



COMUNE DI SONA

PROVINCIA DI VERONA
REGIONE VENETO

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE PERIODO 2016 – 2018

(Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, articolo 1, commi 8 e 9 della legge 6 novembre 2012 numero 190)

approvato con delibera G.C. n. 5 del 26.01.2016

1. PREMESSA

1.a. Premessa

Sulla Gazzetta Ufficiale numero 265 del 13 novembre 2012 è stata pubblicata la legge 6 novembre 2012 numero 190.

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.

1.b. 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 prevede tre fattispecie.

L’articolo 318 punisce la “*corruzione per l’esercizio della funzione*” e dispone che:

il pubblico ufficiale che, per l’esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceva, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetti la promessa sia punito con la reclusione da uno a sei anni.

L’articolo 319 del Codice penale sanziona la “*corruzione per un atto contrario ai doveri d’ufficio*”:

“*il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei a dieci anni*”.

Infine, l’articolo 319-ter colpisce la “*corruzione in atti giudiziari*”:

“*Se i fatti indicati negli articoli 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da sei a dodici anni*.

Se dal fatto deriva l’ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da sei a quattordici anni; se deriva l’ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all’ergastolo, la pena è della reclusione da otto a venti anni”.

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 dall'esterno, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo”.

1.c. I destinatari della normativa anticorruzione

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

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

1.d. 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.

1.e. Società, altri enti di diritto privato in controllo pubblico e enti pubblici economici

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

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

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

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

1.f. Società e altri enti di diritto privato solo partecipati

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

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

1.g. 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.

Come già precisato, 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 dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica.

1.h. L'aggiornamento 2015 (determinazione n. 12/2015)

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 per tre fondamentali ragioni:

1.h.a) in primo luogo, l'aggiornamento è stato imposto dalle novelle normative intervenute successivamente all'approvazione del PNA; in particolare, il riferimento

è al DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) il cui articolo 19 comma 5 ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica;

1.h.b) la determinazione n. 12/2015 è pure conseguente ai risultati dell'analisi del campione di 1911 piani anticorruzione 2015-2017 svolta dall'Autorità; secondo ANAC *“la qualità dei PTPC è generalmente insoddisfacente”*;

1.h.c) infine, l'aggiornamento del PNA si è reso necessario per consentire all'Autorità di fornire risposte unitarie alle richieste di chiarimenti inoltrate dai professionisti delle pubbliche amministrazioni, nello specifico i responsabili anticorruzione.

L'ANAC ha preannunciato che nel corso del 2016 sarà necessario approvare un Piano nazionale anticorruzione del tutto nuovo.

1.i. L'aggiornamento del nostro Piano

Il Comune di Sona sulla base delle disposizioni della L. n. 190/2012 e del Piano nazionale anticorruzione approvato nel settembre 2013 dall'ANAC, tenuto conto della propria organizzazione, ha approvato, con deliberazione della Giunta comunale n. 9 del 27.01.2015, il piano triennale di prevenzione della corruzione 2015/2017.

Il Piano deve essere infatti adeguato ed aggiornato entro il 31 gennaio di ogni anno.

Nel nuovo piano, inoltre, devono essere configurate le misure correlabili ad alcune importanti novità normative intervenute nel frattempo, come ad esempio le comunicazioni obbligatorie all'Autorità per le varianti nelle opere pubbliche (articolo 37 della legge 89/2014) o l'obbligo di procedura selettiva per l'affidamento di servizi a cooperative sociali di tipo b (articolo 1, comma 610 della legge 190/2014), ma, se possibile, anche quelle suggerite dagli orientamenti della stessa ANAC (come ad esempio la rotazione degli incarichi in alcuni settori di attività).

La definizione del piano anticorruzione potrà anche prendere in considerazione, qualora necessario, le particolari implicazioni organizzative derivanti da eventuali processi aggregativi di funzioni tra i Comuni per la gestione associata di alcuni servizi.

Formano allegati al presente Piano, quali sezioni autonome:

- Il Codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Sona, approvato con deliberazione di G.C. n. n. 184 del 17.12.2013 e confermato con deliberazione G.C. n. 5 del 26.01.2016;

-Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2016-2018, approvato con deliberazione della Giunta comunale n. 4 del 26.01.2016;

2. Oggetto e finalità

Le aree di rischio vengono identificate e confermate per ciascun Settore in modo da essere direttamente collegate con l'organizzazione del Comune di Sona, oltre ad alcune aree trasversali rispetto all'organizzazione.

Il piano risponde alle esigenze:

- 2.a) individuare le attività dell'Ente nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione;
- 2.b) prevedere, per le attività individuate ai sensi della lett. a), meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni, idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- 2.c) prevedere obblighi di comunicazione nei confronti del Responsabile chiamato a vigilare sul funzionamento del piano;
- 2.d) monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- 2.e) monitorare i rapporti tra l'amministrazione comunale 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 titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti.

3. 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.

3.a. Contesto esterno

Negli enti locali, ai fini dell'analisi del contesto *esterno*, 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.

3.b. Contesto interno

La struttura organizzativa dell'ente è stata definita con la deliberazione della Giunta comunale n. 187 del 27.12.2013.

La struttura è ripartita in Aree/Settori.

Ciascuna Area/Settore è organizzata in Servizi/Uffici.

Al vertice di ciascun Settore è designato un dipendente di categoria D, titolare di posizione organizzativa, mentre per il Settore Farmacia, considerato autonomo e distinto, è posto un dirigente. Tutti i responsabili apicali sono nominati dal Sindaco.

La dotazione organica effettiva prevede:

un Segretario generale, in convenzione con il Comune di Valeggio sul Mincio;

n. 1 dirigente;

n. 68 dipendenti, dei quali i titolari di posizione organizzativa sono n. 8.

4. Mappatura dei processi

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'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.

La determinazione n. 12 è stata assunta dall'Autorità nazionale anticorruzione solo il 28 ottobre 2015.

Il Piano anticorruzione è da approvarsi entro il 31 gennaio 2016.

Pertanto è pressoché materialmente impossibile provvedere alla completa stesura della mappatura di tutti i processi dell'ente in un lasso di tempo tanto ristretto.

Come ammesso dalla stessa Autorità, "*in condizioni di particolare difficoltà organizzativa, adeguatamente motivata la mappatura dei processi può essere realizzata al massimo entro il 2017*".

L'ANAC in ogni caso richiede un mappatura di tutti i macro processi svolti e delle relative aree di rischio, "*generalisti*" o "*specifiche*", cui sono riconducibili.

La mappatura iniziale dei principali processi dell'ente è riportata nella scheda allegata al presente.

5. Individuazione delle attività a rischio

In via generale ed esemplificativa, costituiscono attività a maggior rischio di corruzione, quelle che implicano:

- 5.a) l'erogazione di benefici e vantaggi economici da parte dell'Ente, anche mediati;
- 5.b) le procedure di impiego e/o di utilizzo di personale, progressione in carriera e incarichi e consulenze;
- 5.c) l'affidamento di commesse pubbliche, specie quelle con più elevato livello di discrezionalità;
- 5.d) le procedure sanzionatorie di inadempimenti o irregolarità accertate.

6. Individuazione aree di attività amministrativa maggiormente esposte al rischio di Corruzione:

Settore Amministrativo:

-gestione dei rapporti legali;

Settore Personale:

- concorsi per l'assunzione di personale: criteri di selezione; modalità di predisposizione delle prove di esame;
- incentivi al personale (produttività e retribuzione di risultato)
- gestione sistema rilevamento presenze: modalità di inserimento dei giustificativi;

Settore Contabilità generale:

- gestione dei pagamenti: modalità e tempi;
- comunicazione avvenuto pagamento: modalità;

Settore Entrate:

- avvisi di accertamento ICI e IMU: criteri;
- rimborsi tributi: criteri;
- verifica SCIA: criteri e tempi
- rilascio autorizzazioni: tempi

Settore Sport:

- rilascio contributi a Gruppi Sportivi: termini e modalità

Settore Servizi al cittadino:

- contatti con utenza: tracciabilità istanze e contatti di sportello – ottimizzazione modulistica per fruizione di tutti i servizi sociali;
- procedimento per riconoscimento contributi, esenzioni costo servizi, diritto a servizi sociali: criteri e tempi

Settore scuola:

- convenzioni con scuole dell'infanzia: criteri
- controlli pagamenti servizi scolastici: criteri

Area tecnica:

- gestione reclami: risposte e tempi;
- gestione magazzino attrezzature: modalità
- gestione rifornimenti carburante automezzi comunali: controlli
- contratti di comodato, locazione, utilizzo immobili comunali: criteri
- controlli ambientali: criteri
- contatti con utenti richiedenti accordi di programma: tracciabilità
- quantificazione valori richiesti per accordi di programma: criteri
- procedimenti riguardanti Piani Urbanistici Attuativi: tempi istruttoria
- incarichi a professionisti: criteri
- contatti con utenza: tracciabilità;
- istruttoria e verifiche SCIA, DIA, permessi costruire, attività edilizia libera: criteri e tempi;
- versamento rateizzato oneri di urbanizzazione: criteri;
- sopralluoghi per concessione abitabilità: criteri e tempi;
- controlli abusi edilizi: criteri e modalità;
- autorizzazioni paesaggistiche: tempi;
- gestione del servizio gas

Settore Cultura, Servizi demografici:

- concessione contributi non a Gruppi Sportivi: modalità, criteri e tempi;

Settore servizi manutenzioni:

- gestione o controllo concessioni cimiteriali.

Settore Polizia locale:

- controlli residenze: criteri;
- controlli attività commerciali: criteri;
- controlli abusi edilizi: criteri;
- verbali sanzioni violazione codice delle strada: criteri e modalità;

Settore Farmaceutico:

- contatti con rappresentanti prodotti farmaceutici: codice di comportamento;
- gestione acquisti e scorte magazzino: criteri

Attività di rischio trasversali a tutti i Settori:

- affidamenti diretti di lavori, forniture, servizi: criteri e modalità;
- incarichi a legali per patrocinio dell'Amministrazione: criteri quantificazione del compenso;
- riconoscimento e liquidazione trattamento accessorio a dipendenti: rispetto criteri definiti da contratto nazionale, contratto decentrato, legge;
- controllo rifornimenti carburante automezzi comunali: verificare corrispondenza con km effettuati;
- conferimento incarichi a dipendenti di altre pubbliche amministrazioni: modalità adozione provvedimenti, loro contenuto, comunicazioni e trasparenza.
- Contatti con l'utenza: tracciabilità
- Attività sanzionatoria
- Controllo subappalti

7. Gestione del rischio

La valutazione del rischio è svolta per ciascuna attività, processo o fase di processo mappati. La valutazione prevede l'identificazione, l'analisi e la ponderazione del rischio, come illustrate nelle schede allegate (all. a, b, c, d, e).

Come precisato nel precedente punto 4, si è proceduto con una mappatura iniziale di alcuni dei principali processi dell'ente è riportata nella scheda allegata (all. _i_)

7.a. I meccanismi di attuazione e controllo delle decisioni, idonei a prevenire il rischio di corruzione.

1. La pubblicazione delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, nel sito internet del Comune, costituisce il metodo fondamentale per il controllo, da parte

del cittadino e/o utente, delle decisioni nelle materie a rischio di corruzione disciplinate dal presente Piano.

7.b. Per le attività indicate all'art. 3 del presente regolamento, costituiscono riferimento le seguenti regole di legalità o integrità che riguardano:

7.b.1) Codice di comportamento nazionale ed integrativo

7.b.2) obbligo di astensione dei dipendenti comunali;

7.b.3) adeguato contenuto dei siti delle pubbliche amministrazioni;

7.b.4) trasparenza sulle retribuzioni dei dirigenti e sui tassi di assenza e di maggiore presenza del personale;

7.b.5) Piano triennale della Trasparenza

7.b.6) Regolamento Ordinamento uffici e Servizi

7.b.7) Per quanto sia possibile, la rotazione di Responsabili e funzionari particolarmente esposti alla corruzione, tenuto conto che la dotazione organica dell'ente è limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione.

Posto che la figura del responsabile Finanziario viene dichiarata infungibile, peraltro non esistono figure professionali perfettamente fungibili all'interno dell'ente. Si potrà procedere ad una ricollocazione funzionale dei diversi servizi affidandoli a figure diverse.

In ogni caso, si prende atto e si valuterà l'attuazione di quanto espresso nelle "Intese" raggiunte in sede di Conferenza unificata il 24 luglio 2013:

"L'attuazione della mobilità, specialmente se temporanea, costituisce un utile strumento per realizzare la rotazione tra le figure professionali specifiche e gli enti di più ridotte dimensioni. In quest'ottica, la Conferenza delle regioni, l'A.N.C.I. e l'U.P.I. si impegnano a promuovere iniziative di raccordo ed informativa tra gli enti rispettivamente interessati finalizzate all'attuazione della mobilità, anche temporanea, tra professionalità equivalenti presenti in diverse amministrazioni".

7.b.8) Attuare i procedimenti del controllo di gestione, monitorando le attività individuate dal presente piano a più alto rischio di corruzione;

7.b.9) contenere, ai sensi di legge, gli incarichi dirigenziali a contratto nella misura massima di percentuale dei posti effettivamente coperti della dotazione organica della qualifica dirigenziale;

7.b.10) Aggiornamento linee Guida Anac.

7.c. Il Comune comunica al cittadino, imprenditore, utente che chiede il rilascio del provvedimento autorizzativo, abilitativo, concessorio oppure qualsiasi altro provvedimento o atto:

- il responsabile del procedimento

- il termine entro il quale sarà concluso il procedimento amministrativo

- l'email e il sito internet del Comune;

Tutti i cittadini e gli imprenditori che si rivolgono al Comune per ottenere un provvedimento o un atto ed ai soli fini istituzionali devono:

- comunicare il proprio indirizzo e-mail e/o il proprio numero del telefonino ove poter inviare messaggi-sms e/o e.mail riferiti al provvedimento di interesse;
- comunicare ogni variazione delle informazioni riportate nei certificati camerali concernenti la compagine sociale;
- autorizzare l'utilizzo dei propri dati personali ai fini istituzionali del Comune.

7.d. Stante l'obbligo di prevenire i possibili rapporti illeciti tra privato e pubblico ufficiale, il Responsabile di Area o servizio garantisce la certezza del rispetto dei tempi procedurali e rispettando scrupolosamente le seguenti modalità:

7.d.1) la esecuzione dei procedimenti disciplinanti le decisioni nelle attività a rischio corruzione, deve essere preceduta dalla redazione l'iter del procedimento amministrativo.

7.d.2) la lista delle operazioni indica, per ciascuna fase procedimentale:

7.d.2a) le norme da rispettare e la interpretazione giurisprudenziale;

7.d.2b) il responsabile unico del procedimento;

7.d.2c) i tempi di ciascuna fase del procedimento e i tempi di conclusione del procedimento;

7.d.2d) gli schemi (modulistica) tipo da redigersi prima della attuazione dei regolamenti, protocolli e procedimenti sopra citati, impegnandosi alla loro completa predisposizione

7.e. Il Responsabile di Area o servizio verifica periodicamente, anche a campione, la corretta esecuzione dei regolamenti, protocolli e procedimenti disciplinanti le decisioni nelle attività a rischio corruzione.

Ulteriori e più specifiche modalità di controllo potranno essere disposte dal responsabile della prevenzione della corruzione.

8. Formazione del personale

Per quel che riguarda l'obbligo di formazione del personale, si stabilisce che il personale titolare di posizione organizzativa, frequenti almeno un corso di formazione sulla materia per ciascun anno.

Inoltre, nelle riunioni periodiche tra il Segretario Generale e i Responsabili di settore saranno previsti momenti di autoformazione.

Attività di formazione è prevista anche per i dipendenti non titolari di posizione organizzativa, sia per quanto riguarda la materia in generale, sia in particolare per quanto attiene il Codice di comportamento integrativo dei dipendenti del Comune di Sona approvato; in particolare verranno tenuti alcuni incontri destinati a gruppi di settori per l'analisi e la conoscenza approfondita dei contenuti del Codice e la presentazione della modulistica delle autocertificazioni per dare attuazione agli obblighi in esso previsti.

Sarà cura dei vari titolari di P.O. effettuare forme aggiuntive di formazione nei confronti del personale coordinato qualora ne rilevino la necessità, informando il Responsabile della prevenzione della corruzione, in particolare nei confronti del personale più a rischio.

Entro settembre di ogni anno, i titolari di P.O. propongono al Responsabile della prevenzione della corruzione l'elenco del personale dipendente che dovrà partecipare a corsi di formazione specifici perché operanti in settori considerati più a rischio.

9. Obblighi di informazione del Responsabile della prevenzione della corruzione. Raccordo con i Responsabili di Settore

I Responsabili di Settore hanno l'obbligo di monitorare le attività del Settore di competenza nelle quali è più elevato il rischio di corruzione, individuate al punto 6 del Piano e mettere in atto le misure previste al punto 7 del Piano.

I Responsabili di Settore devono effettuare nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione, per l'anno 2016, le seguenti comunicazioni:

- le misure previste dal Piano e poste in essere al 30 giugno e al 30 novembre di ogni anno, entro i sette giorni successivi;
- con tempestività, ogni irregolarità riscontrata con riferimento alle attività individuate nel Piano;
- i dati e documenti di volta in volta richiesti dal Responsabile della prevenzione della corruzione;
- i provvedimenti e le comunicazioni effettuate relativi agli incarichi autorizzati ai propri dipendenti ed agli incarichi conferiti ad altri pubblici dipendenti ai sensi dell'art. 53 del D.Lgs. n. 165/01;
- I sistemi di rotazione del personale utilizzati nell'attribuzione dei procedimenti da istruire, quando prescritti;
- a cura del responsabile del servizio finanziario, una relazione circa il rispetto dei termini di legge/contratto per quanto attiene i pagamenti effettuati.

10. Monitoraggio rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti

I Responsabili di Settore devono attivare tutte le misure organizzative necessarie al rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti.

Ciascun Responsabile deve mantenere aggiornata sul sito internet la sezione relativa ai procedimenti, secondo lo schema già messo a disposizione degli stessi.

Ciascun Responsabile è tenuto a presentare al Responsabile della prevenzione della corruzione un elenco dei procedimenti gestiti e dei termini previsti per legge o per regolamento, evidenziando eventuali difficoltà e proposte di modifica dei termini regolamentari.

Ciascun Responsabile deve dare tempestiva informazione al Responsabile della prevenzione della corruzione dei provvedimenti emanati oltre il termine previsto per la conclusione dello stesso.

Scopo del monitoraggio è individuare le soluzioni che permettano l'eliminazione delle anomalie.

11. Monitoraggio e verifica delle azioni previste per prevenire il rischio della corruzione

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, sulla base dei dati ricevuti al 30 novembre da parte dei Responsabili di Settore e delle verifiche effettuate, relaziona al Sindaco in merito ai risultati dell'attività svolta.

Per l'elaborazione del piano successivo si terrà conto delle risultanze del presente Piano e delle osservazioni presentate in proposito dai Responsabili di Settore.

12. Adozione di misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (*whistleblower*)

Il nuovo articolo 54-*bis* del decreto legislativo 165/2001, rubricato "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*" (c.d. *whistleblower*), introduce una misura di tutela già in uso presso altri ordinamenti, finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito.

Secondo la disciplina del PNA del 2013 (Allegato 1 paragrafo B.12) sono accordate al *whistleblower* le seguenti misure di tutela:

- a) la tutela dell'anonimato;
- b) il divieto di discriminazione;
- c) la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso (fatta esclusione delle ipotesi eccezionali descritte nel comma 2 del nuovo art. 54-*bis*).

La legge 190/2012 ha aggiunto al d.lgs. 165/2001 l'articolo 54-*bis*.

La norma prevede che il pubblico dipendente che denunci all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, o all'ANAC, ovvero riferisca al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possa "*essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia*".

L'articolo 54-*bis* delinea una "*protezione generale ed astratta*" che, secondo ANAC, deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente. Tutela che, in ogni caso, deve essere assicurata da tutti i soggetti che ricevono la segnalazione.

Il Piano nazionale anticorruzione prevede, tra azioni e misure generali per la prevenzione della corruzione e, in particolare, fra quelle obbligatorie, che le amministrazioni pubbliche debbano tutelare il dipendente che segnala condotte illecite.

Il PNA impone alle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 1 co. 2 del d.lgs. 165/2001, l'assunzione dei "*necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni*".

Le misure di tutela del *whistleblower* devono essere implementate, "*con tempestività*", attraverso il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC).

Le modeste dimensioni della dotazione organica dell'ente sono tali da rendere sostanzialmente difficile la tutela dell'anonimato del *whistleblower*.

In ogni caso, i soggetti destinatari delle segnalazioni sono tenuti al segreto ed al massimo riserbo.

Applicano con puntualità e precisione quanto previsto in materia dall'Allegato 1 del PNA 2013, come precisato nelle schede allegate (all. f, g, h,)

13. Coordinamento con il Piano della performance

Gli obiettivi del Piano triennale di prevenzione della corruzione, unitamente a quelli relativi al Piano per l'integrità e la trasparenza, sono ripresi ed entrano a far parte del Piano PEG – Piano della performance che viene annualmente approvato, in modo tale da realizzare un coordinamento tra i vari strumenti di programmazione nell'azione di governo dell'Ente.

Su indicazioni della stessa ANAC è opportuno che il Comune preveda nel Piano Performance 2016-2018 obiettivi, indicatori e target sia per la performance organizzativa sia per la performance individuale, come già applicato in esercizi precedenti.

14. Codice di comportamento

Il presente Piano richiama, nel suo complesso, l'applicazione del Codice di comportamento del pubblico dipendente precedentemente approvato con deliberazione di G.C. n. 184 del 17.12.2013, e da ultimo recepito con deliberazione della Giunta comunale n. 5 del 26.01.2016 allegato parte integrante del presente Piano.

Il Codice di comportamento va ad integrare, ai sensi dell'articolo 54, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta già individuati nel Codice di comportamento emanato con Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 (di seguito DPR n. 62/2013) che i dipendenti del Comune di Sona sono tenuti a conoscere ed obbligati ad osservare.

Il Codice è strumento integrativo del Piano triennale per la prevenzione della corruzione.

Le violazioni del Codice producono effetti disciplinari, secondo le specifiche del Codice stesso e in coerenza con le disposizioni delle norme e dei contratti vigenti in materia.

Esso si applica ai/alle dipendenti del Comune di Sona sia a tempo indeterminato che a tempo determinato, eventualmente anche in posizione di diretta collaborazione con gli organi politici. Si applica altresì al personale in comando, nonché al personale delle società eventualmente controllate dal Comune.

Le stesse disposizioni, per quanto compatibili, sono estese a collaboratori e consulenti dell'Ente, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, nonché ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione comunale. A tale fine, negli atti di incarico o nei contratti relativi alle collaborazioni, alle consulenze, alle forniture, ai servizi, ai lavori, sono state obbligatoriamente inserite apposite disposizioni o clausole di

risoluzione o di decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal Codice oltre che del DPR n. 62/2013.

15. Forme di presa d'atto da parte dei dipendenti

Il Piano, una volta approvato, sarà pubblicizzato sul sito Internet del Comune. Il presente Piano dovrà essere consegnato ai nuovi dipendenti al momento dell'assunzione e portato a conoscenza di tutti i dipendenti, amministratori, Società partecipate o concessionarie di servizi anche tramite e mail.

Segue allegati.

All. a) Identificazione rischio

Consiste nel ricercare, individuare e descrivere i “*rischi di corruzione*” intesa nella più ampia accezione della legge 190/2012.

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

Questi sono 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 i passati procedimenti giudiziari e disciplinari che hanno interessato l'amministrazione;

applicando i criteri descritti nell'Allegato 5 del PNA: discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo, economico e di immagine.

All. b) Analisi del rischio

In questa fase sono stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (*probabilità*) e sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (*impatto*).

Al termine, è calcolato il livello di rischio moltiplicando “*probabilità*” per “*impatto*”. L’Allegato 5 del PNA, suggerisce metodologia e criteri per stimare probabilità e impatto e, quindi, per valutare il livello di rischio.

L’ANAC ha sostenuto che gran parte delle amministrazioni ha applicato in modo “*tropo meccanico*” la metodologia presentata nell'allegato 5 del PNA.

Secondo l’ANAC “*con riferimento alla misurazione e valutazione del livello di esposizione al rischio, si evidenzia che le indicazioni contenute nel PNA, come ivi precisato, non sono strettamente vincolanti potendo l'amministrazione scegliere criteri diversi purché adeguati al fine*” (ANAC determinazione n. 12/2015).

Fermo restando quanto previsto nel PNA, è di sicura utilità considerare per l'analisi del rischio anche l'individuazione e la comprensione delle cause degli eventi rischiosi, cioè delle circostanze che favoriscono il Tali cause possono essere, per ogni rischio, molteplici e combinarsi tra loro.

Ad esempio, tenuto naturalmente conto che gli eventi si verificano in presenza di pressioni volte al condizionamento improprio della cura dell'interesse generale:

- a) mancanza di controlli: in fase di analisi andrà verificato se presso l'amministrazione siano già stati predisposti, ma soprattutto efficacemente attuati, strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;
- b) mancanza di trasparenza;
- c) eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- d) esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- e) scarsa responsabilizzazione interna;
- f) inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- g) inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- h) mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione

All. c) Stima del valore della probabilità che il rischio si concretizzi

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.

Quindi, sia il controllo preventivo che successivo di legittimità e il controllo di gestione, sia altri meccanismi di controllo utilizzati.

All. d) Stima del valore dell'impatto

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

l'Allegato 5 del PNA, propone criteri e valori (punteggi o pesi) da utilizzare per stimare "l'impatto", quindi le conseguenze, di potenziali episodi di malaffare.

Impatto organizzativo: tanto maggiore è la percentuale di personale impiegato nel processo/attività esaminati, rispetto al personale complessivo dell'unità organizzativa, tanto maggiore sarà "l'impatto" (fino al 20% del personale=1; 100% del personale=5).

Impatto economico: se negli ultimi cinque anni sono intervenute sentenze di condanna della Corte dei Conti o sentenze di risarcimento per danni alla PA a carico di dipendenti, punti 5. In caso contrario, punti 1.

Impatto reputazionale: se negli ultimi cinque anni sono stati pubblicati su giornali (o sui media in genere) articoli aventi ad oggetto episodi di malaffare che hanno interessato la PA, fino ad un massimo di 5 punti per le pubblicazioni nazionali. Altrimenti punti 0.

Impatto sull'immagine: dipende dalla posizione gerarchica ricoperta dal soggetto esposto al rischio. Tanto più è elevata, tanto maggiore è l'indice (da 1 a 5 punti).

Attribuiti i punteggi per ognuna della quattro voci di cui sopra, la media finale misura la "*stima dell'impatto*".

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

All. e) La ponderazione del rischio

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.

All. f) "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" (c.d. whistleblower) –

Anonimato.

La ratio della norma è quella di evitare che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni di illecito per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli.

La norma tutela l'anonimato facendo specifico riferimento al procedimento disciplinare. Tuttavia, l'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione.

Per quanto riguarda lo specifico contesto del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante può essere rivelata all'autorità disciplinare e all'incolpato nei seguenti casi:

consenso del segnalante;

la contestazione dell'addebito disciplinare è fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione: si tratta dei casi in cui la segnalazione è solo uno degli elementi che hanno fatto emergere l'illecito, ma la contestazione avviene sulla base di altri fatti da soli sufficienti a far scattare l'apertura del procedimento disciplinare;

la contestazione è fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità è assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato: tale circostanza può emergere solo a seguito dell'audizione dell'incolpato ovvero dalle memorie difensive che lo stesso produce nel procedimento.

La tutela dell'anonimato prevista dalla norma non è sinonimo di accettazione di segnalazione anonima. La misura di tutela introdotta dalla disposizione si riferisce al caso della segnalazione proveniente da dipendenti individuabili e riconoscibili.

Fermo restando che l'amministrazione deve prendere in considerazione anche segnalazioni anonime, ove queste si presentino adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, siano tali cioè da far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati (es.: indicazione di nominativi o qualifiche particolari, menzione di uffici specifici, procedimenti o eventi particolari, ecc.).

Le disposizioni a tutela dell'anonimato e di esclusione dell'accesso documentale non possono comunque essere riferibili a casi in cui, in seguito a disposizioni di legge speciale, l'anonimato non può essere opposto, ad esempio indagini penali, tributarie o amministrative, ispezioni, ecc.

All. g) "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" (c.d. whistleblower)

Il divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower.

Per misure discriminatorie si intende le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili. La tutela prevista dalla norma è circoscritta all'ambito della pubblica amministrazione; infatti, il segnalante e il denunciato sono entrambi pubblici dipendenti. La norma riguarda le segnalazioni effettuate all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o al proprio superiore gerarchico.

Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito:

-deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al responsabile della prevenzione; il responsabile valuta la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione di quanto accaduto al dirigente sovraordinato del dipendente che ha operato la discriminazione;

il dirigente:

valuta tempestivamente l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione.

-può dare notizia dell'avvenuta discriminazione all'organizzazione sindacale alla quale aderisce o ad una delle organizzazioni sindacali rappresentative nel comparto presenti nell'amministrazione; l'organizzazione sindacale deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;

-può dare notizia dell'avvenuta discriminazione al Comitato Unico di Garanzia;

-può agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione e dell'amministrazione per ottenere un provvedimento giudiziale d'urgenza finalizzato alla cessazione della misura discriminatoria e/o al ripristino immediato della situazione precedente;

All. h) "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" (c.d. whistleblower)

Sottrazione al diritto di accesso.

Il documento non può essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti, ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a), della l. n. 241 del 1990. In caso di regolamentazione autonoma da parte dell'ente della disciplina dell'accesso documentale, in assenza di integrazione espressa del regolamento, quest'ultimo deve intendersi etero integrato dalla disposizione contenuta nella l. n. 190".

All.i) Schede valutazione rischio dei diversi processi

1.