

ALLEGATO ALLA DELIBERA DI GIUNTA DELL'UNIONE NR. DEL

UNIONE DEI COMUNI DI TERRED'ACQUA

**PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE
DELLA CORRUZIONE E DELL'ILLEGALITÀ E
PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITA'
(2017-2019)**

INDICE

Premessa

Parte I L'analisi del contesto

- 1. Il contesto esterno**
- 2. Il contesto interno**

Parte II I soggetti coinvolti

- 1. Gli organi di indirizzo**
- 2. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza**
- 3. Il soggetto gestore delle segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo previste dall'art. 6, co. 5, del Decreto del Ministero dell'Interno del 25 settembre 2015 e il Responsabile dell'inserimento e dell'aggiornamento annuale degli elementi identificativi della stazione appaltante (RASA)**
- 4. Il Nucleo di Valutazione**

Parte III La Trasparenza e la Gestione del Rischio

- 1. La Trasparenza**
- 2. La pubblicazione delle gare per la scelta del contraente di lavori, servizi e forniture**
- 3. L'accesso civico**
- 4. Metodologia per la valutazione del rischio**
- 5. Il trattamento del rischio**
- 6. La formazione del personale**
- 7. Il codice di comportamento**
- 8. La rotazione**
- 9. La disciplina degli incarichi e delle attività non consentite ai pubblici dipendenti e la verifica delle dichiarazioni sulla insussistenza delle cause di inconfiribilità**
- 10 Whistleblower**

Allegati:

Mappatura dei rischi di corruzione

Misure specifiche di prevenzione

A. Obblighi di pubblicazione

PREMESSA

L'Unione dei Comuni di Terred'Acqua si impegna a garantire che le proprie attività istituzionali siano svolte con correttezza, lealtà, trasparenza, integrità ed onestà, nel rispetto dell'ordinamento vigente; in quanto pubblica amministrazione è responsabile del proprio operato di fronte a tutti gli utenti e cittadini. La legge 6.11.2012 n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nelle pubbliche amministrazioni" ha introdotto l'obbligo per tutte le pubbliche amministrazioni di redigere, approvare e aggiornare nel tempo un proprio piano triennale che definisca la strategia dell'ente in materia, secondo un Piano Nazionale approvato dalla Autorità Nazionale Anticorruzione. Il piano di prevenzione della corruzione è volto a potenziare e ampliare gradatamente la strategia di prevenzione, rispettando le linee guida del Piano Nazionale. Il Piano Nazionale Anticorruzione 2016, approvato con delibera n. 831 del 3 agosto 2016 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, d'ora in poi A.N.A.C., ha ribadito la natura programmatica del Piano Triennale che conseguentemente comprende obiettivi, misure, responsabili, tempistica e risorse. Le misure di prevenzione hanno un carattere organizzativo e riguardano l'ente nel suo complesso in rapporto non solo alle condizioni che consentano scelte imparziali o che garantiscano l'imparzialità soggettiva dei funzionari ma anche ai progetti e i programmi elaborati per il raggiungimento di altre finalità, quali ad es. la maggiore efficienza complessiva, risparmio di risorse pubbliche, semplificazione amministrativa, qualificazione del personale (vedi pag. 8, 22 e 23 del Piano Nazionale Anticorruzione del 2015) e la previsione degli obiettivi da perseguire per la prevenzione della corruzione (vedi pag. 15 Piano Nazionale Anticorruzione del 2015). La corruzione è un fenomeno che incide negativamente sulle prestazioni del servizio pubblico riducendo il senso di soddisfazione della comunità. Il Piano dell'Unione, in coerenza con le normative nazionali, presuppone un concetto di corruzione più ampio di quello penalistico e tende a prevenire i fenomeni corruttivi, compresi l'abuso di poteri per ottenere vantaggi privati, l'inquinamento dell'azione amministrativa dall'esterno, la violazione della imparzialità e correttezza, il mal governo e tutte le pratiche che contribuiscono a rafforzare la percezione del cittadino che la realizzazione dei suoi diritti sia legata alla "conoscenza" degli amministratori. Oggetto di attenzione sono i comportamenti che se pur non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nella imparzialità dell'amministrazione.

Parte I. L'analisi del contesto

1. Il contesto esterno

L'analisi del contesto esterno è stata effettuata attraverso lo studio e la disamina dei dati e degli elementi contenuti nella relazione SULL'ATTIVITÀ DELLE FORZE DI POLIZIA, SULLO STATO DELL'ORDINE E DELLA SICUREZZA PUBBLICA E SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA per l'anno 2014 redatta dal Ministero degli Interni e trasmessa alla Camera dei Deputati che l'ha pubblicata sul proprio sito all'indirizzo http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=038&tipologiaDoc=elenco_categoria.

In particolare, dall'estratto relativo alla mappatura della criminalità in Emilia Romagna, in generale, e nella Città Metropolitana di Bologna e nelle province di Modena e Ferrara (queste ultime 2 sono state prese in considerazione della contiguità territoriale con esse di alcuni dei comuni costituenti l'Unione quali Sant'Agata Bolognese, Crevalcore, e Anzola dell'Emilia), si evidenzia che nell'area della città metropolitana non si evidenzia la presenza di organizzazioni mafiose o similari in grado di esercitare forme di controllo generalizzato e capillare, né al momento esistono elementi tali da far ritenere ad infiltrazioni mafiose negli apparati amministrativi.

I settori economici di prevalente interesse per la criminalità organizzata nella provincia appaiono quelli legati alle attività finanziarie ed immobiliari nonché quelli relativi all'acquisizione ed alla gestione di attività commerciali di vario genere, anche attraverso il rilevamento di aziende in stato di crisi.

Nella provincia di Ferrara si rileva, inoltre, la presenza di elementi riconducibili alle 'ndrine rosarnesi "Pesce" e "Bellocco", documentata da un sequestro di beni operato dalla Direzione Investigativa Antimafia nell'aprile 2014. Tuttavia, la presenza di esponenti della 'ndrangheta tendenti a condizionare le attività d'impresa "appare" – riferisce la relazione – "al momento episodica, come nel caso di un'importante struttura sanitaria privata, accreditata dalla regione Emilia Romagna e convenzionata con le aziende sanitarie di Ferrara e Bologna, nei confronti della quale, nel 2012, venne emessa interdittiva antimafia.

Infine, la sola provincia di Modena risulta caratterizzata dalla presenza di uno spiccato senso imprenditoriale per lo più incentrato sul modello della piccola e media impresa che, da un lato, garantisce elevate forme di benessere ai suoi abitanti, ma, di converso ben si presta al riciclaggio e reimpiego dei capitali di illecita provenienza.

Le indagini svolte dalle Forze di polizia hanno confermato l'esistenza di tentativi di infiltrazione da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso nel settore degli appalti pubblici e nel tessuto economico-imprenditoriale (edilizia, trasporti, gestione di esercizi pubblici e locali di pubblico spettacolo).

La criminalità organizzata di origine campana, prevalentemente riferibile al gruppo camorristico dei c.d. "casalesi", continua a mostrare interesse in vari settori illegali, quali il narcotraffico, il reimpiego dei proventi illeciti in attività economiche e le estorsioni nei confronti di imprenditori perlopiù edili, originari della Campania e locali. Indagini condotte dalle Forze di polizia hanno permesso di verificare come il territorio modenese venga considerato una "succursale" della compagine camorristica, destinata alla consumazione di attività criminali di "secondo livello", quali le infiltrazioni nell'apparato amministrativo e le attività economiche di più ampia portata, con conseguente allontanamento dalle attività estorsive.

Fino a questo momento in nessuna area e/o attività dell'Unione si sono verificati fenomeni corruttivi legati, direttamente o indirettamente, a tale contesto esterno ma l'individuazione e la gestione dei rischi correlati deve tenerne debito conto.

2 Il contesto interno

Con deliberazione n. 53 del 22.12.2016, la Giunta dell'Unione ha approvato una struttura organizzativa che prevede una macrostruttura a 8 aree apicali di seguito descritte:

1. Affari Generali – Segreteria
2. Polo Catastale
- 2.Servizio Personale e Organizzazione
- 4.Servizio Informatico Associato
- 5.Corpo Unico di Polizia Municipale
6. Ufficio di Piano
7. Servizio Gare
8. Servizio Finanziario

Le suddette aree apicali sono suddivise in Servizi e/o uffici.

Le linee di attività corrispondenti alle aree sopra descritte sono state trasferite dai comuni di Anzola dell'Emilia, Calderara di Reno, Crevalcore, Sala Bolognese, San Giovanni in Persiceto e Sant'Agata Bolognese, a far data dal 01/09/2012, fatta eccezione per il Servizio Gare che è oggetto di convenzione da parte dei Comuni di Calderara di Reno, Anzola E. e Sala B.se.

Per il Polo Catastale, trattandosi di mera attività di gestione dell'utenza delegata dall'Agenzia delle Entrate (già Agenzia del Territorio), che rimane unica titolare dei processi e della gestione delle banche dati, si fa espresso rinvio al Piano della Prevenzione della Corruzione, ed ai successivi aggiornamenti, adottato dall'Agenzia delle Entrate – Ufficio Provinciale di Bologna.

Particolare interesse e attenzione sarà il neo-costituito Servizio Gare che, svolgendo a tutti gli effetti le funzioni di Centrale di Committenza per l'Unione e per gli enti unionisti aderenti, dovrà assicurare un ruolo di coordinamento e di riferimento anche per i referenti (R.U.P.) dei comuni, impartendo agli stessi le direttive e le disposizioni necessarie per una corretta gestione del rischio connesso agli appalti pubblici.

Parte II I soggetti interni coinvolti

1. Gli organi di indirizzo

La novella operata con l'art. 41, co. 1, lett. g) del d.lgs. 97/2016 afferma chiaramente che negli enti locali, quali l'Unione TDA, il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza PTPCT (la nuova denominazione è meglio spiegata nella Parte III al paragrafo 1 cui si rinvia) è approvato dalla Giunta. In tale operazione la Giunta dovrà operare tenendo conto:

- Del suddetto art. 41 del d.lgs. 97/2016 che include tra i contenuti necessari del PTPC gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione;
- Dell'art. 10, comma 3, del d.lgs. 33/2013 che include, tra i suddetti obiettivi strategici la promozione di maggiori livelli di trasparenza.

Spetta, infine, alla Giunta la facoltà di conferire nuovi e maggiori risorse e poteri al Responsabile della Prevenzione.

3. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

Il responsabile della prevenzione della corruzione svolge i compiti seguenti:

- entro il 31 gennaio di ogni anno, propone all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il piano triennale di prevenzione della corruzione la cui elaborazione non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione (art. 1, comma 8, L. n. 190/2012);
- entro il 31 gennaio di ogni anno, definisce le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione;
- verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del piano triennale di prevenzione della corruzione;
- propone la modifica del piano, anche a seguito di accertate significative violazioni delle prescrizioni, così come qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- d'intesa con il responsabile competente, verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività per le quali è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- entro il 15 dicembre di ogni anno, o altro termine indicato dall'ANAC, pubblica sul sito web dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta;
- nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda, il responsabile riferisce sull'attività svolta.

Il d.lgs. 97/2016 è intervenuto identificando questo ruolo con quello di Responsabile della Trasparenza talchè, a decorrere dall'anno 2017, nell'Unione sarà presente l'unica figura di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT). Con i provvedimenti del Presidente p.t. dell'Unione nn.rr. 16 del 21/10/2014, 5 del 27/01/2015, 4 del 18/1/2016 e 3 del 4/1/2017 è stato nominato Responsabile della Prevenzione della Corruzione il Dr. Luigi Nuvoletto.

Il medesimo funzionario è stato nominato altresì Responsabile della Trasparenza e dell'Integrità con i provvedimenti nn.rr. 17 del 21/10/2014, 4 del 27/01/2015, 3 del 18/1/2016 e 5 del 4/1/2017. Il suddetto è stato nominato anche Responsabile della Trasparenza.

Il funzionario sarà identificato come Responsabile della Prevenzione e della Corruzione (RPCT).

Non essendo dotata l'Unione di figure dirigenziali il Responsabile è stato individuato tra i titolari di posizione organizzativa con attribuzione di gestioni di aree non particolarmente a rischio eventi corruttivi; la scelta è infatti caduta sull'apicale cui è conferito il compito di coordinare le figure apicali oltre che di gestione del servizio segreteria e, ad interim, del servizio informatico. Al contempo si evidenzia che al medesimo funzionario è stata attribuita anche la gestione dell'ufficio per i procedimenti disciplinari, in parziale non conformità con quanto previsto dall'art. 1, co. 7, della L. 190/2012 ove lascia desumere, in via interpretativa, l'alterità tra le due funzioni. La scelta è stata, però, resa necessaria dall'oggettiva difficoltà di reperire all'interno dell'Amministrazione delle figure professionali in possesso delle competenze necessarie non solo alla gestione dell'ufficio disciplinare ma anche all'eventuale rappresentanza in giudizio dell'amministrazione, nei casi consentiti dall'art. 417 bis c.p.c., in caso di ricorso al Giudice del Lavoro per opposizione alle sanzioni irrogate. Inoltre, all'Unione sono state trasferite dai Comuni costituenti, tra le altre, tutte le funzioni di gestione del personale, ivi compresa quella dell'ufficio di disciplina che richiede, dato l'elevato numero di dipendenti e dirigenti presenti in dotazione organica, l'espletamento del ruolo con la massima professionalità possibile; questa necessità ha condizionato la scelta di confermare l'individuazione dell'attuale responsabile in linea con le scelte gestionali fatte sin dal 2013. E' auspicabile comunque nel

corso del 2017 una riorganizzazione della struttura, in particolar modo del Servizio Personale e Organizzazione, atta ad incardinare presso di esso l'ufficio di disciplina in maniera da assicurare l'alterità di tale figura con il RPCT.

4. Il soggetto gestore delle segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo previste dall'art. 6, co. 5, del Decreto del Ministero dell'Interno del 25 settembre 2015 e il Responsabile dell'inserimento e dell'aggiornamento annuale degli elementi identificativi della stazione appaltante (RASA)

I compiti e le attribuzioni corrispondenti saranno attribuiti al Responsabile del Servizio Gare. Tale struttura, per convenzione, come dianzi accennato al paragrafo 2, prevede un'operatività suddivisa con i comuni costituenti che, restando titolari della fase di determinazione a contrarre e della fase successiva all'aggiudicazione, cioè la stipulazione del contratto, avranno cura di indicare, per quanto di competenza, analoghe figure nei rispettivi piani di prevenzione.

5. Il Nucleo di Valutazione

Al Nucleo spettano, oltre alle funzioni individuate dal D.Lgs. 150/2009 e dal D.Lgs. 33/2013, anche le attribuzioni previste dal d.lgs. 97/2016, con particolare riferimento all'attività di verificare che il PTPC sia coerente con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione e ad assicurare che la misurazione e la valutazione della performance tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza. L'Unione TDA, su proposta del Nucleo di Valutazione, ha approvato con deliberazione nr. _____ del 27/1/2017 la modifica al sistema di valutazione della performance individuale inserendo, all'interno del sistema di valutazione, quali aspetti penalizzanti :

la mancata partecipazione alla formazione obbligatoria in tema di anticorruzione e/o trasparenza;

il mancato rispetto dei tempi dei procedimenti;

la non osservanza del divieto di rinnovi o proroghe contrattuali;

gli accessi civici per non pubblicazione di atti dovuti ai sensi del dlgs 33/2013;

la ritardata o mancata produzione delle relazioni periodiche sul rispetto delle misure previste dal PTPC e dal PTT.

Parte III la Trasparenza e la Gestione del Rischio

1. La trasparenza

Lo strumento principale per contrastare il fenomeno della corruzione è la trasparenza dell'attività amministrativa, elevata dal comma 15 dell'art. 1 della L. n. 190/2012 a "*livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione*".

Recentemente l'ANAC, sulla scorta della novella del D.Lgs. 33/2013 con il D.Lgs. 97/2016, ha pubblicato le "Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni" adottate con deliberazione nr. 1310 del 28/12/2016. Tra le modifiche apportate dal nuovo impianto normativo si registra la "*piena integrazione del Programma Triennale della trasparenza e dell'integrità*" (già PTTI) "*nel piano triennale di prevenzione della corruzione*", come già indicato nella delibera n. 831/2016 sopra richiamato.

Per effetto di tali disposizioni la trasparenza 2017-2019 costituisce una sezione del Piano della prevenzione che, come anticipato al par. 1 della Parte II, assume il nuovo acronimo di PTPCT.

Ulteriore conseguenza di tale novella è che il Responsabile della Prevenzione della Corruzione diviene Responsabile anche della Trasparenza assumendo la qualifica omnicomprensiva di RPCT, in adempimento di quanto previsto dall'art. 1, co. 7, della L. 190/2012.

Restando fermi gli obblighi di pubblicazione come evidenziati dal D.Lgs. 33/2013 e le prescrizioni fornite dall'ANAC con la deliberazione nr. 50/2013 in ordine ai criteri di qualità dei dati della pubblicazione, si evidenziano le novità introdotte rispetto al passato:

- l'obbligo di esposizione in tabelle dei dati oggetto di pubblicazione;
- l'obbligo di indicazione della data di aggiornamento del dato, documento ed informazione.

Ulteriori modifiche significative del corpo del D.Lgs. 33/2013 hanno riguardato, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo e facendo espressa rinvio, per una più dettagliata specificazione dei singoli obblighi, all'allegato C – “Obblighi di pubblicazione” – del presente Piano:

- l'art. 12, co. 1 (Atti di carattere amministrativo);
- l'art. 15 (Titolari di incarichi di collaborazione o consulenza);
- l'art. 15 ter (Amministratori esperti nominati da organi giurisdizionali);
- l'art. 19 (Bandi di concorso);
- l'art. 22 (Dati relativi agli enti pubblici vigilati e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato);
- l'art. 23 (Provvedimenti amministrativi);
- l'art. 24 (Dati aggregati relativi all'attività amministrativa);
- l'art. 26 (Atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzioni di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati);
- l'art. 30 (Beni immobili e gestione del patrimonio);
- l'art. 31 (Dati relativi ai controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione)

Particolare novità è rappresentata dalla nuova disposizione dell'art. 4 bis del D.Lgs. 33/2013 che ha istituito il portale “Soldi pubblici” sul quale possono essere reperiti tutti i dati dei pagamenti degli enti pubblici.

Corrispondentemente, gli enti devono garantire la pubblicazione dei pagamenti nella griglia della trasparenza.

Dati e informazioni sono pubblicati per cinque anni computati dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui vige l'obbligo di pubblicazione.

Tale termine potrà essere modificato, anche in diminuzione, dall'ANAC previa proposta del Garante per la protezione dei dati personali.

Decorso il quinquennio i documenti resteranno accessibili secondo il regime dell'accesso civico.

2. La pubblicazione delle gare per la scelta del contraente di lavori, servizi e forniture

A norma del comma 32 dell'art. 1 della L. n. 190/2012, per ciascuna gara le stazioni appaltanti sono tenute a pubblicare nei propri siti web istituzionali:

- la struttura proponente;
- l'oggetto del bando;
- l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte;
- l'aggiudicatario;
- l'importo di aggiudicazione;
- i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura;
- l'importo delle somme liquidate.

La nuova formulazione dell'art. 37 del D.Lgs. 33/2013 prevede inoltre la pubblicazione di:

- atti e informazioni (elenchi dei verbali delle commissioni di gara) oggetto di pubblicazione ai sensi dell'art. 29 del d.lgs. 50/2016;

Per massima esaustività, l'elenco delle voci di cui al comma 32 dell'art. 1 della L. n. 190/2012, viene integrato con quanto indicato dalla deliberazione dell'ANAC n. 39/2016 che comprende anche il C.I.G. e procedura di scelta del contraente.

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

Le amministrazioni trasmettono in formato digitale tali informazioni all'Autorità che le pubblica nel proprio sito web in una sezione liberamente consultabile da tutti i cittadini, catalogate in base alla tipologia della stazione appaltante e per regione.

3. Accesso civico

Il nuovo istituto, come previsto dall'art. 5 del D.Lgs. 33/2013, si articola in:

- Accesso civico semplice che consiste nel diritto di richiedere all'amministrazione documenti, informazioni o dati per i quali è prevista la pubblicazione obbligatoria;
- Accesso civico generalizzato che consta del diritto di accedere a dati e documenti ulteriori rispetto a quelli per i quali sussistono gli obblighi di pubblicazione.

Nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Altri contenuti/Accesso civico" sono pubblicati gli indirizzi di posta elettronica ai quali è possibile inoltrare le richieste di accesso civico.

4. Metodologia per la valutazione del rischio

La valutazione dei rischi (operata con la tabella di valutazione "Mappatura dei rischi di corruzione" di cui all'allegato A) prevede l'identificazione, l'analisi e la ponderazione del rischio, con particolare riguardo alle cosiddette "aree generali" che comprendono le aree relative a: acquisti di beni, servizi e forniture, affidamenti di incarichi professionali, erogazione di sussidi, vantaggi e contributi economici in genere, gestione banche dati, controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni.

4.1. L'identificazione del rischio

Consiste nel ricercare, individuare e descrivere i rischi. 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 di cui all'allegato 5 del P.N.A. (discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo, economico e di immagine).

4.2. L'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".

4.3. Stima del valore della probabilità che il rischio si concretizzi

- discrezionalità: più è elevata, maggiore è la probabilità di rischio (valori da 0 a 5);
- rilevanza esterna: nessuna rilevanza esterna 2; se il risultato si rivolge a terzi valore 5;
- complessità del processo: se il processo coinvolge più amministrazioni il valore aumenta progressivamente secondo quanto stabilito dalla tabella dell'allegato 5;
- valore economico: se il processo attribuisce vantaggi a soggetti terzi, la probabilità aumenta progressivamente secondo quanto stabilito dalla tabella dell'allegato 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: (valore da 1 a 5) la stima delle probabilità tiene conto del sistema dei controlli vigente. Per controllo si intende qualunque strumento utilizzato che sia utile per ridurre le probabilità del rischio. Quindi, sia il controllo preventivo che successivo di legittimità e il controllo di gestione, sia altri meccanismi di controllo utilizzati.

Per ogni attività/processo esposto è stato attribuito un valore/punteggio per ciascuno dei sei criteri elencati. La media finale rappresenta la “stima della probabilità” (max 5).

4.4. Stima del valore dell'impatto

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

L'allegato 5 del P.N.A. propone criteri e valori (punteggi o pesi) da utilizzare per stimare “l'impatto” 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 pubblica amministrazione 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 pubblica amministrazione, fino ad un massimo di punti 5 per le pubblicazioni nazionali. Altrimenti punti 0;
- impatto sull'immagine: dipende dalla posizione gerarchica ricoperta dal soggetto esposto al rischio. Tanto è più elevata, tanto maggiore è l'indice (punti da 1 a 5).

Attribuiti i punteggi per ognuna delle quattro voci di cui sopra, la media finale misura la “stima dell'impatto”.

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

4.5. 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.

5. Il trattamento del rischio

Il processo di “gestione del rischio” si conclude con il “trattamento” ovvero misure di prevenzione.

Il trattamento consiste nel procedimento “per modificare il rischio”. In concreto, individuare e valutare delle misure per neutralizzare o almeno ridurre il rischio di corruzione.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione deve stabilire le “priorità di trattamento” in base al livello di rischio, all'obbligatorietà della misura ed all'impatto organizzativo e finanziario della misura stessa.

Il P.T.P.C.T, nel quale la trasparenza, come già detto, assume il ruolo di sezione integrante e non più di misura trasversale, può contenere e prevedere l'implementazione anche di misure di carattere trasversale, come:

- l'informatizzazione dei processi consente per tutte le attività dell'amministrazione la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce quindi il rischio di “blocchi” non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;
- l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo dei dati, documenti e procedimenti consente l'apertura dell'amministrazione verso l'esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull'attività da parte dell'utenza;
- il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali per fare emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.
- misure specifiche di prevenzione per ciascun ufficio di ciascuna area con relativa scheda di comportamento attraverso la quale definire nel dettaglio modalità operative che abbiamo l'attitudine a prevenire la corruzione

Le “misure” specifiche di prevenzione per ciascun ufficio di ciascuna area sono delineate nel dettaglio nell'allegato B) del presente Piano di prevenzione della corruzione.

6. La formazione

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, la gestione dei procedimenti, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto dell'Amministrazione.

La formazione in tema di anticorruzione viene erogata a tutti i dipendenti, oltre agli organi dell'Amministrazione, mediante corsi di formazione in sede da tenersi con frequenza almeno annuale.

I soggetti che saranno chiamati ad istruire il personale dipendente, oltre all'Amministrazione, saranno individuati tra esperti del settore.

I contenuti della formazione saranno verteranno sulle tematiche dell'etica pubblica, sugli appalti, sul procedimento amministrativo, sulla disciplina delle autorizzazioni e concessioni e sui principi di buona amministrazione.

Alla formazione in tema di anticorruzione saranno dedicate non meno di otto ore annue per ciascun dipendente.

Sarà curata, infine, la formazione dei dipendenti, comprese le PP.OO., sui criteri di redazione degli atti amministrativi anche in considerazione degli esiti dei controlli interni ad ora svolti.

7. Il codice di comportamento

L'art. 54 del D.Lgs. n. 165/2001 ha previsto che il Governo definisse un "Codice di comportamento dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni" per assicurare:

- la qualità dei servizi;
- la prevenzione dei fenomeni di corruzione;
- il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.

Il 16 aprile 2013 è stato emanato il D.P.R. n. 62/2013 recante il suddetto Codice di comportamento. Il comma 3 dell'art. 54 del D.Lgs. n. 165/2001 dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento con "*procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione*".

Il procedimento di elaborazione ed approvazione del Codice di comportamento dell'Unione dei Comuni di Terred'Acqua si è concluso mediante la pubblicazione sul sito del testo del Codice unitamente alla delibera di Giunta approvativa, nr. 30 del 18/12/2013.

Nel corso del 2017 si porrà la necessità e l'opportunità di modificare il codice integrandolo con le disposizioni del Regolamento degli Uffici e Servizi come risulta modificato nel 2016 nella parte relativa agli incarichi extra-istituzionali dei dipendenti.

La rivisitazione terrà in considerazione anche le risultanze dei procedimenti disciplinari avviati per eventi corruttivi nel corso del 2016 ma sospesi, ai sensi dell'art. 55 ter del D.Lgs. 165/2001, in attesa della conclusione dei procedimenti penali.

8. La rotazione del personale

La dotazione organica dell'Ente è limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione data l'ormai specificità di professionalità richiesta nei singoli settori che compongono l'Ente Locale. Non esistono figure professionali perfettamente fungibili all'interno dell'Ente.

In ogni caso, si richiama 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'ANCI e l'UPI 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*".

Prendendo atto di quanto previsto dal PNA 2016, si renderà necessario attuare misure alternative alla mancata rotazione che consisteranno:

- sorveglianza sul corretto e tempestivo adempimento degli obblighi di trasparenza;

- maggiore compartecipazione del personale dipendente alle attività dell'ufficio e condivisione dei procedimenti;
- articolazione specifica e capillare dei compiti e delle competenze al fine di ottenere una condivisione degli stessi e di evitare la concentrazione delle mansioni in capo ad uno o pochi dipendenti.

9. La disciplina degli incarichi e delle attività non consentite ai pubblici dipendenti e la verifica delle dichiarazioni sulla insussistenza delle cause di inconferibilità

L'Ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina del D.Lgs. n. 39/2013, dell'art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001 e dell'art. 60 del D.P.R. n. 3/1957.

In particolare, con la deliberazione di Giunta nr. 49 del 26 ottobre 2015 è stato approvato il Regolamento per la disciplina degli incarichi conferiti ai dipendenti da enti pubblici e da privati.

10 Whistleblower

In termini generali, ogni dipendente a prescindere dal ruolo ricoperto, che si avveda di comportamenti ovvero di qualsiasi evento che possa intercettare fenomeni corruttivi è tenuto a segnalare in forma scritta con comunicazione che personalmente deve consegnare al responsabile del piano quanto è a sua conoscenza. Tale comunicazione non è oggetto di protocollo in virtù della sua natura.

Il nuovo art. 54-bis del D.Lgs. n. 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 P.N.A. - all. 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 eccezione delle ipotesi eccezionali descritte al comma 2 del nuovo art. 54-bis).

Per completezza, si riportano i paragrafi B.12.1., B.12.2 e B.12.3 dell'all. 1 del P.N.A.:

B.12.1 - 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. Resta fermo 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 fare 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.).

B.12.2 - 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 avere 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 Responsabile sovraordinato del dipendente che ha operato la discriminazione; il Responsabile 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;
- all'U.P.D., l'ufficio per i procedimenti disciplinari, per i procedimenti di propria competenza, valuta 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 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, d'ora in poi C.U.G.; il presidente del C.U.G. deve riferire della situazione di discriminazione all'ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della corruzione;
- può agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione e dell'amministrazione per ottenere:
 - A) un provvedimento giudiziale d'urgenza finalizzato alla cessazione della misura discriminatoria e/o al ripristino immediato della situazione precedente;
 - B) l'annullamento davanti al T.A.R. dell'eventuale provvedimento amministrativo illegittimo e/o, se del caso, la sua disapplicazione da parte del Tribunale del lavoro e la condanna nel merito per le controversie in cui è parte il personale c.d. contrattualizzato;
 - C) il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione.

B.12.3 - sottrazione del diritto di accesso

Il documento non può essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte dei richiedenti, ricadenti nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a) della L. n. 241/1990. 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 integrato dalla disposizione contenuta nella L. n. 190/2012.

L'Unione ha dato seguito con la pubblicazione sul proprio sito , sezione Amministrazione Trasparente/Altri Contenuti/Segnalazione di illeciti e tutela del dipendente pubblico, della circolare p.g. 10067/2016 con allegato modello di segnalazione.