

# **COMUNE DI MANZANO**

**Provincia di Udine**



## **PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE 2016 - 2018**

*approvato con deliberazione della Giunta comunale n. 9 del 25.01.2016*

## PREMESSA NORMATIVA

La legge 190/2012, anche nota come “*legge anticorruzione*” o “*legge Severino*”, reca le *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*. La legge è entrata in vigore il 28 novembre 2012.

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

Si segnala, in particolare, la Convenzione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall’Assemblea generale dell’O.N.U. il 31 ottobre 2003 con la risoluzione numero 58/4.

Convenzione sottoscritta dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata il 3 agosto 2009 con la legge numero 116.

La Convenzione O.N.U. del 2003 prevede che ogni Stato (articolo 5):

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

La Convenzione O.N.U. prevede che ogni Stato debba individuare uno o più organi, a seconda delle necessità, incaricati di prevenire la corruzione e, se necessario, la supervisione ed il coordinamento di tale applicazione e l’accrescimento e la diffusione delle relative conoscenze (articolo 6).

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

---

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

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

La legge 190/2012 non fornisce la definizione del concetto di corruzione cui si riferisce. Il codice penale ne prevede tre fattispecie (articolo 318 punisce la “*corruzione per l'esercizio della funzione*”, articolo 319 sanziona la “*corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio*”, articolo 319-ter colpisce la “*corruzione in atti giudiziari*”).

Fin dalla prima applicazione della legge 190/2012 è risultato chiaro che il concetto di corruzione, cui intendeva riferirsi il legislatore, non poteva essere circoscritto alle sole fattispecie “*tecnico-giuridiche*” di cui agli articoli 318, 319 e 319-ter del Codice penale.

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

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

**tutti i delitti contro la pubblica amministrazione, sanzionati dal Titolo II Capo I del Codice penale;**

**ogni situazione in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.**

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

*“Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, C.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo”.*

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

### **L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **I destinatari della normativa anticorruzione**

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

---

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

adottati dall'ANAC.

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

E' opportuno riassumere, brevemente, quanto previsto in capo alle pubbliche amministrazioni per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza:

## **Pubbliche amministrazioni**

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

Ogni amministrazione, anche se articolata sul territorio con uffici periferici, predispone un unico piano anticorruzione, salvo i casi, da concordare con l'Autorità, in cui si ravvisi la necessità di una maggiore articolazione del piano fino a prevedere distinti piani per le strutture territoriali.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Per questo ente, Responsabile della prevenzione della corruzione è stato nominato il Segretario comunale dott. Elisabetta Tessitori con decreto del sindaco numero 16750 del 20.10.2014 pubblicato dal giorno 21.10.2014.

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

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

Inizialmente, il Dipartimento della Funzione Pubblica aveva il compito di elaborare il PNA secondo le linee di indirizzo formulate da un apposito *Comitato Interministeriale* (istituito con DPCM 16 gennaio 2013).

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

Il 28 ottobre 2015 l'Autorità ha approvato la determinazione numero 12 di aggiornamento, per il 2015, del Piano nazionale anticorruzione.

L'Autorità nazionale anticorruzione ha provveduto ad aggiornare il PNA del 2013, l'ANAC ha preannunciato che nel corso del 2016 sarà necessario approvare un Piano nazionale anticorruzione del tutto nuovo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A livello periferico, la legge 190/2012 impone all'organo di indirizzo politico l'approvazione del *Piano triennale di prevenzione della corruzione* (PTPC).

il Responsabile anticorruzione propone all'organo di indirizzo politico lo schema di PTPC che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio.

L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti esterni all'amministrazione.

Negli enti locali la competenza ad approvare il Piano triennale di prevenzione della corruzione è delle giunta, salvo eventuale e diversa previsione adottata nell'esercizio del potere di autoregolamentazione da ogni singolo ente (ANAC deliberazione 12/2014).

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

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

## **Processo di adozione del PTCP**

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

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

## **Gestione del rischio**

Secondo il PNA del 2013 il Piano anticorruzione contiene:

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

## **Formazione in tema di anticorruzione**

Secondo gli indirizzi del PNA 2013 il Piano anticorruzione reca:

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

## **Codici di comportamento**

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

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

## **Altre iniziative**

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

- a) indicazione dei criteri di rotazione del personale;
- b) indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione;
- c) elaborazione della proposta di decreto per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti;
- d) elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento;
- e) definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto;
- f) elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici;
- g) adozione di misure per la tutela del *whistleblower*;
- h) predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti.
- i) realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti;
- j) realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti e indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici;
- k) indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere;
- l) indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale;
- m) indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPC, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle



modalità di informativa.

## **Anticorruzione e trasparenza**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il Programma, da aggiornare annualmente, indica le iniziative previste per garantire ed assicurare:

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

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

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

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

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

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

agli obblighi generali di pubblicazione di cui al d.lgs. 33/2013;

alle misure di trasparenza quali misure specifiche per la prevenzione della corruzione.

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

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

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

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

## **Trasparenza nelle gare**

A norma del comma 32 dell'articolo 1 della legge 190/2012, per ciascuna gara d'appalto le stazioni appaltanti sono tenute a pubblicare nei propri siti web: la struttura proponente; l'oggetto del bando; l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte; l'aggiudicatario; l'importo di aggiudicazione; i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura; l'importo delle somme liquidate.

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

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

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

## **Il titolare del potere sostitutivo**

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

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

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

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

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

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

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

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

# PIANO ANTICORRUZIONE

## Analisi del contesto

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

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

La regione Friuli Venezia Giulia, secondo i dati contenuti nella "Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata" trasmessa dal Ministro Alfano alla Presidenza della Camera dei deputati il 25 febbraio 2015 potrebbe essere minacciata dalla criminalità organizzata, soprattutto ai fini del reinvestimento di proventi illeciti e dell'intromissione nel sistema degli appalti per opere economicamente rilevanti.

Tra le opere di maggior rilievo che riguardano il Friuli Venezia Giulia si segnalano la costruzione della 3A corsia dell'autostrada "A4" e delle infrastrutture connesse e collegate.

Inoltre, potrebbe essere appetibile per la criminalità organizzata il previsto ampliamento del porto di Trieste, attraverso la realizzazione di una moderna piattaforma logistica.

Mentre non si escludono possibili presenze di elementi collegati alla criminalità calabrese in provincia di Gorizia, con particolare riferimento al Monfalconese, eredità del fenomeno migratorio verso un'area che attirava mano d'opera nel periodo del boom economico italiano, la maggiore concentrazione di soggetti verosimilmente riconducibili e/o vicini alla 'ndrangheta si trova nel versante orientale veneto.

Le proiezioni 'ndranghetiste potrebbero essere attive soprattutto nel comparto delle costruzioni (edilizia ed altro), del traffico di sostanze stupefacenti e nella compromissione di taluni rapporti d'impresa.

Per la sua peculiare collocazione geografica il Friuli Venezia Giulia ha un ruolo di crocevia strategico per i traffici illeciti di merci, armi e sostanze stupefacenti gestiti da autentiche holding criminali, costituite da organizzazioni criminali italiane e dei paesi dell'est e del centro Europa.

L'economia della regione si presta per attività di reinvestimento di capitali illeciti nei settori del commercio di capi di abbigliamento, ristorazione ed attività ricreative.

Le maggiori presenze di pregiudicati campani si sono registrate in provincia di Udine, nella Valcanale e nella zona di Lignano.

Si può facilmente rilevare come il territorio del comune di Manzano sia esterno agli ambiti interessanti per le organizzazioni criminali: non è coinvolto in grandi opere, non si trova interessato da programmi di sviluppo commerciale né edilizio, è al di fuori dei comprensori turistici.

CARATTERISTICHE GENERALI DELLA POPOLAZIONE, DEL TERRITORIO, DELL'ECONOMIA INSEDIATA E DEI SERVIZI DELL'ENTE

POPOLAZIONE - -ABITANTI AL 31/12/2015

Abitanti del Comune suddivisi per frazione e località /maschi e femmine

Capoluogo, frazioni e località	Maschi	Femmine	Totali	Famiglie
Manzano - capoluogo	2468	2659	5127	2345
Manzinello	157	147	304	127
Oleis	160	171	331	141
Rosazzo	42	40	82	42
Poggiobello	9	12	21	8
San Lorenzo	152	150	302	120
Soleschiano	29	37	66	30
San Nicolò	92	83	175	66
Casali Birri	10	10	20	9
Segheria Roggia	9	6	15	9
Loc. Ottelio	1	1	2	1
<b>Totali</b>	<b>3129</b>	<b>3316</b>	<b>6455</b>	<b>2888</b>
Nati nel Comune anno 2015	13	11	24	
Morti nel Comune anno 2015	28	42	70	

#### MANZANO – REDDITI IRPEF

Anno	Dichiaranti	Popolazione	% pop	Importo	Media/Dich.	Media/Pop.
2005	4.143	6.834	60,6%	79.231.546	19.124	11.594
2006	4.136	6.820	60,6%	80.336.843	19.424	11.780
2007	4.098	6.778	60,5%	84.862.050	20.708	12.520
2008	4.124	6.792	60,7%	83.591.638	20.270	12.307
2009	3.963	6.741	58,8%	80.517.053	20.317	11.944
2010	3.901	6.730	58,0%	79.231.176	20.310	11.773
2011	3.920	6.569	59,7%	81.459.867	20.781	

E' di tutta evidenza un tenore di redditi di livello medio.

Per quanto concerne, invece, il contesto normativo della Regione Friuli Venezia Giulia, si evidenziano le modifiche introdotte dalla L.R. n. 26 del 12/12/2014 “Riordino del sistema Regione-Autonomie Locali del Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative”, con la conseguente necessità di individuare durante l’anno sia le funzioni che saranno esercitate dalle Unioni territoriali intercomunali che quelle che saranno gestite avvalendosi degli uffici delle Unioni stesse.

Ciò comporterà di conseguenza la necessità di aggiornare, successivamente all’entrata in vigore delle UTI, sia il presente Piano che il Programma per la trasparenza e l’integrità con la conseguente ridefinizione di ruoli e competenze.

Quanto sopra anche in considerazione di quanto stabilito fin d’ora dall’art. 30 della riforma delle Autonomie Locali il quale, oltre che prevedere che anticorruzione e trasparenza dovranno essere esercitate in forma associata, avrà notevoli ripercussioni anche sulla definizione di nuove modalità

operative e iniziative da intraprendere all'interno della struttura organizzativa per assicurare il rispetto dei numerosi obblighi di pubblicazione sul sito istituzionale.

La struttura organizzativa dell'ente è stata definita con la deliberazione della Giunta comunale numero 23 del 02.02.2004 e successive modifiche ed integrazioni (come da ultimo con deliberazione giuntale numero 177 del 04.11.2013).

La struttura si articola in unità operative denominate Aree e unità organizzative denominate Servizi.

Soggetti preposti alla direzione dei Servizi sono i Titolari di Posizione Organizzativa.

La dotazione organica effettiva al 31.12.2015 è la seguente:

un segretario generale;

n. 40 dipendenti, dei quali i titolari di posizione organizzativa sono n. 7, oltre al segretario generale che svolge anche la funzione di Responsabile del Servizio.

I procedimenti amministrativi sono quelli presenti nella tabella "Art. 35 c. 1 e 2 D.Lgs.14.03.2013 n.33 Tipologie di procedimento di competenza comunale"  
(<http://www.comune.manzano.ud.it/c030055/zf/index.php/trasparenza/index/index/categoria/110>).

## **Processo di adozione del PTPC**

Il Responsabile della prevenzione della corruzione predispone la proposta di Piano triennale di prevenzione della corruzione da sottoporre all'approvazione dell'organo di indirizzo politico dell'Ente.

La Giunta comunale adotta, entro il 31 gennaio di ogni anno, il Piano triennale di prevenzione della corruzione, che viene pubblicato sul sito istituzionale del Comune, sezione "Amministrazione trasparente" – sottosezione "Altri Contenuti".

L'avvenuta adozione del Piano viene comunicata al Dipartimento della Funzione pubblica e alla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione è individuato nel Segretario generale, nominato con Decreto sindacale di data 20.10.2014, n.16750 di protocollo (pubblicato sul sito, sezione "Amministrazione trasparente").

Per la predisposizione del Piano sono stati coinvolti gli stakeholders con avviso del 15.12.2015, prot. 18984, ma non sono state date indicazioni alcune.

## **Obiettivo e strumenti**

Obiettivo del Piano è quello di prevenire il rischio di illegalità nell'attività amministrativa dell'ente individuata, nel contesto di riferimento, come quella più esposta, anche potenzialmente, a tale rischio, definendo le azioni di prevenzione per il contrasto della illegalità e precisamente:

- a) individuare le attività nell'ambito delle quali esista un rischio di corruzione;
- b) prevedere, per le attività individuate ai sensi della lettera a), meccanismi di formazione e controllo idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- c) prevedere obblighi di informazione nei confronti del Responsabile chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano;
- d) monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- e) monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici

di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dipendenti dell'amministrazione;

f) individuare eventuali specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

Gli strumenti a supporto delle strategie sopra elencate sono dunque:

- a. Piano per la Prevenzione della Corruzione;
- b. Programma per la trasparenza e l'integrità;
- c. Codice di comportamento per i dipendenti comunali.

## **Metodologia**

1. L'articolo 1, comma 9, della L.190/2012, individua quali attività a più elevato rischio di corruzione le seguenti *macroaree*:

*a) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale.*

*b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori e forniture, con riferimento alla modalità di selezione, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163;*

*c) provvedimenti di autorizzazione o concessione;*

*d) 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. Nell'ambito delle attività di cui al comma precedente il Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A. approvato dalla CIVIT ora ANAC con deliberazione n. 72/2013) nella tabella allegata 2 individua le seguenti aree di rischio comuni ed obbligatorie:

### **A) Area: acquisizione e progressione del personale**

- a1. Reclutamento
- a2. Progressioni di carriera
- a3. Conferimento di incarichi di collaborazione

### **B) Area: affidamento di lavori, servizi e forniture**

- b1. Definizione dell'oggetto dell'affidamento
- b2. Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento
- b3. Requisiti di qualificazione
- b4. Requisiti di aggiudicazione
- b5. Valutazione delle offerte
- b6. Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte
- b7. Procedure negoziate
- b8. Affidamenti diretti
- b9. Revoca del bando
- b10. Redazione del cronoprogramma
- b11. Varianti in corso di esecuzione del contratto
- b12. Subappalto

b13. Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto

**C) Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario**

- c1. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an*
- c2. Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato
- c3. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an* e a contenuto vincolato
- c4. Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale
- c5. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an*
- c6. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an* e nel contenuto

**D) Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario**

- d1. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an*
- d2. Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato
- d3. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an* e a contenuto vincolato
- d4. Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale
- d5. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an*
- d6. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an* e nel contenuto

3. La metodologia prevista dal P.N.A. (tabella allegata 5 e, per facilitazione della lettura, *allegato Ia*) al presente Piano) per valutare il rischio nelle attività individuate prevede che questo sia analizzato secondo due variabili:

- la **probabilità di accadimento**, cioè la stima di quanto è probabile che il rischio si manifesti in quel processo, in relazione ad esempio alla presenza di discrezionalità, di fasi decisionali o di attività esterne a contatto con l'utente;
- l'**impatto dell'accadimento**, cioè la stima dell'entità del danno –materiale o di immagine connesso all'eventualità che il rischio si concretizzi.

4. Secondo l'Allegato 5 del PNA del 2013, criteri e valori (o pesi, o punteggi) per stimare la "probabilità" che la corruzione si concretizzi sono i seguenti: **discrezionalità**: più è elevata, maggiore è la probabilità di rischio (valori da 0 a 5); **rilevanza esterna**: nessuna valore 2; se il risultato si rivolge a terzi valore 5; **complessità del processo**: se il processo coinvolge più amministrazioni il valore aumenta (da 1 a 5); **valore economico**: se il processo attribuisce vantaggi a soggetti terzi, la probabilità aumenta (valore da 1 a 5); **frazionabilità del processo**: se il risultato finale può essere raggiunto anche attraverso una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, la probabilità sale (valori da 1 a 5); **controlli**: (valori da 1 a 5) la stima della probabilità tiene conto del sistema dei controlli vigente. Per controllo si intende qualunque strumento utilizzato che sia utile per ridurre la probabilità del rischio.

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

L'Allegato 5 del PNA, propone criteri e valori (punteggi o pesi) da utilizzare per stimare "*l'impatto*", quindi le conseguenze, di potenziali episodi di malaffare: **impatto organizzativo**: tanto maggiore è la percentuale di personale impiegato nel processo/attività esaminati, rispetto al personale complessivo dell'unità organizzativa, tanto maggiore sarà "l'impatto" (fino al 20% del personale=1; 100% del personale=5); **impatto economico**: se negli ultimi cinque anni sono



intervenute sentenze di condanna della Corte dei Conti o sentenze di risarcimento per danni alla PA a carico di dipendenti, punti 5. In caso contrario, punti 1; **impatto reputazionale**: se negli ultimi cinque anni sono stati pubblicati su giornali (o sui media in genere) articoli aventi ad oggetto episodi di malaffare che hanno interessato la PA, fino ad un massimo di 5 punti per le pubblicazioni nazionali. Altrimenti punti 0; **impatto sull'immagine**: dipende dalla posizione gerarchica ricoperta dal soggetto esposto al rischio. Tanto più è elevata, tanto maggiore è l'indice (da 1 a 5 punti). Attribuiti i punteggi per ognuna delle quattro voci di cui sopra, la media finale misura la “*stima dell'impatto*”.

L'analisi del rischio si conclude moltiplicando tra loro valore della probabilità e valore dell'impatto per ottenere il valore complessivo, che esprime il livello di rischio del processo.

Dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla “*ponderazione*”. In pratica la formulazione di una sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico “*livello di rischio*”. I singoli rischi ed i relativi processi sono inseriti in una “*classifica del livello di rischio*”.

Le fasi di processo o i processi per i quali siano emersi i più elevati livelli di rischio identificano le aree di rischio, che rappresentano le attività più sensibili ai fini della prevenzione.

5. Tra le quattro aree sopra indicate, analizzate applicando la metodologia esposta (come riportato sinteticamente nella tabella sotto ed analiticamente nell'*allegato 2a*) al presente Piano) risulta la seguente graduatoria di rischio decrescente:

1. *scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, con riferimento alla modalità di selezione, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163;*
2. *concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale;*
3. *concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;*
4. *provvedimenti di autorizzazione o concessione.*

	PROBABILITA'	IMPATTO	VALUTAZIONE TOTALE
a) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163	19	12	228
b) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del decreto legislativo n.150/2009	15	12	180
c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati	15	8	120
d) autorizzazioni o concessioni	16	7	112

6. Nel corso del triennio, partendo dalla macroarea di rischio più elevato, si sta procedendo con la metodologia all'analisi delle Aree di rischio comuni e obbligatorie indicate e all'individuazione delle specifiche misure preventive.

La mappatura dei processi è un modo "*razionale*" di individuare e rappresentare le attività dell'ente per fini diversi. La mappatura assume carattere strumentale a fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi.

L'ANAC con la determinazione n. 12 del 2015 ha previsto che il Piano triennale di prevenzione della corruzione dia atto dell'effettivo svolgimento della mappatura dei processi. Entro il 31 gennaio 2016 è arduo provvedere alla completa stesura della mappatura di tutti i processi dell'ente, trattandosi di un lasso di tempo tanto ristretto trattandosi di ente di modeste dimensioni, con organico decisamente limitato, come esposto, e quantità di adempimenti cui assolvere. Pertanto, si realizzerà la mappatura entro l'anno 2017.

7. Per l'anno 2014 si è provveduto alla mappatura dei rischi per il processo relativo alla macroarea a rischio più elevato (*allegato 3a*) e quindi l'Area relativa all'affidamento di lavori, servizi e forniture (Area B).

8. Per l'anno 2015 si è provveduto alla mappatura dei rischi per i processi relativi alla macroarea, che segue nella graduatoria, a rischio più elevato (*allegato 4a*) che risulta essere l'Area riguardante i concorsi e le prove selettive per l'assunzione del personale e le progressioni di carriera (Area A), e precisamente ai seguenti suoi processi:

- a1. Reclutamento
- a2. Progressioni del personale
- a3. Conferimento di incarichi di collaborazione

I rischi sono emersi considerando il contesto esterno ed interno all'amministrazione, anche sentite le posizioni organizzative presenti all'interno dell'amministrazione.

## **Misure generali idonee a prevenire il rischio**

Il processo di "*gestione del rischio*" si conclude con il "*trattamento*". Il trattamento consiste nel procedimento "*per modificare il rischio*", ossia individuare delle misure per neutralizzare o almeno ridurre il rischio di corruzione.

Il responsabile della prevenzione della corruzione stabilisce in questo documento le "*priorità di trattamento*" in base al livello di rischio, all'obbligatorietà della misura ed all'impatto organizzativo e finanziario della misura stessa.

Sussiste la previsione/attuazione per implementare anche misure di carattere trasversale, come:

- a) *l'informatizzazione dei processi* che consente, per tutte le attività dell'amministrazione, la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce quindi il rischio di "*blocchi*" non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;
- b) *l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo di dati, documenti e procedimenti* che consente l'apertura dell'amministrazione verso l'esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull'attività da parte dell'utenza;
- c) *il monitoraggio sul rispetto dei termini* procedurali per far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.
- d) *la trasparenza*, che come già precisato costituisce oggetto del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità quale "sezione" del PTPC; gli adempimenti per la trasparenza possono essere misure obbligatorie o ulteriori; le misure ulteriori di trasparenza sono indicate nel PTI ed il

Comune realizza la trasparenza attraverso un processo annuale continuo, che prevede i seguenti strumenti:

- l'ascolto e il coinvolgimento degli interessati attraverso le commissioni e incontri con le associazioni;
- il portale internet comunale;
- le segnalazioni tramite e-mail/sito web.

## **Formazione**

La Corte costituzionale, con la sentenza 182/2011, ha precisato che i limiti fissati dall'articolo 6 del DL 78/2010 per gli enti locali, sono da gestirsi complessivamente e non singolarmente.

Inoltre, la Corte dei conti Emilia Romagna (deliberazione 276/2013), interpretando il vincolo dell'articolo 6 comma 13 del DL 78/2010, alla luce delle disposizioni in tema di contrasto alla corruzione, si è espressa per l'inefficacia del limite per le spese di formazione sostenute in attuazione della legge 190/2012.

Ove possibile la formazione è strutturata su due livelli:

*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 da ciascun soggetto nell'amministrazione.

La formazione sarà somministrata a mezzo dei più comuni strumenti: seminari in aula o tavoli di lavoro o seminari di formazione *online*, in remoto.

## **Codice di comportamento**

Il 16 aprile 2013 è stato emanato il DPR 62/2013 recante il suddetto Codice di comportamento.

Il comma 3 dell'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento e questo ente lo ha approvato con deliberazione giunta n. 30 del 29.01.2014.

E' stata anche inserita la condizione dell'osservanza del *Codice 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.

## **Altre misure generali**

Ai sensi dell'art.1, comma 9, della L.190/2012, per i procedimenti indicati ad elevato rischio si descrivono le misure da assumere nella fase formativa della decisione:

a) nella trattazione e nell'istruttoria degli atti:

- rispettare l'ordine cronologico di protocollo dell'istanza;
- rispettare il divieto di aggravio del procedimento;
- monitorare il conflitto d'interessi;

- distinguere l'attività istruttoria e la relativa responsabilità dall'adozione dell'atto finale, in modo tale che per ogni provvedimento siano coinvolti almeno due soggetti, l'istruttore proponente ed il suo responsabile, assicurando così il controllo dell'istruttoria;

**b)** nella formazione dei provvedimenti, con particolare riguardo agli atti con cui si esercita ampia discrezionalità amministrativa e tecnica, motivare adeguatamente l'atto;

**c)** ai sensi dell'art. 6-bis della legge 241/90, come aggiunto dall'art. 1 legge 190/2012, il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale, dando comunicazione al Responsabile della prevenzione della corruzione;

**d)** nella comunicazione di avvio del procedimento dovrà essere indicato l'indirizzo mail cui rivolgersi e il titolare del potere sostitutivo (Segretario Comunale) in caso di mancata risposta e ritardo nei termini di rilascio del provvedimento finale;

**e)** nell'attività contrattuale:

- rispettare il divieto di frazionamento o innalzamento artificioso dell'importo contrattuale;
- ridurre l'area degli affidamenti diretti ai soli casi inevitabili e fornire una adeguata
- motivazione;
- assicurare la rotazione tra le imprese affidatarie dei contratti in economia o con procedura negoziata;
- assicurare la rotazione tra i professionisti nell'affidamenti di incarichi di importo inferiore alla soglia della procedura aperta;

**f)** sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere, sono elargiti esclusivamente alle condizioni e secondo la disciplina del regolamento previsto dall'articolo 12 della legge 241/1990. Detto regolamento è stato approvato dall'organo consiliare con deliberazione numero 45 del 13.11.2003 (da ultimo modificato con deliberazione consiliare numero 79 del 19.12.2012). Ogni provvedimento d'attribuzione/elargizione è prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente nella sezione "amministrazione trasparente", oltre che all'albo online e nella sezione "provvedimenti". Ancor prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n.33/2013, che ha promosso la sezione del sito "amministrazione trasparente", detti provvedimenti sono stati sempre pubblicati all'albo online e nella sezione "Amministrazione aperta" del sito web istituzionale;

**g)** nel conferimento degli incarichi di consulenza, studio e ricerca a soggetti esterni: acquisire il preventivo assenso del revisore dei conti e rendere la dichiarazione motivata con la quale si attesta la carenza di professionalità interne;

**h)** i concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del decreto legislativo 165/2001 e del regolamento di organizzazione dell'ente approvato con deliberazione dell'esecutivo numero 23 del 02.02.2004 e s.m.i.. Ogni provvedimento relativo a concorsi e procedure selettive è prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente nella sezione "amministrazione trasparente". Ancor prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 33/2013, che ha promosso la sezione del sito "amministrazione trasparente, detti provvedimenti sono stati sempre pubblicati secondo la disciplina regolamentare. La Commissione di concorso e di gara deve essere nominata dopo la scadenza del termine per la presentazione delle domande e i componenti delle commissioni dovranno rendere all'atto dell'insediamento dichiarazione di non trovarsi in rapporti di parentela né di lavoro né professionali né di amicizia con i partecipanti alla gara od al concorso;

**i)** devono essere introdotte nel bando di gara-lettera invito clausole a tutela della legalità in quanto la maggior parte di siffatti obblighi non deriva direttamente dalla legge: ne risulta pertanto

necessaria l'espressa assunzione su base negoziale da parte dei contraenti e subcontraenti, mediante accettazione di apposite clausole da inserire a tal fine nei documenti di gara (bandi e lettere d'invito) e/o nel successivo contratto da stipulare con l'aggiudicatario quali:

- prevedere l'obbligo per l'appaltatore, ad inizio lavori, di comunicare alla stazione appaltante, per il successivo inoltro alla Prefettura, l'elenco delle imprese che intende coinvolgere nel procedimento realizzativo dell'opera pubblica con riferimento ai subappalti, nonché ai subcontratti che rientrano nei settori ritenuti "sensibili" (trasporto di materiali a discarica, trasporto e smaltimento di rifiuti, forniture e trasporto di inerti, calcestruzzo, ferro, ecc., noli a freddo di macchinari, forniture con posa in opera e noli a caldo, contratti di autotrasporto e di guardiania di cantiere, servizi di logistica e altri servizi connessi alla gestione del cantiere); l'appaltatore è tenuto altresì a comunicare alla stazione appaltante le successive variazioni al precitato elenco;
- vietare alle imprese aggiudicatarie di subappaltare o sub affidare ad imprese che hanno partecipato alla medesima gara;
- istituire la figura del Referente di cantiere, con il compito di tenere costantemente aggiornato un rapporto di cantiere contenente l'elenco nominativo del personale e dei mezzi a qualunque titolo presenti in cantiere;
- consentire un'efficace applicazione della normativa in materia di tracciabilità dei flussi finanziari.

### **Obblighi di informazione delle posizioni organizzative nei confronti del responsabile**

Ai sensi dell'art.1, comma 9, della L.190/2012 ciascun titolare di posizione organizzativa con riguardo ai procedimenti di competenza provvede a comunicare al responsabile della prevenzione della corruzione e nel caso si verificano le situazioni sotto indicate:

- l'elenco dei procedimenti conclusi oltre il termine previsto dalla legge o dal regolamento con la motivazione del ritardo;
- l'elenco dei contratti con riferimenti a quali abbia provveduto a bonari accordi, transazioni, applicazione/disapplicazione di penali, con le relative motivazioni.

Inoltre, l'ente applica puntualmente le disposizioni del decreto legislativo 39/2013 ed in particolare l'articolo 20 rubricato: *dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità*.

Si prevede di confrontarsi con i titolari di posizione organizzativa in occasione dei periodici incontri di coordinamento.

Per gli incarichi di titolari di posizione organizzativa, l'ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina recata dagli articoli 50 comma 10, 107 e 109 del TUEL e dagli articoli 13 – 27 del decreto legislativo 165/2001 e smi.

Inoltre, l'ente applica puntualmente le disposizioni del decreto legislativo 39/2013 ed in particolare l'articolo 20 rubricato: *dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità*.

### **Rotazione degli incarichi**

La struttura dell'Ente non consente, data l'unicità e infungibilità delle figure apicali e le singole specifiche professionalità, la rotazione dei responsabili di posizione organizzativa.

Rispetto a quanto auspicato dalla normativa in merito all'adozione di adeguati sistemi di rotazione del personale addetto alle aree a rischio, l'Amministrazione rileva la materiale impossibilità di

procedere in tal senso alla luce dell'esiguità della propria dotazione organica: si impegna, pertanto, a valutare nel medio periodo la possibilità di rinforzare attraverso specifici interventi formativi e laddove possibile una parziale fungibilità degli addetti nei processi a contatto con la cittadinanza.

In ogni caso cercherà di sopperire a tale impossibilità tramite il rinforzo dell'attività di controllo.

### **Altre misure di prevenzione per tutto il personale**

Ai sensi dell'art. 35-bis del d.lgs. 165/2001, così come introdotto dall'art. 46 della legge 190/2012, 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:

a) non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;

b) 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 attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;

c) 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.

Pertanto, ogni commissario e/o responsabile all'atto della designazione sarà tenuto a rendere, ai sensi del DPR 445/2000, una dichiarazione di insussistenza delle condizioni di incompatibilità di cui sopra.

Il dipendente, sia a tempo indeterminato che a tempo determinato, è tenuto a comunicare – non appena ne viene a conoscenza – al Responsabile della prevenzione di essere stato sottoposto a procedimento di prevenzione ovvero a procedimento penale per reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale.

Quanto agli incarichi esterni, l'ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina del decreto legislativo 39/2013, dell'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001 e dell'articolo 60 del DPR 3/1957;

Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi, in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale, ai loro superiori gerarchici. I Titolari di P.O. formulano la segnalazione riguardante la propria posizione al Segretario Comunale ed al Sindaco.

A tutto il personale dell'Ente, indipendentemente dalla categoria e dal profilo professionale, si applica il "codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Manzano" approvato con deliberazione giunta n.30 del 29 gennaio 2014, nonché il "codice di comportamento dei dipendenti pubblici" approvato con D.P.R. 62/2013.

Tutti i dipendenti dell'Ente all'atto dell'assunzione e, per quelli in servizio, alla consegna, sono tenuti a dichiarare, mediante specifica attestazione da trasmettersi al Responsabile della prevenzione, la conoscenza e presa d'atto del piano di prevenzione della corruzione in vigore, pubblicato sul sito istituzionale dell'ente.

Le misure di prevenzione di cui al presente piano costituiscono obiettivi strategici, anche ai fini della redazione del piano delle prestazioni.

La legge 190/2012 ha integrato l'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001 con un nuovo comma il 16-ter per contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente pubblico successivamente alla cessazione del suo rapporto di lavoro.

La norma vieta ai dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

Pertanto, ogni contraente e appaltatore dell'ente, all'atto della stipulazione del contratto deve rendere una dichiarazioni, ai sensi del DPR 445/2000, circa l'inesistenza di contratti di lavoro o rapporti di collaborazione vietati a norma del comma 16-ter del d.lgs. 165/2001 e smi.

### **TUTELA DEL DIPENDENTE PUBBLICO CHE SEGNALE ILLECITI**

Il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei Conti ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia, a meno che il fatto non comporti responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione (art. 1, comma 51, legge 190/2012).

La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Le modeste dimensioni della dotazione organica dell'ente sono tali da rendere sostanzialmente difficili la tutela dell'anonimato del whistleblower. In ogni caso, i soggetti destinatari delle segnalazioni sono tenuti al segreto ed al massimo riserbo.

Allegati:

- 1a) Tabelle valutazione rischio
- 2a) Valutazione rischio quattro macroaree
- 3a) Mappatura del rischio per il processo relativo all'Area affidamento lavori, servizio e forniture
- 4a) Mappatura del rischio per il processo relativo all'Area concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale.