

Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) - 2014 – 2016

articolo 1, commi 8 e 9 della legge 60 novembre 2012 numero 190

Parte introduttiva

La sottoscritta Canaparo Valeria, istruttore direttivo cat D, nominata responsabile della prevenzione della corruzione con decreto del sindaco numero 15 del 28/12/2012, che si allega al presente piano per meglio evidenziare le problematiche che hanno condotto l'amministrazione alla nomina, propone il seguente schema di "Piano triennale di prevenzione della corruzione" contenente anche i primi adempimenti in materia di selezione e formazione del personale addetto ai settori più esposti.

Riferimenti – Glossario

- 1) **Impegni internazionali** dell'Italia per la prevenzione della corruzione
- 2) **La legge 190/2012** nasce per dare piena attuazione a quanto sopra. In questo senso prevede un Piano nazionale anticorruzione (PNA) e l'adozione di Piani triennali di prevenzione presso ciascuna pubblica Amministrazione
- 3) **Il Piano nazionale anticorruzione (PNA)** è stato approvato in via definitiva da CIVIT (ora ANAC, Autorità nazionale anticorruzione) settembre 2013 con la deliberazione numero 72.
- 4) **Il concetto di corruzione** che viene preso a riferimento dalla Legge 190/2012, nel PNA e nel presente documento ha un'accezione ampia, comprensiva delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte d'un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica (artt. 318, 319 e 319 ter del Codice penale), e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del Codice penale, ma anche le situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa dall'esterno, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo
- 5) la Conferenza unificata Stato Regioni Autonomie locali era chiamata a individuare gli adempimenti e i termini per l'attuazione della legge e dei decreti attuativi con riferimento a regioni e province autonome, agli enti locali, e agli enti pubblici e soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo. Per gli enti locali, l'intesa del 24 luglio 2013 fissa nel 31 gennaio 2014 il termine per l'approvazione, la pubblicazione e la comunicazione al Dipartimento della Funzione Pubblica del piano di Ente. L'intesa prevede alcune norme particolari di adeguamento per gli enti di minore dimensione, o dove risulti difficoltosa l'applicazione di alcuni principi (ad esempio la rotazione degli incarichi)
- 6) **Contenuti dei PTPC, secondo il PNA:**
 - a. Processo di adozione del PTPC: data e documento di approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo; individuazione degli attori interni (e eventualmente esterni) che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione; indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano.
 - b. Gestione del rischio: indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, c.d. "aree di rischio"; metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio; programmazione delle misure di prevenzione utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi, in riferimento a ciascuna area di rischio, con indicazione di obiettivi, tempi, responsabili, degli

indicatori e delle modalità di verifica dell'attuazione, in relazione alle misure di carattere generale introdotte dalla legge, nonché alle misure ulteriori introdotte con il PNA.

c. **Formazione in tema di anticorruzione:** collegamento tra formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione; individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione; individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione; indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione; indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione; quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione.

d. **Codici di comportamento:** integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici; meccanismi ^ 3 di denuncia delle violazioni del codice di comportamento; ufficio competente a emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento.

e. **Altre iniziative:** Ulteriori informazioni (eventuali) in merito a criteri di rotazione del personale, proposta per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti; modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto; protocolli di legalità per gli affidamenti; monitoraggio del rispetto dei termini, previsti per la conclusione dei procedimenti; indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere; indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale; attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTC. Non tutte le parti sono sviluppate nella prima stesura del piano, che potrà essere sviluppato in base all'esperienza applicativa.

7) **La Trasparenza** come strumento principale per contrastare il fenomeno della corruzione è la trasparenza dell'attività amministrativa, elevata dal comma 15 dell'articolo 1 della legge 190/2012 a "livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione". La disciplina è ora contenuta nel dlgs 33/2013. La "trasparenza" è intesa come accessibilità totale alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Per le modalità operative, si rinvia al testo normativo. Le funzioni di Responsabile della trasparenza, secondo l'articolo 43 comma 1 del dlgs 33/2013, sono svolte di norma dal Responsabile per la prevenzione della corruzione.

8) **Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI):** ogni PA deve adottare un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI) da aggiornare annualmente (si tratta di adempimento già previsto in precedenza da altra normativa). Esso contiene misure, modi e iniziative per attuare gli obblighi di pubblicazione e le misure organizzative per assicurare regolarità e tempestività dei flussi informativi. Specifica modalità, tempi d'attuazione, risorse e strumenti di verifica dell'efficacia per assicurare adeguati livelli di trasparenza, legalità e sviluppo della cultura dell'integrità. Esse sono collegate con le misure e gli interventi previsti dal Piano triennale di prevenzione della corruzione del quale il programma della trasparenza costituisce una sezione. Gli obiettivi del Programma sono formulati in collegamento con la programmazione strategica e operativa definita nel piano della performance e negli altri strumenti di programmazione degli enti locali.

10) **Dati sulle gare:** a norma del comma 32 dell'articolo 1 della legge 190/2012 e s. m. i., per ciascuna gara le stazioni appaltanti sono tenute a pubblicare nei propri siti web istituzionali le informazioni essenziali previste dalla norma.

Parte dispositiva del Piano di Prevenzione della Corruzione

Processo di adozione del PTPC (Piano)

L'esecutivo ha approvato il Piano con deliberazione riportata in intestazione. È stato a suo tempo consultato per la prima formazione del Piano il segretario generale dell'ente, nonché responsabile della trasparenza. Nel corso del primo anno di attuazione saranno coinvolti anche i Responsabili di Settore e il rimanente Personale dell'ente. Data la dimensione demografica contenuta, non risulta possibile la rotazione dei funzionari addetti (esistono solo due posizioni organizzative e il segretario generale, figure alle quali vengono assegnate tutte le responsabilità esterne). Il Piano sarà pubblicato sul sito istituzionale, link dalla homepage "amministrazione trasparente" nella sezione "altri contenuti", a tempo indeterminato sino a revoca o sostituzione con un Piano aggiornato.

1) Criticità del Procedimento di elaborazione e adozione del Programma

L'Amministrazione comunale attribuisce alla trasparenza un ruolo fondamentale sia come efficace strumento di lotta alla corruzione ma anche come mezzo di comunicazione ed ascolto della cittadinanza al fine della realizzazione di un'amministrazione aperta al servizio del cittadino.

Tuttavia non è possibile, a livello pratico e operativo, condividere le modalità stabilite dal legislatore.

Tali modalità non tengono infatti conto delle diverse dimensioni demografiche degli enti. Comuni con pochi abitanti hanno possibilità di controllo e verifica della realtà "a vista", anche da parte dei cittadini; per contro, dispongono magari di un solo o poche unità di dipendenti. Gli adempimenti che negli ultimi mesi sono stati posti a carico degli enti in materia di trasparenza non sono, per forza maggiore, sostenibili da parte di questa realtà.

Ma anche comuni di maggiori dimensioni demografiche, fino a circa 10.000 abitanti, ma con dotazioni organiche ridotte in rapporto ai servizi gestiti, sono impossibilitati a dare adempimento alle disposizioni. Anche in questo caso, occorrerebbe tener conto della profonda differenza tra le realtà: vi sono comuni che gestiscono moltissimi servizi in economia, e hanno una ridotta dotazione organica, a fronte di enti che hanno esternalizzato numerose attività ed hanno molti dipendenti.

Questo Comune si trova in una delle situazioni predette. Pertanto si è data e si potrà dare seguito agli adempimenti di legge compatibilmente con le possibilità operative dell'ente stesso, ma dando atto già ora che non sarà possibile la piena, tempestiva ed esauriente attuazione, se non bloccando l'attività ordinaria dell'ente, e quindi l'erogazione dei relativi servizi pubblici, dovendo accollare al personale, ridottissimo o quasi inesistente a seconda dei servizi, anche questi adempimenti.

Quanto sopra costituisce evidenziazione di situazione di forza maggiore, e va riferita tanto agli adempimenti in materia di anticorruzione, quanto agli adempimenti in materia di trasparenza.

Inoltre va evidenziato come l'eliminazione della corruzione dovrebbe essere perseguita attraverso una riscoperta dei valori morali dalla base al vertice, e viceversa, delle istituzioni, e non legiferando nuove norme.

Il programma triennale risulta complementare alla programmazione operativa dell'Amministrazione, in particolare al Piano degli obiettivi, redatto sulla base della Relazione Previsionale Programmatica, che viene approvata ogni anno dalla Giunta Comunale, stabilisce gli obiettivi che la struttura si propone di raggiungere. Nel piano dettagliato degli obiettivi per ciascun settore sarà previsto il rispetto degli obblighi di comunicazione.

Il Programma indica le principali azioni e le linee di intervento che il Comune intende seguire nell'arco del triennio 2014-2016 in tema di trasparenza.

In particolare definisce le misure, i modi e le iniziative per l'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, ivi comprese le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi.

1. Gestione del rischio

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

AREA A - acquisizione e progressione del personale (concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione in carriera).

AREA B - affidamento di lavori servizi e forniture (procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture). Comprese le procedure "in economia". Direzione di lavori, forniture e servizi, varianti in corso d'opera, contabilità finali .

AREA C -provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (autorizzazioni e concessioni), con tutto il novero dei permessi edilizi e della accettazione verifica delle attività, edilizie, produttive etc. subordinate a comunicazioni di inizio attività.

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 per attività tipiche dei soli comuni: provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa, gestione del processo di irrogazione delle sanzioni per violazione del CDS e altri regolamenti, ispezioni e sopralluoghi diversi in sede di controllo, Edilizia residenziale pubblica locale, attività e procedimenti in materia di Tributi locali.

Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio

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

L'identificazione

Per ciascuna attività, processo o fase, sono evidenziati i possibili rischi di corruzione. Questi sono fatti emergere considerando il contesto esterno ed interno all'amministrazione, anche con riferimento alle specifiche posizioni organizzative presenti all'interno dell'amministrazione. I rischi sono identificati:

attraverso la consultazione ed il confronto tra i soggetti coinvolti, tenendo presenti le specificità dell'ente, di ciascun processo e del livello organizzativo in cui il processo si colloca;

- valutando passate esperienze che hanno interessato l'amministrazione;
- applicando i criteri di cui all'Allegato 5 del PNA (discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, frazionabilità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo e di immagine).

L'analisi

In questa fase sono stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (probabilità), tenuto conto anche dei controlli e delle procedure, e sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (impatto). Si ritiene, date le limitate dimensioni dell'Ente, di utilizzare una scala da 1 a 3 per ciascun fattore (1 basso, 2 medio, 3 alto) senza usare il più complesso metodo che suggerisce l'Allegato 5 del PNA.

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, da 1 a 6 (max).

La ponderazione

Dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla "ponderazione", 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.

II risultato dell'analisi e della ponderazione è riportato più oltre in apposito schema.

2. Il trattamento del rischio

Il processo di "gestione del rischio" si conclude con il "trattamento", che consiste nel procedimento "per modificare il rischio". In concreto, individuare e valutare delle misure per neutralizzare o almeno ridurre il rischio di corruzione.

Si stabiliscono "priorità di trattamento" in base al livello di rischio, all'obbligatorietà della misura ed all'impatto organizzativo e finanziario della misura stessa, il tutto come riportato in allegato.

Si prevedono:

- misure di carattere trasversale:
 - a) la trasparenza come misure obbligatorie o ulteriori di pubblicità.
 - b) informatizzazione dei processi che consenta per tutte le attività dell'amministrazione la tracciabilità dello sviluppo del processo;
 - c) l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo dei dati, documenti e procedimenti consente l'apertura dell'amministrazione verso l'esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull'attività da parte dei soggetti dell'Amministrazione e dell'utenza;
 - d) il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali per far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

- misure di carattere specifico:

- a) Formazione in tema di anticorruzione

La formazione viene strutturata su due livelli:

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

livello specifico, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai funzionari addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto. Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di individuare, di concerto con i Responsabili di Area, il personale da avviare a formazione e i soggetti incaricati della formazione, il più possibile interno, pur tenendo conto che la formazione obbligatoria non è soggetta a limiti di spesa. Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di definire i contenuti della formazione anche sulla scorta del programma che la Scuola della Pubblica Amministrazione proporrà alle amministrazioni dello Stato.

Codice di comportamento

L'ente ha già provveduto ad adottare il proprio specifico codice, integrativo di quello nazionale DPR 62/2013, con deliberazione G.C. n. 243 del 16.12.2013.

E' intenzione dell'ente, predisporre o modificare gli schemi tipo di incarico, contratto, bando, inserendo la condizione dell'osservanza del Codici di comportamento per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i titolari di organi, per il personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'amministrazione, nonché prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal codici. Per i meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento, trova 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, ufficio che è altresì competente ad emanare pareri sulla applicazione del codice.

4. Altre iniziative

Si individuano questi ambiti per la prima attuazione:

a) La dotazione organica dell'ente è limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta e piena del criterio della rotazione. Non esistono figure professionali perfettamente fungibili all'interno dell'ente. In ogni caso, si auspica l'attuazione di quanto espresso a pagina 3 delle "Intese" raggiunte in sede di Conferenza unificata il 24 luglio 2013. Quindi la rotazione degli incarichi, dato il limitato numero di dipendenti e le specializzazioni degli incarichi, viene al momento posta come obiettivo eventuale, da studiarsi e verificarsi caso per caso con i Responsabili d'Area, così come consentito dall'Intesa. L'aggiornamento sarà effettuato alla prima scadenza annuale del Piano.

b) Sistematicamente, in tutti i contratti 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).

Allegato Analisi del rischio

AREA DI RISCHIO	PROCESSO - ATTIVITA'	Grado di discrezionalità	Rilevanza esterna o solo interna	grado di complessità e coinvolgimento di più amministrazioni	valore economico	è frazionabile allo scopo di eludere	I controlli applicati riducono il rischio	Media Probabilità	Impatto	Impatto economico	Impatto di immagine	Media Impatto	Indice finale di rischio
B	affidamento di lavori servizi e forniture (procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture). . Direzione di lavori, forniture e servizi, varianti in corso d'opera, contabilità finali.	1	3	3	3	3	2	2,5	2	1	3	2,0	5,0
E1	provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa	3	3	2	3	1	1	2,2	2	1	3	2,0	4,3
E2	gestione del processo di irrogazione delle sanzioni per violazione del CDS e altri regolamenti, ispezioni e sopralluoghi diversi in sede di controllo	2	3	2	1	1	2	1,8	3	1	3	2,3	4,3
A	acquisizione e progressione del personale	2	3	2	3	1	1	2,0	2	1	3	2,0	4,0
AI	selezioni per incarichi, collaboratori e consulenze	2	3	2	1	2	2	2,0	2	1	3	2,0	4,0
BI	Procedure "in economia" con affidamenti diretti	3	2	1	1	3	2	2,0	2	1	2	1,7	3,3
C	provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (autorizzazioni e concessioni), con tutto il	1	3	3	2	1	2	2,0	1	1	3	1,7	3,3

	novero dei permessi edilizi e della accettazione verifica delle attività, edilizie, produttive etc. subordinate a comunicazioni di inizio attività												
E4	attività e procedimenti in materia di Tributi locali	2	2	3	2	1	2	2,0	1	1	3	1,7	3,3
E3	assegnazione degli alloggi Edilizia residenziale pubblica locale	1	3	2	2	1	2	1,8	1	1	3	1,7	3,1
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).	2	3	1	1	2	2	1,8	1	1	2	1,3	2,4

Si indicano, quali responsabili delle misure, gli stessi Responsabili dei Servizi/Posizioni organizzative, fermo restando per le specificità tecniche il ruolo del Responsabile della Trasparenza ex D. Lgs. 33/2013.

L'attuazione delle misure costituisce elemento di valutazione della performance e obiettivo tra quelli strategici, al quale l'Amministrazione attribuirà un adeguato peso nel complesso generale degli obiettivi dei performance, sia essa organizzativa o individuale.

Analoga considerazione vale anche per lo stesso responsabile della prevenzione e della corruzione, la cui valutazione di performance terrà conto della specifica funzione dei relativi obiettivi.

5. Recepimento dinamico di modifiche normative e di legge.

Il presente documento recepisce dinamicamente senza formalità alcuna, le modifiche alla legge 190/2012 e tutte le relative disposizioni di attuazione e normative di collegamento.

6. Richiami.

Per quanto non previsto nel presente documento si richiamano e si intendono acquisite tutte le norme e le disposizioni vigenti tempo per tempo riguardanti la materia in argomento.