

LE MISURE GENERALI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

• La formazione

Il programma di formazione in tema di prevenzione della corruzione e di trasparenza viene gestito dal CELVA in forma associata ai sensi della legge regionale 6/2014. La prima fase del processo formativo è stata avviata a partire dall'anno 2015, a cui sono seguiti ulteriori corsi di formazione organizzati periodicamente, al fine di consentire un continuo aggiornamento di tutto il personale dipendente. In particolare, il CELVA, in collaborazione con gli enti soci, progetta ed eroga uno specifico percorso formativo annuale, con l'obiettivo di aggiornare gli enti locali sulle novità introdotte dalla normativa e supportarli nell'adozione e nell'aggiornamento dei piani triennali, individuando i contenuti, i canali e gli strumenti di erogazione della formazione in tema di prevenzione della corruzione e trasparenza.

In applicazione delle disposizioni normative, la formazione deve essere programmata su due livelli: uno specifico, rivolto al responsabile della prevenzione e ai dirigenti (livello 1) e l'altro generale, rivolto a tutti i dipendenti (livello 2).

Oltre alla formazione erogata dal CELVA, l'ente si avvale della formazione predisposta da ASMEL e IFEL. Infine, i corsi sono integrati da incontri con i soggetti operanti nell'ente con il responsabile della prevenzione della corruzione al fine di sensibilizzare su temi concernenti il codice di comportamento.

• Il codice di comportamento

In data 13 dicembre 2013 la Giunta regionale, con deliberazione n. 2089, recante "Approvazione del codice di comportamento dei dipendenti degli enti di cui all'articolo 1, comma 1 della l.r. 22/2010. Revoca della DGR 1001/2003." ha approvato il Codice di comportamento dei dipendenti degli enti di cui all'articolo 1, comma 1, della legge regionale n. 22/2010.

In data 30/12/2013, la Giunta comunale ha recepito il suddetto codice di comportamento con deliberazione n. 134, recante "Approvazione del Codice di comportamento dei dipendenti degli enti locali di cui all'art. 1, comma 1, della legge regionale 22/2010 e revoca deliberazione della Giunta comunale n. 12/2003" e lo ha trasmesso ai dipendenti.

A tutti i dipendenti in servizio è stata consegnata copia del codice di comportamento.

Qualunque presunta violazione del codice di comportamento deve essere denunciata al responsabile della prevenzione della corruzione, attraverso comunicazione scritta tramite posta elettronica. Le presunte violazioni al Codice di Comportamento devono essere comunicate, per iscritto, al superiore gerarchico o funzionario responsabile di posizione organizzativa del servizio o ufficio di appartenenza il quale, entro 5 giorni dalla comunicazione, apre il procedimento disciplinare oppure valutata la competenza dell'ufficio procedimenti disciplinari rimette la pratica a quest'ultimo ovvero, qualora oltre a responsabilità disciplinare vi siano anche estremi di altre responsabilità (civile, penale, contabile, ecc.) trasmette la pratica all'Autorità competente.

Per quanto concerne i provvedimenti disciplinari la sanzione del rimprovero verbale è attribuita al Segretario Comunale in qualità di capo del personale. Le sanzioni di maggiore gravità sono invece di competenza dell'Ufficio unico per la predisposizione e la gestione dei procedimenti disciplinari (UPD, a cui sono stati attribuite le competenze in applicazione alle disposizioni di cui alla L.R. n. 6/2016.

• La comunicazione dei conflitti di interessi

Il dipendente si attiene, per quanto riguarda l'obbligo di astensione in caso di conflitto d'interesse, al Codice di comportamento dei dipendenti. Si richiama altresì, la circolare interna prot. 7833 in data 16/12/2021. E' prevista inoltre al predisposizione di un ulteriore documento interno in materia per recepire le indicazioni fornite con il PNA 2022.

In particolare si prevede l'acquisizione di apposita dichiarazione attestante l'insussistenza di situazioni di conflitto d'interessi da parte:

- responsabili dei servizi all'attribuzione dell'incarico con aggiornamento triennale
- dipendenti all'atto dell'assegnazione all'ufficio con aggiornamento triennale
- RUP
- commissari delle commissioni giudicatrici
- soggetti cui si intende conferire un incarico

Particolare attenzione sarà posta per gli appalti PNRR rispetto ai quali si procederà all'acquisizione di apposita dichiarazione da parte dei dipendenti coinvolti per ogni singola procedura.

- **L'inconferibilità e l'incompatibilità degli incarichi dirigenziali**

A) Inconferibilità

L'Amministrazione, per il tramite del responsabile della prevenzione della corruzione, verifica la sussistenza di eventuali condizioni ostative in capo ai dipendenti e/o soggetti cui l'organo di indirizzo politico intende conferire incarico all'atto del conferimento degli incarichi dirigenziali e degli altri incarichi previsti dai capi III e IV del d.lgs. 39/2013.

Le condizioni ostative sono quelle previste nei suddetti capi, salva la valutazione di ulteriori situazioni di conflitto di interesse o cause impeditive.

L'accertamento avviene mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'articolo 46 del D.P.R. n. 445 del 2000 pubblicata sul sito dell'amministrazione o dell'ente pubblico o privato conferente (art. 20 d.lgs. n. 39 del 2013).

Se all'esito della verifica risulta la sussistenza di una o più condizioni ostative, l'amministrazione si astiene dal conferire l'incarico e provvede a conferire l'incarico nei confronti di altro soggetto. In caso di violazione delle previsioni di inconferibilità, secondo l'articolo 17 d.lgs. 39/2013, l'incarico è nullo e si applicano le sanzioni di cui all'articolo 18 del medesimo decreto.

L'Amministrazione, per il tramite del responsabile della prevenzione della corruzione, verifica che:

- negli interpelli per l'attribuzione degli incarichi siano inserite espressamente le condizioni ostative al conferimento;
- i soggetti interessati rendano la dichiarazione di insussistenza delle cause di inconferibilità all'atto del conferimento dell'incarico.

B) Incompatibilità

L'Amministrazione verifica la sussistenza di eventuali situazioni di incompatibilità nei confronti dei titolari di incarichi previsti nei Capi V e VI del d.lgs. 39/2013 per le situazioni contemplate nei medesimi Capi. Il controllo deve essere effettuato:

- all'atto del conferimento dell'incarico;
- annualmente e su richiesta nel corso del rapporto.

Se la situazione di incompatibilità emerge al momento del conferimento dell'incarico, la stessa deve essere rimossa prima del conferimento. Se la situazione di incompatibilità emerge nel corso del rapporto, il responsabile della prevenzione contesta la circostanza all'interessato ai sensi degli artt. 15 e 19 del d.lgs. n. 39 del 2013 e vigila affinché siano prese le misure conseguenti.

L'Amministrazione, per il tramite del responsabile della prevenzione della corruzione, verifica che:

- negli interpelli per l'attribuzione degli incarichi siano inserite espressamente le cause di incompatibilità;
- i soggetti interessati rendano la dichiarazione di insussistenza delle cause di incompatibilità all'atto del conferimento dell'incarico e nel corso del rapporto.

Si precisa che al momento della redazione del Piano non sono presenti né previste nella dotazione organica del Comune figure dirigenziali, oltre al segretario comunale; quanto segue viene espresso, pertanto, al fine di definire le direttive di attribuzione nel caso si verificassero le condizioni per il conferimento di incarichi dirigenziali, anche ai sensi di quanto previsto dal PNA 2019 (articolo 1.5. "Le inconferibilità/incompatibilità di incarichi").

Per quanto concerne il Segretario comunale, all'atto della nomina viene acquisita la dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità, aggiornata annualmente. Analogamente avviene per i responsabili dei servizi, anche se non appartenenti alla qualifica dirigenziale. Le dichiarazioni sono pubblicate nella sezione Amministrazione trasparente del sito web istituzionale.

- **I controlli ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici**

Ai fini dell'applicazione dell'articolo 35 bis del d.lgs. 165/2001 e dell'articolo 3 del d.lgs. 39/2013, l'Amministrazione, per il tramite del responsabile della prevenzione della corruzione, verifica la sussistenza di eventuali precedenti penali a carico dei dipendenti e/o dei soggetti cui intendono conferire incarichi nelle seguenti circostanze:

- all'atto della formazione delle commissioni di concorso;

- all’atto del conferimento degli incarichi dirigenziali e degli altri incarichi previsti dall’articolo 3 del d.lgs. 39/2013;
- all’atto dell’assegnazione di dipendenti dell’area direttiva agli uffici che presentano le caratteristiche indicate dall’articolo 35 bis del d.lgs. 165/2001 (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 attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati);
- all’atto della formazione 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.

L’accertamento sui precedenti penali avviene mediante acquisizione d’ufficio ovvero mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall’interessato nei termini e alle condizioni dell’articolo 46 del D.P.R. n. 445 del 2000 (articolo 20 decreto legislativo n. 39 del 2013).

Se all’esito della verifica risultano a carico del personale interessato dei precedenti penali per delitti contro la pubblica amministrazione, l’Amministrazione:

- si astiene dal conferire l’incarico o dall’effettuare l’assegnazione;
- applica le misure previste dall’art. 3 del d.lgs. 39/2013;
- provvede a disporre l’assegnazione nei confronti di altro soggetto.

In caso di violazione delle previsioni di inconfiribilità, secondo l’articolo 17 del d.lgs. 39/2013, l’incarico è nullo e si applicano le sanzioni di cui all’articolo 18 del medesimo decreto.

L’Amministrazione, per il tramite del responsabile della prevenzione della corruzione, procede a:

- effettuare i controlli sui precedenti penali e per le determinazioni conseguenti in caso di esito positivo del controllo;
- inserire negli interpelli per l’attribuzione degli incarichi espressamente le condizioni ostative al conferimento;
- adeguare i propri regolamenti sulla formazione delle commissioni per l’affidamento di commesse o di concorso.

• **Disciplina degli incarichi e delle attività non consentite ai pubblici dipendenti**

Ai fini del conferimento o dell’autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra-istituzionali, il Comune si attiene alla disciplina dettata dalla L.R. 22/2010 sull’organizzazione dell’Amministrazione regionale e degli enti del comparto unico della Valle d’Aosta (in particolare: Titolo IV “Rapporto di lavoro”, Capo II “Attività extraimpiego”, artt. 70 “Attività compatibili”, 71 “Incarichi extraimpiego autorizzabili” e 72 “Attività incompatibili”). Si richiama altresì, la circolare interna prot. 7833 in data 16/12/2021.

Il Comune, ai sensi dell’art. 18 del D.lgs. 33/2013, pubblica nella sezione Amministrazione trasparente del proprio sito istituzionale i dati relativi agli incarichi conferiti o autorizzati ai propri dipendenti, con indicazione della durata e dell’eventuale compenso.

• **Il divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto (Pantouflage)**

Ai fini dell’applicazione dell’articolo 53, comma 16 ter, del decreto legislativo n. 165 del 2001, L’Amministrazione verifica, per il tramite del responsabile della prevenzione della corruzione, che:

1. nei contratti di assunzione del personale sia inserita la clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o di lavoro autonomo) per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l’apporto decisionale del dipendente;
2. nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, sia inserita la condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad ex-dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto;
3. sia disposta l’esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente;

4. si agisca in giudizio per ottenere il risarcimento del danno nei confronti degli ex-dipendenti per i quali sia emersa la violazione dei divieti contenuti nell'art. 53, comma 16 ter, decreto legislativo n. 165 del 2001.

Nel caso in cui il RPCT venga a conoscenza della violazione del divieto da parte di un ex dipendente, segnalerà la violazione all'ANAC, all'amministrazione presso cui il dipendente prestava servizio ed eventualmente anche all'ente presso il quale egli è stato assunto.

• **Adozione di misure per la tutela del whistleblower**

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 e s.m.i., riscritto dalla legge 179/2017 (sulle "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato") stabilisce che il pubblico dipendente che, "nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione", segnali, "condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non [possa] essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione".

Lo stesso interessato, o le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione, comunicano all'ANAC l'applicazione delle suddette misure ritorsive. L'ANAC, quindi, informa il Dipartimento della funzione pubblica o gli altri organismi di garanzia o di disciplina, per gli eventuali provvedimenti di competenza.

Tutte le amministrazioni pubbliche sono tenute ad applicare l'articolo 54-bis.

I soggetti tutelati, ai quali è garantito l'anonimato, sono i dipendenti di soggetti pubblici che, in ragione del rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite. L'art. 54-bis stabilisce che la tutela sia assicurata:

1. ai dipendenti pubblici impiegati nelle amministrazioni elencate dal decreto legislativo 165/2001 (art. 1 comma 2), sia con rapporto di lavoro di diritto privato, che di diritto pubblico, compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti (articoli 2, comma 2, e 3 del d.lgs. 165/2001);
2. ai dipendenti degli enti pubblici economici e degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile;
3. ai lavoratori ed ai collaboratori degli appaltatori dell'amministrazione: "imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica".

La segnalazione dell'illecito può essere inoltrata:

- al responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza via mail all'indirizzo ufficio.segretario@comune.donnas.ao.it, oppure in forma cartacea;
- all'ANAC, facendo ricorso alla pagina web <https://www.anticorruzione.it/-/whistleblowing?redirect=%2Fper-le-amministrazioni-pubbliche> che consente l'inoltro e la gestione di segnalazioni in maniera anonima;
- all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti.

La segnalazione, per previsione espressa del comma 4 dell'art. 54-bis, è sempre sottratta all'accesso documentale, di tipo "tradizionale", normato dalla legge 241/1990. La denuncia deve ritenersi anche sottratta all'applicazione dell'istituto dell'accesso civico generalizzato, di cui agli articoli 5 e 5-bis del d.lgs. 33/2013. L'accesso, di qualunque tipo esso sia, non può essere riconosciuto poiché l'identità del segnalante non può, e non deve, essere rivelata.

L'art. 54-bis, infatti, prevede espressamente che:

- nel corso del procedimento penale, l'identità del segnalante sia coperta dal segreto nei modi e nel rispetto dei limiti previsti dall'art. 329 del Codice di procedura penale;
- nel procedimento che si svolge dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del denunciante non possa essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria;
- nel corso della procedura sanzionatoria/disciplinare, attivata dall'amministrazione contro il denunciato, l'identità del segnalante non potrà essere rivelata, se la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Al contrario, qualora la contestazione si basi, anche solo parzialmente, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del denunciante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, "la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare", ma solo "in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità".

Il comma 9 dell'art. 54-bis prevede che le tutele non siano garantite “nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado”, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia, oppure venga accertata la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

Il comma 9 dell'art. 54-bis, pertanto, precisa che:

è sempre necessaria la sentenza, anche non definitiva, di un Giudice per far cessare le tutele; la decisione del Giudice può riguardare sia condotte penalmente rilevanti, sia condotte che determinano la sola “responsabilità civile”, per dolo o colpa grave, del denunciante.”

L'art. 54-bis, quindi, accorda al whistleblower le seguenti garanzie:

a) la tutela dell'anonimato;

b) il divieto di discriminazione;

la previsione che la denuncia sia sottratta all'accesso

• **Indicazione dei criteri di rotazione del personale**

A) Rotazione ordinaria

L'applicazione della misura della rotazione ordinaria nel Comune deve misurarsi col vincolo oggettivo delle ridotte dimensioni dell'ente e del numero limitato di risorse umane operante al suo interno. In particolare, si evidenzia che l'attuazione della rotazione del personale causerebbe inefficienza e inefficacia dell'azione amministrativa tale da precludere in alcuni casi la possibilità di erogare in maniera ottimale i servizi ai cittadini. Pertanto, l'Amministrazione non è in grado di garantire la rotazione del personale.

Quale misura alternativa alla rotazione, in applicazione di quanto previsto dal PNA 2019, si prevede che nei procedimenti ricadenti nelle aree di rischio (in particolare quella dei “Contratti pubblici”) siano coinvolti, ove possibile, altri soggetti, in qualità di responsabili dell'istruttoria o del procedimento, diversi soggetti, oltre al responsabile del servizio cui compete l'adozione del provvedimento finale. Per le procedure di affidamento dei contratti pubblici che, in base all'importo, devono essere gestite dalle Centrali di committenza regionali (CUC e SUA Valle d'Aosta) la distinzione è operata anche mediante l'individuazione di due figure: quella di RUP/Responsabile del servizio, interno al Comune, e quella di Responsabile della procedura di gara, interno alla Centrale di committenza.

Si segnala tuttavia che la riorganizzazione operata nel 2021 a seguito dello scioglimento dell'ambito sovracomunale ha portato alla nomina di nuovi soggetti incaricati di responsabilità nell'area contabile e tecnica e all'incarico di un nuovo Segretario comunale, consentendo di fatto la rotazione dell'incarico.

B) Rotazione straordinaria

La rotazione straordinaria è prevista dall'art. 3 della L. 97/2001 e dell'art. 16, comma 1, lettera l-quater, Dlgs 165/2001, per i dipendenti nei confronti dei quali siano avviati procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

Per quanto riguarda l'identificazione dei reati da considerare nonché il momento del procedimento penale in cui adottare il provvedimento valutativo della condotta del dipendente, si fa riferimento alla Delibera ANAC 215/2019

• **Ricorso all'arbitrato**

Sistematicamente, in tutti i contratti stipulati e da stipulare dall'ente è sempre stato (e sarà) escluso il ricorso all'arbitrato (esclusione della clausola compromissoria ai sensi dell'art. 209, comma 2, del Codice dei contratti pubblici - d.lgs. 50/2016 e smi).

• **Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti**

I protocolli di legalità costituiscono utili strumenti pattizi per contrastare il fenomeno delle infiltrazioni mafiose nelle attività economiche, anche nei territori dove il fenomeno non è particolarmente radicato. I protocolli sono disposizioni volontarie tra i soggetti coinvolti nella gestione dell'opera pubblica. In tal modo vengono rafforzati i vincoli previsti dalle norme della legislazione antimafia, con forme di controllo volontario non previste dalla predetta normativa, anche con riferimento ai subcontratti. Poter fruire di uno strumento di consenso, fin dal momento iniziale, consente a tutti i soggetti (privati e pubblici) di poter lealmente confrontarsi con eventuali fenomeni di tentativi di infiltrazione criminale organizzata.

La Regione Autonoma Valle d'Aosta ha sottoscritto un protocollo di legalità che interessa anche i Comuni, seppur indirettamente. Si tratta del "Protocollo d'intesa tra la Regione Autonoma Valle d'Aosta e la Direzione Investigativa Antimafia - Centro Operativo di Torino per le modalità di fruizione di dati informativi concernenti il ciclo di esecuzione dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture" con il quale sono state definite le modalità di collaborazione tra l'Osservatorio regionale dei contratti pubblici e gli uffici della Direzione Investigativa Antimafia per la fruizione da parte di quest'ultima dei dati informativi afferenti ai contratti pubblici di interesse regionale e comunale.

Il protocollo d'intesa è stato approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 663 del 25 marzo 2011 e sottoscritto dalle parti l' 11 maggio 2011.

- **Sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti**

La verifica del rispetto dei termini per la conclusione del procedimento viene effettuata annualmente dal responsabile dell'anticorruzione contestualmente al monitoraggio annuale.

- **Monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti e indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici**

In merito ai rapporti tra l'Amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti, si richiama il vigente Codice di comportamento del personale. Tale Codice sancisce la cosiddetta terzietà tra i principi generali che devono ispirare la condotta dei dipendenti pubblici e contiene disposizioni atte ad evitare che, nell'espletamento dei propri compiti d'ufficio, i dipendenti possano operare scelte contrarie all'interesse dell'ente e dirette, invece, a conseguire utilità personali e/o di soggetti terzi.

L'Amministrazione trasmette periodicamente i dati sui contratti pubblici all'Osservatorio regionale e i contratti pubblici, presso la Regione autonoma Valle d'Aosta.

- **Iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive**

L'articolo 1, comma 10, lettera a della legge n. 190/2012 prevede che il responsabile della prevenzione della corruzione provveda alla verifica dell'efficace attuazione del piano e della sua idoneità, nonché a proporre la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'Amministrazione.

Con l'obiettivo di adempiere alla suddetta verifica, il responsabile della prevenzione della corruzione si avvale di una serie di referenti all'interno dell'Amministrazione. In particolare, si individuano i seguenti soggetti, che si occupano di garantire un flusso di informazioni continuo al responsabile della prevenzione della corruzione, affinché lo stesso possa costantemente vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano:

- Adriana Bonati (Ufficio segreteria e personale)
- Nicco Elisa (Servizio finanziario)
- Nicco Alessandra (Servizio tecnico)
- Maurizio Péaquin (Polizia Locale)