTO

2.1 CONTESTO ESTERNO

Per quanto concerne il territorio dell'ente, non si registrano particolari fenomeni di criminalità organizzata e gli eventi criminosi riguardano principalmente reati di natura predatoria. In particolare non si evidenziano fenomeni da cui possano desumersi possibili inquinamenti esterni dell'azione dell'Amministrazione Comunale.

2.2 CONTESTO INTERNO

La dotazione organica del comune risulta articolata come segue:

Servizio Amministrativo Contabile

n.1 posto di istruttore contabile - cat. C

n.1 posto di agente di polizia municipale - autista scuolabus - cat. C

n.1 posto di istruttore amministrativo - cat. C

Servizio Tecnico

n.1 posto di istruttore direttivo tecnico - cat. D

n.1 posto di istruttore tecnico - cat. C

n.2 posto di operaio professionale - autista scuolabus cat. B3

Servizio sociale

n. 1 posto di Assistente sociale cat D

1. A seguito dello scioglimento dell'Unione sono tornate in capo al comune tutte le attività di controllo, vigilanza sul territorio e irrogazione delle sanzioni per violazione al Codice della Strada e le funzioni relative ai servizi sociali

2. La segreteria comunale è invece sguarnita di Segretario comunale titolare e dopo un breve periodo in cui è stata gestita tramite la figura del vice segretario identificata nella figura del responsabile dei servizi finanziari, è al momento, temporaneamente, gestita da un Segretario reggente a scavalco.

2.3 SOGGETTI COINVOLTI

Il PTPC riguarda e coinvolge l'intera organizzazione comunale oltre che, pur nei diversi ruoli, competenze e responsabilità, tutti i soggetti che operano nell'Ente o che collaborano con esso.

In tale logica vanno intesi i seguenti, diversi ruoli, come descritti dalla legge e dal P.N.A. Autorità di indirizzo politico

Alla luce di quanto previsto dall'articolo 10 del d.lgs. n. 33/2013, la Giunta Comunale è competente per l'adozione e l'aggiornamento del PTPC.

Essa, inoltre, adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione e definisce gli obiettivi di performance collegati alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza amministrativa.

2.4 RESPONSABILE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Il Responsabile della prevenzione della corruzione è il Segretario Comunale reggente a scavalco, dott. Francesco Palopoli, incaricato con Decreto del Sindaco n. 1 del 03/01/2023 ed autorizzato con decreto prefettizio n.008/2023, per la reggenza a scavalco per il periodo 09/01/2023 al 09/04/2023.

Al Responsabile della Prevenzione della corruzione sono attribuiti i seguenti compiti:

- a) predispone il PTPC entro il 31 gennaio di ogni anno, ne propone alla Giunta Comunale l'approvazione e cura il relativo aggiornamento;
- b) definisce le procedure appropriate per selezionare e formare di dipendenti destinati ad operare in settore di attività particolarmente esposti alla corruzione;
- c) verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del PTPC;
- d) propone la modifica del Piano anche a seguito di accertate significative violazioni delle prescrizioni, o qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'Amministrazione;
- e) esercita i compiti di vigilanza sul rispetto delle norme in materia di inconfiribilità e incompatibilità ai sensi del D. Lgs. n. 39/2013;
- f) presidia l'attività di monitoraggio delle misure di prevenzione;
- g) svolge controlli finalizzati a verificare il rispetto, da parte del personale degli uffici a rischio corruzione, della previsione di cui all'art. 7, comma 2, del codice di comportamento dei dipendenti pubblici, in forza della quale deve essere sempre garantita la tracciabilità dei processi decisionali adottati dai dipendenti, attraverso un adeguato supporto documentale che consenta, in ogni momento, la replicabilità. A tal fine può chiedere relazioni ai responsabili delle posizioni organizzative, nonché verificare e chiedere delucidazioni per iscritto e verbalmente a tutti i dipendenti su comportamenti a rischio di corruzione e di illegalità, anche durante le fasi dei controlli interni.
- h) al fine di controllare il rischio derivante da possibili atti di corruzione, in qualsiasi momento, può richiedere ai dipendenti che hanno istruito e / o adottato il provvedimento finale di dare per iscritto motivazione circa le circostanze di fatto e le ragioni giuridiche che sottendono all'adozione del provvedimento.
- i) predispone la relazione sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione e ne assicura la pubblicazione.

2.5 RESPONSABILI DI SERVIZIO

I Responsabili di Servizio sono designati **quali referenti** per la prevenzione della corruzione relativamente alle unità organizzative delle quali è affidata la direzione e la responsabilità sia diretta sia indiretta.

Ogni Responsabile di Servizio, in aggiunta ai compiti ad esso attribuiti dalle norme di legge e regolamentari, esercita le seguenti attività:

- a) partecipa attivamente all'analisi dei rischi, propone le misure di prevenzione relative ai processi di competenza e ne assicura l'attuazione;

- b) effettua il monitoraggio in ordine al rispetto dei tempi procedurali, informando tempestivamente, e senza soluzione di continuità, il responsabile della prevenzione della corruzione, in merito al mancato rispetto, e a qualsiasi altra anomalia accertata, integrante una mancata attuazione del presente piano. Conseguentemente, adotta le azioni necessarie per eliminare tali anomalie, oppure propone azioni al responsabile della prevenzione della corruzione.
- c) promuove e divulga le prescrizioni contenute nel PTPC, nonché gli obblighi riguardanti la trasparenza amministrativa ed il Codice di Comportamento vigente nell'Ente;
- d) verifica l'attuazione delle prescrizioni contenute nel presente Piano, nel Piano di Trasparenza e nel Codice di Comportamento;
- e) predispose eventuali proposte di integrazione delle prescrizioni contenute nei documenti richiamati nel precedente punto c);
- f) partecipa con il Responsabile della prevenzione e della corruzione alla definizione del piano di formazione e all'individuazione dei dipendenti a cui destinarlo.
- g) presenta annualmente, allo scopo di adottare le migliori pratiche per prevenire la corruzione, una relazione al responsabile della prevenzione della corruzione sulle attività svolte, concernente l'attuazione delle regole di legalità indicate nel presente piano, nonché sui risultati ottenuti in esecuzione dello stesso.

2.6 DIPENDENTI

I dipendenti provvedono ad eseguire quanto contenuto nel piano di prevenzione della corruzione e nel codice di comportamento adottato dal Comune, con particolare riferimento a quanto ivi stabilito in caso di conflitto d'interessi;

I responsabili del procedimento relazionano al loro responsabile di servizio, in merito al rispetto dei tempi procedurali indicando, per ciascun procedimento quale di detti termini non è stato rispettato e le motivazioni che giustificano il ritardo.

Partecipano al processo di gestione del rischio mediante il processo di auto analisi organizzativa e di mappatura dei processi;

Segnalano le situazioni di illecito al proprio responsabile e i casi di interesse personale secondo quanto contenuto nel codice di comportamento.

2.7 NUCLEO DI VALUTAZIONE (OIV)

Il Nucleo di valutazione verifica, ai fini della propria attività, la corretta applicazione del piano di prevenzione della corruzione da parte dei Responsabili dei servizi.

Svolge funzione di controllo e valutazione della performance anche con riferimento agli adempimenti previsti nel piano anticorruzione.

Fornisce attestazione in merito all'assolvimento degli obblighi di trasparenza.

3. INDIVIDUAZIONE E GESTIONE DEL RISCHIO

3.1 La mappatura dei processi

L'aspetto più importante dell'analisi del contesto interno, oltre alla rilevazione dei dati generali relativi alla struttura e alla dimensione organizzativa, è la mappatura dei processi, che nella individuazione e nell'analisi dei processi organizzativi.

L'obiettivo è che l'intera attività svolta dall'amministrazione venga gradualmente esaminata al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

Il risultato atteso della prima fase della mappatura è l'identificazione dell'elenco completo dei processi dall'amministrazione.

Secondo gli indirizzi del PNA, i processi identificati sono poi aggregati nelle cosiddette "aree di rischio", intese come raggruppamenti omogenei di processi.

Le aree di rischio possono essere distinte in generali e specifiche. Quelle generali sono comuni a tutte le amministrazioni (es. contratti pubblici, acquisizione e gestione del personale), mentre quelle specifiche riguardano la singola amministrazione e dipendono dalle caratteristiche peculiari delle attività da essa svolte.

Il PNA 2019, Allegato n. 1, ha individuato le seguenti "Aree di rischio" per gli enti locali:

1. acquisizione e gestione del personale;
2. affari legali e contenzioso;
3. contratti pubblici;
4. controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
5. gestione dei rifiuti;
6. gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
7. governo del territorio;
8. incarichi e nomine;
9. pianificazione urbanistica;
10. provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato;
11. provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato.

Oltre, alle undici "Aree di rischio" proposte dal PNA, il presente piano prevede un'ulteriore area definita "Altri servizi". In tale sottoinsieme sono ordinati processi tipici degli enti territoriali, in genere privi di rilevanza economica e difficilmente riconducibili ad una delle aree proposte dal PNA (es. gestione del protocollo, funzionamento degli organi collegiali, istruttoria delle deliberazioni, ecc.)

La preliminare mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità complessiva della gestione del rischio. Infatti, una compiuta analisi dei processi consente di identificare i punti più vulnerabili e, dunque, i rischi di corruzione che si generano attraverso le attività svolte dall'amministrazione.

Secondo gli indirizzi del PNA, il RPCT ha costituito e coordinato un “Gruppo di lavoro” composto dai funzionari dell’ente responsabili delle principali ripartizioni organizzative.

Data l’approfondita conoscenza da parte di ciascun funzionario dei procedimenti, dei processi e delle attività svolte dal proprio ufficio, il Gruppo di lavoro ha potuto enucleare i processi elencati nelle schede allegate, denominate “**Mappatura dei processi a catalogo dei rischi**” (**Allegato A**).

3.2. Valutazione e trattamento del rischio

Secondo il PNA, la valutazione del rischio è una “macro-fase” del processo di gestione del rischio, nella quale il rischio stesso viene “identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive e preventive (trattamento del rischio)”.

Tale “macro-fase” si compone di tre (sub) fasi: identificazione, analisi e misurazione.

3.2.1. Identificazione

Nella fase di identificazione degli “eventi rischiosi” l’obiettivo è individuare comportamenti o fatti, relativi ai processi dell’amministrazione, tramite i quali si concretizza il fenomeno corruttivo.

Data la dimensione organizzativa contenuta dell’ente, il Gruppo di lavoro ha svolto l’analisi per singoli “processi” (senza scomporre gli stessi in “attività”).

Sempre secondo gli indirizzi del PNA, e in attuazione del principio della “gradualità” (PNA 2019), il Gruppo di lavoro si riunirà nel corso del prossimo esercizio (e dei due successivi) per affinare la metodologia di lavoro, passando dal livello minimo di analisi (per processo) ad un livello via via più dettagliato (per attività), perlomeno per i processi maggiormente esposti a rischi corruttivi.

In questa fase il gruppo di lavoro, dopo aver identificato i rischi per singoli “processi” ha provveduto a formalizzare un registro o catalogo dei rischi. Tale catalogo è riportato nell’allegato A) “Mappatura dei processi a catalogo nella colonna G.

3.2.2. Analisi del rischio

Il gruppo di lavoro ha provveduto all’analisi del rischio sulla base dei seguenti indicatori di rischio individuati da ANAC nell’allegato A) al PNA 2019 con l’applicazione della metodologia dell’“autovalutazione” proposta da ANAC (PNA 2019 allegato 1 pag 29)

1. **livello di interesse “esterno”**: la presenza di interessi rilevanti, economici o meno, e di benefici per i destinatari determina un incremento del rischio;
2. **grado di discrezionalità del decisore interno**: un processo decisionale altamente discrezionale si caratterizza per un livello di rischio maggiore rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
3. **manifestazione di eventi corruttivi in passato**: se l’attività è stata già oggetto di eventi corruttivi nell’amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha caratteristiche che rendono praticabile il malaffare;
4. **trasparenza/opacità del processo decisionale**: l’adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, abbassa il rischio;

5. **livello di collaborazione del responsabile del processo nell'elaborazione, aggiornamento e monitoraggio del piano:** la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della corruzione o, comunque, determinare una certa opacità sul reale livello di rischio;

6. **grado di attuazione delle misure di trattamento:** l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore probabilità di fatti corruttivi.

Si precisa che, al termine dell'"autovalutazione" svolta dal Gruppo di lavoro, il RPCT ha vagliato le stime dei responsabili per analizzarne la ragionevolezza ed evitare la sottostima delle stesse, secondo il principio della "prudenza".

I risultati dell'analisi sono stati riportati nelle schede allegate, denominate "**Analisi dei rischi**" (**Allegato B**).

Tutte le "valutazioni" espresse sono supportate da una sintetica motivazione esposta nell'ultima colonna a destra ("**Motivazione**") di detto allegato

3.2.3 Misurazione del rischio

In questa fase, per ogni oggetto di analisi si è proceduto alla misurazione degli indicatori di rischio. Pertanto, come da PNA, l'analisi del presente PTPCT è stata svolta con **metodologia di tipo qualitativo**

ed è stata applicata la sotto riportata **scala d'ordine** persino di maggior dettaglio rispetto a quella suggerita dal PNA (basso, medio, alto):

Livello di rischio	Sigla corrispondente
Rischio quasi nullo	N
Rischio molto basso	B-
Rischio basso	B
Rischio moderato	M
Rischio alto	A
Rischio molto alto	A+
Rischio altissimo	A++

I risultati della misurazione, effettuata dal gruppo di lavoro applicando la suddetta graduazione, sono riportati nelle schede allegate, denominate "**Analisi dei rischi**" (**Allegato B**). Nella colonna denominata "**Valutazione complessiva**" è indicata la misurazione di sintesi di ciascun oggetto di analisi.

3.3. Trattamento del rischio

La prima fase di trattamento del rischio consiste nel processo di individuazione e valutazione delle misure da predisporre per neutralizzare o ridurre il rischio di corruzione. Inoltre il trattamento del rischio comporta la decisione circa quali rischi si debbano trattare prioritariamente rispetto ad altri.

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

Le misure obbligatorie sono previste direttamente dalla legge e debbono pertanto essere attuate necessariamente nell'amministrazione. Esse riguardano: Trasparenza, Controlli, Codici di comportamento, Attività extra istituzionali dei dipendenti, Tutela del dipendente che segnala illeciti (wistleblower) Formazione, Rotazione dei dipendenti.

Le attività che nella tabella B) -Analisi dei rischi- hanno ottenuto una valutazione complessiva di rischio A++, debbono essere prioritariamente oggetto di tali misure.

Le misure ulteriori vengono individuate nei meccanismi di attuazione e controllo delle decisioni e in azioni specifiche da attuare nel corso del triennio.

3.3.1 Misure obbligatorie

Trasparenza

La pubblicazione delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, nel sito internet del comune costituisce il metodo fondamentale per il controllo, da parte del cittadino, delle decisioni nelle materie a rischio di corruzione disciplinate dal presente piano. Pertanto da pubblicazione degli atti avverrà, oltre che all'albo pretorio on line, anche nella sezione amministrazione trasparente ove verranno inseriti da parte dei responsabili di servizio gli atti e i provvedimenti previsti dal D.lgs 33/2013.

Controllo

Tutti i provvedimenti sono soggetti al controllo di regolarità amministrativa secondo le modalità contenute nel regolamento dei controlli interni approvato con deliberazione consigliere n. 1 in data 12.02.2013

Per le attività con valori di rischio maggiori il Responsabile della prevenzione della corruzione può prevedere un incremento della percentuale di atti da sottoporre a controllo rispetto a quella prevista nel regolamento dei controlli interni.

Codice di comportamento

Nella G.U. n. 129 del 4 giugno 2013 è stato pubblicato il DPR n. 62 del 16 aprile 2010 avente ad oggetto "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici" come approvato dal Consiglio dei Ministri l'8 marzo 2013, a norma dell'art. 54 del D.Lgs n. 165/2001 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".

Le previsioni del codice sono state integrate e specificate dal Codice di Comportamento Comunale adottato con Delibera di Giunta Comunale n. 88 in data 18.12.2013, come stabilito dal comma 44 dell'art. 1 della L. 190/2012.

In data 19/2/2020 l' ANAC ha licenziato le "**Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche**" (deliberazione n. 177 del 19/2/2020).

Pertanto è intenzione dell'Amministrazione procedere quanto prima all'aggiornamento del codice di comportamento ai contenuti della deliberazione ANAC n. 177/2020.

Nel vigente codice di comportamento comunale sono puntualmente disciplinati;

- le norme di condotta dei dipendenti e quelle dei Responsabili di Settore.

-gli obblighi di astensione con riferimento al ruolo assegnato e alle attività svolte e le misure organizzative per superare gli eventuali conflitti di interesse, attraverso la riassegnazione del processo e/o l'avocazione in capo al responsabile dell'Unità organizzativa.

La violazione delle disposizioni del codice, fermo restando la responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del dipendente, è fonte di responsabilità disciplinare accertata all'esito del procedimento disciplinare, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni. L'amministrazione, contestualmente alla sottoscrizione del contratto di lavoro o, in mancanza, all'atto di conferimento dell'incarico, consegna e fa sottoscrivere ai nuovi assunti, con rapporti comunque denominati, copia del Codice di comportamento.

Gli obblighi previsti dal Codice di comportamento sono estesi a tutti i collaboratori o consulenti, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di supporto agli organi di direzione politica dell'Ente, nonché ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi che realizzano opere nei confronti dell'amministrazione. A tal fine, negli atti di incarico o nei contratti di acquisizione delle collaborazioni, delle consulenze o dei servizi, sono inserite, a cura dei competenti dirigenti/responsabili, apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal Codice.

Gli incarichi e le attività extra istituzionali dei dipendenti

Questo tema, come chiaramente indicato dal P.N.A., assume particolare rilevanza nell'ambito della definizione delle misure comportamentali di prevenzione. Per questa ragione, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 53 del d.lgs. n. 165/2001, è stato approvato dalla Giunta Comunale con atto n. 6 del 29.01.2014 un apposito Regolamento che disciplina:

- le attività e gli incarichi vietati;
- le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni allo svolgimento degli incarichi ritenuti compatibili con il rapporto di pubblico impiego;
- le specifiche condizioni previste per i dipendenti con rapporto di lavoro non superiore al 50% della prestazione lavorativa a tempo pieno;
- i divieti relativi allo svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro;
- l'attività di controllo e il relativo sistema sanzionatorio.

Annualmente verranno attuate le verifiche ispettive previste dal sopra citato regolamento in ordine al rispetto del principio di esclusività del rapporto di pubblico impiego.

Per quanto riguarda invece il personale dipendente con rapporto di lavoro part time, non superiore al 50% della propria attività lavorativa, viene stabilito che annualmente dovrà essere resa apposita dichiarazione inerente l'attività eventualmente svolta, comunicando i rapporti contrattuali e di lavoro in corso, in modo tale che l'amministrazione, pur non essendo tenuta ad autorizzare formalmente tali prestazioni, possa comunque verificarne l'assenza, anche potenziale di conflitti di interesse.

Tutela del dipendente che segnala illeciti (whistleblower)

Sulla materia è intervenuta l'Autorità nazionale anticorruzione il 28 aprile 2015 approvando 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), e la recente legge

30.11.2017, n. 179 “Disposizioni a tutela degli autori di segnalazioni di condotte illecite nel settore pubblico e privato” ha riscritto l’articolo 54-bis del D.lgs. 165/2001. Secondo tale disposizione il pubblico dipendente che, “nell’interesse dell’integrità della pubblica amministrazione”, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, oppure all’ANAC, o all’autorità giudiziaria ordinaria o contabile, “condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione”.

Secondo tale articolo 54-bis sono accordate al whistleblower le seguenti garanzie:

- a) la tutela dell’anonimato;
- b) il divieto di discriminazione;
- c) la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso.

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.

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

In ogni caso, i soggetti destinatari delle segnalazioni sono tenuti al segreto ed al massimo riserbo. Applicano con puntualità e precisione i paragrafi B.12.1, B.12.2 e B.12.3 dell’Allegato 1 del PNA 2013 in materia di anonimato del segnalante, divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower e sottrazione al diritto di accesso della segnalazione.

La formazione

La formazione assume un ruolo fondamentale nella programmazione e nella gestione del sistema di prevenzione.

La formazione è strutturata su due livelli:

- Livello generale, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l’aggiornamento delle competenze e le tematiche dell’etica e della legalità;
- Livello specifico, rivolto al responsabile della prevenzione, ai Responsabili delle Unità organizzative addetti alle aree a rischio: riguarda l’approfondimento degli strumenti utilizzati per la prevenzione

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, compatibilmente con i tempi di attivazione dei percorsi formativi da parte dei soggetti istituzionalmente preposti alla formazione del personale degli enti locali, e con le offerte formative disponibili a livello provinciale, definisce uno specifico programma annuale di informazione e formazione sulle materie di cui al presente documento ed, in generale, sui temi dell’etica e della legalità.

Il personale da avviare alle iniziative formative è individuato dal Responsabile della prevenzione della corruzione, sentiti i Responsabili dei Servizi.

La partecipazione al piano di formazione da parte del personale selezionato rappresenta un obbligo d’ufficio la cui violazione, se non adeguatamente motivata, comporta l’applicazione di sanzioni disciplinari.

La rotazione del Personale

L'attuale dotazione organica, che consta di n. 9 unità lavorative in servizio, rende notevolmente difficoltosa l'attuazione della rotazione del personale prescritta e prevista nel Piano Nazionale, sia in termini numerici, sia in termini qualitativi.

La rotazione risulta particolarmente difficoltosa per le posizioni organizzative, in quanto per ciascun settore di attività è prevista la presenza di un'unica figura professionale dotata di conoscenze specifiche, per le quali è previsto il possesso di lauree specialistiche che rendono la competenza richiesta assolutamente infungibile.

Svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro

L'art. 53, comma 16-ter del D.Lgs. n° 165/2001 dispone che i dipendenti che negli ultimi tre anni di servizio hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto del Comune, non possano svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività del Comune compiuta 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. In base alle citate disposizioni, verrà pertanto richiesto al contraente o appaltatore dell'Ente all'atto della stipulazione del contratto di rendere una dichiarazione, ai sensi del DPR 445/2000, circa l'inesistenza di contratti di lavoro o rapporti di collaborazione vietati a norma dell'art.53, comma 16-ter, del d.lgs. 165/2001 e smi.

Alla cessazione del rapporto di lavoro, verrà segnalato ai dipendenti cessati che negli ultimi tre anni abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto del Comune, la disciplina contenuta nell'art.53, comma 16 ter del D.Lgs. n° 165/2013 .

Qualora emerga la violazione dei divieti contenuti nell'art. 53, comma 16 ter del D.Lgs. n°165/2001 verrà avviata un'azione giudiziale diretta ad ottenere il risarcimento del danno e il confronto del dipendente.

Verifica di precedenti penali in occasione dell'attribuzione di incarichi dirigenziali, di nomina di commissioni e di assegnazione agli uffici

L'art. 35 bis del D.Lgs. n° 165/2011 e l'art. 3 del D.Lgs. n° 39/2013 dispongono che coloro che sono 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 (delitti contro la Pubblica Amministrazione):

- non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
- non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzione di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;
- non possono 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;

- non possono ricevere incarichi amministrativi di vertice o incarichi dirigenziali nelle Pubbliche Amministrazioni.

L'applicazione delle citate disposizioni comporta che la nomina deve essere preceduta dall'accertamento dei precedenti penali mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art.46 del D.P.R. N° 445/2000.

Meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione, comuni e obbligatorie a tutti gli uffici

Ai sensi dell'art. 1, comma 9, della Legge 190/2012, sono individuate le seguenti misure, comuni e obbligatorie per tutti gli uffici:

- a) nella trattazione e nell'istruttoria degli atti si prescrive di:
 - rispettare l'ordine cronologico di protocollo dell'istanza;
 - predeterminare i criteri di assegnazione delle pratiche ai collaboratori;
 - rispettare il divieto di aggravio del procedimento;
- b) nella formazione dei provvedimenti, con particolare riguardo agli atti con cui si esercita ampia discrezionalità amministrativa e tecnica, occorre motivare adeguatamente l'atto; l'onere di motivazione è tanto più rilevante quanto più ampio è il margine di discrezionalità;
- c) nella redazione degli atti attenersi ai principi di semplicità, chiarezza e comprensibilità;
- d) attestare nel testo delle determinazioni dirigenziali l'assenza di qualsivoglia situazione di incompatibilità o di situazioni anche potenziali di conflitto di interesse;
- e) nei rapporti con i cittadini, va assicurata la pubblicazione di moduli per la presentazione di istanze, richieste e ogni altro atto di impulso del procedimento, con l'elenco degli atti da produrre e/o allegare all'istanza;
- f) nel rispetto della normativa, occorre comunicare il nominativo del responsabile del procedimento, precisando l'indirizzo di posta elettronica a cui rivolgersi, nonché del titolare del potere sostitutivo;
- g) nell'attività contrattuale:
 - rispettare il divieto di frazionamento o innalzamento artificioso dell'importo contrattuale;
 - ridurre l'area degli affidamenti diretti ai soli casi ammessi dalla legge e/o dal regolamento comunale;
 - privilegiare l'utilizzo degli acquisti a mezzo CONSIP, MEPA (mercato elettronico della pubblica amministrazione);
 - assicurare la rotazione tra i professionisti nell'affidamenti di incarichi di importo inferiore alla soglia della procedura aperta;
 - assicurare la rotazione tra le imprese dei contratti affidati con procedura negoziata;
 - assicurare il libero confronto concorrenziale, definendo requisiti di partecipazione alla gare e di valutazione delle offerte, chiari ed adeguati;
 - verificare la congruità dei prezzi di acquisto di cessione e/o acquisto di beni immobili o costituzione/cessione di diritti reali minori;

- validare i progetti definitivi ed esecutivi delle opere pubbliche e sottoscrivere i verbali di cantierabilità;
 - acquisire preventivamente i piani di sicurezza e vigilare sulla loro applicazione;
- h) nella formazione dei regolamenti: applicare la verifica dell'impatto della regolamentazione;
- i) negli atti di erogazione dei contributi, nell'ammissione ai servizi:
- predeterminare ed enunciare nell'atto i criteri di erogazione, ammissione o assegnazione;
- l) nel conferimento degli incarichi di consulenza, studio e ricerca a soggetti esterni:
- dichiarare l'effettiva carenza di professionalità interne;
 - acquisire la dichiarazione di cui al D.lgs. 39/2013 sulla insussistenza di cause di inconfiribilità o incompatibilità
- m) nell'attribuzione di premi ed incarichi al personale dipendente:
- operare mediante l'utilizzo di procedure selettive e trasparenti;
- n) nell'individuazione dei componenti delle commissioni di concorso e di gara, acquisire, all'atto dell'insediamento la dichiarazione di non trovarsi in rapporti di parentela o di lavoro o professionali con i partecipanti alla gara od al concorso, nonché di assenza delle cause ostative previste dall'art. 35 bis del D. lgs. 165/2001 (assenza di reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale);
- o) nell'attuazione dei procedimenti amministrativi: favorire il coinvolgimento dei cittadini che siano direttamente interessati all'emanazione del provvedimento, nel rispetto delle norme sulla partecipazione e l'accesso, assicurando, quando previsto, la preventiva acquisizione di pareri, osservazioni e la pubblicazione delle informazioni sul sito istituzionale dell'ente.
- p) nell'ipotesi di insorgenza del possibile conflitto di interessi da parte del dipendente, del responsabile del procedimento o del Responsabile di Posizioni Organizzative, questi ultimi segnalano senza indugio la circostanza al responsabile per la prevenzione che valuterà le iniziative da assumere, inclusa l'avocazione a sé dei provvedimenti inerenti al procedimento correlato (artt. 6 e 6-bis, L. n. 241/1990)

3.3.2. Programmazione delle misure

La seconda fase del trattamento del rischio ha l'obiettivo di programmare adeguatamente e operativamente le misure di prevenzione della corruzione dell'amministrazione.

In questa fase, il "Gruppo di lavoro" coordinato dal RPCT, dopo aver individuato misure generali e misure specifiche (elencate e descritte nelle schede allegate denominate "**Individuazione e programmazione delle misure**" - **Allegato C**), ha provveduto alla programmazione temporale delle medesime, fissando le modalità di attuazione.

Il tutto è descritto per ciascun oggetto di analisi nella **colonna F** ("Programmazione delle misure") delle suddette schede alle quali si rinvia.

PARTE TERZA TRASPARENZA

4.1 Trasparenza

1. Secondo l'articolo 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal decreto legislativo . 97/2016: *“La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.”*In conseguenza della cancellazione del *programma triennale per la trasparenza e l'integrità*, ad opera del decreto legislativo 97/2016, l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza è parte integrante del PTPC in una *“apposita sezione”*.
2. La trasparenza dell'attività amministrativa è assicurata mediante la pubblicazione, nel sito web istituzionale dell'Ente, in apposita sezione denominata "Amministrazione trasparente", relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali.
3. La pubblicazione delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, nel sito internet del comune costituisce il metodo fondamentale per il controllo, da parte del cittadino, delle decisioni nelle materie a rischio di corruzione disciplinate dal presente piano.
4. L'attività di pubblicazione dei dati sul sito web per finalità di trasparenza , anche se effettuata in presenza di idoneo supporto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti nell'art. 5 del Regolamento UE 2016/679, e nel D.lgs 196/2003 così come modificato ed integrato, a seguito del recepimento nel nostro ordinamento del regolamento UE 2016/679, con il D.lgs.101/2018.
5. Con riferimento alle *“Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D.lgs. 33/2013, come modificato dal D.lgs. 97/2016 approvate dall'ANAC con deliberazione n. 1310 in data 28 dicembre 2016, nell'allegato D vengono individuati gli obblighi di pubblicazione cui questo comune deve attenersi con l'individuazione dei responsabili di struttura competenti ad effettuare le pubblicazioni.*
6. L'allegato D è un documento, al quale potranno essere apportate modifiche e aggiornamenti al mutare delle situazioni interne ed esterne anche con riguardo agli esiti del monitoraggio periodico svolto dal responsabile per la trasparenza.
7. Data la complessità , la non sempre agevole intelligibilità o facilità di individuazione delle informazioni pubblicate nelle numerose sezioni che compongono la sezione denominata *“amministrazione trasparente”*, le informazioni di maggior interesse per i cittadini saranno rese disponibili anche in aree diverse del sito web istituzionale.

4.2 Accesso Civico

L'art. 5 del D.lgs 33/2013, così come modificato dal D.lgs. 97/2016 al comma 1 prevede: *“L’obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione”*. Mentre il comma 2, dello stesso articolo 5: *“Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione”*. La norma attribuisce ad ogni cittadino il *libero accesso* ai dati elencati dal decreto legislativo 33/2013, oggetto di pubblicazione obbligatoria, ed estende l’accesso civico ad ogni altro dato e documento (*“ulteriore”*) rispetto a quelli da pubblicare in *“amministrazione trasparente”*.

L’accesso civico *“generalizzato”* investe ogni documento, ogni dato ed ogni informazione delle pubbliche amministrazioni. L’accesso civico incontra quale unico limite *“la tutela di interessi giuridicamente rilevanti”* secondo la disciplina del nuovo articolo 5-bis.

Lo scopo dell’accesso generalizzato è quello *“di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico”*.

L’esercizio dell’accesso civico, semplice o generalizzato, *“non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente”*. Chiunque può esercitarlo, *“anche indipendentemente dall’essere cittadino italiano o residente nel territorio dello Stato”* come precisato dall’ANAC nell’allegato della deliberazione 1309/2016 (a pagina 28).

L’accesso civico semplice è attivabile per atti, documenti e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria e *“costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall’inadempienza”* (ANAC deliberazione 1309/2016 pag. 6).

Al contrario, l’accesso generalizzato *“si delinea come affatto autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione e come espressione, invece, di una libertà che incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici o privati indicati all’art. 5 bis, commi 1 e 2, e dall’altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (art. 5 bis, comma 3)”*.

Del diritto all’accesso civico è stata data ampia informazione sul sito dell’ente. A norma del decreto legislativo 33/2013 in *“amministrazione trasparente”* sono pubblicati:

1. le modalità per l’esercizio dell’accesso civico;
2. il nominativo del responsabile della trasparenza al quale presentare la richiesta d’accesso civico;
3. e il nominativo del titolare del potere sostitutivo, con l’indicazione dei relativi recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale;

I dipendenti sono stati appositamente formati su contenuto e modalità d’esercizio dell’accesso civico, nonché sulle differenze rispetto al diritto d’accesso documentale di cui alla legge 241/1990.

4.3 Trasparenza e privacy

Dal 25 maggio 2018 è in vigore il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 *“relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al*

trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)” (di seguito RGPD).

Inoltre, dal 19 settembre 2018, è vigente il d.lgs. 101/2018 che ha adeguato il Codice in materia di protezione dei dati personali (il d.lgs. 196/2003) alle disposizioni del suddetto Regolamento (UE) 2016/679.

L’art. 2-ter del d.lgs. 196/2003, introdotto dal d.lgs. 101/2018 (in continuità con il previgente art. 19 del Codice) dispone che la base giuridica per il trattamento di dati personali, effettuato per l’esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all’esercizio di pubblici poteri, “è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento”

Il comma 3 del medesimo art. 2-ter stabilisce che “la diffusione e la comunicazione di dati personali, trattati per l’esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all’esercizio di pubblici poteri, a soggetti che intendono trattarli per altre finalità sono ammesse unicamente se previste ai sensi del comma 1”.

Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è, quindi, rimasto sostanzialmente inalterato restando fermo il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o di regolamento.

Pertanto, occorre che, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verificchino che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l’obbligo di pubblicazione.

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

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

4.4 Obiettivi strategici

L’amministrazione ritiene che la *trasparenza* sia la misura principale per contrastare i fenomeni, corruttivi come definiti dalla legge 190/2012.

Pertanto, intende realizzare i seguenti obiettivi di *trasparenza sostanziale*:

1. **la trasparenza quale reale ed effettiva accessibilità totale** alle informazioni concernenti l’organizzazione e l’attività dell’amministrazione;
2. **il libero e illimitato esercizio dell’accesso civico**, come potenziato dal decreto legislativo 97/2016, quale diritto riconosciuto a chiunque di richiedere documenti, informazioni e dati.

Tali obiettivi hanno la funzione precipua di indirizzare l’azione amministrativa ed i comportamenti degli operatori verso:

- a) elevati livelli di trasparenza dell’azione amministrativa e dei comportamenti di dipendenti e funzionari pubblici, anche onorari;
- b) lo sviluppo della cultura della legalità e dell’integrità nella gestione del bene pubblico.

PARTE QUARTA -NORME TRANSITORIE E FINALI

5.1 - Responsabilità

1. Il responsabile della prevenzione della corruzione risponde nelle ipotesi di cui all'art. 1 commi 12, 13, 14 della legge 190/2012, nonché ai sensi dell'art. 46, comma 2, del D.Lgs. 33/2013.
2. Con riferimento alle rispettive competenze, costituiscono elemento di valutazione della responsabilità di tutti dipendenti il mancato rispetto delle disposizioni contenute nel presente piano.
3. L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione costituisce elemento di valutazione di responsabilità, e di valutazione ai fini della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio ai sensi dell'art. 46, comma 1, del citato decreto legislativo.

5.2. Monitoraggio sull'attuazione del PTPC

1. Il monitoraggio circa l'applicazione del presente PTPC è svolto in autonomia dal Responsabile della prevenzione della corruzione.
2. Ai fini del monitoraggio i responsabili di servizio sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.

5.3 - Norma transitoria e finale

1. Il presente Piano è efficace dalla data di esecutività della deliberazione con la quale è approvato, ed è soggetto a revisione annuale, anche alla luce degli indirizzi e orientamenti Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).