

## Parte II

### I contenuti del Piano

#### 1. Analisi del contesto

L'Autorità nazionale anticorruzione 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

##### 1.1. 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.

Dalla “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 (non è stata reperita una Relazione più recente), disponibile alla pagina web:

[http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=038&tipologiaDoc=elenco\\_categoria](http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=038&tipologiaDoc=elenco_categoria) ,per la provincia di Udine si può leggere quanto segue

“Il territorio provinciale, importante crocevia collocato alle porte della Slovenia e dell'Austria, è caratterizzato da una fervente attività economica, soprattutto di piccola imprenditoria, ed è interessato da ingenti investimenti relativi alla realizzazione di grandi opere quali, ad esempio, la costruzione della terza corsia dell' autostrada A 4 per la quale si è provveduto ad appaltarne alcuni lotti.

Particolare attenzione viene data a tale opera poiché costituisce un' attrattiva per gli investimenti dell' economia illegale mafiosa in un territorio caratterizzato da una forte spinta alla ripresa economica. In passato sono emersi riscontri positivi in ordine a tentativi d' infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici.

Sebbene non si registrino forme organizzate di criminalità di tipo mafioso, si segnala, nel territorio, la presenza di alcuni soggetti, collegati a Cosa nostra palermitana ( " Palermo-Acquasanta" ), che potrebbero fornire supporto logistico, al fine di favorire la latitanza di affiliati, e consentire il reinvestimento dei proventi illeciti in attività economiche legali. Nella zona del tarvisiano e a Lignano Sabbiadoro si sono registrate presenze di soggetti legati alla criminalità

campana, impiegati nella gestione di attività economiche, in particolare elementi riferibili ai clan " D'Alterio-Pianese" di Qualiano (NA).

Si conferma, inoltre, la presenza di soggetti collegati alle cosche di 'ndrangheta " Gallace" di Guardavalle (CZ) e " Gallelli" di Badolato (CZ). Recenti sviluppi investigativi hanno accertato la presenza di elementi affiliati ai Mancuso di Limbadi (VV ), così come è emerso dall' operazione " Insider Dealing" , eseguita dalla Guardia di Finanza il 7 marzo 2013 nelle province di Vibo Valentia e Udine, che ha condotto al sequestro di beni mobili ed immobili per un valore di

35.000.000 euro, all' esecuzione di 10 provvedimenti di fermo e alla denuncia a piede libero di ulteriori 125 soggetti, affiliati, appunto, alla citata consorteria criminale calabrese, ai quali sono stati contestati numerosi reati, tra cui estorsione, minaccia e ricettazione, posti in essere con le modalità di cui all' art. 7 del D.L. n. 152/91.

Infine, si è registrata la presenza, nella provincia, di elementi collegati ai clan baresi " Stramaglia" e " Di Cosola" , già dediti al traffico degli stupefacenti.

Così come già emerso nelle altre province friulane, il territorio di questa provincia, per la sua peculiare posizione geografica, fa registrare attività illecite a carattere transnazionale quali il traffico di stupefacenti e di autovetture, il favoreggiamento dell' immigrazione clandestina, lo sfruttamento della prostituzione e il contrabbando di tabacchi lavorati esteri. Tali attività risultano a prevalente appannaggio di sodalizi criminali stranieri, talvolta di composizione multi-etnica e in cooperazione con italiani.

Il traffico di stupefacenti, in particolare, risulta gestito, oltre che da italiani, principalmente da albanesi, sempre più organizzati in questo specifico settore, da afgani, brasiliani, africani (nigeriani e ghanesi) e filippini. Si sottolinea, inoltre, come si stiano diffondendo pericolose droghe sintetiche.

Soggetti di etnia cinese risultano attivi nel favoreggiamento e nello sfruttamento della prostituzione, esercitata da connazionali, prevalentemente all' interno di centri massaggi. Tale etnia, inoltre, si conferma attiva anche nell' introduzione clandestina di merce contraffatta, proveniente principalmente dalla Cina.

Nella provincia si segnalano, inoltre, sequestri di tabacchi lavorati esteri immessi nel territorio nazionale a mezzo di autovetture e/o furgoni ad opera di cittadini dell' Est-Europa, in particolare polacchi e ucraini.

La commissione dei reati contro il patrimonio è prevalentemente legata alla presenza di numerosi nomadi appartenenti alle etnie " Rom" e " Sinti" . I furti (perpetrati anche in esercizi commerciali) risultano ad appannaggio di cittadini dell' Europa dell' Est (in particolare bosniaci).

Si segnala, inoltre, l' indebita percezione di contributi comunitari e nazionali per complessivi euro 95.773.582,33 da parte di una società operante nel settore della chimica, che ha portato al deferimento di 14 soggetti, 12 dei quali pubblici ufficiali.

Nel 2013 nella provincia sono state eseguite, in totale, 95 operazioni antidroga e sono stati sequestrati 114,65 kg. di sostanza stupefacente. Nell' arco del medesimo anno, le persone deferite all'A.G. sono state in tutto 374, di cui 128 stranieri (34%).

La delittuosità complessiva nel 2013, rispetto all' anno precedente, è in aumento del 3,9%.

Si segnalano un aumento delle rapine (+37,3%) rispetto al 2012 ed un aumento dei furti in abitazione (+22,6%). Anche l' azione di contrasto, che ha interessato per il 43,7% soggetti stranieri, ha fatto segnare un incremento del 18,5% rispetto al 2012. Gli stranieri denunciati sono in aumento del 38,4%.

I furti di rame hanno fatto registrare, nel 2013, un incremento del 16,2% rispetto all' anno precedente. Anche l' azione di contrasto è in aumento; le persone denunciate nel 2013 sono state 34 rispetto alle 15 del 2012."

Con riferimento, invece, al tessuto economico del Comune, si evidenzia che a Martignacco insiste il più grande complesso commerciale del Triveneto, denominato "Città Fiera". Aperto nel dicembre 1992, è stato successivamente oggetto di una serie di ampliamenti sia nella consistenza dei fabbricati e dei parcheggi, che delle attività commerciali e di quelle dedicate ad altre funzioni, fino al più recente ampliamento attivato nel novembre 2015.

Le superfici lorde assommano a mq. 103.615,49, comprensive delle attività di commercio al dettaglio, delle attività di somministrazione e ristoro, del cinema e delle attività di servizio alla persona e paracommerciali, delle attività direzionali.

Le attività di commercio al dettaglio comprendono complessivamente superfici di vendita autorizzate per totali mq. 54.554, di cui mq. 3.744 del settore merceologico alimentare, mq. 45.234 del settore merceologico non alimentare e mq. 5.576 del settore merceologico non alimentare a basso impatto.

Nel complesso commerciale sono attive n. 33 attività di somministrazione e ristoro, n. 9 attività di servizi ed artigianali, n. 1 attività all'ingrosso di cartoleria, n. 2 edicole, n. 2 parafarmacie, n. 1 tabacchino, n. 1 sala giochi, n. 1 attività di «bingo» e sala scommesse e n. 201 attività commerciali al dettaglio.

Il numero di presenze annue di visitatori del complesso commerciale è stimato in circa 8,5 milioni di unità.

Inoltre, sul nostro territorio ha sede la Fiera di Udine (Udine e Gorizia Fiere s.p.a.) , Ente che svolge un'intensa attività fieristica organizzando e ospitando manifestazioni ed eventi di carattere regionale, nazionale e internazionale in diversi settori (edilizia; arredamento; agricoltura; agroalimentare, ristorazione, turismo e territorio; sport e tempo libero; artigianato e regalo natalizio; formazione e imprenditorialità giovanile; spettacolo; innovazione a servizio delle imprese).

## **1.2. Contesto interno**

L'attuale struttura organizzativa del Comune è stata definita con la deliberazione della giunta comunale numero 192 del 2009 e da ultimo modificata con deliberazione n. 136/2011. Con deliberazione 121 del 25.09.2017 è stata effettuata la rideterminazione della dotazione organica ai sensi della L.R. 18/2015.

La dotazione organica è disponibile sul sito dell'Amministrazione, nella sezione "Amministrazione Trasparente" – Sotto-sezione "Personale"

La struttura è ripartita in Aree. Al vertice di ciascuna Area è posto un dipendente di categoria D, Titolare di Posizione Organizzativa.

Attualmente la struttura è suddivisa nelle Aree seguenti:

**Area Amministrativa e delle Politiche Sociali** (responsabile Anna Coseano);

**Area Economico Finanziaria e Tributi** (responsabile Sandra Burba);

**Area Lavori Pubblici, Manutenzione e Ambiente** (responsabile Angelo Schiratti);

**Area Urbanistica, Edilizia Privata e Attività Produttive** (responsabile Andrea Giorgiutti);

**Area Polizia Locale** (in convenzione con il Comune di Passignano di Prato, responsabile Michele Mansutti).

Al 01.01.2018, oltre ai 5 responsabili, il comune dispone di 27 dipendenti impiegati sia con contratti a tempo pieno che a tempo parziale. Il Comandante della Polizia Locale e altri 3 addetti al servizio prestano la loro opera anche nel Comune di Passignano di Prato in forza di una convenzione per la gestione associata.

Si è avuta notizia pochi giorni orsono che è in corso un'indagine penale a carico di tre dipendenti dell'Ente in relazione ad una presunta omissione d'atti d'ufficio. Al momento non si ravvisa la necessità di adottare alcuna misura specifica, in attesa che il giudice si pronunci sull'opposizione all'archiviazione presentata dal querelante.

L'Ente ha deliberato la non adesione all'UTI Friuli Centrale, per cui sta gestendo in proprio o in convenzione con altri Enti i vari servizi (ricordiamo le convenzioni con Passignano di Prato per il servizio di polizia locale e per la centrale unica di committenza).

### **1.3. 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 richiede una mappatura di tutti i macro processi svolti e delle relative aree di rischio, "generalisti" o "specifiche", cui sono riconducibili.

L'Amministrazione ha approvato con deliberazione consiliare n 16/2014 il Regolamento per la determinazione dei tempi procedurali, provvedendo, di fatto, ad una mappatura dei procedimenti amministrativi di propria competenza.

E' stata predisposta l'allegata tabella al Piano, con l'individuazione di un numero significativo di processi per i quali sono stati individuati i possibili rischi, la loro valutazione e ponderazione, con indicate le possibili azioni/misure da porre in essere per circoscrivere il più possibile il loro avverarsi. Tali azioni/misure sono aggiuntive rispetto a quelle individuate nei successivi capitoli 3,4 e 5 di questa Seconda Parte del Piano.

## **2. Processo di adozione del PTPC**

## **2.1. Data e documento di approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo**

L'esecutivo ha approvato il primo piano triennale a valere sugli anni 2014-2016 con deliberazione n. 11 del 27.01.2014. Per il triennio 2015-2017 si è provveduto con deliberazione giuntales 7/2015. Per il triennio 2016-2018 si è provveduto con deliberazione giuntales 9 del 25.01.2016. Per il triennio 2017-2019 con deliberazione giuntales n.18 del 30.01.2017.

## **1.2. Attori interni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano, nonché canali e strumenti di partecipazione**

Il Piano è stato redatto dal Segretario Comunale –RPC, con il contributo dei vari Responsabili di Servizio che, ognuno per la propria parte, hanno formulato, seppur informalmente, osservazioni/suggerimenti.

## **1.3. Individuazione degli attori esterni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione**

Si è cercato di coinvolgere anche i soggetti esterni all'Amministrazione (cittadini, sindacati, associazioni di categoria, ecc.) mediante la pubblicazione di un avviso pubblico (prot. 21421 del 21.12.2017) dal 21 dicembre al 15 gennaio c.a. Entro i termini non sono pervenuti contributi

## **1.4. Indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano**

Il Piano sarà pubblicato sul sito istituzionale, link dalla homepage "*amministrazione trasparente*" nella sezione "*Legge anticorruzione 190/2012*", a tempo indeterminato sino a revoca o sostituzione con un Piano aggiornato.

## **2. Gestione del rischio**

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

Sono ritenute "aree di rischio", quali attività a più elevato rischio di corruzione, le attività che compongono i procedimenti riconducibili alle macro **AREE** seguenti:

**AREA A** – acquisizione e progressione del personale (concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione in carriera).

**AREA B** – affidamento di lavori servizi e forniture (procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture).

**AREA C** - provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (autorizzazioni e concessioni).

**AREA D** - provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati).

**AREA E** – Provvedimenti di pianificazione urbanistica ed attuativa, gestione del processo di irrogazione delle sanzioni per violazioni del Codice della Strada, gestione delle entrate, raccolta e smaltimento rifiuti, accertamento e controllo abusi edilizi

### **2.2. 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.

#### L'identificazione del rischio

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

I rischi sono identificati:

- ✓ attraverso la consultazione ed il confronto tra i soggetti coinvolti, tenendo presenti le specificità dell'ente, di ciascun processo e del livello organizzativo in cui il processo si colloca;
- ✓ valutando i passati procedimenti giudiziari e disciplinari che hanno interessato l'amministrazione;
- ✓ applicando i criteri di discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo, economico e di immagine.

### 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.

### 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 0 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 e il controllo di gestione, sia altri meccanismi di controllo utilizzati.



### Stima del valore dell'impatto

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

- ✓ **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 della 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.

### La ponderazione del rischio

Dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla "*ponderazione*". In pratica la formulazione di una sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico "*livello di rischio*".

I singoli rischi ed i relativi processi sono inseriti in una "*classifica del livello di rischio*". Le fasi di processo o i processi per i quali siano emersi i più elevati livelli di rischio identificano le aree di rischio, che rappresentano le attività più sensibili ai fini della prevenzione.

### 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 misura stessa.

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

- ✓ la trasparenza;
- ✓ 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 “*misure*” specifiche, oltre a quelle puntualmente indicate nell’allegata tabella contenente la mappatura dei processi, sono descritte nei successivi paragrafi:

3. Formazione; 4. Codice di comportamento; 5. Altre iniziative (paragrafi 5.1. e seguenti).

### **3. Formazione in tema di anticorruzione**

#### **3.1. Formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione**

Si rammenta che gli oneri per la formazione in materia di anticorruzione sono esclusi dal limite di spesa fissato dall'articolo 6 comma 13 del DL 78/2010 (50% della spesa 2009), come affermato nella deliberazione 276/2013 della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna

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.

Nel corso del 2017 si è provveduto con un corso on-line.

#### **3.2. Individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione**

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

#### **3.3. Individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione**

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

#### **3.4. indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione**

Potranno essere oggetto della formazione sia il "ripasso" della normativa in termini generali (legge 190/2012, d.lgs. 33/2013, d.lgs. 97/2016) sia eventuali argomenti specifici, correlati ad effettive esigenze operative.

#### **3.5. indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione**

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

### **3.6. Quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione**

Si valuterà in relazione alle esigenze. Perlomeno i TPO dovranno seguire un corso - anche online - di minimo 1 ora

## 4. Codice di comportamento

### 4.1. Adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici

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 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 "*con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione*".

Con deliberazione di Giunta Comunale n.196 del 27.12.2013 è stato approvato il Codice di Comportamento per i dipendenti del comune di Martignacco. Il documento risulta pubblicato al seguente indirizzo:

http://www.comune.martignacco.ud.it/dati/pagine/file/2376Codice\_di\_comportamento\_per\_il\_personale\_del\_Comune\_di\_Martignacco.pdf

Il percorso che ha portato all'adozione del Codice di Comportamento è stato il seguente:

- in data 02.12.2013 si è provveduto a pubblicare sul sito del Comune di Martignacco, sia sulla home-page che nella sezione Albo pretorio on line, un avviso di partecipazione per l'approvazione della proposta di Codice di comportamento (avviso prot. 23577 del 21.12.2013), assegnando un congruo termine per la presentazione di eventuali osservazioni ( 16.12.2013);
- in pari data la proposta di Codice è stata inoltrata alle Organizzazioni Sindacali territoriali firmatarie del Contratto Collettivo di Categoria, nonché alla RSU del Comune;
- in data 16.12.2013 si è provveduto ad inviare, per il tramite dell'Ufficio Associato del personale del Consorzio Comunità Collinare del Friuli, la bozza del Codice all'OIV (Organismo Indipendente di Valutazione), per il prescritto parere obbligatorio, e all'Ufficio Unico del contenzioso del lavoro e dei procedimenti disciplinari della Provincia di Udine, per eventuali osservazioni
- con nota acquisita al prot. 24863 del 19 dicembre 2013 l'OIV ha espresso il proprio parere favorevole sull'ipotesi del Codice di Comportamento proposto
- non sono pervenute osservazione né dalle OO.SS., né dall'Ufficio Unico del contenzioso del lavoro e dei procedimenti disciplinari della Provincia di Udine, né da nessun altro stakeholder

E' intenzione dell'Ente predisporre o modificare gli schemi tipo di incarico, contratto, bando, inserendo la condizione dell'osservanza del Codice di comportamento anche per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i titolari di organi, per il personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica ( l'art. 9 del vigente Regolamento degli Uffici e dei Servizi prevede la possibilità per la Giunta di creare degli uffici di staff) per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'amministrazione, nonché prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal codice.

La misura è adeguata e si ritiene di reiterarla anche per il triennio 2016-2018 , sia negli atti pubblici amministrativi che nelle scritture private.

Si ritiene di riconfermare le altre azioni già previste nei Piani precedenti, ad ogni buon conto, riportate di seguito

#### **4.2. Meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento**

Trova applicazione l'articolo 55-*bis* comma 3 del decreto legislativo 165/2001 e smi in materia di segnalazione all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari.

#### **4.3. Ufficio competente ad emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento**

Provvede l'ufficio competente a svolgere e concludere i procedimenti disciplinari a norma dell'articolo 55-bis comma 4 del decreto legislativo 165/2001 e smi.

## **5. Altre iniziative**

### **5.1. Indicazione dei criteri di rotazione del personale**

L'ente intende adeguare il proprio ordinamento alle previsioni di cui all'art. 16, comma 1, lett. I-quater), del decreto legislativo 165/2001, in modo da assicurare la prevenzione della corruzione mediante la tutela anticipata.

La dotazione organica dell'ente è limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione. Non esistono figure professionali perfettamente fungibili all'interno dell'ente. In ogni caso, si auspica l'attuazione di quanto espresso a pagina 3 delle "Intese" raggiunte in sede di Conferenza unificata il 24 luglio 2013: *"L'attuazione della mobilità, specialmente se temporanea, costituisce un utile strumento per realizzare la rotazione tra le figure professionali specifiche e gli enti di più ridotte dimensioni. In quest'ottica, la Conferenza delle regioni, l'A.N.C.I. e l'U.P.I. si impegnano a promuovere iniziative di raccordo ed informativa tra gli enti rispettivamente interessati finalizzate all'attuazione della mobilità, anche temporanea, tra professionalità equivalenti presenti in diverse amministrazioni"*. Dello stesso tenore, il PNA 2016 (pag. 32).

*Rebus sic stantibus*, si riconferma anche per il triennio 2018-2020 l'impossibilità pratica di attuazione del principio di rotazione.

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

L'art. art. 209, comma 2 del D.Lgs. 50/2016 testualmente recita:

*"La stazione appaltante indica nel bando o nell'avviso con cui indice la gara ovvero, per le procedure senza bando, nell'invito, se il contratto conterrà o meno la clausola compromissoria. L'aggiudicatario può ricusare la clausola compromissoria, che in tale caso non è inserita nel contratto, comunicandolo alla stazione appaltante entro venti giorni dalla conoscenza dell'aggiudicazione. E' vietato in ogni caso il compromesso."*

In tutti contratti futuri dell'ente si intende escludere il ricorso all'arbitrato (esclusione della *clausola compromissoria* ai sensi dell'articolo 209 comma 2 del decreto legislativo 50/2016 e smi).

La misura è stata applicata nel corso del 2015, 2016 e 2017 e si ritiene opportuno reiterarla anche per il triennio 2018-2020.

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

L'ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina del decreto legislativo 39/2013, dell'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001 e dell'articolo 60 del DPR 3/1957.

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

Si riconferma la misura anche per il triennio 2018-2020

### **5.4. 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**

Nella dotazione organica dell'Ente non vi sono figure dirigenziali. Per quanto riguarda i Titolari di Posizione Organizzativa, tutti inquadrati nella categoria D del CCRL 01.08.2002 per il personale non dirigente degli enti locali del Comparto Unico, il Comune di Martignacco prevede nel proprio Regolamento degli Uffici e dei Servizi i seguenti criteri cui si deve attenere il Sindaco all'atto del conferimento dell'incarico:

#### **Art.12**

##### **Titolari di posizione organizzativa**

Il Sindaco nomina i Titolari di posizione organizzativa. Le funzioni di Titolare di posizione organizzativa sono conferite dal Sindaco, con provvedimento motivato, coerentemente alle disposizioni contenute nel C.C.R.L. vigente. Il conferimento degli incarichi è effettuato sulla base della competenza professionale, dell'esperienza e della capacità dimostrata, tenuto anche conto delle valutazioni annuali, in relazione alle esigenze di attuazione della programmazione triennale e annuale e degli obiettivi definiti dal Piano Esecutivo di Gestione e dal Piano delle Prestazioni, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dall'Amministrazione comunale. L'incarico di Titolare di posizione organizzativa ha di norma durata annuale. E' prorogabile alla scadenza e può essere revocato in qualunque momento da parte del soggetto che lo ha conferito, nei casi previsti dal successivo articolo 14.

Gli incarichi continuano ad essere esercitati dai titolari fino al successivo conferimento e sono rinnovabili.

L'ente applica puntualmente le disposizioni del decreto legislativo 39/2013 ed in particolare l'articolo 20 rubricato: *dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconfiribilità o incompatibilità* (sul sito sono pubblicate le relative auto-dichiarazioni)

Si provvederà a verificare le dichiarazioni rese dai funzionari.

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

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



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

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

*La disposizione stabilisce che "I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni (...) non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti."*

Pertanto, in ogni contratto, sia scrittura privata che atto pubblico amministrativo, dovrà essere inserita tale previsione.

La misura è stata applicata nel corso del 2015,2016 e 2017 e si ritiene opportuno reiterarla anche per il triennio 2018-2020

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

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

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

La norma in particolare prevede:

*"1. Coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale:*

*non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;*

*non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;*

*non possono fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere”.*

Pertanto, ogni commissario e/o responsabile all'atto della designazione sarà tenuto a rendere, ai sensi del DPR 445/2000, una dichiarazione di insussistenza delle condizioni di incompatibilità di cui sopra. L'Ente verifica a campione la veridicità di tutte le suddette dichiarazioni.

Si riconferma la misura anche per il triennio 2018-2020.

### **5.7. 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.

Con determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 l'ANAC ha adottato delle specifiche Linee guida, cui si rimanda integralmente.

Con legge n. 179 del 30.11.2017 sono state introdotte norme per il rafforzamento delle tutele a carico di tale soggetto.

Sono accordate al *whistleblower* le seguenti misure di tutela:

- 1. la tutela dell'anonimato;**
- 2. il divieto di discriminazione;**
- 3. la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso.**

L'Ente fa propria la procedura di cui all'allegato 1a) della determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 di ANAC ( a tal fine metterà a disposizione l'apposito modulo per segnalazione in Amministrazione Trasparente). Il Comune di Martignacco utilizzerà non appena disponibile la piattaforma Open Source che l'ANAC sta predisponendo (pag. 37 del PNA). Inoltre viene prevista la possibilità di inoltrare segnalazioni via e-mail da un indirizzo di posta elettronica visionabile solo dal RPC ([segretario@com-martignacco.regione.fvg.it](mailto:segretario@com-martignacco.regione.fvg.it)).

## 5.8. Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti

I patti d'integrità ed i protocolli di legalità rappresentano un sistema di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla stazione appaltante come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto.

Il patto di integrità è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare e permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo.

Si tratta quindi di un complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti.

L'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP) con determinazione 4/2012 si è pronunciata circa la legittimità di prescrivere l'inserimento di clausole contrattuali che impongono obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti nell'ambito di protocolli di legalità/patti di integrità.

Nella determinazione 4/2012 l'AVCP precisa che *"mediante l'accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell'offerta, infatti, l'impresa concorrente accetta, in realtà, regole che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, comune a tutte le procedure concorsuali, della estromissione dalla gara (cfr. Cons. St., sez. VI, 8 maggio 2012, n. 2657; Cons. St., 9 settembre 2011, n. 5066)".*

Al momento la misura non ha trovato applicazione in quanto il contesto è tale da ritenere gli ordinari controlli svolti durante le procedure di appalto sufficienti

### **5.9. Realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti – Coordinamento tra PTPC e Piano delle performance**

Attraverso il monitoraggio possono emergere eventuali omissioni o ritardi ingiustificati che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Ogni Titolare di Posizione Organizzativa è tenuto a predisporre una relazione al Responsabile per la prevenzione della Corruzione ( secondo le scadenze definite nel Piano della Performance) sull'andamento dei procedimenti amministrativi di propria competenza, avendo cura di evidenziare le criticità riscontrate.

La misura è stata applicata nel corso del 2014,2015, 2016 e 2017 (i Piano della Performance hanno assegnato ad ogni TPO un obiettivo operativo specifico con peso ponderale pari a 10%) e verrà reiterata nel triennio 2018-2020.

### **5.10 Trasparenza – Coordinamento tra PTPC e Piano della Performance**

La trasparenza con il D.Lgs 97/2016 diventa un strumento imprescindibile per ogni Amministrazione per la prevenzione della corruzione. A tal fine, si ritiene indispensabile inserire uno specifico obiettivo strategico, da declinarsi in uno o più obiettivi operativi, nel prossimo Piano della Performance 2018-2020. Più precisamente, ogni TPO verrà reso direttamente responsabile della pubblicazione su “Amministrazione Trasparente” dei dati/documenti/informazioni afferenti al proprio servizio di competenza.

Per rendere maggiormente efficace la misura, nel Piano della Performance dovrà essere individuato un obiettivo che, al pari di quanto già fatto per il monitoraggio dei tempi procedurali, abbia un peso ponderale pari ad almeno il 10% e che sia correlato alla tempestiva e alla completa pubblicazione dei dati nelle sezioni di “Amministrazione Trasparente”. A tal fine, verrà richiesta la collaborazione dell'OIV a cui si competerà effettuare delle relazioni periodiche sullo stato di pubblicazione dei dati nelle sezioni ritenute più significative, facendo riferimento anche alla c.d. “griglia” annuale dell'ANAC; in tal modo saranno tempestivamente individuate le incompletezze da colmare ed ogni TPO verrà poi valutato in relazione a tale attività.

### **5.11 Controlli interni – Coordinamento con il PTPC**

Il controllo successivo di regolarità amministrativa si sostanzia in report quadrimestrali in cui sono evidenziate, se riscontrate, eventuali anomalie/imperfezioni degli atti esaminati. Il sistema non è da intendersi in senso esclusivamente “punitivo”, teso alla stigmatizzazione di eventuali errori, ma deve portare ad un miglioramento complessivo dell'attività provvedimentale dell'Ente.

L'obbligo in capo ai TPO di conformarsi alle indicazioni dei report citati si può configurare quale misura di prevenzione della corruzione.

#### **5.12. 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 con deliberazione consiliare n. 23 del 03.04.1991.

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*".

Prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 33/2013, che ha imposto la sezione del sito "*amministrazione trasparente*", detti provvedimenti sono stati sempre pubblicati sul sito istituzionale nell'albo online e quindi nella sezione "*determinazioni/deliberazioni*".

La misura è stata applicata nel corso del 2015,2016 e 2017 e si ritiene opportuno reiterarla anche per il triennio 2018-2020

#### **5.13. 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 di organizzazione degli Uffici e dei Servizi approvato con deliberazione giunta 117/2011 (titolo IX).

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

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

Si ritiene opportuno reiterarla per il triennio 2018-2020.

#### **5.14. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPC, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa**

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

E' stato previsto il monitoraggio dei tempi procedurali a cura di ogni Titolare di Posizione Organizzativa. Nel controllo successivo di regolarità amministrativa si è posta attenzione al fatto che nei provvedimenti si desse conto del rispetto dei termini procedurali ( ad esempio nel pagamento delle fatture si forniscono le motivazioni qualora il termine dei 30 giorni non venga rispettato; quasi sempre il ritardo è attribuibile al mancato ottenimento del DURC, problema ora ovviato grazie alle nuove modalità di acquisizione). Nei contratti (sia quelli in forma pubblica amministrativa che nelle scritture private) vengono inserite apposite clausole relative al rispetto dal Piano di prevenzione della Corruzione ( escluso ricorso arbitrato, richiamo all'art. 53, comma 16 ter del D.Lgs. 165/2001 e s.m.i.) e del Codice di Comportamento

Si rimarca il fatto che il Segretario Comunale opera su più enti ( 3 comuni in tutto), svolgendo sovente funzioni di tipo gestionale (in tutti i comuni sostituisce i Titolari di Posizione Organizzativa - fatta eccezione per la Polizia Locale - in caso di assenza e/o impedimento; in 2 comuni svolge le funzioni di Responsabile di Area Amministrativa; in un comune, dal 01.12.2017 anche Responsabile di Area Finanziaria) con inevitabile sottrazione di tempo ed energie a questa attività; si sconta l'assenza di una struttura adeguata che garantisca un efficace monitoraggio delle misure di prevenzione. Si ritiene vi siano margini di miglioramento (con la completa digitalizzazione dei flussi documentali si presume che sarà più facile l'azione di monitoraggio).

#### **5.15. Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile**

In conformità al PNA (pagina 52), l'ente intende pianificare ad attivare misure di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate alla promozione della cultura della legalità.

A questo fine, una prima azione consiste nel dare efficace comunicazione e diffusione alla strategia di prevenzione dei fenomeni corruttivi impostata e attuata mediante il presente PTPC e alle connesse misure.

Nel corso del 2014, 2015, 2016 e 2017 ci si è limitati alla pubblicazione dei documenti nelle apposite sezioni di "Amministrazione trasparente". Nella redazione del presente piano è stata avviata una procedura di consultazione pubblica, con avviso datato 04.01.2017, onde favorire la partecipazione dei soggetti portatori di interessi, ivi compresi i cittadini.