

# Comune Di Castrolibero

Provincia di Cosenza

## Piano Comunale Anticorruzione

Legge 6 novembre 2012 n. 190

*Disposizioni per la prevenzione e la repressione  
della corruzione e dell' illegalità nella  
Pubblica Amministrazione*

### Relazione introduttiva

#### *La normativa*

Con la legge 6 novembre 2012, n. 190, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 265 del 13 novembre 2012, sono state approvate 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.

In discontinuità con il panorama normativo italiano, la legge 190/2012 sposta l'attenzione sulla necessità che **occorre prevenire la corruzione, e non solo reprimerla,**

e che i diversi interventi siano parte di una politica integrata della quale occorre monitorare l'efficacia in modo da poter adottare gli eventuali correttivi.

Infatti, operando nella direzione più volte sollecitata dagli organismi internazionali di cui l'Italia fa parte, con tale provvedimento normativo è stato introdotto anche nel nostro ordinamento un sistema organico di prevenzione della corruzione, il cui aspetto caratterizzante consiste nell'articolazione del processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione su due livelli: il primo nazionale, l'altro decentrato.

Questa duplice articolazione risponde alla necessità di conciliare l'esigenza di garantire una coerenza complessiva del sistema a livello nazionale e di lasciare autonomia alle singole amministrazioni per l'efficacia e l'efficienza delle soluzioni.

L'assetto normativo in materia di prevenzione della corruzione è poi completato con il contenuto dei decreti attuativi:

- ✓ *Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo in conseguenza di sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190, approvato*

con il decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235;

- ✓ *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, approvato dal Governo il 15 febbraio 2013, in attuazione di commi 35 e 36 dell'art. 1 della l. n. 190 del 2012, decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33;*
- ✓ *Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190, decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39;*
- ✓ *Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, approvato con D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 in attuazione dell'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001, come sostituito dalla l. n. 190.*

Inoltre:

- ✓ con d.P.C.m. 16 gennaio 2013 è stato istituito il Comitato interministeriale previsto dall'art. 1, comma 4, della l. n. 190. Il successivo 12 marzo il Comitato ha adottato le Linee di indirizzo per l'elaborazione del P.N.A (Piano Nazionale Anticorruzione);
- ✓ la C.LV.LT., individuata dalla legge quale Autorità nazionale anticorruzione, con propria deliberazione n. 72 dell'11.09.2013, ha approvato il P.N.A.;
- ✓ Sulla base delle indicazioni presenti nel P.N.A., ciascuna Pubblica Amministrazione di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 è chiamata a definire a livello decentrato il proprio P.T.P.C. effettuando l'analisi e la valutazione dei rischi specifici di corruzione ed individuando gli interventi organizzativi volti a prevenirli.

### ***Il P.N.A. - Piano Nazionale Anticorruzione***

Il P.N.A. tiene conto dell'esigenza di uno sviluppo graduale e progressivo del sistema di prevenzione, nella consapevolezza che il successo degli interventi dipende in larga misura dal consenso sulle politiche di prevenzione, dalla loro accettazione e dalla concreta promozione delle stesse da parte di tutti gli attori coinvolti.

I contenuti del P.N.A. sono strutturati in tre sezioni:

Nella prima sezione sono esposti gli obiettivi strategici e le azioni previste, da implementare a livello nazionale nel periodo 2013-2016.

La seconda sezione è dedicata all'illustrazione della strategia di prevenzione a livello decentrato, ossia a livello di ciascuna amministrazione, e contiene le direttive alle pubbliche amministrazioni per l'applicazione delle misure di prevenzione, tra cui quelle obbligatorie per legge. Un ruolo fondamentale in questo contesto è rappresentato dall'adozione del P.T.P.C., con il quale viene disegnata la strategia di prevenzione per ciascuna amministrazione. Le indicazioni alle amministrazioni sono descritte in maniera sintetica, mentre gli approfondimenti di carattere interpretativo, procedurale e metodologico sono forniti negli Allegati, che contengono misure di accompagnamento per supportare le amministrazioni nella

gestione del rischio.

La terza sezione contiene indicazioni circa le comunicazioni dei dati e delle informazioni al Dipartimento Funzione Pubblica e la finalizzazione dei dati successivamente alla raccolta per il monitoraggio e lo sviluppo di ulteriori strategie.

### *Il P.T.C. P. - Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione Premessa*

L'efficace attuazione delle politiche di prevenzione della corruzione all'interno di ciascuna amministrazione dipende in particolare da un assetto organizzativo coerente con l'insieme delle responsabilità riconducibili al ruolo che il RPC è chiamato a svolgere.

Sono inoltre necessari poteri di controllo effettivi e risorse adeguate, soprattutto in termini di sistemi informatici, così che si possa effettivamente incidere sui comportamenti e sul funzionamento.

La disponibilità di flussi informativi sistematici e affidabili è presupposto essenziale per l'efficace attuazione della legge n. 190/2012 e lo svolgimento dell'attività di vigilanza. Da questo punto di vista, un passo importante e urgente è rappresentato dalla definizione di modalità standardizzate per il rilascio di dati e informazioni elaborabili e comparabili.

Condizione necessaria è anche un convinto impegno da parte degli organi di indirizzo politico che si sostanzia nella definizione di obiettivi chiari, misurabili e rendicontabili nei PTPC e in un impulso effettivo alla promozione dell'integrità.

Finora le Pubbliche Amministrazioni hanno dimostrato di voler privilegiare il rispetto formale di tempi e procedure piuttosto che la consapevole attuazione di una efficace politica di prevenzione della corruzione. In tal senso può dirsi che ha prevalso una logica di "adempimento". Questo atteggiamento, endemico nel modo di essere della Pubblica Amministrazione italiana, rischia di essere accentuato dall'accresciuta gamma di responsabilità dirigenziali previste dalla legge e dai decreti legislativi, con la possibile, quanto pericolosa, conseguenza che i dirigenti reagiscano adottando un approccio meramente formale e che i procedimenti amministrativi diventino ancora più lenti e farraginosi.

Per superare questo approccio, non bisogna solo sanzionare comportamenti devianti ma anche investire nella diffusione delle conoscenze, nella comunicazione delle buone pratiche e nella valorizzazione delle differenze in modo da stimolare l'Amministrazione a disegnare una propria politica di prevenzione. In questa prospettiva il grado di apertura dell'amministrazione verso l'esterno può fare la differenza, così come la formazione 'mirata'.

Va detto altresì, come rilevato nel Rapporto ANAC sul primo anno di attuazione della legge 190/2012, che l'immediata precettività degli obblighi di trasparenza disposti dal d.lgs n. 33/2013, l'ampliamento dei soggetti tenuti a darne attuazione, la necessità di adattare una normativa unica ad amministrazioni ed enti estremamente diversificati, nonché l'abnorme estensione del numero degli obblighi di pubblicazione (complessivamente circa 270), costituiscono elementi che manifestano con tutta evidenza un problema di sostenibilità complessiva del sistema e che hanno già determinato numerosi dubbi e incertezze interpretative.

## ***Definizione di corruzione***

Il P.N.A. è uno strumento finalizzato alla prevenzione, per questo il concetto di corruzione che viene preso a riferimento ha un'accezione ampia. Esso è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

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

La Corte dei Conti, nel discorso di apertura dell'anno giudiziario in corso, ha posto in evidenza come la corruzione sia divenuta da *"fenomeno burocratico/pulviscolare, fenomeno politico—amministrativo-sistemico."* *"La corruzione sistemica, oltre al prestigio, all'imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione, pregiudica, da un lato, la legittimazione stessa delle pubbliche amministrazioni, e, dall'altro (...) l'economia della Nazione."* Di fronte alla corruzione sistemica, la Corte ha evidenziato che *"La risposta (...) non può essere di soli puntuali, limitati, interventi - circoscritti, per di più, su singole norme del codice penale - ma la risposta deve essere articolata ed anch'essa sistemica."* *"(...) Da qui, l'importanza della parte amministrativa della legge 190/2012 che assume la portata di una riforma delle pubbliche amministrazioni ai fini della prevenzione e della lotta alla corruzione, riforma che attende ora la sua prova più difficile, quella della sua realizzazione."*

La diffusione e gli effetti del fenomeno corruttivo sono stati oggetto di vari studi anche relativi al nostro Paese. Gli approfondimenti, i dati e le statistiche in materia hanno messo in luce uno scostamento tra corruzione reale e corruzione percepita, che evidenzia il carattere sommerso del fenomeno, ed i notevoli effetti che il fenomeno corruttivo produce sull'economia e sulla crescita.

Proprio per i suoi rilevanti effetti sul sistema delle economie, il tema della prevenzione a partire dagli anni novanta ha assunto un rilievo sovranazionale e sono stati messi a punto politiche, raccomandazioni e altri strumenti a livello internazionale.

## ***Obiettivi strategici ed azioni - Gli strumenti***

Nell'ambito delle strategie di prevenzione si evidenzia l'esigenza di perseguire i tre seguenti obiettivi principali:

ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione; aumentare la capacità di scoprire casi di

corruzione; creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

Questi obiettivi sono perseguiti attraverso la previsione di varie misure di prevenzione, che nell'ambito del nostro ordinamento sono state disciplinate mediante la l. n. 190 del 2012. I principali strumenti previsti dalla normativa, oltre all'elaborazione del P.N.A., sono:

adozione dei P.T.P.C.

adempimenti di trasparenza

codici di comportamento

rotazione del personale

obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse

formazione in materia di etica, integrità ed altre tematiche attinenti alla prevenzione della corruzione.

## **Il Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione**

### *Parte generale*

Il P.T.P.C. rappresenta il documento fondamentale dell'Amministrazione per la definizione delle strategie di prevenzione al proprio interno. E' un documento di natura programmatica che ingloba tutte le misure di prevenzione obbligatorie per legge e quelle ulteriori, coordinando gli interventi.

L'amministrazione deve definire la struttura ed i contenuti specifici del P.T.P.C. tenendo conto delle funzioni svolte e delle specifiche realtà amministrative.

Al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione, il P.T.P.C. deve essere coordinato rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione e, innanzi tutto, con il P.P.(Piano della Performance).

Il Piano, finalizzato alla prevenzione e contrasto dei fenomeni di corruzione e illegalità, si propone i seguenti obiettivi:

- ✓ evidenziare e analizzare le attività e i processi dell'Ente maggiormente esposti al rischio corruzione;
- ✓ individuare e analizzare la natura e i livelli dei rischi, in relazione alla probabilità e impatto degli eventi dannosi (rischi/ minacce);
- ✓ indicare gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio;
- ✓ attivare le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione prevedendo, negli stessi Settori, la rotazione delle Figure di Responsabilità.

Il Piano, attraverso un'analisi delle attività sensibili alla corruzione, sviluppa la mappatura del rischio e la gestione del rischio, intesa come l'individuazione delle azioni e misure di contrasto dei rischi (contromisure);

Come già illustrato nelle premesse, la redazione del Piano anticorruzione, costituisce un'attività "in progress", che non può dirsi compiuta e completata una volta per tutte: sotto il profilo sia dell'analisi che

dell'attuazione - come del resto testimonia anche il suo collegamento al piano della performance - sarà necessario valutare l'appropriatezza ed esaustività delle attività compiute e, sulla base dell'esperienza propria e di altri Enti, studiare l'evoluzione necessaria del piano ai fini della sua più ampia efficacia.

***Soggetti responsabili.***

Di seguito si illustra la struttura organizzativa dell'Ente, prendendo a riferimento la situazione al Gennaio 2014

Segretario Generale	Anna Caruso
---------------------	-------------

<b><i>Area 1 - Tecnica</i></b>	<i>Salvatore Mannarino</i>
Servizi:	
Urbanistica-Sportello Unico	<i>Andrea Pescatore</i>
Lavori Pubblici-Patrimonio	<i>Marcello Sarro</i>
Manutenzione, verde, reti tecnologiche, randagismo	<i>Daniele Saggio</i>

<b><i>Area 2 - Sostenibilità e Servizi</i></b>	<i>Francesco Azzato</i>
Servizi	
Area Urbana, sostenibilità, politiche comunitarie, cittadella energetica ambiente, obiettivi strategici, digitalizzazione P.A.	<i>Emilia Sganga</i>
Trasporti, attività produttive, autoparco	
Protezione civile	<i>Mariano Zinno</i>

<b><i>Area 3 - Economico-Amministrativa</i></b>	<i>Carmine De Cicco</i>
Servizi	
Bilancio e contabilità - Personale	<i>Paola Ruffolo</i>
Tributi	<i>Antonio Casciaro</i>
Servizi Demografici	<i>Pasqualino De Vuono</i>
Contenzioso	<i>Rosa Maria Zagarese</i>
Protocollo, Archivio, Segreteria, Servizi ausiliari, AA.GG.	<i>Giuseppe Carbone</i>
Pubblica Istruzione, Resp. Civici e Comitati di quartiere, Associazioni, Sport e Spettacolo, Pari Opportunità,	<i>Filomena Pellegrino</i>
Servizi Sociali, Biblioteca, Cultura	<i>Antonella Vena</i>

<b><i>Corpo di Polizia Municipale e Ausiliari</i></b>	<i>Antonio Plastina</i>
---	-------------------------

Sulla base della lettura di tale configurazione organizzativa, le funzioni previste dalla normativa e dal piano anticorruzione vengono assegnate avendo come obiettivo conseguire il più efficace assetto in rapporto alla distribuzione di funzioni e responsabilità all'interno dell'Ente.

Il Responsabile della Prevenzione e della Corruzione e dell'Illegalità, previsto dalla Legge n. 190/2012, è individuato con disposizione del Sindaco di norma nella figura del Segretario Generale e provvede a:

- ✓ redigere la proposta del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e dell'Illegalità;
- ✓ sottoporre il Piano all'approvazione della Giunta Comunale;
- ✓ definire procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione;
- ✓ vigilare sul funzionamento e sull'attuazione del Piano;
- ✓ proporre, di concerto con i Dirigenti, modifiche al piano in relazione a cambiamenti

normativi e/o organizzativi;

- ✓ proporre forme di integrazione e coordinamento con il Piano della Trasparenza e il Piano della Performance e con il Programma dei controlli.

Nel Comune di Castrolibero, con atto sindacale del 22.04.2013, il Segretario Generale è stato nominato Responsabile della Prevenzione della Corruzione.

Su proposta del predetto Responsabile, la Giunta Comunale approva, entro il 31 gennaio di ogni anno e qualora vi sia la necessità di apportare modifiche e/o integrazioni per ragioni giuridiche e/o organizzative, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e dell'Illegalità, che è finalizzato a dare attuazione e a garantire gli obiettivi e le finalità di cui alla Legge n. 190/2012. In prima applicazione, il termine di approvazione del Piano è fissato, dalla Legge, al 31.01.2014. Dopo l'approvazione il Piano va trasmesso al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Molte delle azioni più significative (ed obbligatorie) già previste dall'ordinamento nonché molte di quelle specificamente previste dal Piano devono essere organizzate, impostate e presidiate da strutture organizzative di natura trasversale (ad es. codice di comportamento, misure relative al sistema informatico, formazione, ecc).

I Responsabili delle strutture organizzative deputate a tali attività (il riferimento va in particolare alle strutture che si occupano di gestione dei sistemi informatici, del personale e di procedimenti disciplinari) sono chiamati ad esercitare le funzioni ad essi assegnate dal presente Piano, collaborando con il Responsabile della Prevenzione, e ad assicurarne lo svolgimento nel quadro del coordinamento operativo assicurato da detto Responsabile, al fine di garantirne la più efficace attuazione.

I Responsabili di Area sono i referenti di primo livello per l'attuazione del Piano relativamente a ciascuna macrostruttura attribuita alla loro responsabilità e svolgono un ruolo di raccordo fra il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e i servizi della loro direzione. Nello specifico sono chiamati a:

- ✓ collaborare all'individuazione, tra le attività della propria direzione, di quelle più esposte al rischio corruzione e delle relative contromisure;
- ✓ verificare la corretta applicazione delle misure di contrasto e relazionare al Responsabile, secondo la periodicità e le modalità stabilite nel piano;
- ✓ attivare misure che garantiscano la rotazione del personale addetto alle aree di rischio; individuare il personale da inserire nei programmi di formazione.
- ✓ attivare tempestivamente le azioni correttive laddove vengano riscontrate mancanze/difficoltà nell'applicazione del Piano e dei suoi contenuti.

I Responsabili di servizio sono i referenti di secondo livello. Sono di loro competenza:

- ✓ l'applicazione delle contromisure previste dal Piano anticorruzione e la vigilanza sulla corretta
- ✓ attuazione da parte del personale dipendente delle relative prescrizioni;
- ✓ la tempestiva segnalazione al Responsabile di Area delle anomalie registrate;
- ✓ la proposta al Responsabile di Area di individuazione di ulteriori rischi e misure di contrasto al fine dell'aggiornamento e miglioramento del piano.

Tutto il personale dipendente, ovvero i soggetti incaricati di operare nell'ambito di settori e/o attività particolarmente sensibili, in relazione alle proprie competenze, sono tenuti alla conoscenza del Piano Triennale di Prevenzione e devono darvi esecuzione. Ogni dipendente che esercita competenze su attività sensibili informa il proprio dirigente in merito al rispetto dei tempi procedurali e a qualsiasi anomalia accertata, segnalando in particolare l'eventuale mancato rispetto dei termini o l'impossibilità di eseguire i controlli nella misura e tempi prestabiliti, spiegando le ragioni del ritardo.

Nell'ambito del doveroso rispetto del codice di comportamento nel suo complesso, in caso di conflitto di interessi e/o incompatibilità anche potenziale, i dipendenti sono tenuti ad astenersi, segnalando tempestivamente al Dirigente la situazione di conflitto.

Il Nucleo di valutazione verifica, anche ai fini della valutazione della Performance individuale dei dirigenti, la corretta applicazione del Piano.

### *Approccio metodologico*

Nel quadro delle indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione e anche alla luce della letteratura e del dibattito sul tema della natura e funzioni dei piani anticorruzione che in questi mesi, dall'approvazione della legge 190/2012, si è avuto modo di approfondire, nel dar corso alla elaborazione del Piano si è tentato di dare al documento prodotto un contenuto concreto e operativo.

L'efficacia dell'elaborazione del piano e - soprattutto - della sua attuazione deve poggiare innanzi tutto su un attivo coinvolgimento dell'intera struttura organizzativa (a partire dai vertici, ma non solo) e su una diffusa consapevolezza dei contenuti e dei criteri ispiratori della legge.

Ciò comporta in primo luogo la necessità organizzare più momenti formativi sia sulla legge 190/2012 che sui Decreti Legislativi 33/2013 e 39/2013, allo scopo di "preparare il terreno" idoneo per affrontare positivamente le attività da porre in essere, e valutare nell'eventualità anche la opportunità di costituire un gruppo di lavoro permanente che, affiancando il Responsabile Anticorruzione, possa assicurare una relazione tra l'esercizio delle funzioni del Responsabile Anticorruzione per l'intero Ente e le funzioni proprie delle strutture, fatto di circolarità di informazioni, coordinamento di approccio metodologico e condivisione di impostazione.

Sotto il profilo operativo, al fine di assicurare un approccio coerente e coordinato tra le diverse articolazioni organizzative in particolare, con riferimento alle attività di analisi e valutazione dei singoli processi, si è ritenuto opportuno elaborare a livello "centrale", a cura cioè del Responsabile della Prevenzione, un quadro di riferimento costituito dalla previa individuazione delle aree di rischio, con possibile analisi dei rischi specifici, e dalla indicazione delle contromisure.

Si è ritenuto, infatti, necessario assicurare, fin da subito e nei confronti e delle diverse strutture organizzative coinvolte, unitarietà di criteri e metodologie, proprio attraverso un preliminare

elaborazione delle predette categorie di inquadramento degli elementi più significati del piano di prevenzione e contrasto della corruzione. Operazione che ha avuto luogo tenendo conto dei dati normativi (cfr. aree di rischio già definite dalla legge 190/2012) , dall'analisi della situazione organizzativa e delle funzioni esercitate.

L'individuazione di tali elementi viene presentata nel Piano come linea guida, non esaustiva o definitiva; proprio perchè il Piano non si configura come un'attività compiuta con un termine di completamento finale, bensì come un insieme di strumenti finalizzati alla prevenzione che vengono via via affinati, modificati o sostituiti in relazione al feed back ottenuto, la formulazione di questi elenchi sarà progressivamente aggiornata ed adeguata sulla base dei risultati della più puntuale operazione di mappatura dei processi e individuazione per ciascuno di essi dell'area di rischio di assegnazione, dei più probabili rischi e delle più idonee contromisure.

L'individuazione delle aree di rischio è stata effettuata sulla base di un'analisi delle attività dell'Ente, delle esperienze rilevate nei singoli settori dell'Amministrazione, dal confronto con realtà amministrative analoghe, degli esiti dei controlli interni e in generale tenendo conto di una serie di indici di maggior esposizione ai rischi di deviazione corruttiva (ad es. impatto economico delle attività, ampiezza della discrezionalità , rilevanza esterna, ecc). Ovviamente nell'elenco sono comprese le aree obbligatoriamente previste dal comma 16

dell'art. 1 della legge 190/2012.

Nella logica del work in progress, applicando sostanzialmente la medesima metodologia e i criteri di analisi sopra indicati, si procederà in una seconda fase all'individuazione più puntuale dei rischi (o minacce) intesi quali eventi dannosi che con maggior probabilità possono verificarsi, optando per la soluzione di tentare di catalogare in un elenco le innumerevoli e varie ipotesi che possono in concreto verificarsi nell'ambito delle singole attività e processi, al fine di assicurare, come si è sopra più volte evidenziato, unitarietà di impostazione e approccio.

A questo potrà seguire la rilevazione dei processi e delle attività, nell'ambito dell'articolazione organizzativa dell'Ente, a partire dall'elenco dei procedimenti pubblicato sul sito internet, nella consapevolezza che tale elenco non potrà che costituire una base di partenza, essendo rilevante per le finalità del piano un'analisi dei processi e delle attività svincolata dalla mera qualificazione giuridica.

Per l'individuazione delle contromisure, anche in questo caso, si è optato per la catalogazione in un elenco delle azioni di contrasto del fenomeno corruttivo, al fine di ricondurre la molteplicità e varietà delle singole specifiche azioni in un quadro preordinato. Per altro molte delle azioni sono già prefigurate in specifici strumenti normativi e pertanto obbligatorie. Il legislatore ha infatti inserito la disciplina delle azioni di prevenzione e contrasto del fenomeno corruttivo in quadro più ampio che prevede una rete, composita e a maglie sempre più strette, di attività, vincoli e obblighi preordinati a creare un ambiente sfavorevole ai fenomeni di deviazione. Questo quadro normativo impone una serie di iniziative che l'Ente deve obbligatoriamente mettere in atto e che, in parte sfociano in contenuti propri del piano per la prevenzione (codice di comportamento, piano triennale per la trasparenza) e in parte costituiscono

azioni generalizzate a livello di Ente, tese a creare una organica e sistematica strategia di contrasto e prevenzione. Accanto a queste è per altro necessario individuare per i singoli processi misure specifiche e appropriate la cui organizzazione non può che essere demandata a livello "periferico". Per utilità operativa si è ritenuto pertanto opportuno operare una sorta di distinzione tra contromisure cosiddette "centralizzate" e contromisure "decentralizzate"; cioè tra quelle la cui impostazione e disciplina ha carattere trasversale e altre che devono essere organizzate e gestite al livello dei singoli titolari dei processi/attività; pur nella consapevolezza che tale distinzione non esaurisce gli elementi identificativi dell'impostazione e gestione delle misure di contrasto, che devono, a diverso titolo, vedere protagonisti tutti i soggetti coinvolti dalla elaborazione e attuazione del piano, si è ritenuto che la stessa potesse rappresentare un'utile elemento della strategia operativa messa in atto.

Sotto il profilo operativo e sulla base delle classificazioni illustrate si è proceduto, per ciascuna area di rischio, ad associare i rischi pertinenti e le idonee contromisure. Successivamente si potrà giungere ad un più dettagliato livello di analisi e all'individuazione per ciascun processo o attività: dell'area di rischio pertinente, dei rischi connessi, del grado di probabilità e impatto del rischio (valutazione del rischio), dell'associazione delle contromisure adottate o da adottare, con l'individuazione dei soggetti responsabili dell'adozione, attuazione e verifica.

Accanto a questo quadro articolato e ad integrazione di quanto esposto a riguardo delle contromisure, il Piano comprende anche un'illustrazione di molte delle azioni di contrasto, con indicazione dello stato di attuazione al momento della predisposizione del Piano nonché gli sviluppi previsti.

Il processo di attuazione ed adeguamento dei contenuti del Piano triennale della prevenzione dovranno trovare puntuale attuazione nell'ambito del Piano della Performance. Il rispetto delle misure già vigenti, il loro miglioramento e l'attuazione di quelle ulteriori previste costituiranno obiettivi trasversali o puntuali a seconda della loro natura. In tale sede le azioni verranno articolate e declinate con maggiore dettaglio, individuando indicatori, misure, tempistiche e risorse. Il processo di valutazione del personale dirigente e dipendente dovrà rendere evidente il grado di applicazione del Piano.

Nel ribadire che il Piano triennale è un documento continuamente suscettibile di adeguamenti, miglioramenti e aggiornamenti, si stabilisce - affinché tali operazioni possano efficacemente esercitate - la necessità di un monitoraggio costante della sua attuazione.

Una prima fase di verifica viene fissata al 31 luglio 2014.

## **I CONTENUTI DEL PIANO**

Le aree di rischio

I rischi

Le contromisure

Sulla base dell'approccio metodologico e delle attività compiute dal Responsabile della Prevenzione, come illustrati nella parte precedente, il Piano individua come rilevanti rispetto agli obiettivi proposti di prevenzione e contrasto dei fenomeni di corruzione ed illegalità le aree di rischio, i rischi e le

contromisure, esposti nelle tabelle di seguito allegate:

### **AREE DI RISCHIO**

1	Erogazione sovvenzioni, contributi e sussidi
2	Autorizzazioni
3	Concessioni
4	Attività di controllo repressione e sanzionatoria
5	Procedure di scelta dei contraenti
6	Esecuzione dei contratti
7	Procedure di affidamento di incarico
8	Prestazione Servizi
9	Procedure di selezione e valutazione del personale
10	Procedure di controllo
11	Atti autoritativi
12	Indennizzi, risarcimenti e rimborsi
13	Registrazioni e rilascio certificazioni
14	Atti di pianificazione e regolazione

### **I RISCHI**

Negligenza od omissione nella verifica dei presupposti e requisiti per l'adozione di atti o provvedimenti;  
Inosservanza di regole procedurali a garanzia della trasparenza e imparzialità della selezione al fine di favorire soggetti particolari;

Motivazione generica e tautologica in ordine alla sussistenza dei presupposti di legge per l'adozione di scelte discrezionali;

Uso distorto e manipolato della discrezionalità, anche con riferimento a scelta di tipologie procedimentali al fine di condizionare o favorire determinati risultati;

Irregolare o inadeguata composizione di commissioni di gara, concorso, ecc.;

Previsione di requisiti "personalizzati" allo scopo di favorire candidati o soggetti particolari;

Illegittima gestione dei dati in possesso dell'amministrazione - cessione indebita ai privati -violazione segreto d'ufficio;

Omissione dei controlli di merito o a campione;

Abuso di procedimenti proroga - rinnovo - revoca - variante;

Quantificazione dolosamente errata degli oneri economici o prestazionali a carico dei privati;

Quantificazione dolosamente errata delle somme dovute dall'Amministrazione;

Alterazione e manipolazione di dati, informazioni e documenti;

Mancata e ingiustificata applicazione di multe o penalità;

Mancata segnalazione accordi collusivi.

### **CONTROMISURE CENTRALIZZATE**

1	Rendere pubblici tutti i contributi erogati con identificazione del beneficiario, nel rispetto delle regole della tutela della riservatezza
---	---

2	Introduzione di sistemi di rotazione del personale addetto alle aree soggette a maggior rischio di corruzione - Piano della Rotazione
3	Adozione del Codice di Comportamento di Ente e misure di diffusione e implementazione
4	Adozione di misure per l'attuazione delle disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi
5	Adozione di attività formative per il personale con attenzione prioritaria per coloro che operano nelle aree maggiormente a rischio
6	Sviluppare un sistema informatico che non consenta modifiche non giustificate in materia di procedimenti e provvedimenti dirigenziali
7	Adeguamento norme regolamentari con introduzione di misure a tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti
8	Controllo di regolarità e monitoraggio sul rispetto dei regolamenti e procedure
9	Rendere pubblici tutti gli incarichi conferiti internamente o esternamente affidati dall'Ente
10	Pubblicazione di tutte le Determinazioni Dirigenziali

## CONTROMISURE DECENTRATE

1	Dichiarazione di inesistenza cause di incompatibilità per la partecipazione a commissioni di gara per l'affidamento di lavori, forniture e servizi e a commissioni di concorso pubblico
2	Predisposizione di linee guida operative, protocolli comportamentali e adozione di procedure standardizzate
3	Adozione misure di adeguata pubblicizzazione della possibilità di accesso alle opportunità pubbliche e dei relativi criteri di scelta
4	Attuazione Piano della Trasparenza
5	Adozione di forme aggiuntive di pubblicazione delle principali informazioni in materia di appalti di lavoro, servizi e forniture
6	Misure di verifica del rispetto dell'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi
7	Predisporre atti adeguatamente motivati e di chiara, puntuale e sintetica formulazione
8	Monitoraggio e controllo dei tempi dei procedimenti su istanza di parte e del rispetto del criterio cronologico
9	Rendere pubbliche le informazioni sui costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e/o dei servizi erogati
10	Adozione di adeguati criteri di scelta del contraente negli affidamenti di lavori, servizi, forniture, privilegiando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa
11	Predisposizione di programmi e protocolli delle attività di controllo in relazione a: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. esecuzione contratti;</li> <li>2. attività soggette ad autorizzazioni e verifiche;</li> <li>3. dichiarazioni e autocertificazioni</li> <li>4. in generale, tutte le attività di controllo di competenza dei diversi settori dell'Ente</li> </ol>
12	Predisposizione di convenzioni tipo e disciplinari per l'attivazione di interventi urbanistico/edilizi e opere a carico di privati
13	Determinazione in via generale dei criteri per la determinazione dei vantaggi di natura edilizia/urbanistica a favore di privati

### **Il piano di primo livello**

Come illustrato in precedenza, si è ritenuto che il piano dovesse contenere un quadro generale di riferimento per l'intero complesso delle attività dell'Ente. Sono state pertanto individuate le aree di rischio, i rischi pertinenti e le azioni di contrasto (contromisure) previste.

In questa fase non si è ritenuto utile procedere ad una valutazione del rischio, in quanto le azioni di contrasto indicate sono da intendersi comunque dovute (anche se talvolta non normativamente obbligatorie) per assicurare il necessario livello di correttezza e regolarità dell'azione amministrativa.

Con tale quadro si fornisce un riferimento interpretativo e un insieme di azioni obbligatorie validi in generale per tutte i processi e le attività, di facile lettura sia per la struttura organizzativa che per gli stakeholders e i cittadini.

L'individuazione delle contromisure indicate per ciascuna area di rischio potrà essere, ove necessario, modificata in relazione ai singoli processi, analiticamente dettagliati negli elaborati di "secondo livello".

Ovviamente l'indicazione della contromisura rispetto al rischio ha la funzione di evidenziare l'azione di contrasto da implementare, caratterizzata da una maggiore efficacia e pertinenza, fermo restando che tutte le altre azioni (controlli, formazione, trasparenza, ecc.) oltre ad essere in gran parte obbligatorie, costituiscono il quadro indispensabile di un'efficace strategia anticorruzione.

### **Il piano di secondo livello**

In una seconda fase saranno analizzati i processi e le attività con un dettaglio che consentirà di meglio individuare, ove ritenuto necessario, per ciascun processo monitorato la natura dei rischi e delle specifiche contromisure, ad integrazione di quanto già esposto nel quadro precedente, i soggetti responsabili dell'attuazione, il dato temporale per quanto riguarda le azioni non ancora applicate.

Quanto all'esposizione di indicatori e fasi di attuazione, come già anticipato nella sezione precedente, dovrà trovare collocazione nel Piano della Performance .

### **LE CONTROMISURE**

Le contromisure individuate sono prevalentemente riconducibili (e ne costituiscono anche traduzione operativa) ad alcune categorie di azioni di contrasto che si andranno di seguito ad analizzare. Molte di queste sono conseguenti a specifici obblighi normativi.

Nell'illustrazione che segue verranno esposti lo stato di attuazione al momento di predisposizione del Piano, le iniziative ulteriori rispetto ai vincoli di legge intraprese nonché l'indicazione delle linee di sviluppo.

L'indicazione di più specifiche attività da applicare in relazione ai singoli processi sarà oggetto del secondo livello.

### **I controlli di regolarità amministrativa** (riferimento contromisura centralizzata)

A seguito dell'istituzione del sistema dei controlli interni, disposta con l'approvazione del Regolamento da parte del Consiglio Comunale con deliberazione n. 4 del 24/01/2013, sono state avviate le attività concernenti il controllo successivo di regolarità amministrativa.

Si ricorda, inoltre, che la nuova e più articolata natura del parere di regolarità contabile consente e implica verifiche e valutazioni in via preventiva di più largo spettro da parte del Responsabile dei servizi finanziari. A ciò si aggiunge l'ampliamento delle funzioni di vigilanza e controllo da parte del Revisore.

Il Segretario Comunale ha svolto nel corso dell'anno 2013 una prima attività di controllo successivo e a campione sugli atti dirigenziali. Sono state inizialmente sottoposte a controllo n. 56 determinazioni dirigenziali (un campione del 10%). Il numero e la portata dei rilievi formulati in sede di unità di controllo sono stati complessivamente contenuti.

Di seguito si valuterà se ritenere comunque utile, in aggiunta alle misure decentrate che vengono riportate nel Piano, predisporre anche circolari esplicative su talune questioni che hanno dato luogo ad osservazioni e rilievi.

Per il 2014 è prevista la prosecuzione delle attività di controllo già impostate; in relazione ai contenuti del presente Piano verrà avviata un'azione di controllo più intenso esteso anche ad altre tipologie di atti dirigenziali e, se possibile, concentrandosi maggiormente nei confronti delle attività/procedimenti ricadenti nelle aree individuate a rischio.

### **Linee guida e standardizzazione delle procedure** (riferimento contromisura decentrata)

Questa contromisura riveste particolare importanza e va adeguatamente inquadrata. Essa è per altro strettamente correlata ad altre, dal contenuto analogo, ma più specifico, che verranno nel seguito richiamate.

In una pubblica amministrazione il complesso delle attività è, in via generale, disciplinato da un insieme di norme sostanziali e procedurali. Potrebbe sembrare quindi pleonastico o ridondante ricordare come il rispetto delle norme e dei regolamenti, che in numero sempre crescente disciplinano l'azione amministrativa, costituisca un elemento fondante della strategia di prevenzione della corruzione e della legalità. Così come potrebbe sembrare sufficiente richiamare il rispetto delle disposizioni di leggi e regolamenti per scongiurare i rischi corruttivi. Tuttavia proprio la complessità, farraginosità, ampiezza e incertezza del quadro normativo possono costituire terreno di coltura di comportamenti devianti. Si rende quindi in molti casi necessario adottare misure specifiche che forniscano interpretazioni predefinite delle norme e linee di comportamento che orientino e guidino l'azione della struttura organizzativa e l'esercizio delle funzioni.

In questo senso, la standardizzazione delle procedure e la stesura e pubblicazione di linee guida, assicurando trasparenza e tracciabilità delle decisioni e dei comportamenti, contribuiscono a migliorare la qualità dell'azione amministrativa e a rendere conoscibile e comprensibile da parte dei cittadini e dei

fruttori il "modus operandi" dell'Ente, determinando il presupposto indispensabile per impedire violazioni della regolarità amministrativa su cui possano innestarsi fenomeni corruttivi; inoltre essa può costituire un elemento determinante per condividere all'interno degli uffici prassi operative note alla generalità degli addetti e come tale facilitare anche gli interventi di rotazione resi obbligatori dalla legge 190/2012.

L'adozione di tali misure è di particolare importanza nei procedimenti a forte contenuto discrezionale e in quelli di controllo, specialmente a campione.

Un settore, in particolare, che richiede una previsione di regole generali in materia di controlli è certamente quello della polizia municipale, che ha il proprio "core business" proprio nell'esercizio dell'attività di vigilanza, prevenzione e repressione. Tenendo particolare conto della peculiarità di tale settore la messa a punto di regole operative quanto più possibile generali costituirà un obiettivo dell'anno 2014 (rif. contromisura decentrata).

Nel 2014 si procederà anche a definire una specifica disciplina sulle verifiche di veridicità delle DSU e sulla valutazione di congruità dei redditi dichiarati ai fini dell'accesso ai servizi, prestazioni, provvidenze e agevolazioni. Tale disciplina costituisce un importantissimo strumento finalizzato ad assicurare che l'accesso agevolato alle prestazioni fornite dal Comune sia garantito a soggetti dotati dei necessari requisiti e contiene una innovativa modalità di verifica delle condizioni reddituali dichiarate. Queste attività sono inoltre da ricondurre alle contromisure decentrate individuate nel relativo registro ai numeri 3 e 11.

Con riferimento all'adozione di procedure standardizzate, con particolare rilievo vanno segnalati i protocolli della legalità che il Comune ha sottoscritto in vari settori.

In conclusione della presente disamina, per altro non esaustiva, si precisa che nel quadro di primo livello del Piano l'indicazione della contromisura decentrata 2) "Predisposizione di linee guida operative, protocolli comportamentali e adozione di procedure standardizzate" va in primo luogo intesa, in linea generale, come adozione di misure che assicurino il rispetto degli obblighi normativi.

### **Trasparenza e Anticorruzione** (riferimento contromisura decentrata)

La normativa anticorruzione (Legge 190/2012) individua nel rafforzamento della trasparenza uno degli strumenti principali per la prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione. La trasparenza è intesa come accessibilità totale alle informazioni sull'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. Essa costituisce livello essenziale delle prestazioni relative ai diritti sociali e civili ai sensi dell'art. 117, comma 2 lettera m) della Costituzione ed è assicurata attraverso la pubblicazione nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni delle informazioni riguardanti i procedimenti amministrativi. Le informazioni pubblicate devono essere facilmente accessibili, complete e agevolmente consultabili, pur nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali.

La Legge 190/2012 individua alcune importanti misure a tutela della trasparenza e contiene inoltre

delega al Governo per l'emanazione di apposito decreto di riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

La trasparenza, attraverso la pubblicizzazione di informazioni concernenti l'attività della pubblica amministrazione, consente la conoscenza dell'operato degli enti pubblici in termini di obiettivi prefissati, risultati raggiunti, modalità gestionali utilizzate per il raggiungimento degli obiettivi e relativi costi sostenuti.

Consente pertanto l'esercizio del c.d. "controllo sociale" che viene visto dal legislatore della L. 190/2012 come necessario prerequisite per evitare fenomeni corruttivi o comunque genericamente episodi di devianza rispetto al principio del buon andamento e della corretta gestione. Il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 stabilisce che le Amministrazioni pubbliche adottino il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità con misure collegate agli interventi previsti dal Piano di prevenzione della Corruzione ma, già la Legge 190/2012 chiarisce quali siano le misure fondamentali per la prevenzione di fenomeni corruttivi.

Il comma 15 dell'art. 1 focalizza l'attenzione su bilanci e conti consuntivi e sui costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini. Nel sito "Amministrazione Trasparente" sono stati pubblicati bilanci di previsione e conti consuntivi inserendo un link alla sezione curata dall'Ufficio Bilancio che già conteneva i dati in esame. Per quanto riguarda i costi dei servizi erogati, nel 2014 sarà effettuata una elaborazione dei dati di contabilità analitica fornendo i dati di costo per ciascun centro di responsabilità distinti in costi complessivi e costi di personale, come specificato all'art. 32 del D. Lgs. 33/2013. Tale report sarà reso disponibile alla sezione Amministrazione Trasparente alla voce Servizi erogati.

Questa operazione, pur importante, non esaurisce per altro l'esigenza di disporre di alcune informazioni specifiche relativamente ai costi di opere pubbliche e servizi, e ciò in funzione sia di operazioni di benchmarking che di conoscibilità e conseguente controllo.

Per questo motivo, nel Piano viene previsto che, in particolare per le opere pubbliche, vengano individuati e resi noti i costi unitari di esecuzione. Altro elemento sottolineato nella Legge 190/2012 al comma 29 dell'art. 1 è l'inserimento sul sito web di almeno un indirizzo di posta elettronica certificata cui il cittadino possa rivolgersi per trasmettere istanze e ricevere informazioni circa i provvedimenti e i procedimenti amministrativi che lo riguardano.

L'indirizzo Pec istituzionale generico [protocollo.castrolibero@asmepec.it](mailto:protocollo.castrolibero@asmepec.it) è pubblicato in calce alla home page; inoltre in "Amministrazione Trasparente" è pubblicato l'elenco completo delle Pec attive dell'Amministrazione comunale con indicazione dell'Area di riferimento.

Altra importante misura è la pubblicizzazione dei provvedimenti di: autorizzazione o concessione; scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi; concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati; concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera. Tale previsione contenuta al comma 16 dell'art. 1 della Legge 190/2012 nonché nel decreto legislativo 33/2013 ha sostanzialmente richiesto di dare particolare rilievo alle suddette quattro categorie di provvedimenti individuate come atti gestionali che possono essere interessati da fenomeni corruttivi.

Pertanto, in aggiunta alla pubblicazione all'Albo Pretorio, gli atti rientranti nelle categorie individuate,

devono essere ulteriormente pubblicati, nella forma di una scheda sintetica che riepiloga contenuto, oggetto, spesa prevista ed estremi dei principali documenti contenuti nel fascicolo relativo al procedimento nella sezione "Amministrazione Trasparente".

All'uopo potrebbe essere predisposto apposito programma informatico che consenta di recuperare le informazioni necessarie sui provvedimenti direttamente dal programma del protocollo generale in uso. Con l'aggiunta di alcune informazioni di sintesi il software potrebbe generare in automatico l'elenco dei provvedimenti, offrendo così un importante ausilio agli uffici, e ciò a beneficio del risultato.

Infine il comma 32 dell'art. 1 interviene ulteriormente sull'attività di scelta del contraente nei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture prevedendo che le stazioni appaltanti pubblichino sul proprio sito web una serie di informazioni: struttura proponente, oggetto del bando, elenco operatori invitati a presentare offerte, aggiudicatario, importo di aggiudicazione, tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura, importo delle somme liquidate. Tali informazioni vanno pubblicate, entro il 31 gennaio di ogni anno, tramite tabelle riassuntive.

Vi sono poi altre corpose misure, ancorché non previste nella L. 190/2012 ma inserite come contromisure a carattere centralizzato nel Piano di prevenzione della corruzione (riferimento contromisura centralizzata).

Il Piano richiede di rendere noti i contributi erogati con identificazione del beneficiario; precisamente sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere precisando, come richiesto dall'art. 27 del D.Lgs. 33/2013: dati del soggetto beneficiario, importo del vantaggio corrisposto, norma o titolo alla base dell'attribuzione, nominativo del soggetto responsabile del procedimento amministrativo, modalità seguita per l'identificazione del beneficiario.

Altra contromisura a carattere centralizzato (rif. contromisura è la pubblicizzazione degli incarichi. Per quanto riguarda gli incarichi affidati dall'Ente la sezione "Amministrazione Trasparente" pubblicherà l'elenco degli incarichi pubblicati ai sensi del comma 54 dell'art. 3 della Legge 244/2007 con indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato che costituisce condizione legale di efficacia per procedere alla liquidazione del compenso.

Costituisce invece una novità, in quanto prevista dal D.Lgs. 33/2013 la pubblicazione degli incarichi autorizzati ai dipendenti con indicazione del tipo di incarico autorizzato, della durata presunta del medesimo e del compenso previsto.

Infine la pubblicazione delle Determinazioni dirigenziali: saranno sul sito web all'albo on-line nel testo integrale e non più soltanto per oggetto (riferimento contromisura centralizzata)

Inoltre, se si riuscisse ad introdurre la procedura della determinazione digitale, la pubblicazione riguarderà un atto firmato digitalmente ed avverrà in maniera tempestiva subito dopo l'apposizione del visto di regolarità contabile. Per quanto attiene alle altre numerose misure relative alla trasparenza e integrità si rimanda potranno essere oggetto dello specifico Programma triennale per la Trasparenza e integrità, i cui contenuti, in larga parte, vengono anticipati nel presente Piano.

### **Formazione** (riferimento contromisura centralizzata)

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, avvalendosi del supporto dell'ufficio competente e sentiti i dirigenti che operano nelle strutture più soggette a rischio corruzione, dovrà predisporre il "Piano annuale di formazione", prevedendo, per quanto riguarda la lotta alla corruzione, due livelli di formazione:

un livello generale, rivolto a tutti i dipendenti, riguardante l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale); si prevedono a tal fine in particolare, interventi formativi sui seguenti argomenti: il codice di comportamento; il piano della trasparenza; la corretta stesura degli atti amministrativi; le procedure relative a: gare d'appalto, contratti, affidamento incarichi; le "buone prassi" in relazione al "front office"; il piano anticorruzione in genere;

un livello specifico, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai funzionari addetti alle aree a rischio, con riferimento alle politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione. Gli incontri saranno finalizzati ad esaminare, anche attraverso l'esame di casi pratici, le principali problematiche riscontrate nel corso dello svolgimento delle attività.

Per quanto riguarda in particolare la "formazione generalizzata" si procederà tenendo conto dell'importante contributo che può essere dato dal personale interno

all'amministrazione, prevedendo ove possibile percorsi formativi in e-learning.

Per l'avvio al lavoro e in occasione dell'inserimento dei dipendenti in nuovi settori lavorativi debbono essere programmate ed attuate forme di affiancamento, prevedendo obbligatoriamente per il personale esperto prossimo al collocamento in quiescenza un periodo di sei mesi di "tutoraggio";

Devono avviarsi apposite iniziative formative sui temi dell'etica e della legalità: tali iniziative coinvolgeranno tutti i dipendenti ed i collaboratori a vario titolo dell'amministrazione, dovranno riguardare il contenuto dei Codici di comportamento e il Codice disciplinare e basarsi prevalentemente sull'esame di casi concreti; deve essere prevista l'organizzazione di appositi focus group, composti da un numero ristretto di dipendenti, nell'ambito dei quali vengano esaminate ed affrontate problematiche di etica calate nel contesto dell'amministrazione al fine di far emergere il principio comportamentale eticamente adeguato nelle diverse situazioni;

E' previsto inoltre, per entrambi i livelli di formazione, l'aggiornamento continuo "in progress" rispetto alla documentazione prodotta dai soggetti incaricati di prevenire e contrastare la corruzione a livello nazionale (Dipartimento della Funzione Pubblica e A.N.A.C.).

Si segnala infine che, con l'entrata in vigore del regolamento, approvato con d.P.R. 16 aprile 2013, n. 70, recante "Riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle scuole pubbliche di formazioni" approvato dal Governo lo scorso 21 marzo, la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione è stata ridenominata Scuola Nazionale dell'Amministrazione, S.N.A. ed è stato riorganizzato il sistema pubblico della formazione.

### **Codice di comportamento** (riferimento contromisura centralizzata)

Al Piano per la Prevenzione della Corruzione viene allegato anche il Codice di Comportamento dei dipendenti del Comune di Castrolibero, nel testo già approvato dalla Giunta con deliberazione n. 178 del 30.12.2013, definito previa attivazione di procedura aperta volta all'acquisizione del contributo di cittadini e stakeholder, e dopo aver acquisito il parere obbligatorio del Nucleo di valutazione.

E' noto, infatti, che ai sensi dell'art. 54, commi 1 e 2 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 è stato emanato il D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 (Regolamento recante Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165). Si tratta di un atto di natura regolamentare che il Governo ha definito sulla base delle citate disposizioni legislative, introdotte nel corpo del D. Lgs. n. 165/2001 dalla Legge n. 190/2012, con la finalità " di 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 Codice nazionale contiene una serie di regole di comportamento, in alcuni casi formulate in termini generali, in altri - e ciò con particolare riferimento alle fattispecie in cui è più rilevante il rischio di fenomeni di significativa devianza rispetto al corretto perseguimento dell'interesse pubblico o addirittura di natura corruttiva - contenenti indicazioni piuttosto puntuali degli obblighi di comportamento per i dipendenti pubblici e dei correlativi divieti. A tal proposito si deve osservare che per espressa previsione di legge il Codice dedica una specifica ed articolata disposizione ai doveri dei dirigenti (per il Comune di Castrolibero Titolari di P.O.).

Si segnala, da ultimo, che la violazione degli obblighi di comportamento contenuti nel Codice, ivi compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare.

### **Sviluppo del sistema informatico** (riferimento contromisura centralizzata)

Il sistema informativo è ordinariamente definito come un insieme ordinato di elementi, anche molto eterogenei, che raccolgono, elaborano, scambiano e archiviano dati con lo scopo di produrre e distribuire le informazioni alle persone che ne hanno bisogno, nel momento e nel luogo adatto.

Poiché l'informazione è destinata agli utenti, devono quindi essere precisate le modalità di presentazione dell'informazione: modi, tempo e luoghi di presentazione.

I modi descrivono le modalità di presentazione dell'informazione: il supporto su cui essa viene fornita, l'evento attivatore della sua diffusione (sistematico o per eccezioni), il formato (tabella, relazione, grafico).

I luoghi dove l'informazione deve essere fornita rappresentano, assieme alle sorgenti dei dati, l'elemento determinante per la definizione del processo di produzione dell'informazione: sui luoghi si riflette l'influenza dell'assetto organizzativo e geografico dell'impresa.

I tempi di fornitura dell'informazione stabiliscono la tempificazione della produzione dell'informazione stessa.

I processi di controllo supportabili dal sistema informatico, che rilevano per le finalità di questo documento, sono essenzialmente ripartibili in tre gruppi, in ragione del loro orientamento:

- ✓ Trasparenza verso l'esterno della organizzazione relativamente ad atti od attività
- ✓ Tracciabilità e rintracciabilità delle operazioni poste in essere
- ✓ Monitoraggio dell'andamento di specifici processi.

Trasparenza verso l'esterno della organizzazione relativamente ad atti od attività.

Il Comune di Castrolibero adotta una politica di trasparenza che oltre alle misure previste per legge prevede anche la continuità di pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente degli atti relativi a gare, appalti, concorsi, ben oltre i termini di legge e quelli definiti Da ragioni di stretta funzionalità alle fasi di procedimento (oltre un quinquennio). Tale situazione consente ai cittadini e agli utenti indistinti di attingere in qualsiasi momento informazioni circa impegni, regole e condizioni cui una commessa pubblica o una iniziativa di reclutamento va soggetta, con la possibilità di effettuare confronti e verifiche di coerenza od effettività.

Tracciabilità e rintracciabilità delle operazioni poste in essere termini "tracciabilità" e "rintracciabilità", sebbene spesso utilizzati come sinonimi, identificano due processi speculari i cui tratti sono ben chiariti negli studi di matrice anglosassone, laddove si utilizza il termine tracking per indicare la tracciabilità e tracing per la rintracciabilità.

La tracciabilità/tracking è il sotto-processo che segue la sequenza di atti ed operazioni e fa in modo che, ad ogni stadio attraverso cui passa, vengano lasciate opportune tracce (informazioni). La rintracciabilità/tracing è il processo inverso, che deve essere in grado di raccogliere le informazioni precedentemente rilasciate.

Nel primo caso, il compito principale è quello di stabilire quali agenti e quali informazioni debbano "lasciare traccia"; nel secondo, si tratta principalmente di evidenziare lo strumento tecnico più idoneo a rintracciare queste "tracce" (Indicod - Fondamenti della tracciabilità).

Comune di Castrolibero si dovrà dotare di una disciplina interna di gestione dei flussi documentali e di archiviazione che definisca: la migrazione dei flussi cartacei verso quelli digitali, i livelli di esecuzione, le responsabilità ed i metodi di controllo dei processi e delle azioni amministrative, le modalità di accesso alle informazioni da parte di coloro che ne hanno titolo ed interesse, in attuazione del principio di trasparenza dell'azione amministrativa.

Dovranno anche essere definite regole di integrazione del sistema di posta certificata con il sistema di gestione documentale che escludano la possibilità di una gestione discrezionale e arbitraria della corrispondenza in ingresso attraverso tale canale. Anche questa funzionalità dovrà essere supportata da sistema informatico.

Monitoraggio dell'andamento di specifici processi (riferimento contromisura centralizzata).

I responsabili delle articolazioni organizzative devono provvedere ad individuare i termini per la conclusione dei procedimenti di competenza, anche parziale, e ad effettuare il monitoraggio periodico del loro rispetto con cadenza almeno trimestrale. Tutti i sistemi di gestione del flusso documentale - compresi gli applicativi per le pratiche edilizie, del Suap, anagrafiche e tributarie — dovranno disporre di funzionalità capaci di monitorare i tempi di attraversamento degli iter procedurali integrali e parziali; Il prospetto dei termini di conclusione dei procedimenti e le risultanze consuntive per ciascun anno solare, su cui effettuare il confronto, devono essere trasmesse al Nucleo di valutazione .

**Sistemi di rotazione del personale** (riferimento contromisura centralizzata).

La rotazione del personale addetto alle aree di maggior rischio costituisce una contromisura obbligatoriamente prevista dalle disposizioni di legge.

Essa però si presenta tra quelle di maggior difficoltà attuativa negli enti di piccole e medie dimensioni, come il Comune di Castrolibero, in quanto le esigenze di superare incrostazioni dovute ad una lunga permanenza in funzioni ed attività più esposte si scontrano con altre che non possibile sottovalutare.

In particolare nei settori tecnici, le relative professionalità sono in numero limitato e quindi non facilmente sostituibili; inoltre le esigenze di continuità ed efficace svolgimento dei servizi possono soffrire di cambiamenti di funzionari che hanno maturato un'esperienza significativa che rende sicuramente più fluido l'esercizio delle attività.

Per contrastare tali problematiche si è già accennato in precedenza all'esigenza di dotare gli uffici di linee guida e protocolli comportamentali che definiscano in linea generale il funzionamento degli uffici rispetto ai singoli procedimenti così da disporre di regole operative conosciute e condivise; altro elemento indispensabile è costituito da un programma di formazione che favorisca la diffusione di conoscenze e competenze.

In un contesto così assistito, le operazioni di rotazione potranno essere svolte riducendo al minimo gli eventuali impatti negativi.

Dove non potrà oggettivamente procedersi a rotazione si penserà ad intensificare maggiormente i controlli.

**Incompatibilità e inconfiribilità di incarichi - obblighi di astensione** (riferimento contromisura decentrata). A seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 39/2013 si è posta la necessità di accertare previamente, nel caso di conferimenti di incarichi, l'inesistenza di cause di incompatibilità o inconfiribilità.

L'Amministrazione deve 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.

L'attività informativa deve essere prevista nell'ambito delle iniziative di formazione.

La presente contromisura verrà attuata anche attraverso monitoraggi e richieste di dichiarazioni da effettuarsi da parte dei titolari di posizioni organizzative in ordine all'insussistenza di cause di incompatibilità o inconferibilità.

La disciplina compiuta della presente contromisura è contenuta nel codice di comportamento che altresì definisce procedure e modalità per assicurare il rispetto degli obblighi di astensione .

### **La stesura degli atti amministrativi** (contromisura decentrata)

Nell'ambito delle attività di controllo successivo di regolarità amministrativa si è potuto rilevare che di frequente gli atti amministrativi, in particolare le determinazioni, sono caratterizzati da insufficiente chiarezza espositiva: e ciò perché in alcuni casi troppo sintetici, con richiami o rimandi ad altri provvedimenti e motivazioni poco più che tautologiche ovvero perché in altri casi troppo lunghi, ridondanti e farraginosi, tali da rendere difficile individuare il preciso oggetto della decisione; spesso inoltre gli atti rivelano l'attitudine a riprodurre (talvolta pedissequamente) atti precedenti.

Oltre a promuovere momenti formativi sul tema, la contromisura in esame va considerata di particolare importanza anche ai fini di dare un contenuto più pieno e significativo agli obblighi di trasparenza, quale quello della pubblicazione delle determinazioni.

**Azioni ulteriori e diverse** In conclusione, si ritiene utile ribadire che il presente Piano resta aperto, oltre che agli aggiornamenti che seguiranno ad interventi legislativi o esigenze sopravvenute, anche alle eventuali segnalazioni che perverranno da cittadini ed organizzazioni portatrici di interessi collettivi.

Ai sensi dell'art. 1 c. 14 della l. n. 190 del 2012 il Responsabile della prevenzione della corruzione entro il 15 dicembre di ogni anno redige una relazione annuale che offre il rendiconto sull'efficacia delle misure di prevenzione definite dai P.T.P.C.

Questo documento dovrà essere pubblicato sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione nonché trasmesso al D.F.P. in allegato al P.T.P.C. dell'anno successivo, e dovrà contenere un nucleo minimo di indicatori sull'efficacia delle politiche di prevenzione con riferimento agli ambiti riportati nel PNA.

### **Raccomandazioni:**

E' particolarmente raccomandata un'**azione comunicativa** - dentro e fuori l'amministrazione finalizzata a diffondere un'immagine positiva all'amministrazione e della sua attività; a tal fine, è utile la comunicazione, anche attraverso il sito istituzionale, di buone prassi o di esempi di funzionari valorosi. E' altresì auspicabile che ciascun dirigente, nell'ambito della propria sfera di competenza, segnali all'Amministrazione articoli della stampa o comunicazioni sui media che appaiano ingiustamente denigratori dell'organizzazione o dell'azione dell'amministrazione affinché sia diffusa tempestivamente una risposta con le adeguate precisazioni o chiarimenti per mettere in luce il corretto agire dell'amministrazione. Così pure appare utile la segnalazione di informazioni di stampa su casi di buone prassi o di risultati positivi ottenuti dall'amministrazione affinché se ne dia notizia anche sul sito internet

dell'amministrazione.

E' particolarmente raccomandata un'**azione di sensibilizzazione** e rapporto con la società civile.

L'Amministrazione dovrebbe a tal fine pianificare adeguate misure di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate alla promozione della cultura della legalità. A questo fine, una prima azione consiste nel dare efficace comunicazione e diffusione alla strategia di prevenzione dei fenomeni corruttivi impostata e attuata mediante il P.T.P.C. e alle connesse misure. Considerato che l'azione di prevenzione e contrasto della corruzione richiede un'apertura di credito e di fiducia nella relazione con i cittadini, gli utenti, le imprese che possa nutrirsi anche di rapporto continuo, alimentato dal funzionamento di stabili canali di comunicazione, a tal fine è particolarmente raccomandato l'utilizzo di canali di ascolto in chiave propositiva da parte dei portatori di interesse e dei rappresentanti delle categorie di utenti e di cittadini rispetto all'azione dell'amministrazione e dell'ente, anche al fine di migliorare ed implementare la strategia di prevenzione della corruzione. Le modalità con le quali si attua il raccordo e i canali di collegamento devono essere pubblicizzati in modo da rendere trasparente il processo di rappresentazione degli interessi da parte dei vari portatori.

Il P.T.P.C. del Comune di Castrolibero stato approvato dalla Giunta Municipale con deliberazione n. 14 del 31.01.2014 e deve essere trasmesso esclusivamente per via telematica, secondo istruzioni che saranno pubblicate sul sito del Dipartimento ([www.funzionepubblica.it](http://www.funzionepubblica.it)), sezione anticorruzione. Non è consentita la trasmissione di documenti cartacei.

L'adozione del P.T.P.C., ed i suoi aggiornamenti, devono essere adeguatamente pubblicizzati dall'amministrazione sul sito internet, nonché mediante invio personale a ciascun dipendente e collaboratore. Analogamente in occasione della prima assunzione in servizio.

Letto, approvato e sottoscritto.

Il Segretario Generale

F.to **Dott.ssa Anna Caruso**

Il Sindaco

F.to **GRECO GIOVANNI**

---

E' copia conforme all'originale e si rilascia in carta libera per uso amministrativo e d'ufficio.

Il Segretario Generale

Dott.ssa Anna Caruso

## IL SEGRETARIO GENERALE

VISTO, il D.Lgs. 18/08/2000 n. 267 per come modificato e integrato;

VISTO, in particolare, il Capo I "Controllo sugli atti del Titolo VI;

VISTI gli atti d'Ufficio;

Dispone che la presente deliberazione

- VENGA PUBBLICATA all'Albo Pretorio On-Line per n. 15 (quindici) giorni consecutivi;

- VENGA contestualmente comunicata ai Capi Gruppo Consiliari.

Il Segretario Generale

F.to **Dott.ssa Anna Caruso**

Attesta che la stessa deliberazione

E' STATA DICHIARATA IMMEDIATAMENTE ESEGUIBILE  
(art. 134, comma 4 D.Lgs. n. 267/2000)

Il Segretario Generale

F.to **Dott.ssa Anna Caruso**

---

### CERTIFICATO DI PUBBLICAZIONE

- 1  E' stata pubblicata all'Albo Pretorio On-Line in data 14/02/2014 Reg. n. 196
- 2  E' stata comunicata ai Capi Gruppo in data 14/02/2014 Prot. n. 2047
- 3  E' divenuta esecutiva, dopo il decimo giorno dalla pubblicazione,

Il Responsabile Servizio di Segreteria

**Giuseppe Carbone**