

UNIONE MONTANA DELLA VAL GALLENCA

PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA

2020 - 2022

Approvato con Deliberazione della Giunta dell'Unione n. 4 del 30.01.2020

PARTE PRIMA

PIANO TRIENNALE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

CAPO I

PREMESSE NORMATIVE GENERALI

Il 6 novembre 2012 il legislatore ha approvato la Legge 06/11/2012, n° 190 recante le disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (di seguito legge 190/2012).

La legge 190/2012 è stata approvata in attuazione dell'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata con Legge 3 agosto 2009 n. 116.

La Convenzione ONU prevede che ciascun Stato debba elaborare ed applicare delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate, adoperarsi al fine di attuare e promuovere efficaci pratiche di prevenzione, vagliarne periodicamente l'adeguatezza e collaborare con gli altri Stati e le organizzazioni regionali ed internazionali per la promozione e messa a punto delle misure. La medesima Convenzione prevede poi che ciascuno Stato debba individuare uno o più organi, a seconda delle necessità, incaricati di prevenire la corruzione e, se necessario, la supervisione ed il coordinamento di tale applicazione e l'accrescimento e la diffusione delle relative conoscenze.

Lo Stato italiano in primo luogo ha individuato l'Autorità nazionale anticorruzione e gli altri organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. L'Autorità nazionale anticorruzione è stata individuata nella Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT ora ANAC), che ha adottato le Linee di indirizzo del Comitato interministeriale per la predisposizione, da parte del Dipartimento della funzione pubblica del Piano Nazionale Anticorruzione. Piano adottato in via definitiva in data 11 settembre 2013.

Nel contempo in data 24 luglio 2013 era intervenuta l'intesa in sede di Conferenza Unificata Stato – Regioni - Città con cui sono state individuate modalità di azione univoche ed omogenee per tutte le Pubbliche Amministrazioni e fissato al 31 gennaio 2014 il termine per l'approvazione, la pubblicazione e la comunicazione al Dipartimento della Funzione Pubblica dei piani adottati dai singoli enti per il triennio 2014-2016.

Sulla base di detta intesa, a livello periferico, la legge 190/2012 impone l'adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione, su proposta del responsabile anticorruzione, individuato per l'Unione Montana della Val Gallena nella persona del Segretario. Peraltro, l'art. 1, comma 8, della L. n° 190/2012 prevede che il piano triennale di prevenzione della corruzione deve essere aggiornato annualmente per i successivi trienni. L'Unione Montana della Val Gallena, ente di recente istituzione, con la deliberazione della Giunta unionale n.35 del 30.11.2016 ha approvato il Piano triennale di prevenzione della corruzione ed il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2016-2018 dando così attuazione alle disposizioni in materia di anticorruzione e trasparenza di seguito elencate:

- Circolare n. 1/2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica;
- Linee di indirizzo dettate dal Piano Nazionale dell'Anticorruzione, approvato dalla C.I.V.I.T (ora ANAC) con delibera n.72/2013;
- D.Lgs n. 33/2013 (“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”);
- Deliberazione CIVIT 4 luglio 2013, n. 50 (“Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità”);
- Dpr n. 62/2013, (“Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del D.Lgs n. 165/2001”);
- Determinazione n. 12 del 28.10.2015 di aggiornamento, per il 2015, del Piano nazionale anticorruzione.

Occorre, inoltre, segnalare che il 28 ottobre 2015 l'Autorità ha approvato la determinazione numero 12 di aggiornamento, per il 2015, del Piano nazionale anticorruzione.

Nello specifico, l'Autorità nazionale anticorruzione ha provveduto ad aggiornare il PNA del 2013 per tre fondamentali ragioni:

- a) in primo luogo, l'aggiornamento è stato imposto dalle novelle normative intervenute successivamente all'approvazione del PNA; in particolare, il riferimento è al DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) il cui l'articolo 19 comma 5 ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica;
- b) la determinazione n. 12/2015 è pure conseguente ai risultati dell'analisi del campione di 1911 piani anticorruzione 2015-2017 svolta dall'Autorità; secondo ANAC "la qualità dei PTPC è generalmente insoddisfacente";
- c) infine, l'aggiornamento del PNA si è reso necessario per consentire all'Autorità di fornire risposte unitarie alle richieste di chiarimenti inoltrate dai professionisti delle pubbliche amministrazioni, nello specifico i esponsabili anticorruzione;
- d) la differenziazione e la semplificazione dei contenuti del PNA, a seconda delle diverse tipologie e dimensioni delle amministrazioni;
- e) l'investimento nella formazione;
- f) l'accompagnamento delle amministrazioni nella predisposizione del PTPC

Secondo l'Autorità la scarsa qualità dei PTPC sconta problemi e cause strutturali che concernono, "da una parte i ruoli e le responsabilità di soggetti che operano nelle amministrazioni e, dall'altra, gli indirizzi del PNA rivolti indistintamente a tutte le amministrazioni".

L'analisi del campione ha evidenziato numerose criticità:

- a) analisi del contesto assente, insufficiente o inadeguata;
- b) mappatura dei processi di bassa qualità;
- c) valutazione del rischio caratterizzata da "ampi margini di miglioramento";
- d) trattamento del rischio insufficiente.

Inoltre, con la determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015 di aggiornamento del PNA, l'Autorità ha stabilito che la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione o dell'ente per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne.

Il PNA del 2013 conteneva un generico riferimento al contesto ai fini dell'analisi del rischio corruttivo, mentre attraverso questo tipo di analisi si favorisce la predisposizione di un PTPC contestualizzato e, quindi, potenzialmente più efficace.

In gran parte dei PTPC esaminati dall'Autorità, l'analisi di contesto è assente o carente: ciò costituisce un elemento critico ai fini della definizione di misure adeguate a contrastare i rischi corruttivi.

Attraverso questo tipo di analisi si favorisce la predisposizione di un PTPC contestualizzato e, quindi, potenzialmente più efficace.

Negli enti locali, ai fini dell'analisi del contesto (esterno), secondo l'ANAC i responsabili anticorruzione possono avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati.

Ai sensi di quanto previsto dall'articolo 1, comma 6, della legge 190/2012, la Prefettura territorialmente competente potrà fornire, su richiesta dei medesimi responsabili, un supporto tecnico "anche nell'ambito della consueta collaborazione con gli enti locali" (ANAC determinazione n. 12/2015).

L'analisi del contesto (interno) è basata anche sulla rilevazione ed analisi dei processi organizzativi. La mappatura dei processi è un modo "razionale" di individuare e rappresentare tutte le attività dell'ente per fini diversi.

La mappatura assume carattere strumentale a fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi. L'effettivo svolgimento della mappatura deve risultare nel PTPC. L'accuratezza e l'eshaustività della mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità dell'analisi complessiva. L'obiettivo è che le amministrazioni e gli enti realizzino la mappatura di tutti i processi. Essa può essere effettuata con diversi livelli di approfondimento.

Il 3 agosto 2016 l'ANAC ha approvato il nuovo Piano nazionale anticorruzione 2016 con la deliberazione numero 831, che ha un'impostazione assai diversa rispetto al piano del 2013. Infatti, l'Autorità ha deciso di svolgere solo "approfondimenti su temi specifici senza soffermarsi su tutti quelli già trattati in precedenza".

Detto piano si caratterizza dunque perché:

- resta ferma l'impostazione relativa alla gestione del rischio elaborata nel PNA 2013, integrato dall'Aggiornamento 2015, anche con riferimento alla distinzione tra misure organizzative generali e specifiche e alle loro caratteristiche;
- in ogni caso, quanto indicato dall'ANAC nell'aggiornamento 2015 al PNA 2013, sia per la parte generale che per quella speciale è da intendersi integrativo anche del PNA 2016;
- approfondisce l'ambito soggettivo d'applicazione della disciplina anticorruzione, la misura della rotazione, che nel PNA 2016 trova una più compiuta disciplina e la tutela del dipendente che segnala illeciti (cd. whistleblower) su cui l'Autorità ha adottato apposite Linee guida ed alle quali il PNA rinvia;
- la trasparenza, oggetto di innovazioni apportate dal decreto 97/2016, per la quale vengono forniti nuovi indirizzi interpretativi, salvo il rinvio a successive Linee guida;
- i codici di comportamento e le altre misure generali, oggetto di orientamenti dell'ANAC successivi all'adozione del PNA 2013, per i quali l'Autorità, pur confermando l'impostazione generale, si riserva di intervenire anche ai fini di un maggior coordinamento.

L'ANAC ha approvato in via definitiva l'aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione 2016 con deliberazione n. 1208 del 22 settembre 2017;

Con deliberazione ANAC n. 1074 del 21 novembre 2018 è stato approvato l'aggiornamento 2018 al Piano nazionale Anticorruzione.

L'ANAC con deliberazione n. 1064/2019 ha approvato l'aggiornamento definitivo 2019 al Piano Nazionale Anticorruzione.

CAPO II

DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1 –Oggetto e finalità

1. Il presente Piano Triennale, attuando le disposizioni di cui alla sopracitata Legge n° 190/2012, individua le misure organizzativo – funzionali, volte a prevenire la corruzione nell'ambito dell'attività amministrativa dell'Unione Montana della Val Gallena.

Art.2 Individuazione del Responsabile e approvazione del Piano.

La figura del Responsabile della Prevenzione della Corruzione è stata interessata in modo significativo dalle modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 97/2016, che ha modificato ed integrato il D.Lgs. n. 33/2013. Infatti, la nuova disciplina è volta ad unificare in capo ad un solo soggetto l'incarico di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e a rafforzarne il ruolo, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri e funzioni idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività. Nell'Unione Montana della Val Gallena le due figure coincidono nella figura del Segretario, come da Decreto del Presidente dell'Ente.

Art. 3 Processo di adozione del P.T.P.C.T.

Il Piano è stato approvato nella sua prima edizione riferita al triennio 2016/2018 con deliberazione della Giunta dell'Unione Montana n.35 del 30.11.2016.

La presente edizione costituisce aggiornamento del precedente piano ed è riferita al triennio 2020/2022.

Il Piano sarà pubblicato sul sito istituzionale, link dalla homepage "Amministrazione Trasparente" nella sezione "Altri Contenuti".

CAPO III

IL PIANO

Art. 4 Analisi del contesto

L'Autorità Nazionale Anti Corruzione ha decretato che la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne (ANAC determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015).

Il PNA del 2013 conteneva un generico riferimento al contesto ai fini dell'analisi del rischio corruttivo, mentre attraverso questo tipo di analisi si favorisce la predisposizione di un P.T.P.C.T. contestualizzato e, quindi, potenzialmente più efficace.

a) Contesto esterno

Negli enti locali, ai fini dell'analisi del contesto esterno, i Responsabili anticorruzione possono avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati.

Di seguito si riportano, pertanto, in estratto i passi più significativi contenuti nella "Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata" trasmessa dal Ministro Alfano alla Presidenza della Camera dei Deputati il 25 febbraio 2015, per la provincia di Torino che è quella di appartenenza del Comune di Prascorsano, sede dell'Unione Montana della Val Gallena:

PROVINCIA DI TORINO

Nella provincia torinese il quadro criminale si presenta particolarmente variegato e complesso, riscontrandosi la contemporanea operatività di organizzazioni delinquenti nazionali e transnazionali, ciascuna specializzata in specifici settori. Con riferimento alla criminalità organizzata di matrice endogena, quella dislocata nella provincia è rappresentata per lo più dal radicamento di qualificate proiezioni locali di cosche calabresi dedite all'estorsione, all'usura, al gioco d'azzardo, al trasferimento fraudolento di valori, al porto ed alla detenzione illegale di armi e, soprattutto, al traffico di sostanze stupefacenti. Gli stessi gruppi delinquenti hanno recentemente affinato le loro capacità operative specializzandosi in altri settori connessi alle sale da gioco illegali, agli apparati videopoker, all'edilizia ed alla movimentazione della terra e degli inerti.

Il quadro d'insieme della criminalità mafiosa di matrice calabrese stanziata nella provincia di Torino, già delineato dalle importanti operazioni "Il Crimine" del 2010 e "Minotauro" del 2011, è stato ulteriormente definito dall'operazione "Colpo di Coda" del 22 ottobre 2012 dell'Arma dei Carabinieri, che ha portato all'arresto di ventidue persone, ritenute responsabili di associazione di tipo mafioso, traffico di sostanze stupefacenti, estorsione, riciclaggio, intestazione fittizia di beni e detenzione illegale di armi; l'indagine ha consentito, altresì, di individuare e disarticolare due locali di "ndrangheta" operanti in Chivasso (TO) e Livorno Ferraris (VC).

Le risultanze di tali attività hanno ridisegnato la mappa e le zone di influenza della "ndrangheta" piemontese ove nell'ambito del capoluogo è insediato il "locale principale", mentre gli altri, sparsi per i quartieri, sono considerati anche "ndrine distaccate" sono stati confermati i legami tra le ramificazioni della "ndrangheta" in Piemonte e la "casa madre" in Calabria.

...

L'inchiesta "Minotauro" ha, altresì, rivelato l'infiltrazione mafiosa delle municipalità torinesi di Chivasso, Leini e Rivarolo Canavese, tanto da comportare per queste ultime due lo scioglimento dei Consigli comunali con appositi D.P.R., rispettivamente del 30 marzo e del 25 maggio 2012.

A Torino, nel Canavese e nel Chivassese si rileva la minore incisività criminale della pur significativa presenza della famiglia "Marando". ...

Nell'area di Chivasso risulta sempre forte la presenza di personaggi legati alla potente cosca "Alvaro" di Sinopoli (RC). Nel Canavese, inoltre, si registra ancora la presenza di soggetti legati e/o appartenenti al gruppo criminale facente capo a Bruno Antonio Iaria che continua ad esercitare l'egemonia sul traffico di armi, di stupefacenti nonché di provenienza furtiva....

Nella zona di Ivrea sono presenti affiliati alle cosche "Alvaro" e "Ierindò", originarie della provincia di Reggio Calabria nonché alla cosca "Mancuso" di Limbadi (VV)

Per quanto riguarda, invece, la Camorra e Cosa nostra, si riscontrano presenze di soggetti, organici a dette compagini criminali, pur in assenza di evidenze circa la loro operatività.....

Su tutto il territorio regionale, ma soprattutto nel capoluogo torinese e nella relativa provincia, sodalizi di matrice etnica, tra i quali si distinguono quelli nigeriani, cui si affiancano anche gruppi criminali maghrebini, albanesi e romeni e di etnia rom, sono dediti ai delitti contro il patrimonio e la persona, allo sfruttamento della prostituzione, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, alle estorsioni, alla contraffazione di marchi ed allo spaccio di sostanze stupefacenti.

In particolare, le organizzazioni nigeriane, ... rivolgono i propri interessi illeciti al traffico ed allo spaccio al minuto di sostanze stupefacenti, anche in sinergia con soggetti italiani e di altre etnie, alla tratta degli esseri umani, allo sfruttamento della prostituzione, alle estorsioni, alle rapine in danno di connazionali ed al falso documentale; hanno, altresì, consolidato uno spiccato profilo imprenditoriale, soprattutto per quel che concerne la gestione di "phone center" "money transfer" ed esercizi commerciali etnici.

La criminalità albanese è connotata da spiccata aggressività e dalla consolidata capacità dei clan di gestire significativi traffici internazionali di sostanze stupefacenti, di fornire servizi d'intermediazione nelle rotte illegali. Risulta attiva nel traffico e nello spaccio di stupefacenti, nella tratta di giovani donne (anche minorenni), connazionali e dell'est europeo finalizzata allo sfruttamento della prostituzione;

si dedica, altresì alla consumazione di furti in abitazione, rapine in ville isolate e ad attività usuarie, anche in collegamento con elementi italiani. Dal punto di vista economico, tali gruppi sembrano riciclare i proventi illeciti derivanti dal traffico di sostanze stupefacenti. Dal punto di vista economico, tali gruppi sembrano riciclare i proventi illeciti derivanti dal traffico di sostanze stupefacenti quasi esclusivamente attraverso operazioni immobiliari poste in essere nelle aree di origine.

La criminalità cinese si caratterizza per un forte senso di appartenenza e per una chiusura pressoché totale agli influssi esterni; si registra la sussistenza di organizzazioni criminali dedite al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, allo sfruttamento della prostituzione e della manodopera, allo spaccio di droga, soprattutto ketamina, il cui uso risulta largamente diffuso....

b) Contesto interno

Per quanto concerne gli organi di indirizzo politico, essi sono costituiti dal Presidente, dal Consiglio e dalla Giunta.

La struttura organizzativa dell'Unione Montana della Val Gallenca è ripartita in tre Aree:

AREA AMMINISTRATIVA

AREA FINANZIARIA

AREA TECNICA

Nell'affrontare il tema del contesto interno, occorre premettere che l'Unione Montana della Val Gallenca, di recente costituzione, presenta una dotazione organica effettiva molto esigua, avendo alla proprie dipendenze, un lavoratore in categoria B3 (collaboratore amministrativo) e un lavoratore in categoria C destinato all'area tecnica.

L'Unione, altresì, per le prestazioni necessarie per l'espletamento dell'attività dell'Ente, si avvale di personale esterno, dipendente di Comuni facenti parte dell'Unione, operante mediante convenzioni ex art. 14 CCNL 2004 o al di fuori dell'orario di lavoro presso l'ente di appartenenza.

La responsabilità dell'Area Tecnica è attribuita con decreto dal Presidente a dipendente operante in Unione mediante convenzione ex art. 14 CCNL 2004.

La responsabilità dell'Area Amministrativa è attribuita con decreto dal Presidente a dipendente di un Comune facente parte dell'Unione, autorizzato a svolgere prestazioni lavorative al di fuori dell'orario di lavoro.

Le funzioni di Responsabile dell'Area Finanziaria sono attribuite al Segretario.

Art. 5 Mappatura dei processi

La mappatura dei processi è un modo "razionale" di individuare e rappresentare tutte le attività dell'Ente per fini diversi. La mappatura assume carattere strumentale a fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi.

L'ANAC, con la determinazione n. 12 del 2015, ha previsto che il Piano triennale di prevenzione della corruzione dia atto dell'effettivo svolgimento della mappatura dei processi.

La predisposizione del Piano rappresenta l'occasione per programmare un percorso di progressivo e costante affinamento degli strumenti di analisi e, conseguentemente, dei rischi connessi ai singoli processi anche grazie al rafforzamento della condivisione con la struttura organizzativa dell'Ente.

5.1. Gestione del rischio

Indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, "aree di rischio".

Ai sensi dell'art. 1, comma 9, della Legge n. 190/2012, sono individuate quali attività a più elevato rischio di corruzione le seguenti:

a) rilascio di autorizzazioni e concessioni;

b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture, 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 18.04.2016 n.50;

c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;

d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'art. 24 del Decreto Legislativo n. 150/2009.

La mappatura dei processi e dei relativi rischi deve tuttavia tenere conto delle funzioni effettivamente svolte dall'Unione. Nell'Ente tali processi possono essere ricondotti alle seguenti aree:

Aree generali

- A.G.1 – Acquisizione e progressione del personale
- A.G.2 – Incarichi e nomine
- A.G.3 – Contratti per affidamento di lavori, servizi e forniture (affidamenti ad evidenza pubblica e diretti)
- A.G.4 – Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
- A.G. 5 – Gestione delle entrate e delle spese
- A.G.6 – Gestione Protocollo

I processi ed i relativi rischi sono individuati nell'allegato " Schede di valutazione del rischio delle attività analizzate"

Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio

La valutazione del rischio deve essere svolta per ciascuna attività, processo o fase di processo mappati. La valutazione prevede l'identificazione, l'analisi e la ponderazione del rischio.

A. L'identificazione del rischio

Consiste nel ricercare, individuare e descrivere i rischi. Richiede che, per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati i possibili rischi di corruzione. Questi sono fatti emergere considerando il contesto esterno ed interno all'Amministrazione, anche con riferimento alle specifiche posizioni organizzative presenti all'interno dell'amministrazione.

B. L'analisi del rischio

In questa fase sono stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (probabilità) e sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (impatto). Al termine, è calcolato il livello di rischio moltiplicando "probabilità" per "impatto".

L'Allegato 5 del PNA, suggerisce criteri per stimare probabilità e impatto e, quindi, per valutare il livello di rischio.

B1. Stima del valore della probabilità che il rischio si concretizzi

Criteri e valori (o pesi, o punteggi) per stimare la "probabilità" sono i seguenti:

- discrezionalità: più è elevata, maggiore è la probabilità di rischio (valori da 1 a 5);
- rilevanza esterna: nessuna valore 2; se il risultato si rivolge a terzi valore 5;
- complessità del processo: se il processo coinvolge più Amministrazioni il valore aumenta (da 1 a 5);
- valore economico: se il processo attribuisce vantaggi a soggetti terzi, la probabilità aumenta (valore da 1 a 5);
- frazionabilità del processo: se il risultato finale può essere raggiunto anche attraverso una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, la probabilità sale (valori da 1 a 5);
- controlli: (valori da 1 a 5) la stima della probabilità tiene conto del sistema dei controlli vigente. Per controllo si intende qualunque strumento utilizzato che sia utile per ridurre la probabilità del rischio. Quindi, sia il controllo preventivo che successivo di legittimità, sia altri meccanismi di controllo utilizzati.

E' stato attribuito un valore/punteggio per ciascuno dei sei criteri elencati per ogni attività/processo esposto al rischio. La media finale rappresenta la "stima della probabilità" (max 5).

B2. Stima del valore dell'impatto

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

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

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

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

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

le pubblicazioni nazionali. Altrimenti punti 0.

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

Attribuiti i punteggi per ognuna delle quattro voci di cui sopra, la media finale misura la "stima dell'impatto". L'analisi del rischio si conclude moltiplicando tra loro valore della probabilità e valore dell'impatto per ottenere il valore complessivo, che esprime il livello di rischio del processo.

C. La ponderazione del rischio

Dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività, si avvia la "ponderazione". In pratica, la formulazione di una sorta di "graduatoria dei rischi", sulla base del parametro numerico "livello di rischio". I singoli rischi ed i relativi processi sono inseriti in una "classifica del livello di rischio".

Le fasi di processo o i processi per i quali siano emersi i più elevati livelli di rischio identificano le aree di rischio, che rappresentano le attività più sensibili ai fini della prevenzione.

D. Il trattamento

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

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

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione deve stabilire le "priorità di trattamento" in base al livello di rischio, all'obbligatorietà della misura ed all'impatto organizzativo e finanziario delle misure stesse.

Il P.T.P.C.T. può/deve contenere e prevedere l'implementazione anche di misure di carattere trasversale, come:
- la trasparenza, che costituisce oggetto del presente P.T.P.C.T. quale "sezione" dello stesso. Gli adempimenti per la trasparenza possono essere misure obbligatorie o ulteriori. Le misure ulteriori di trasparenza sono indicate nel Piano, come definito dalla delibera CIVIT 50/2013;

- l'informatizzazione dei processi consente per tutte le attività dell'Amministrazione la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce, quindi, il rischio di "blocchi" non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;

- l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo dei dati, documenti e procedimenti consente l'apertura dell'Amministrazione verso l'esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull'attività da parte dell'utenza;

- il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali per far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Le attività con valori di rischio maggiori, devono essere prioritariamente oggetto delle suddette misure.

Misure ulteriori possono essere valutate in base ai costi stimati, all'impatto sull'organizzazione e al grado di efficacia che si attribuisce a ciascuna di esse.

L'individuazione e la valutazione delle misure ulteriori può essere compiuta dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione, con il coinvolgimento dei Responsabili per le aree di competenza e l'eventuale supporto dell'OIV (o di analogo organismo), tenendo conto anche degli esiti del monitoraggio sulla trasparenza ed integrità e dei controlli interni.

Le decisioni circa la priorità del trattamento si baseranno essenzialmente sui seguenti fattori:

- livello di rischio: maggiore è il livello, maggiore è la priorità di trattamento;

- obbligatorietà della misura: va data priorità alla misura obbligatoria rispetto a quella ulteriore;

- impatto organizzativo e finanziario connesso all'implementazione della misura.

Art. 6 Misure di riduzione del rischio

1. Sulla base delle analisi effettuate, si è proceduto all'individuazione delle azioni di gestione e prevenzione del rischio, valutando anche il grado di realizzabilità delle stesse. Di seguito vengono elencate in modo aggregato le azioni che sono state individuate. Le misure individuate, inoltre, confluiranno anche negli obiettivi dei piani delle performance. In particolare vengono previste le seguenti azioni:

1,1 Azioni nei meccanismi di formazione delle decisioni

a) nella trattazione e nell'istruttoria degli atti:

- rispettare l'ordine cronologico di protocollo dell'istanza;
- predeterminare, ove possibile e nei casi in cui vi siano collaboratori in numero superiore ad uno, i criteri di assegnazione delle pratiche ai collaboratori, possibilmente tramite attribuzione casuale mediante software;
- rispettare il divieto di aggravio del procedimento;
- distinguere, ove possibile e nei casi in cui vi siano più collaboratori, l'attività istruttoria e la relativa responsabilità dall'adozione dell'atto finale, in modo tale che per ogni provvedimento siano coinvolti almeno due soggetti: l'istruttore proponente ed il funzionario;

b) nella formazione dei provvedimenti, con particolare riguardo agli atti con cui si esercita ampia discrezionalità amministrativa e tecnica, motivare adeguatamente l'atto; l'onere di motivazione dovrà essere tanto più diffuso quanto più è ampio il margine di discrezionalità;

c) per consentire a tutti coloro che vi abbiano interesse di esercitare con pienezza il diritto di accesso e di partecipazione, gli atti dell'ente dovranno ispirarsi ai principi di semplicità e di chiarezza. In particolare, dovranno esser scritti con linguaggio semplice e comprensibile a tutti. Tutti gli uffici dovranno riportarsi, per quanto possibile, ad uno stile comune, curando che i provvedimenti conclusivi dei procedimenti riportino nella premessa sia il preambolo che la motivazione. Il preambolo è composto dalla descrizione del procedimento svolto, con l'indicazione di tutti gli atti prodotti e di cui si è tenuto conto per arrivare alla decisione finale, in modo da consentire a tutti coloro che vi abbiano interesse di ricostruire il procedimento amministrativo seguito. La motivazione indica i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione, sulla base dell'istruttoria.

La motivazione dovrà essere il più possibile precisa, chiara e completa. Ai sensi dell'art. 6-bis della legge 241/90,

come aggiunto dall'art. 1 L. 190/2012, il Responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali ed il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale, dando comunicazione al responsabile della prevenzione della corruzione;

d) per facilitare i rapporti tra i cittadini e l'amministrazione, sul sito istituzionale devono essere pubblicati i moduli di presentazione di istanze, richieste e ogni altro atto di impulso del procedimento, con l'elenco degli atti da produrre e/o allegare all'istanza;

e) nella comunicazione del nominativo del responsabile del procedimento dovrà essere indicato l'indirizzo mail a cui rivolgersi e il titolare del potere sostitutivo ex art. 2 comma 9 bis della Legge 241/90 ;

f) nell'attività contrattuale:

- rispettare il divieto di frazionamento o innalzamento artificioso dell'importo contrattuale;
- ridurre l'area degli affidamenti diretti ai soli casi ammessi dalla legge e/o dal regolamento comunale, solo nei casi in cui non sia possibile utilizzare gli acquisti a mezzo CONSIP e/o del mercato elettronico della pubblica amministrazione (MEPA);
- prevedere la rotazione tra i professionisti negli affidamenti di incarichi di importo inferiore alla soglia della procedura aperta;
- assicurare il confronto concorrenziale, definendo requisiti di partecipazione alle gare, anche ufficiose e di valutazione delle offerte, chiari ed adeguati;
- allocare correttamente il rischio di impresa nei rapporti di paternariato;
- verificare la congruità dei prezzi di acquisto di beni e servizi effettuati al di fuori del mercato elettronico della pubblica amministrazione;
- verificare la congruità dei prezzi di acquisto di cessione e/o di acquisto di beni immobili o costituzione/cessione di diritti reali minori;
- validare i progetti definitivi ed esecutivi delle opere pubbliche e sottoscrivere i verbali di cantierabilità;
- acquisire preventivamente i piani di sicurezza e vigilare sulla loro applicazione.

g) negli atti di erogazione dei contributi, nell'ammissione ai servizi:

- predeterminare ed enunciare nel provvedimento i criteri di erogazione o ammissione;
- h) nel conferimento degli incarichi di consulenza, studio e ricerca a soggetti esterni:
- acquisire il preventivo assenso del Revisore dei Conti ed allegare la dichiarazione resa con la quale si attesta la carenza di professionalità interne;
- i) i componenti le commissioni di concorso dovranno rendere all'atto dell'insediamento dichiarazione di non trovarsi in rapporti di parentela o di lavoro o professionali con i partecipanti alla gara od al concorso, nonché rendere la dichiarazione di cui all'art. 35-bis del D.Lgs. 165/2001;
- j) verifica dei conflitti di interesse anche potenziali in ogni fase di tutti i procedimenti mediante tracciamento dei responsabili delle istruttorie e dei procedimenti.

1.2 Azioni in materia di pubblicità e trasparenza

Il Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come modificato ed integrato dal Decreto Legislativo 25/05/2016, n° 97, approvati rispettivamente dal Governo nell'esercizio della delega contenuta nella legge anticorruzione e nella legge n° 124/2016, introduce significative novità che sono introdotte nel Piano della Trasparenza che costituisce una sezione del presente piano. Si ritiene utile ricordare l'obbligo delle seguenti pubblicazioni on line introdotte dalla normativa anticorruzione in materia di:

- bilanci e conti consuntivi
- autorizzazioni
- concessioni
- attribuzioni vantaggi economici, contributi etc
- concorsi e prove selettive per assunzioni e progressioni
- in materia di scelta del contraente
- costi unitari oo.pp. e produzione servizi erogati ai cittadini
- contratti pubblici
- governo del territorio
- interventi disposti con deroghe alla normativa
- atti di conferimento di incarichi dirigenziali
- dati concernenti redditi e situazione patrimoniale dei titolari degli organi di indirizzo politico.

Sempre in materia di trasparenza, nel sito web deve essere indicato l'indirizzo di posta certificata, cui il cittadino possa trasmettere istanze, e devono essere specificate le modalità con cui lo stesso possa ricevere informazioni sui procedimenti che lo riguardano.

Art. 7 Controllo del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti

Ciascun responsabile di Servizio, di procedimento amministrativo e, in genere, ciascun dipendente, cui è affidata la gestione di un procedimento amministrativo, ha l'obbligo di monitorare il rispetto dei tempi di procedimento di propria competenza, e deve intervenire sulle anomalie che alterano il rispetto dei tempi procedurali. Siffatti casi di anomalia dovranno essere immediatamente comunicati al Responsabile della prevenzione della corruzione

Art. 8 Controllo dei rapporti tra l'Amministrazione ed i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere

1. Ciascun dipendente, destinato all'esercizio delle funzioni indicate, ha l'obbligo di astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività di qualunque consistenza in procedimenti amministrativi, che possano coinvolgere, direttamente o indirettamente, interessi propri o dei loro parenti e affini fino al quarto grado, o dei loro conviventi, o di terzi con i quali, abitualmente, intrattiene frequentazioni, in genere, non per ragioni d'ufficio.

L'obbligo di astensione è assoluto e prescinde da ogni relazione personale in caso di conflitto di interessi, anche potenziale, fermo restando il dovere del dipendente di segnalare ogni situazione di conflitto al Responsabile della prevenzione della corruzione.

2. Ciascun dipendente, destinato all'esercizio delle funzioni indicate, ha l'obbligo di indicare al Responsabile della prevenzione della corruzione, senza indugio, eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra se ed i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti dei soggetti che stipulano contratti con l'Ente, o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere.

Art. 9 -Rotazione degli incarichi.

Si ritiene utile precisare che la struttura organizzativa dell'Unione Montana della Val Gallenca, come già in precedenza evidenziato, è molto esigua e necessita di appoggiarsi anche su personale esterno, che presta la propria opera a vario titolo.

Pertanto, è del tutto evidente che le condizioni organizzative dell'ente non consentono l'applicazione della misura relativa alla rotazione degli incarichi, essendo lo stesso in evidente situazione di sotto organico. Ne consegue che, a mente di quanto previsto nell'Intesa tra Governo, Regioni ed Enti locali per l'attuazione dell'art. 1 commi 60 e 61 della legge 190/2012, siglata in data 24.7.2013 - punto 4 del documento – si dà conto che le condizioni organizzative dell'Unione Montana non consentono la rotazione dei Responsabili di servizio e degli Incaricati di Ufficio.

Qualora e nel solo caso che, in futuro, le condizioni dovessero mutare, allorchè fosse possibile garantire la funzionalità professionale, dovrà essere disposta, previa adeguata formazione, la rotazione degli incarichi, in modo che nessun soggetto sia titolare dell'ufficio per un periodo superiore a un triennio, onde evitare che possano consolidarsi delle posizioni "di privilegio" nella gestione diretta di determinate attività, correlate alla circostanza che lo stesso funzionario si occupi personalmente per lungo tempo dello stesso tipo di procedimenti e si relazioni sempre con gli stessi utenti.

Ricorrendo l'ipotesi del paragrafo precedente, nel caso di posizioni non apicali la rotazione sarà disposta dall'incaricato di posizione organizzativa, mentre per i responsabili di servizio la rotazione sarà disposta dal Presidente. I provvedimenti di rotazione dovranno essere comunicati al Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza, che provvederà a curarne la pubblicazione sul sito dell'ente.

Il Piano nazionale anticorruzione ANAC 2016 prevede al punto 7: "Ove, pertanto, non sia possibile utilizzare la rotazione come misura di prevenzione contro la corruzione, le amministrazioni sono tenute a operare scelte organizzative, nonché ad adottare altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi, quali a titolo esemplificativo, la previsione da parte del dirigente di modalità operative che favoriscono una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l'isolamento di certe mansioni, avendo cura di favorire la trasparenza «interna» delle attività o ancora l'articolazione delle competenze, c.d. «segregazione delle funzioni»".

La condivisione delle attività fra gli operatori dell'Unione Montana è una prassi seguita sin dalle recenti origini dell'Ente, per consentire una informazione dettagliata, nonché per la necessità di interagire tra i diversi uffici, ciascuno per la sua parte di competenza.

Art. 10 - Formazione del personale

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza ha il compito di predisporre, per il triennio considerato, il programma di formazione per i dipendenti addetti ai servizi cui afferiscono i procedimenti indicati al precedente art. 5.

Essendo, come già più volte detto, la dotazione organica dell'Unione Montana pressoché priva di personale, si ritiene ridondante procedere durante il corrente anno alla redazione del programma di formazione, differendo l'adempimento al momento in cui l'Unione Montana avrà finalmente completato la propria struttura organizzativa mediante copertura delle posizioni in organico attualmente vacanti e coperte da personale esterno.

Il responsabile della prevenzione e i funzionari responsabili addetti alle aree a rischio seguiranno dei corsi presso altri soggetti istituzionali e non, volti all'acquisizione di una competenza specifica in materia. Laddove possibile, tutti i dipendenti seguiranno dei corsi a livello generale.

Art. 11- Attività ed incarichi extra - istituzionali.

1.L'autorizzazione di incarichi ai dipendenti, extra-istituzionali (al di fuori dell'Unione) saranno concessi con prudenza e attenzione, anche con riferimento alla durata, secondo le modalità previste da apposita disciplina regolamentare.

2.Per l'attuazione delle azioni di contenimento del rischio si fa riferimento al Codice di Comportamento.

Art. 12 Inconferibilità e incompatibilità per incarichi dirigenziali

1.Il Decreto legislativo 39/2013 ha attuato la delega stabilita dai commi 49 e 50 dell'art. 1 della legge 190/2012, prevedendo fattispecie di:

a) inconferibilità, cioè di preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, nonché a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da

pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico ;

b) incompatibilità, da cui consegue l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico.

2. Tutte le nomine e le designazioni preordinate al conferimento di incarichi da parte dell'Ente devono essere precedute da apposita dichiarazione sostitutiva del designato o del nominato nella quale in ragione del contenuto dell'incarico deve essere asserita l'insussistenza di cause o titoli al suo conferimento.

Art. 13 Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro

In applicazione dell'art. 53, comma 16 ter, del D.Lgs 30.3.2001, n. 165, introdotto dal l'art. 1, comma 42, lettera l), della Legge n° 190/2012, i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'ente nel triennio successivo alla cessazione del rapporto con l'amministrazione, qualunque sia la causa di cessazione (e quindi anche in caso di collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione), non possono avere alcun rapporto di lavoro autonomo o subordinato con i soggetti privati che sono stati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi.

In caso di violazione di questa disposizione, i contratti conclusi e gli incarichi conferiti sono nulli e i soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti non potranno avere rapporti contrattuali né affidamenti da parte dell'ente per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti ed accettati..

In seguito all'entrata in vigore del Decreto Legge n. 90/2014 (art. 19) e a chiusura dei lavori del tavolo tecnico, a cui hanno partecipato il Dipartimento della funzione pubblica, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'ANCI e l'UPI, avviato ad ottobre 2013 in attuazione di quanto sancito in sede di Conferenza unificata del 24/07/2013, è stato formalmente approvato il documento contenente "Criteri generali in materia di incarichi vietati ai dipendenti delle Amministrazioni Pubbliche", con l'obiettivo di supportare le amministrazioni nell'applicazione della normativa in materia di svolgimento di incarichi da parte di dipendenti e di orientare le scelte in sede di elaborazione dei regolamenti e degli atti di indirizzo.

Si rimanda a tali Criteri per l'adozione di norme regolamentari relative all'individuazione degli incarichi vietati ai dipendenti pubblici e si intende procedere in tal senso nella redazione di apposite norme regolamentari.

Art. 14 Il Codice di comportamento

L'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, ha previsto che il Governo definisse un "Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni" per assicurare:

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

Il 16 aprile 2013 è stato emanato il D.P.R. n. 62, recante il suddetto Codice di comportamento.

Il comma 3 dell'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, dispone che ciascuna Amministrazione elabori in proprio Codice di comportamento "con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione".

L'Unione Montana, come detto – è un ente di recente istituzione con una dotazione organica molto esigua.

Riguardo a detto Codice, è in fase di elaborazione il relativo schema. Finita la fase istruttoria il Codice sarà adottato con deliberazione della Giunta dell'Unione

Art. 15 Misure per la tutela del dipendente pubblico che effettua segnalazioni di illeciti (c.d. Whistleblower)

La disposizione contenuta nell'art. 54 bis del DLgs. 165/2001 (c.d. whistleblower) pone tre condizioni:

- la tutela dell'anonimato;
- il divieto di discriminazione nei confronti del denunciante;
- la previsione che la denuncia è sottratta al diritto di accesso (fatta esclusione delle ipotesi eccezionali descritte nel comma 2 del nuovo art. 54 bis d.lgs. n.165 del 2001 in caso di necessità di rivelare l'identità del denunciante).

La tutela di anonimato viene garantita con specifico riferimento al procedimento disciplinare, proteggendo l'identità del segnalante in ogni contesto successivo alla segnalazione.

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

- consenso del segnalante;

- la contestazione dell'addebito disciplinare è fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione;

- la contestazione è fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità è assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato: tale circostanza può emergere solo a seguito dell'audizione.

Inoltre, la tutela dell'anonimato non è sinonimo di accettazione di segnalazione anonima; la segnalazione deve provenire da dipendenti individuabili e riconoscibili.

L'amministrazione considererà anche segnalazioni anonime, ma solo nel caso in cui queste si presentino adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, siano tali cioè da far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati. Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione a seguito di una segnalazione di illecito effettuata all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o al proprio superiore gerarchico:

• deve comunicare al Responsabile della prevenzione, in modo circostanziato, l'avvenuta discriminazione;

il responsabile valuta la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione di quanto accaduto:

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

- all'Ufficio procedimenti disciplinari che, per i procedimenti di propria competenza, valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione.

• può dare notizia dell'avvenuta discriminazione:

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

- al Comitato Unico di Garanzia (C.U.G.); il presidente del C.U.G. deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal Responsabile per la prevenzione;

• può agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione ed all'amministrazione per ottenere:

- un provvedimento giudiziale d'urgenza finalizzato alla cessazione della misura discriminatoria e/o al ripristino immediato della situazione precedente;

- l'annullamento davanti al T.A.R. dell'eventuale provvedimento amministrativo illegittimo e/o, se del caso, la sua disapplicazione da parte del Tribunale del lavoro e la condanna nel merito per le controversie in cui è parte il personale c.d. contrattualizzato;

- il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione dell'immagine della pubblica amministrazione;

Allegato: Schede di valutazione del rischio delle attività analizzate

PARTE SECONDA

PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA

1. Introduzione

La trasparenza dell'attività amministrativa, che costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, è assicurata mediante la pubblicazione, nel sito web istituzionale dell'Ente, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali.

La Legge n. 190/2012 ha fatto del principio di trasparenza uno degli assi portanti delle politiche di prevenzione della corruzione.

Con D. Lgs. 14/03/2013 n. 33 “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni” pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 80 del 5 aprile 2013 è stato operato un riordino in un unico corpo normativo della disciplina sulla trasparenza e sono state emanate nuove e differenti norme in materia, che rendono necessaria l’adozione di un programma adeguato alle modifiche intervenute.

Con il d.lgs. 25/05/2016, n° 97 è stata modificata sia la legge “anticorruzione” che il “decreto trasparenza”. Oggi questa norma è intitolata “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”

La complessità della norma e delle successive linee guida dell’ANAC, emanate solo il 29/12/2016, esigono uno studio approfondito dei vari istituti e, a tal proposito, dovranno essere fatte delle azioni di formazione a supporto dell’implementazione dei vari istituti che, si ricorda, sono:

- l’istituto dell’accesso civico, estremamente potenziato rispetto alla prima versione del decreto legislativo 33/2013;

- l’Amministrazione Trasparente, cioè la pubblicazione, sull’apposita sezione del sito internet della nostra Unione, di documenti, informazioni e dati concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni.

Questi due istituti sono senza dubbio la misura più concreta ed utile al fine dell’implementazione della cultura e delle buone pratiche contro la corruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012.

L’articolo 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal d.lgs. 97/2016 prevede infatti:

“La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche.”. del PNA 2016, l’ANAC dispone che la definizione delle misure organizzative per l’attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza sia parte irrinunciabile del PTPC.

In conseguenza della cancellazione del programma triennale per la trasparenza e l’integrità, ad opera del decreto legislativo 97/2016, l’individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza diviene parte integrante del PTPC in una “apposita sezione”.

Nell’Unione Montana il Piano della Trasparenza costituiva già una sezione del Piano triennale per la Prevenzione della Corruzione 2016-2018, approvato con deliberazione della Giunta dell’Unione n. 35/2016.

Il Responsabile per la trasparenza è individuato nel Segretario dell’Unione

2. Accesso al sito istituzionale

Il sito web è il mezzo primario di comunicazione, il più accessibile ed il meno oneroso, attraverso il quale l’Amministrazione deve garantire un’informazione trasparente ed esauriente sul suo operare, promuovere nuove relazioni con i cittadini e le imprese, pubblicizzare e consentire l’accesso ai propri servizi.

Ai fini dell’applicazione dei principi di trasparenza e integrità, l’ente ha da tempo realizzato un sito internet istituzionale nel quale, in home page, è riportato l’indirizzo PEC istituzionale; nelle sezioni dedicate alle ripartizioni organizzative sono indicati i nominativi sia del responsabile sia del personale addetto alle diverse Aree organizzative e gli indirizzi di posta elettronica ordinaria di ciascun ufficio, fax e telefono.

Ai fini della piena accessibilità delle informazioni pubblicate, nella home page del sito istituzionale è collocata un’apposita sezione denominata “Amministrazione Trasparente” al cui interno sono contenuti i dati, le informazioni ed i documenti pubblicati ai sensi della normativa vigente.

Con riferimento alle categorie di dati da pubblicare, si fa espresso rinvio all’Allegato al presente piano, nel quale sono indicati l’ufficio competente all’individuazione e produzione degli atti soggetti a pubblicazione obbligatoria, i termini di pubblicazione e di aggiornamento. I dati sono inseriti ed aggiornati direttamente dalle strutture organizzative indicate nell’allegato stesso, sotto la diretta responsabilità delle Posizioni Organizzative, che provvedono a verificarne la completezza e la coerenza con le disposizioni di legge.

Ciascun Responsabile è tenuto a verificare l’esattezza e la completezza dei dati pubblicati sul sito istituzionale alla sezione “Amministrazione Trasparente”, ed a provvedere all’eventuale e tempestivo aggiornamento dei dati.

L’aggiornamento di dati, informazioni e documenti deve avvenire secondo quanto disposto dal D.Lgs. 33/2013 e dalle deliberazioni ANAC.

Chiunque ha diritto di accedere direttamente a tutti i documenti, le informazioni ed i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente (art. 3 D. Lgs. 14.03.2013, n. 33).

I documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria possono essere riutilizzati senza ulteriori restrizioni diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità (art. 7 D.Lgs. n. 33/2013).

3. Il nuovo accesso civico

L'11/11/2016, sul sito dell'Autorità Nazionale Anticorruzione è comparso un avviso con cui si dava avvio ad una consultazione pubblica per definire le Linee Guida sull'accesso civico.

Il 29/12/2016 sono state emanate, e pubblicate sul sito dell'ANAC, le linee guida definitive; nei prossimi mesi si dovranno attuare tutte le misure previste di un percorso normativo che ha avuto questi passaggi:

Fino al 2013 nel nostro ordinamento il diritto di accesso agli atti era previsto, oltre che da alcune norme speciali, dagli art. 24 e seg. della legge 07/08/1990, n. 241 e regolamentato dal DPR 12/04/2006, n. 184.

Con l'emanazione del D.Lgs. 14/03/2013 n. 33 è stato introdotto l'accesso civico limitato a tutti gli atti che devono essere pubblicati in Amministrazione Trasparente, cioè sul sito internet istituzionale di questa Unione.

Il D.lgs. 25/05/2016, n.97, modificando il D.lgs.33/2013, introduce l'accesso civico generalizzato, senza alcuna limitazione soggettiva e nei confronti di tutti gli atti della pubblica amministrazione e non solo a quelli di "Amministrazione Trasparente".

3.1 Gli altri diritti di accesso

Va preventivamente sottolineato che la materia del diritto di accesso rimane regolamentata anche da alcune norme speciali, che hanno delineato, dal 1990 in poi una sorta di rivoluzione copernicana della PA, che raggiunge il suo apice con l'accesso civico.

Si è passato dal previgente al 1990 "segreto d'ufficio" opposto a qualsiasi richiesta di informazione dei cittadini, al diritto di accesso per la tutela di una propria posizione soggettiva della legge 241/1990 alla definitiva disposizione rispetto all'accesso generalizzato a tutti gli atti senza alcuna motivazione del Dlgs 33/2013.

In questo contesto di riforma "continua e permanente" della PA rimangono ancora applicabili i seguenti istituti:

3.2 Il diritto di accesso del consigliere dell'Unione

Previsto dal D.Lgs. 18/08/2000 n. 267: "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali": Art. 43 - Diritti dei consiglieri.

I consiglieri dell'Unione hanno diritto di ottenere dagli uffici dell'Unione, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge.

3.3 Accesso ai propri dati personali detenuti da chiunque in una banca dati cartacea o informatica Previsto dal D.Lgs. 30/06/2003 n. 196: "Codice in materia di protezione dei dati personali": Art. 7 -

Diritto di accesso ai dati personali ed altri diritti.

Ciascuno, nei confronti di chiunque, ha diritto di ottenere la conferma dell'esistenza o meno di dati personali che lo riguardano, anche se non ancora registrati, e la loro comunicazione in forma intelligibile.

3.4 Accesso dell'avvocato ai dati della PA per le indagini difensive Previsto dal Codice di Procedura Penale: art. 391-quater - Richiesta di documentazione alla pubblica amministrazione.

Ai fini delle indagini difensive, il difensore può chiedere i documenti in possesso della pubblica amministrazione e di estrarne copia a sue spese; l'istanza deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o lo detiene stabilmente.

In caso di rifiuto da parte della pubblica amministrazione, il difensore può richiedere al PM che si attivi e che l'accesso venga ordinato dal GIP.

3.5 Accesso ambientale

Previsto dal D.Lgs. 19/08/2005 n. 195 - Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale: Art. 3 - Accesso all'informazione ambientale su richiesta.

Si intende "informazione ambientale": qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente lo stato degli elementi dell'ambiente.

Secondo questo decreto la P.A. deve rendere disponibile l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse. Il decreto spiega e disciplina questo importante diritto dei cittadini.

3.6 Accesso sugli appalti

Previsto dal D.Lgs. 18/04/2016 n. 50 – cosiddetto: “Nuovo codice degli appalti”: Art. 53 - Accesso agli atti e riservatezza.

Il diritto di accesso agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, ivi comprese le candidature e le offerte, è disciplinato dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241. Il diritto di accesso agli atti del processo di asta elettronica può essere esercitato mediante l'interrogazione delle registrazioni di sistema informatico che contengono la documentazione in formato elettronico dei detti atti ovvero tramite l'invio ovvero la messa a disposizione di copia autentica degli atti.

L'ANAC e gli altri organismi ministeriali stanno mettendo a punto un sistema centrale per costituire una banca dati su tutte le forniture pubbliche.

3.7 Accesso e riservatezza dei dati personali

Il legislatore ha previsto, sia nell'accesso civico che in quello ordinario, la notifica ai controinteressati, che si basa sull'art. 3 del D.P.R. 12-4-2006 n. 184 - Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi e ha posto dei limiti alla pubblicazione di dati personali, quali, ad esempio, la corresponsione di contributi per ragioni di salute.

Ogni cittadino che ritiene violati i suoi diritti di riservatezza su suoi dati che altri cittadini o altre amministrazioni hanno interesse a visionare, potrà in ogni momento opporsi con un'adeguata e motivata nota all'Unione.

3.8 L'accesso civico generalizzato

Con la nuova definizione, l'accesso civico si configura come diritto ulteriore sia al diritto di accesso che all'amministrazione trasparente, nel senso che è molto più ampio per diventare generalizzato nei confronti di ogni “documento, informazione o dato” detenuto dalla pubblica amministrazione. In questo caso dunque:

Basta un'istanza senza motivazione

Non serve indicare alcun interesse personale per tutelare una situazione giuridicamente rilevante

3.9 Le esclusioni all'accesso civico generalizzato

Il novellato D. Lgs. n° 33/2013 ha previsto delle cautele, che vedremo nel seguito, ma ha anche ulteriormente previsto, all'art. 5 bis comma 6:

“Ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui al presente articolo, l'Autorità nazionale anticorruzione, [...], adotta linee guida recanti indicazioni operative.”

Le linee guida dell'ANAC sono state emanate con deliberazione 1309 del 29.12.2016, pubblicate sulla G.U. n. 7 del 10.1.2017.

3.10 L'esercizio dell'accesso civico – l'istanza

L'obbligo, previsto dalla normativa vigente in capo all'Unione e alle altre pubbliche amministrazioni, di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione.

Il diritto di accesso civico generalizzato prevede inoltre il diritto di accedere direttamente ad ulteriori documenti o informazioni semplicemente “detenute” dall'Unione.

È necessario che il cittadino faccia un'istanza di accesso civico, con cui identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti. Per l'istanza la norma non richiede motivazione e può essere trasmessa alternativamente con le modalità di cui all'art. 38 del DPR 28/12/2000 n. 445 (cartacea con firma di fronte al dipendente addetto o con allegata copia del documento di identità) o con quelle degli artt. 64 e 65 del D.Lgs. 07/03/2005 n. 82 (Istanze e dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica).

3.11 L'avvio del procedimento e la chiusura “semplice”

L'ufficio protocollo dell'Unione a cui perviene l'istanza, salvo che non venga subito presentata al dipendente addetto, dovrà trasmetterla tempestivamente al responsabile del procedimento, che andrà individuato tra:

- l'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ove l'istanza abbia a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria” Costui dovrà adottare, alternativamente, una delle tre opzioni:
- Rigettare la stessa per manifesta improcedibilità ex art. 2 della legge 07/08/1990, n. 241
- Accogliere immediatamente l'istanza.
- Dare avvio al procedimento per il reperimento delle informazioni/atti e informare gli eventuali Controinteressati

Al comma 5 dell'art. 5 del D.lgs. 14/03/2013, n. 33, come modificato ed integrato viene previsto che:

“Fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria, l'amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione”.

I diritti che l'Unione deve tutelare avvisando i controinteressati sono:

- la protezione dei dati personali;
- la libertà e la segretezza della corrispondenza;
- gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

L'accesso civico è denegato inoltre con provvedimento motivato quando è necessario tutelare:

- la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
- la sicurezza nazionale;
- la difesa e le questioni militari;
- le relazioni internazionali;
- la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
- la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;
- il regolare svolgimento di attività ispettive.

3.12. La chiusura del procedimento dopo l'avviso ai controinteressati

Il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati.

Il provvedimento finale deve essere motivato e deve avere l'indicazione dei soggetti e delle modalità di effettuare ricorso.

Potrebbe essere necessario né accogliere pienamente né denegare completamente l'istanza; in analogia con il diritto di accesso, si potrà con un apposito provvedimento da notificare/inviare a chi ha fatto l'istanza:

- Differire ad altro momento il rilascio di quanto richiesto;
- Limitare il rilascio solo ad alcuni degli atti e provvedimenti richiesti

3.13. La segnalazione dell'omessa pubblicazione

Ogni inadempimento degli obblighi di pubblicazione sul sito dell'Amministrazione trasparente ha un suo responsabile, che potrà subire per detta mancanza quanto prevede l'art. 43 del D.lgs. 14/03/2013, n. 33 come modificato ed integrato dal D.Lgs n. 97/2016.

In particolare qualora detti inadempimenti siano particolarmente gravi (la norma non spiega quali siano i parametri di gravità), il responsabile della trasparenza “segnala i casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi in materia di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, all'ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare. Il responsabile segnala altresì gli inadempimenti al vertice politico dell'amministrazione, all'OIV ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.”

3.14 Il titolare del potere sostitutivo

Come noto, “l'organo di governo individua, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia” (articolo 2 comma 9-bis della legge 241/1990, comma aggiunto dal DL 5/2012 convertito dalla legge 35/2012).

Il costante rispetto dei termini di conclusione del procedimento amministrativo, in particolare quando avviato su “istanza di parte”, è indice di buona amministrazione ed una variabile da monitorare per l'attuazione delle politiche di contrasto alla corruzione.

Decorso infruttuosamente il termine per la conclusione del procedimento, il privato cittadino, che con domanda ha attivato il procedimento stesso, ha facoltà di rivolgersi al titolare del potere sostitutivo affinché, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario.

PARTE FINALE

1- Collegamento con il Piano della Performance

I contenuti della sezione sono coordinati con gli obiettivi indicati nel presente Piano e inseriti nel Piano delle Performance. Il Piano della performance è il principale strumento che la legge pone a disposizione dei cittadini perché possano conoscere e valutare in modo oggettivo e semplice l'operato delle amministrazioni pubbliche. Il piano delle performance, predisposto annualmente dall'Unione deve contenere ed indicare specifici obiettivi in materia di trasparenza in capo a tutti i servizi comunali.

Il Nucleo di Valutazione o l'OIV ha il compito di promuovere, supportare e garantire la validità metodologica del sistema di misurazione e valutazione e trasparenza della performance, nonché la sua corretta applicazione. È affidato in particolare alla figura del Nucleo di valutazione o l'OIV il compito di promuovere, supportare e garantire la validità metodologica dell'intero sistema di misurazione, valutazione e trasparenza della performance, nonché la sua corretta applicazione. In tale veste il Nucleo di valutazione o l'OIV verifica anche la coerenza tra gli obiettivi previsti nel piano della prevenzione della corruzione e quelli indicati nel Piano della performance, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori ai fini della misurazione e valutazione delle performance del Responsabile della prevenzione della corruzione e della Trasparenza e dei Responsabili di settore per gli obblighi tempestivi di trasmissione dei dati.

Nel termine del triennio di valenza del P.T.P.C. si cercherà di completare, nell'ambito delle risorse a disposizione di questa Amministrazione, il sistema di monitoraggio attraverso un sistema di reportistica che permetta al responsabile della prevenzione di verificare costantemente l'andamento dell'attuazione del Piano, dando così la possibilità, allo stesso, di poter intraprendere le iniziative necessarie ed opportune nel caso occorressero delle modifiche.

I report dovranno essere predisposti dai responsabili di posizione organizzativa, ognuno per la propria area di appartenenza.

Allegato: Obblighi di pubblicazione con indicazione uffici responsabili della pubblicazione