



COMUNE DI VILLANUOVA SUL CLISI

C.A.P. 25089 - Provincia di Brescia - telefono 0365/31161- FAX 0365/373591

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE 2014/2016

Approvato con delibera Giunta Comunale n.10 del 30/01/2014

IL SINDACO
Ermanno Comincioli

IL SEGRETARIO GENERALE
Alessandro Tomaselli

COMUNE DI VILLANUOVA SUL CLISI
PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
2014 – 2016

PREMESSA

In attuazione dell'articolo 6 della *Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione* e degli articoli 20 e 21 della *Convenzione Penale sulla corruzione* di Strasburgo del 27 gennaio 1999, il 6 novembre 2012 il legislatore ha approvato la legge numero 190 recante le *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione* (di seguito legge 190/2012).

La *Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione*, è stata adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata attraverso la legge 3 agosto 2009 numero 116.

La Convenzione ONU 31 ottobre 2003 prevede che ogni Stato debba:

- elaborare ed applicare delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate;
- adoperarsi al fine di attuare e promuovere efficaci pratiche di prevenzione;
- vagliarne periodicamente l'adeguatezza;
- collaborare con gli altri Stati e le organizzazioni regionali ed internazionali per la promozione e messa a punto delle misure anticorruzione.

La medesima Convenzione prevede poi che ciascuno 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.

In tema di contrasto alla corruzione, di grande rilievo sono le misure internazionali contenute nelle linee guida e nelle convenzioni che l'OECD, il Consiglio d'Europa con il GRECO (*Groupe d'Etats Contre la Corruption*) e l'Unione europea riservano alla materia e che vanno nella medesima direzione indicata dall'ONU: implementare la capacità degli Stati membri nella lotta alla corruzione, monitorando la loro conformità agli standard anticorruzione ed individuando le carenze politiche nazionali.

La legge 190/2012 impone l'adozione di uno specifico piano triennale di prevenzione della corruzione e ne definisce i contenuti come segue:

- a) individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione;
- b) previsione, per tali attività, di meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- c) previsione, con particolare riguardo alle attività a rischio di corruzione, di obblighi di informazione nei confronti del responsabile per la prevenzione della corruzione, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano;
- d) monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- e) monitoraggio dei 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;

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

Risulta pertanto necessario osservare che una corretta ed efficace azione di prevenzione della corruzione può essere condotta soltanto attraverso meccanismi che riescano a dare attuazione al concetto più evoluto di trasparenza come individuato dal D.Lgs. n° 150/09. Se, infatti, nel sistema delineato dalla Legge 241/90 la trasparenza era intesa come strumento di tutela dell'individuo, con il D.Lgs. n° 150/09 (materia poi riordinata con il D.Lgs. n° 33/2013) si concretizza un concetto come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti internet delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta in proposito dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Questo approccio improntato alla massima trasparenza, che garantisce quindi il controllo dell'attività amministrativa da parte dei cittadini, costituisce anche un forte strumento anticorruzione. Si tratta in sostanza della completa utilizzazione di uno strumento (essenzialmente votato alla creazione di situazioni virtuali) per addivenire alla completa appropriazione non virtuale dei processi gestionali da parte della collettività.

Le considerazioni di cui sopra si sono rese necessarie per evidenziare le connessioni tra trasparenza e prevenzione e per arrivare ad una definizione metodologica: il piano per la prevenzione contiene anche quello per la trasparenza.

Le direttrici principali del Piano consistono nella mappatura dei rischi e nella conseguente gestione. Saranno identificate le aree a rischio, effettuate le relative analisi e l'individuazione dei processi sensibili. Per ciò che concerne la gestione, più propriamente operativa, si tratterà di individuare specifici protocolli e procedure nonché flussi informativi e meccanismi di monitoraggio e aggiornamento.

La prima parte del piano anticorruzione che segue è pertanto dedicata allo sviluppo delle citate direttrici, mentre nella seconda sarà affrontato il sistema per l'accessibilità totale.

Con delibera della Giunta n. 9 del 30/01/2014 è stato approvato il Piano Triennale della Trasparenza ed Integrità che si deve considerare una sezione al presente Piano ed al quale si rinvia.

Ferme restando le disposizioni di legge per se stesse esemplificative di aree a rischio corruzione e richiamati i principi di cui all'art.97 della Costituzione e all'art.1 della legge 241/90, la valutazione dei rischi è stata svolta dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione nominato con decreto Sindacale n.13 del 20/03/2013 nella persona del Segretario Comunale il quale, ai sensi dell'art.43 comma 1 del D.lgs 33/2013, svolge anche le funzioni di Responsabile della trasparenza.

Anche grazie all'ampia esperienza acquisita dal suddetto funzionario, sono stati esaminati ed individuati i procedimenti nelle diverse fasi dell'iniziativa, dell'istruttoria, dell'adozione dell'atto finale, anche per individuare la maggiore esposizione da parte dei soggetti responsabili delle diverse fasi.

Particolare attenzione e analisi sono state indirizzate a quei procedimenti nei quali il

rischio corruzione è stato giudicato più alto, quantificando poi il livello di rischio sulla base degli indici generali indicati nella tabella di valutazione allegata al PNA estrapolando quelli di interesse del Comune di Villanuova sul Clisi.

Durante l'analisi dei rischi sono stati prioritariamente esaminati i diversi profili di "vulnerabilità" dell'organizzazione del comune e dei soggetti chiamati ad operare nei contesti a rischio.

Sono stati individuati il livelli di esposizione ai rischi identificati sulla base di dette valutazioni.

L'Amministrazione comunale, in considerazione delle ridotte dimensioni, non ha ritenuto, in questa prima fase, di coinvolgere formalmente "*attori esterni*" in considerazione della novità della materia. Si è ritenuto più consono ed efficace di coinvolgere i suddetti soggetti in occasione della prossima adozione e/o aggiornamento del Piano sulla base delle esperienze concrete e metodologiche che verranno ad essere acquisite nel corso del primo anno di vigenza.

Il concetto di corruzione che viene preso a riferimento dalla Legge 190/2012, nel PNA e nel presente documento ha un'accezione ampia.

Il concetto di corruzione è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte d'un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica (artt. 318, 319 e 319 ter del Codice penale), e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del Codice penale, ma anche le situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa *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.

La strategia nazionale di prevenzione della corruzione è attuata mediante l'azione sinergica dei seguenti soggetti:

- la CIVIT, che, in qualità di Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), svolge funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo per la verifica dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni nonché sul rispetto della normativa in materia di trasparenza (art. 1, commi 2 e 3, legge 190/2012);
- la Corte di conti, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo;
- il Comitato interministeriale, che ha il compito di fornire direttive attraverso l'elaborazione delle linee di indirizzo (art. 1, comma 4, legge 190/2012);

- la Conferenza unificata che è chiamata a individuare, attraverso apposite intese, gli adempimenti e i termini per l'attuazione della legge e dei decreti attuativi con riferimento a regioni e province autonome, agli enti locali, e agli enti pubblici e soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo (art. 1, commi 60 e 61, legge 190/2012);
- il Dipartimento della Funzione Pubblica, che opera come soggetto promotore delle strategie di prevenzione e come coordinatore della loro attuazione (art. 1, comma 4, legge 190/2012);
- i Prefetti che forniscono supporto tecnico e informativo agli enti locali (art. 1, comma 6, legge 190/2012);
- La SNA (Scuola Nazionale dell'Amministrazione), che predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali (art. 1, comma 11, legge 190/2012);
- le pubbliche amministrazioni, che attuano ed implementano le misure previste dalla legge e dal PNA - Piano nazionale anticorruzione (art. 1 legge 190/2012) anche attraverso l'azione del Responsabile delle prevenzione della corruzione;
- gli enti pubblici economici e i soggetti di diritto privato in controllo pubblico, che sono responsabili dell'introduzione ed implementazione delle misure previste dalla legge e dal PNA (art. 1 legge 190/2012).

PARTE PRIMA 1 MAPPATURA DEI RISCHI

1.1 INDIVIDUAZIONE DELLE AREE A RISCHIO

Le aree a rischio (art. 1, comma 16, della L. n° 190/2012) sono individuate in modo astratto ed indipendentemente dall'articolazione organizzativa del Comune; si tratta di aree di intervento che potranno essere toccate da qualunque servizio comunale.

L'area a rischio per eccellenza non può che essere tutto il coacervo di attività che ruota intorno all'affidamento di lavori o forniture di beni e servizi. Sussistono, però, altre attività che egualmente sono esposte e che necessitano di adeguato monitoraggio. I rapporti con le società partecipate sicuramente rappresentano una rilevante attività dell'ente non soltanto per gli ambiti di operatività delle partecipate medesime ma anche per ciò che concerne l'entità dei flussi finanziari. Vi è poi una mole di attività che sfocia in provvedimenti ad alto contenuto discrezionale e che, proprio per tale caratteristica, si presta ad essere considerata come area sensibile: autorizzazioni, concessioni, permessi, attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere, costituzione di rapporti di lavoro autonomo e dipendente.

Le aree di rischio sono, pertanto, così individuate e numerate:

- 1) Affidamento di lavori
- 2) Affidamento di forniture di beni e servizi
- 3) Rapporti con società ed aziende partecipate
- 4) Provvedimenti a contenuto discrezionale

1.2

ANALISI DEL RISCHIO

Questa sezione contiene l'indicazione dei processi che si svolgono all'interno delle aree e la gradazione del rischio.

E' evidente che il termine processo ha un significato diverso da quello di procedimento; ci si riferisce, infatti, ad un complesso di attività non formalizzate e non disciplinate da leggi o regolamenti.

Processi dell'Area 1 – Affidamento di lavori

- Rapporti con Operatori Economici
- Redazione progetti
- Validazione progetti
- Determinazione dell'oggetto di gara
- Sospensioni e proroghe
- Controlli sull'esatto adempimento

Processi dell'Area 2 – Affidamento di forniture di beni e servizi

- Rapporti con Operatori Economici
- Determinazione dell'oggetto di gara
- Proroghe
- Controlli sull'esatto adempimento

Processi dell'Area 3 – Rapporti con società ed aziende partecipate

- Rapporti con management delle partecipate
- Elaborazione e attivazione di convenzioni con le partecipate
- Proroghe
- Controlli sull'esatto adempimento

Processi dell'Area 4 – Provvedimenti a contenuto discrezionale

- Rapporti con destinatari di provvedimenti siano questi impositivi o attributivi di vantaggi
- Elaborazione e attivazione di convenzioni
- Controlli sull'esatto adempimento
- Costituzione e modificazione di rapporti di lavoro autonomo o subordinato

1.3

VALUTAZIONE DEI RISCHI

L'insieme dei processi considerati evidentemente hanno una diversa gradazione e, pertanto, al fine di predisporre i necessari protocolli occorrerà valutare la rischiosità intrinseca di ogni processo e la diversa esposizione dei vari uffici.

Si è ritenuto, almeno in questa prima fase, di semplificare la mappatura del rischio ed attribuire, anche in considerazione della dimensione contenuta dell'amministrazione, convenzionalmente tre gradazioni per entrambi gli aspetti di cui sopra con le qualificazioni di: *elevata*, *media*, *scarsa*. In questa sezione per ogni tipologia di processo sarà individuato il livello e l'indicazione degli uffici esposti con l'individuazione, per ciascuno, del grado di esposizione.

Area 1 – Affidamento di lavori

Riguarda tutta l'attività volta all'affidamento a terzi, in qualunque forma, dell'esecuzione di lavori pubblici.

- **Rapporti con operatori economici**

Attività: tutta quella attività di contatti con gli operatori economici in qualche modo interessati alla realizzazione di lavori pubblici sia durante la fase di ideazione e programmazione dei lavori che in quelle successive di affidamento ed esecuzione.

Rischio: ELEVATO

Uffici esposti al rischio: ufficio preposto alla programmazione; ufficio preposto alla redazione degli atti di gara; ufficio preposto alla gestione del lavoro.

Rischio: ELEVATO

- **Redazione e validazione progetti**

Attività: tutta l'attività di elaborazione progettuale e successiva validazione; rientra in questa categoria anche la redazione di varianti in corso d'opera.

Rischio: ELEVATO

Uffici esposti al rischio: ufficio di progettazione; Responsabile Unico del Procedimento, ufficio preposto alla redazione degli atti di gara.

Rischio: ELEVATO

- **Determinazione dell'oggetto di gara**

Attività: l'oggetto di gara può essere diverso a seconda della tipologia di opera (esecuzione lavori da affidare sulla base di progetto esecutivo predisposto dalla stazione appaltante, progettazione definitiva ed esecutiva nonché esecuzione lavori sulla base di progettazione preliminare predisposto dalla stazione appaltante, compensazioni)

Rischio: ELEVATO

Uffici esposti al rischio: ufficio di progettazione; Responsabile Unico del Procedimento; ufficio preposto alla programmazione; ufficio preposto alla redazione degli atti di gara; ufficio preposto alla gestione del lavoro.

Rischio: ELEVATO

- **Sospensioni, proroghe e controlli sull'esatto adempimento**

Attività: il rispetto dei termini di ultimazione delle opere e l'esecuzione a regola d'arte dell'opera (in conformità alla progettazione iniziale) sono essenziali per la correttezza dell'azione amministrativa.

Rischio: ELEVATO

Uffici esposti al rischio: ufficio di progettazione; Responsabile Unico del Procedimento; ufficio direzione lavori.

Rischio: ELEVATO

Area 2 – Affidamento di forniture e servizi

Si tratta dell'affidamento a terzi di forniture di beni o servizi ed investe *trasversalmente tutta la struttura operativa comunale*.

- **Rapporti con operatori economici**

Attività: tutta quella attività di contatti con gli operatori economici in qualche modo interessati ad effettuare forniture di beni e servizi all'Ente; anche in questo caso si fa riferimento ai contatti con gli operatori economici sia durante la fase di ideazione e programmazione delle forniture che in quelle successive di affidamento ed esecuzione.

Rischio: ELEVATO

Uffici esposti al rischio: ufficio preposto alla programmazione; ufficio preposto alla redazione degli atti di gara; ufficio preposto alla gestione della fornitura.

Rischio: ELEVATO

- **Determinazione dell'oggetto di gara**

Attività: l'oggetto di gara può essere diverso a seconda della tipologia di fornitura.

Rischio: ELEVATO

Uffici esposti al rischio: ufficio preposto alla gestione della fornitura; Direttore dell'esecuzione della fornitura; ufficio preposto alla programmazione; ufficio preposto alla redazione degli atti di gara.

Rischio: ELEVATO

- **Proroghe**

Attività: spesso i contratti di forniture, specialmente quelli relativi a servizi continuativi, sono oggetto di proroghe per svariate motivazioni (necessità di assicurare la continuità del servizio, mancata programmazione di una nuova gara per l'affidamento ecc.).

Rischio: ELEVATO

Uffici esposti al rischio: ufficio preposto alla gestione della fornitura; Direttore dell'esecuzione della fornitura; ufficio preposto alla programmazione.

Rischio: ELEVATO

- **Controlli sull'esatto adempimento**

Attività: l'esatto adempimento delle obbligazioni dedotte in contratto è essenziale perché possa dirsi realizzato l'interesse pubblico: è assolutamente necessario il controllo sulla qualità e quantità nonché sul rispetto dei termini di esecuzione.

Rischio: ELEVATO

Uffici esposti al rischio: ufficio preposto alla gestione della fornitura; Direttore dell'esecuzione della fornitura.

Rischio: ELEVATO

Area 3 – Rapporti con società ed aziende partecipate

Riguarda la dinamica delle relazioni con le società partecipate e l'eventuale attribuzione di vantaggi.

- **Rapporti con management delle partecipate**

Attività: l'attività di relazione con il management delle società partecipate soprattutto in sede di definizione dei servizi da affidare.

Rischio: MEDIO

Uffici esposti al rischio: ufficio preposto alla programmazione; ufficio aziende partecipate; ufficio preposto alla gestione della fornitura.

Rischio: MEDIO

- **Elaborazione e attivazione di convenzioni con le partecipate**

Attività: l'attività volta all'elaborazione della convenzione che disciplina le modalità di prestazione dei servizi e gli obblighi delle parti ha evidentemente una notevole rilevanza non soltanto sotto l'aspetto puramente economico ma anche per ciò che concerne i livelli minimi di qualità dei servizi erogati.

Rischio: MEDIO

Uffici esposti al rischio: ufficio preposto alla programmazione; ufficio aziende partecipate; ufficio preposto alla gestione della fornitura; ufficio preposto alla redazione del contratto.

Rischio: MEDIO

- **Proroghe e controlli sull'esatto adempimento**

Attività: valgono le medesime considerazioni esposte con riferimento alla proroga di contratti, nonché relativi controlli, per la fornitura di beni e servizi.

Rischio: MEDIO

Uffici esposti al rischio: ufficio preposto alla gestione della fornitura; Direttore dell'esecuzione della fornitura; ufficio preposto alla programmazione.

Rischio: MEDIO

Area 4 – Provvedimenti a contenuto discrezionale

Rientrano in quest'area tutte quelle attività che si concludono con un provvedimento amministrativo a contenuto discrezionale (anche quelli ove la discrezionalità risulta essere minore); rientrano in quest'area anche le attività relative alla costituzione o modificazione di rapporti di lavoro autonomo o subordinato che avranno un esame separato.

- **Rapporti con destinatari di provvedimenti siano questi impositivi o attributivi di vantaggi**

Attività: tutta l'attività, sia istruttoria che di relazione con il destinatario del provvedimento, che è posta in essere prima dell'emanazione: l'analisi e la valutazione deve pertanto riguardare le modalità di conduzione dei procedimenti ed i termini di conclusione.

Rischio: ELEVATO

Uffici esposti al rischio: uffici preposti alla predisposizione o emanazione di provvedimenti quali: permessi, autorizzazioni, attribuzione di vantaggi economici.

Rischio: ELEVATO

- **Elaborazione e attivazione di convenzioni**

Attività: l'attività di relazione con gli interessati per addivenire alla stipula di apposita convenzione, sia essa sostitutiva di provvedimento che di disciplina dei rapporti connessi col provvedimento (convenzioni urbanistiche e atti unilaterali d'obbligo).

Rischio: ELEVATO

Uffici esposti al rischio: ufficio preposto alla predisposizione del provvedimento finale, ufficio preposto alla redazione della convenzione.

Rischio: ELEVATO

- **Controlli sull'esatto adempimento**

Attività: l'esatto adempimento delle clausole della convenzione è condizione che legittima il provvedimento amministrativo correlato; nel caso di convenzioni o atti unilaterali d'obbligo in materia urbanistica la rilevanza è evidentemente maggiore non soltanto per la particolarità del settore di intervento ma anche per la valenza economica delle obbligazioni dedotte nello strumento negoziale.

Rischio: ELEVATO

Uffici esposti al rischio: ufficio preposto alla predisposizione del provvedimento finale, ufficio preposto alla redazione della convenzione, ufficio preposto all'attività di controllo.

Rischio: ELEVATO

- **Costituzione e modificazione di rapporti di lavoro autonomo o subordinato**

Attività: tutta l'attività relativa alla programmazione e attivazione di rapporti di lavoro autonomo o subordinato; è da far riferimento all'attività che precede la fase della programmazione e quella dell'attivazione di procedure di selezione. Sono altresì rilevanti i processi relativi a trasformazioni o modificazioni di rapporti già in essere con l'Ente, nonché i processi connessi a eventi di mobilità interna oppure da e verso altri enti. Sono da escludere, invece, per le particolari modalità formali di conduzione, le attività poste in essere per l'applicazione di sanzioni disciplinari.

Rischio: ELEVATO

Uffici esposti al rischio: ufficio preposto alla programmazione; ufficio preposto alla gestione delle procedure di selezione; ufficio preposto alla gestione dei rapporti di lavoro.

Rischio: ELEVATO

GESTIONE DEI RISCHI

2.1

CRITERI

La gestione dei rischi consiste nell'individuazione di **criteri guida** per lo svolgimento delle attività a rischio e nella predisposizione di procedure da osservare: destinatari ovviamente sono gli uffici esposti a rischio.

I criteri, avendo carattere generale, fanno riferimento a tutte le aree: si tratta in sostanza di linee guida da osservare perché possa dirsi attuato il piano.

Criterio 1

L'interesse pubblico, a fondamento di ogni decisione, deve essere sempre esplicitato nei provvedimenti.

Criterio 2

La legalità è un valore per l'Amministrazione e per gli operatori economici che con l'Amministrazione hanno rapporti.

Criterio 3

I rapporti tra Amministrazione ed operatori economici o comunque destinatari di benefici, a qualunque livello ed in ogni fase, devono essere trasparenti.

Criterio 4

L'organizzazione degli uffici e la distribuzione delle competenze e funzioni deve essere trasparente.

Criterio 5

Il Responsabile della prevenzione della corruzione deve avere piena informazione delle attività a rischio.

Criterio 6

Non deve sussistere conflitto di interessi per coloro che partecipano ai processi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni.

Criterio 7

Il rispetto dei termini previsti da leggi, regolamenti, disposizioni interne e altri atti anche a contenuto negoziale deve essere sempre monitorato.

Criterio 8

L'esatto adempimento dei contratti deve essere oggetto di specifica rendicontazione e pubblicità.

Criterio 9

La cultura del servizio pubblico, improntata ai principi di etica, legalità e trasparenza, deve essere oggetto di una corretta e costante diffusione tramite corsi di formazione.

2.2 PROCEDURE

Si tratta di attività da porre in essere nell'esercizio delle funzioni inerenti le aree a rischio. Per ciascun processo delle quattro aree individuate sono definite regole di comportamento applicative dei criteri.

Area 1 – Affidamento lavori

In ogni fase procedimentale, coloro che partecipano alla formazione della volontà devono **preventivamente dare atto, anche sotto forma di dichiarazione, circa l'inesistenza di conflitti di interesse**, seppure potenziali; sussiste conflitto di interesse anche nel caso di rapporti negoziali privati tra dipendente e appaltatore sia in corso che esauriti da non oltre un triennio.

L'attività di progettazione non deve subire interferenze da parte di soggetti privati: ogni tipo di contatto con operatori economici durante questa fase deve essere comunicato al Responsabile per la prevenzione della corruzione.

Nelle procedure negoziate e nei cottimi fiduciari di lavori pubblici deve essere garantita la rotazione dei soggetti in possesso dei requisiti, da invitare.

Il Dirigente verifica il rispetto delle procedure, e lo comunica al responsabile anticorruzione.

Il mancato rispetto dei termini dei procedimenti o l'inadempimento di clausole contrattuali deve essere reso pubblico.

Area 2 – Affidamento di forniture e servizi

Le attività da porre in essere sono le medesime di quelle previste per l'affidamento di lavori con due particolarità:

a) di ogni fornitura deve essere data espressa attestazione di esatto adempimento sia in ordine alla qualità e quantità che relativamente al rispetto dei termini contrattuali;

b) le proroghe di contratti ad esecuzione continuata sono possibili soltanto per oggettive necessità pubbliche oppure qualora sia avviata apposita procedura di gara.

c) Ampliamento del ricorso al mercato elettronico.

Le attività devono essere rese trasparenti mediante apposita pubblicazione.

Nelle procedure negoziate per i servizi attinenti l'architettura e l'ingegneria ed altri incarichi professionali, deve essere assicurata la rotazione tra i professionisti e il confronto concorrenziale.

Area 3 – Rapporti con società ed aziende partecipate

L'attività di elaborazione di convenzioni da stipulare con società ed aziende partecipate per la gestione di servizi deve essere preceduta da specifica analisi sui livelli minimi di qualità necessari e sui costi di erogazione dei servizi. La documentazione deve essere resa disponibile al pubblico.

I rapporti contrattuali con le società ed aziende partecipate sono soggetti alle medesime procedure previste per l'affidamento di forniture sia per quanto riguarda l'esatto adempimento che per le proroghe o i rinnovi.

Area 4 – Provvedimenti a contenuto discrezionale

Le tipologie di provvedimenti devono essere esattamente individuate e rese note al

pubblico. Per ogni provvedimento censito deve essere individuata la finalità, i termini di conclusione del procedimento ed i potenziali destinatari.

Per ogni singolo provvedimento il dirigente competente deve verificare che, sia in fase istruttoria sia in fase decisionale, **non sono intervenuti soggetti in conflitto di interessi, seppure potenziale**; quest'ultimo è ritenuto sussistente anche nel caso di rapporti negoziali privati tra dipendente e destinatario, in corso o esauriti da non oltre un triennio.

Ogni convenzione urbanistica deve essere resa nota in forma integrale.

Devono essere pubblicati preventivamente i regolamenti che consentono l'erogazione di contributi ai soggetti in difficoltà e delle regole per la presentazione delle domande.

Deve essere pubblicata preventivamente la possibilità di accedere a contributi, sussidi e ausili.

Devono essere pubblicizzati i benefici accordati, pur nel rispetto della normativa sulla privacy.

La programmazione delle assunzioni, sia a tempo determinato che indeterminato, o di costituzione di rapporti di lavoro autonomo deve essere resa pubblica.

Deve essere redatta dichiarazione scritta di assenza di conflitto anche potenziale nei confronti dei soggetti che presentano istanze, da parte del responsabile del procedimento e dell'istruttoria, segretario o membro della commissione delle assunzioni a tempo determinato, indeterminato, o in caso di costituzione di rapporti di lavoro autonomo. Il Dirigente deve provvedere alla verifica del rispetto dell'adempimento.

Deve essere rispettato e, se necessario, adeguato il regolamento per il conferimento o l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi extraistituzionali al personale dipendente. Il Dirigente deve provvedere alla verifica del rispetto dell'adempimento.

Devono essere inseriti in tutti i bandi di concorso i criteri di valutazione dei titoli e di attribuzione dei relativi punteggi nel modo più esauritivo possibile. Il Dirigente deve provvedere alla verifica del rispetto dell'adempimento.

In materia di rilascio di titoli autorizzativi e concessori:

- a)rilascio autorizzazioni;
- b)rilascio concessioni a vario titolo;
- c)rilascio titoli in sanatoria;
- d)revoca dei titoli di cui ai procedimenti prima indicati;

deve essere individuato il personale addetto al ricevimento del pubblico anche in ragione dei professionisti e/o dei privati che presentano istanze a garanzia del rispetto del principio della competenza, Il Dirigente deve provvedere alla verifica a campione delle istruttorie e riferire al Responsabile dell'Anticorruzione tutte le anomalie.

Devono essere pubblicate le disposizioni interpretative delle direttive dirigenziali e delle regole applicate dagli uffici ove non contenute in atti generali o regolamentari.

Nelle attività di controllo/verifiche successive/ispettive come:

- accertamenti,
- verifiche dichiarazioni e segnalazioni,
- sopralluoghi e redazione relativi verbali,
- irrogazione sanzioni

le istruttorie tecniche devono essere sottoscritte da tutti i soggetti coinvolti nei procedimenti di accertamento.

Sussiste l'obbligo di motivazione negli atti conclusivi del procedimento.

In materia di attività repressive:

come l'adozione provvedimenti repressivi (chiusure, sospensioni, riduzioni orari ecc.), deve essere accertata da parte del dirigente che il personale incaricato di ogni fase del procedimento, non sia in conflitto di interessi anche potenziale.

L'obbligo è di astenersi dalla partecipazione all'adozione di decisioni o attività che possano coinvolgere interessi propri o di parenti e affini entro il secondo grado, o di associazioni, organizzazioni, comitati, società di cui siano amministratori o gerenti o dirigenti ovvero in tutti i casi in cui sussistano ragioni di convenienza

In tutti i casi sopra richiamati:

Si deve intervenire con l'implementazione degli applicativi gestionali al fine di evidenziare eventuali anomalie nella gestione dei tempi dei procedimenti.

2.3 Attuazione del Piano– Soggetti che concorrono alla prevenzione.

Le regole e gli obiettivi del piano devono essere attuate da coloro che svolgono funzioni di gestione e di direzione del Comune (Posizioni Organizzative, funzionari o dipendenti con incarichi di responsabilità).

Allo svolgimento dei compiti di partecipazione alle attività di gestione del rischio, nonché di proposta, monitoraggio e controllo sono tenuti tutti i responsabili di P.O. e i dipendenti, ciascuno per l'area di competenza.

I dipendenti e le posizioni organizzative, sono tenuti a rispettare puntualmente le disposizioni del piano, anche in virtù degli obblighi di lealtà e diligenza che derivano dal rapporto di lavoro instaurato con il Comune di Villanuova sul Clisi, qualunque forma esso assuma.

Tutti i dipendenti del Comune di Villanuova sul Clisi devono mettere in atto le misure di prevenzione previste dal piano: la violazione è fonte di responsabilità disciplinare. La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile quando le responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi e regolamenti.

Con successivi atti di natura organizzativa saranno stabilite forme e modalità relative alla presa d'atto dei contenuti del piano, al momento dell'assunzione per i dipendenti neo assunti, e con cadenza periodica per i dipendenti già in servizio.

Il comune di Villanuova sul Clisi si impegna a garantire la diffusione e la conoscenza effettiva del piano a tutti i citati dipendenti e ad attuare specifici programmi di formazione che sarà obbligatoria e differenziata in funzione del livello di rischio in cui operano i dipendenti medesimi.

I risultati relativi all'attuazione del piano saranno contenuti nella relazione annuale. Tali risultati rappresenteranno elementi utili ai fini della valutazione dei soggetti destinatari. Al Nucleo di Valutazione sarà proposto di inserire le attività svolte in diffomità tra i parametri di valutazione della performance.

Il codice di comportamento dei pubblici dipendenti del Comune di Villanuova sul Clisi, approvato con deliberazione della Giunta comunale n.77 del 19/12/2013, costituisce fondamento e le disposizioni in esso contenute si integrano con quanto previsto nel presente piano. Sull'applicazione del codice vigilano le Posizioni Organizzative, l'organismo di valutazione, l'ufficio di disciplina.

2.4. Indicazione dei criteri di rotazione del personale

La dotazione organica dell'ente è limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione. Non esistono figure professionali perfettamente fungibili all'interno dell'ente. In ogni caso, si auspica l'attuazione di quanto espresso a pagina 3 delle "Intese" raggiunte in sede di Conferenza unificata il 24 luglio 2013: *"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"*.

2.5. 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 – Allegato 1 paragrafo B.12 sono accordate al *whistleblower* le seguenti misure di tutela:

- la tutela dell'anonimato;
- il divieto di discriminazione;
- 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).

2.6. Indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione

Sistematicamente, in tutti i contratti stipulati e da stipulare dall'ente è escluso il ricorso all'arbitrato (esclusione della *clausola compromissoria* ai sensi dell'articolo 241 comma 1-bis del decreto legislativo 163/2006 e smi).

2.7. Elaborazione della proposta di decreto per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti

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. L'ente intende intraprendere adeguate iniziative per dare conoscenza al personale dell'obbligo di astensione, delle conseguenze scaturenti dalla sua violazione e dei comportamenti da seguire in caso di conflitto di interesse.

2.8. Elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento e verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità

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*.

2.9. Definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto

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

Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa preconstituersi delle situazioni lavorative vantaggiose, sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all'interno dell'amministrazione, per poi ottenere contratti di lavoro/collaborazione presso imprese o privati con cui entra in contatto.

La norma limita la libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto per eliminare la "*convenienza*" di accordi fraudolenti.

La disposizione stabilisce che "*I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni (...) non possono 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. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti."

2.10. Elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici

Con la nuova normativa sono state introdotte anche delle misure di prevenzione di carattere soggettivo, con le quali la tutela è anticipata al momento della formazione degli organi che sono deputati a prendere decisioni e ad esercitare il potere nelle amministrazioni.

Tra queste, il nuovo articolo 35-*bis* del decreto legislativo 165/2001 pone delle condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione.

PARTE SECONDA

3

PIANO PER LA TRASPARENZA

3.1

LA TRASPARENZA COME ACCESSIBILITA' TOTALE

La trasparenza nei confronti dei cittadini e dell'intera collettività rappresenta uno strumento essenziale per garantire l'imparzialità ed il buon andamento delle pubbliche amministrazioni, così come sancito dall'art. 97 della Costituzione, per favorire il controllo sociale sull'azione amministrativa e in modo tale da promuovere la diffusione della cultura della legalità e dell'integrità nel settore pubblico.

L'art. 1 del Decreto Legislativo n° 33 del 14/03/2013 fornisce una definizione della trasparenza, da intendersi in senso sostanziale 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". Ed ancora, sempre l'art. 1, al secondo comma precisa che 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. Essa 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".

Appare del tutto evidente che il rispetto degli obblighi di trasparenza costituisce livello essenziale di prestazione nonché uno strumento di prevenzione e di lotta alla corruzione.

L'accessibilità totale è attuata dando completa e corretta applicazione alle disposizioni del D.Lgs n° 33 del 14/3/2013 e comunque:

- A) dovrà essere soggetta ad adeguata pubblicazione sul sito internet istituzionale tutta l'attività economica dell'Amministrazione;
- B) gli atti amministrativi devono essere redatti in modo chiaro e tale da garantirne la comprensione alla platea più vasta possibile.

Dovranno essere resi noti, per ogni procedimento, i seguenti dati:

- a) il nome dell'impresa o altro soggetto beneficiario ed i suoi dati fiscali
- b) l'importo
- c) la norma o il titolo a base dell'attribuzione
- d) l'ufficio e il funzionario o dirigente responsabile del relativo procedimento amministrativo
- e) la modalità seguita per l'individuazione del beneficiario

Trattasi di schema che andrà replicato per ogni settore di riferimento.

La composizione e l'organizzazione degli uffici nonché la distribuzione di funzioni e competenze dovrà essere oggetto di apposita pubblicazione.

Per quanto riguarda l'affidamento di lavori servizi e forniture saranno soggette a pubblicazione tutte le informazioni richieste dall'Autorità di Vigilanza per la comunicazione annuale su formato tabellare con la medesima scadenza.

Dall'anno 2014, sarà oggetto di specifica pubblicazione anche l'indicatore di tempestività dei

pagamenti: dovranno essere indicati tempi medi di liquidazione e pagamento delle fatture rispetto alla data di ricezione.

Con deliberazione di Giunta Comunale n.9 del 30/01/2014 è stato approvato il Piano Triennale della Trasparenza ed Integrità con l'indicazione di tutti gli adempimenti previsti dalla Civit e delle buone prassi adottate dal Comune di Villanuova sul Clisi che è da considerare una sezione al presente Piano anche in presenza di successivi aggiornamenti ed al quale si rinvia.

Nell'anno 2013 sono stati censiti tutti i procedimenti amministrativi, sono state determinate le scadenze e si è provveduto ad opportuna pubblicazione nella griglia della trasparenza. Ogni Responsabile del Procedimento avrà cura di provvedere al periodico aggiornamento.

Ogni determinazione deve concludersi con l'indicazione del responsabile della pubblicazione e del recapito telefonico o indirizzo di posta elettronica ove far pervenire osservazioni.

Il diritto alla trasparenza, spettante a ciascun cittadino, potrà essere esercitato mediante richieste di pubblicazione di specifici atti, documenti o informazioni che gli uffici detengono ma che non hanno provveduto a pubblicare.

FORMAZIONE E PROMOZIONE DELLA CULTURA DELLA LEGALITA'

4.1 Formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione

L'articolo 7-*bis* del decreto legislativo 165/2001 che imponeva a tutte le PA la pianificazione annuale della formazione è stato abrogato dal DPR 16 aprile 2013 numero 70.

L'articolo 8 del medesimo DPR 70/2013 prevede che le sole amministrazioni dello Stato siano tenute ad adottare, entro e non oltre il 30 giugno di ogni anno, un *Piano triennale di formazione del personale* in cui sono rappresentate le esigenze formative delle singole amministrazioni.

Tali Piani sono trasmessi al DFP, al Ministero dell'economia e delle finanze e al *Comitato per il coordinamento delle scuole pubbliche* di formazione che redige il Programma triennale delle attività di formazione dei dirigenti e funzionari pubblici, entro il 31 ottobre di ogni anno.

Gli enti territoriali possono aderire al suddetto programma, con oneri a proprio carico, comunicando al Comitato entro il 30 giugno le proprie esigenze formative.

Si rammenta che l'ente è assoggettato al limite di spesa per la formazione fissato dall'articolo 6 comma 13 del DL 78/2010 (50% della spesa 2009), ferma restando l'interpretazione resa dalla Corte costituzionale, sentenza 182/2011, in merito alla portata dei limiti di cui all'articolo 6 del DL 78/2010 per gli enti locali, per la quale i suddetti limiti di spesa sono da considerarsi complessivamente e non singolarmente.

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 dirigenti e 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.

4.2. Individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di individuare, di concerto con i dirigenti/responsabili di settore, i collaboratori cui far formazione dedicata sul tema.

4.3. Individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di individuare, di concerto con i dirigenti/responsabili di settore, i soggetti incaricati della formazione.

4.4. indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di definire i contenuti della formazione sulla scorta del programma che la Scuola della Pubblica Amministrazione proporrà alle amministrazioni dello Stato.

4.5. indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di

anticorruzione

I consueti canali di formazione ai quali si può aggiungere formazione online in remoto.

4.6. Quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione

Non meno di due ore annue per ciascun dipendente individuato al punto 4.2

4.7 Iniziative specifiche

L'istituzione di una Giornata annuale per la trasparenza potrebbe rappresentare un utile occasione di confronto e miglioramento per le attività poste in essere dagli uffici in questa materia. Si tratta di un'iniziativa durante la quale le strutture presentano e discutono le modalità operative prescelte per consentire la partecipazione e la conoscenza da parte della cittadinanza dell'attività amministrativa. È, peraltro, opportuno consolidare i sistemi di ascolto continuo di *stakeholders* esistenti e crearne di nuovi sia per la discussione di specifiche tematiche di grande impatto sulla cittadinanza che su questioni che interessano parte della popolazione o particolari categorie di utenti.

5

MONITORAGGIO ATTUAZIONE DEL PIANO

L'attuazione del piano deve essere costantemente sotto vigilanza ed oggetto di idoneo *report*. Per ogni area a rischio devono essere evidenziate le attività comunicate nonché le procedure e le iniziative di trasparenza poste in essere.

Apposita sezione del *report* deve essere dedicata al rispetto dei termini previsti per l'emissione di provvedimenti amministrativi.

Il *report* deve essere redatto con cadenza inizialmente annuale e poi semestrale entro i mesi di luglio e gennaio di ogni anno con riferimento a quanto avvenuto nel semestre precedente. La pubblicazione sul sito internet del Comune deve avvenire entro i successivi 30 giorni.

Ogni anno sarà redatta e resa pubblica apposita relazione sul risultato annuale dell'applicazione del Piano e della trasparenza.

Il Piano è soggetto alle modifiche ed agli aggiornamenti che si riterranno necessari anche in base a nuove valutazioni.