

Piano triennale di prevenzione della corruzione
e per la trasparenza
2018 - 2020

(Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, articolo 1, commi 8 e 9 della legge 60 novembre 2012 numero 190)

1. Analisi del contesto

La prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa *all'analisi del contesto*, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione di Povoletto, in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne.

Un'analisi precisa del contesto esterno di questo ente si trova nel DUP approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 32 del 23.03.2017. In tale sede si legge che:

la struttura economica del comune di Povoletto si basa su una consolidata realtà artigianale e di piccola e media industria. Le realtà economiche stanno attraversando un difficile momento economico; l'Amministrazione, pur con i limiti delle sue competenze è e sarà sempre vicina al mondo delle imprese, sostenendone l'attività per quanto possibile, soprattutto dal punto di vista delle infrastrutture e della programmazione territoriale.

Importante il ruolo dell'agricoltura che, se pur in presenza di un calo di addetti, ha assunto in questi anni dimensioni aziendali sempre più significative, in particolare nel settore vitivinicolo, dell'allevamento intensivo, nonché della tradizionale coltura del mais.

Il tessuto commerciale si basa su piccoli esercizi, mentre c'è un costante apprezzamento dell'offerta eno-gastronomica e ricettiva; in particolare l'aumento della domanda di un turismo alternativo sta favorendo la crescita di attività agrituristiche e bed and breakfast.

Con lo strumento urbanistico approvato, si è voluto rafforzare la possibilità di sviluppo delle attività produttive e commerciali tenendo anche conto della viabilità che interessa il territorio comunale a confine con i comuni di Udine, Remanzacco e Reana del Rojale.

E' inserito in una zona tipicamente agricola, con molti terreni coltivati e numerose aziende agricole e allevamenti di animali. Realtà rurale stanziale da sempre. Pochi al momento gli insediamenti di stranieri.

La popolazione, circa 6000 abitanti, è in realtà suddivisa in 12 frazioni del territorio, quindi non compatta ma molto localizzata. Di qui si denota una certa difficoltà ad avere riscontri univoci.

POPOLAZIONE - -ABITANTI AL 31/12/2017

Abitanti del Comune suddivisi per frazione/maschi e femmine

Capoluogo e frazioni	Maschi	Femmine	Totali	Famiglie	Nati	Morti
Povoletto	541	569	1110	479	6	14
Bellazoa	61	74	135	60	0	1
Belvedere	32	33	65	27	0	0
Grions del Torre	278	248	526	237	4	4
Magredis	126	143	269	114	1	3
Marsure di Sopra	55	58	113	53	1	1
Marsure di Sotto	193	174	367	161	3	0

Primulacco	223	236	459	201	6	5
Ravosa	168	184	352	150	3	2
Salt	435	492	927	413	4	15
Siacco	108	91	199	79	0	0
Savorgnano del Torre	429	469	898	391	5	13
Totali	2649	2771	5420	2365	33	58

Le associazioni, numerose, operano a fianco ed unitamente all'Amministrazione comunale per procurare servizi e benessere della cittadinanza. Importante presenza di una scuola di musica in loco, che all'interno ha anche nota banda musicale. Vi sono poi alcune pro loco operanti fattivamente anche nelle manifestazioni locali e collaborative con le parrocchie.

Quanto al contesto interno, l'ente ha 22 dipendenti suddivisi in tre aree organizzative, ossia amministrativa, economico-finanziaria e tecnica.

L'attuale dotazione organica è:

AREA	UFFICIO	CATEGORIA
AMMINISTRATIVA	1-Segreteria	N.1 CAT.C
	Affari Generali-	
	Giunta-Consiglio	
	Assistenza scolastica	
	Contratti-Contributi	
	Protocollo-Messo	N.1 CAT.C
	Cultura-Biblioteca	N.1 CAT.C.
	2-Demografico	N.2 CAT.C
	Elettorale	
	Statistico	
	Notifiche	
POLIZIA LOCALE	1-Polizia Locale	N.1 CAT.PLB N.2 CAT.PLA
ECONOMICO FINANZIARIA	1-Ragioneria	N.1 CAT.D
	Bilancio	N.3 CAT.C
	Personale/economico	
	Assicurazioni-Assistenza scolastica	
	Mandati-Reversali- -	
	Pagamenti vari	
	Personale/giuridico	
	Tributi	
TECNICO E TECNICO MANUTENTIVA INFORMATICA	Edilizia Privata	N.1 CAT.D
	Informatico	N.3 CAT. C
	Cimiteri-Ambiente	
	Edilizia Pubblica-	N. 6 CAT. B
	Manutenzione del patrimonio	

Come programmazione del fabbisogno, è prevista mano a mano la sostituzione delle persone che lasciano il Comune, senza ulteriori incrementi.

Alle aree tecnica ed economico-finanziaria è preposto un responsabile, nominato annualmente dal Sindaco; per l'area economico-finanziaria - data l'assenza di un titolare di qualifica adeguata - è stato nominato ad interim il

Segretario comunale (dal 13.03.2017), già preposto anche all'area amministrativa.

Si tratta di una struttura mediamente stabile, che recentemente ha subito una riduzione del personale in particolare nell'area amministrativa e contabile -per mobilità n. 1 unità di q.f. D), per raggiunti limiti di servizio n. 1 unità di q.f. C) e per decesso n. 1 unità di q.f. B) per le cui assenze si è cercato di sopperire con il doveroso preventivo iter di mobilità; il personale può definirsi "storico", preparato e molto disponibile. Non vi sono stati nell'ultimo anno procedimenti disciplinari, né ricorsi ad organi giudiziari per gare d'appalto. I cittadini incontrano mediamente disponibilità e non vi sono reclami o esposti presentati.

Il Comune è di piccole dimensioni, pur se non minimali. L'organizzazione può dirsi stabile fino ad ora. Il comune ha aderito all'UTI del Torre e dall'aprile 2016, a cadenza regolare, questa esercita funzioni per i comuni. Pertanto, le assegnazioni delle funzioni all'interno dell'Ente si stanno modificando nel tempo: dal 1 gennaio 2017 le funzioni attività produttive e servizio personale sono svolte dall'UTI Torre, cui il Comune appartiene.

Fra i responsabili ed i collaboratori esiste un buon interscambio, pur essendo il lavoro molto incentrato sui responsabili. In generale, vi è un buono spirito di collaborazione, pur con qualche eccezione che rende complicate le relazioni interne.

Le procedure sono per lo più informatizzate. Soprattutto il protocollo lo è ormai da anni, con buon esito.

Per il 2017 si è inteso informatizzare l'intero procedimento di determinazione, con l'introduzione della firma digitale, attualmente operativa.

Si mira anche a trasmettere i dati ai sensi art. 1 comma 32 legge 190/2012 con modalità informatizzata.

La struttura è collaborativa nell'attuazione delle direttive politiche, sempre molto attiva e laboriosa.

La cittadinanza appare mediamente soddisfatta del servizio fornito, rendendo positive le relazioni esterne.

2 Mappatura dei processi

L'art. 1 comma 9 della legge 190/2012 individua le attività a più alto rischio anticorruzione in macroaree; nell'ambito di dette attività il P.N.A. nella tabella allegato 2 individua le seguenti aree di rischio comuni ed obbligatorie:

A) Area: acquisizione e progressione del personale

1. Reclutamento
2. Progressioni di carriera
3. Conferimento di incarichi di collaborazione

B) Area: affidamento di lavori, servizi e forniture

1. Definizione dell'oggetto dell'affidamento
2. Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento

3. Requisiti di qualificazione
4. Requisiti di aggiudicazione
5. Valutazione delle offerte
6. Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte
7. Procedure negoziate
8. Affidamenti diretti
9. Revoca del bando
10. Redazione del cronoprogramma
11. Varianti in corso di esecuzione del contratto
12. Subappalto
13. Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto

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

1. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an*
2. Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato
3. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an* e a contenuto vincolato
4. Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale
5. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an*
6. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an* e nel contenuto

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

1. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an*
2. Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato
3. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an* e a contenuto vincolato
4. Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale
5. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an*
6. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an* e nel contenuto

Come già effettuato nel PTPC precedente, è stato valutato il rischio delle macroaree e ne è stata effettuata la graduatoria:

	Probabilità	Impatto	Valutazione totale
a) autorizzazione o concessione	16	7	112
b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.	19	12	228
c) sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;	15	8	120

d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del citato decreto legislativo n. 150 del 2009.	15	12	180
--	----	----	-----

In conseguenza è necessario procedere, come effettuato, nella mappatura dei processi, al fine di individuare e rappresentare tutte le principali attività dell'Ente. La mappatura ha carattere strumentale a fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi. L'ANAC, con la determinazione n. 12 del 2015, ha previsto che il Piano triennale di prevenzione della corruzione dia atto dell'effettivo svolgimento della mappatura dei processi.

Per le finalità di prevenzione e contrasto alla corruzione, i *processi di governo* sono scarsamente significativi in quanto generalmente tesi ad esprimere l'*indirizzo politico* dell'amministrazione in carica.

Al contrario, assumono particolare rilievo i *processi* ed i *sotto-processi operativi* che concretizzano e danno attuazione agli indirizzi politici attraverso procedimenti, atti e provvedimenti rilevanti all'esterno e, talvolta, a contenuto economico patrimoniale.

E' bene rammentare che la legge 190/2012 è interamente orientata a prevenire i fenomeni corruttivi che riguardano l'apparato tecnico burocratico degli Enti, senza particolari riferimenti agli organi politici.

La mappatura dei principali *processi* dell'ente è stata effettuata con nota del 2014, nota del gennaio 2016 e determina 495 del 2016 e riportata nel presente piano. In allegato, chi legge può trovare le schede di valutazione del rischio di tutte le attività analizzate.

Nel 2018 si provvederà a completare la mappatura con i processi rimanenti.

3. Gestione del rischio

Il processo di "*gestione del rischio*" si conclude con il "*trattamento*".

Il trattamento consiste nel procedimento "*per modificare il rischio*". In concreto, individuare delle misure per neutralizzare o almeno ridurre il rischio di corruzione.

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

Il PTPC può/deve contenere e prevedere l'implementazione anche di misure di carattere trasversale, come:

1. *la trasparenza*, che costituisce oggetto del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità quale "*sezione*" del PTPC;
2. *l'informatizzazione dei processi* che consente, per tutte le attività dell'Amministrazione, la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce quindi il rischio di "*blocchi*" non controllabili con emersione delle

responsabilità per ciascuna fase (come descritto, in questo Ente il protocollo è informatizzato e si è operato nello stesso senso per le procedure di determinazione e per le schede rese obbligatorie da art. 1 comma 32 legge 190/12);

3. *l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo di dati, documenti e procedimenti* che consente l'apertura dell'Amministrazione verso l'esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull'attività da parte dell'utenza (s'intende creare il registro per l'accesso e disciplinarne le modalità);
4. *il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali* per far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Le misure specifiche previste e disciplinate dal presente sono descritte nei paragrafi che seguono.

4. Formazione in tema di anticorruzione

L'ente è assoggettato al limite di spesa per la formazione fissato dall'articolo 6 comma 13 del DL 78/2010, per il quale:

"a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche [...], per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009.

Le predette amministrazioni svolgono prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione".

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

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

Ove possibile la formazione è strutturata su due livelli:

livello generale, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);

livello specifico, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

La formazione sarà somministrata a tutti i dipendenti, considerata la limitata dotazione organica, a mezzo dei più comuni strumenti: seminari in aula ove organizzati da enti superiori; a questi si aggiungono seminari di formazione *online*, in remoto. Verranno garantite non meno di due ore annue per ciascun dipendente.

5. Codice di comportamento

L'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001 così come modificato dall'art. 1 comma 44 della legge n. 190 del 06.11.2012, ha previsto che il Governo definisse un "*Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*".

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

Il comma 3 dell'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento e questa amministrazione lo ha approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 100 del 12.12.2013 e l'OIV in data 12.12.2013 ha espresso parere in merito.

E' inserita e viene attuata la condizione dell'osservanza del *Codici di comportamento* per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i titolari di organi, per il personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'amministrazione, nonché è prevista la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal codici.

6 Indicazione dei criteri di rotazione del personale

La dotazione organica dell'ente è assai limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione.

Non esistono figure professionali adeguatamente fungibili.

Comunque, l'avvio delle UTI ha comportato modifiche agli incarichi precedenti e si ritiene possano verificarsi ulteriori aggiornamenti nel merito.

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

Sistematicamente in tutti i contratti dell'ente si intende escludere il ricorso all'arbitrato (esclusione della *clausola compromissoria* ai sensi dell'articolo 241 comma 1-bis del decreto legislativo 163/2006 e smi).

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

L'ente applica con puntualità la disciplina recata dagli articoli 50 comma 10, 107 e 109 del TUEL e dagli articoli 13 - 27 del decreto legislativo 165/2001 e s.m.i.

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

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

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

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

Eventuali contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli.

E' fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni, con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.

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

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

Pertanto, s'intende far in modo che ogni contraente e appaltatore dell'ente, all'atto della stipulazione del contratto renda una dichiarazione, ai sensi del DPR 445/2000, circa l'inesistenza di contratti di lavoro o rapporti di collaborazione vietati a norma dell'art. 53 comma 16-ter del d.lgs. 165/2001 e s.m.i.

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

La legge 190/2012 ha introdotto delle misure di prevenzione di carattere soggettivo, che anticipano la tutela al momento della formazione degli organi deputati ad assumere decisioni e ad esercitare poteri nelle amministrazioni.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le segnalazioni vanno inviate al Responsabile della prevenzione della corruzione che ne cura il riserbo utilizzando il modulo di segnalazione approvato con determinazione ANAC n. 6 del 2015 e a disposizione sul sito in

Amministrazione trasparente, Altri contenuti – corruzione, Segnalazione di illecito – whistleblower, Modulo di segnalazione.

12 Sottrazione al diritto di accesso.

Il documento non può essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti, ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a), della l. n. 241 del 1990.

13 Indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere

Sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere, sono elargiti esclusivamente alle condizioni e secondo la disciplina del regolamento previsto dall'articolo 12 della legge 241/1990.

Detto regolamento è stato approvato dall'organo consiliare con deliberazione numero 38 del 30.7.2017.

Ogni provvedimento d'attribuzione/elargizione è prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente nella sezione "*amministrazione trasparente*", oltre che all'albo online e nella sezione "*determinazioni/deliberazioni*".

Ancor prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 33/2013, che ha promosso la sezione del sito "*amministrazione trasparente*", detti provvedimenti sono stati sempre pubblicati all'albo online e nella sezione "*determinazioni/deliberazioni*" del sito web istituzionale.

14 Indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale

I concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del decreto legislativo 165/2001 e del regolamento dell'ente approvato con deliberazione dell'esecutivo numero 47 del 23.02.2000.

Ogni provvedimento relativo a concorsi e procedure selettive è prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente nella sezione "*amministrazione trasparente*".

Ancor prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 33/2013, che ha promosso la sezione del sito "*amministrazione trasparente*", detti provvedimenti sono stati sempre pubblicati secondo la disciplina regolamentare.

15 Monitoraggi

Il monitoraggio circa l'applicazione del presente PTPC è svolto in autonomia dal Responsabile della prevenzione della corruzione.

Ai fini del monitoraggio i dirigenti/responsabili sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.