

PIANO TRIENNALE DELLA PREVENZIONE  
DELLA CORRUZIONE DELLA PROVINCIA  
AUTONOMA DI BOLZANO-ALTO ADIGE

PER IL 2013-2016

## SOMMARIO

- GLOSSARIO
- PREMESSA: l'origine sovranazionale della l. 190/2012, la sua *mission* di prevenzione dell'illegalità e l'ampio concetto di "corruzione nella p.a." assunto dalla l. 190
- I DUE LIVELLI – NAZIONALE E DECENTRATO – DEL SISTEMA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE PREVISTO DALLA L. 190, E RELATIVI ATTORI
- PNA
- PTPC
- LE SINGOLE MISURE DI PREVENZIONE *OBBLIGATORIE*
  1. Processo di adozione del PTPC
  2. Gestione del rischio: premessa metodologica; stato dell'arte
  3. Trasparenza
  4. Codice di comportamento generale e del personale della Provincia
  5. Rotazione del personale
  6. Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse
  7. Svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali
  8. Inconferibilità di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti (*pantouflage – revolving doors*). Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali
  9. Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna penale per delitti contro la p.a.
  10. Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (*pantouflage – revolving doors*)
  11. Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. *whistleblower*)
  12. La formazione

13. Patti di integrità (o protocolli di legalità) negli affidamenti

14. Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

- **LE RESPONSABILITÀ:** in materia di prevenzione e in materia di trasparenza

- **ALLEGATI**

Allegato 1 – Esempio di questionario per la mappatura delle attività a rischio

Allegato 2 – Programma triennale per la trasparenza e l'integrità – elenco degli obblighi di pubblicazione vigenti

Allegato 3 – Codice di comportamento del personale della Provincia

- GLOSSARIO

<b>ANAC (ex Civit)</b>	Autorità Nazionale Anti Corruzione (ex Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministra-zioni Pubbliche)
<b>DFP</b>	Dipartimento della Funzione Pubblica
<b>DGP</b>	Delibera della Giunta provinciale
<b>GP</b>	Giunta Provinciale
<b>L.p.</b>	Legge provinciale
<b>OIV</b>	Organismo Indipendente di Valutazione
<b>PAB</b>	Amministrazione della Provincia Auto-noma di Bolzano
<b>PNA</b>	Piano Nazionale Anticorruzione
<b>PP</b>	Piano della performance
<b>PTPC</b>	Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione
<b>PTTI</b>	Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità
<b>RAT</b>	Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza
<b>RPC</b>	Responsabile della Prevenzione della Corruzione

- **PREMESSA:** l'origine sovranazionale della l. 190/2012, la sua *mission* di prevenzione dell'illegalità e l'ampio concetto di "corruzione nella p.a." assunto dalla l. 190

La l. 190/2012 contiene "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*".

Sullo stimolo delle organizzazioni internazionali di maggior rilievo per la strategia internazionale anticorruzione<sup>1</sup> - organizzazioni che hanno condotto studi che evidenziano il legame esistente tra livello di corruzione e livello di sviluppo socio-economico di un certo territorio -, sono state stipulate 2 Convenzioni internazionali:

- Convenzione ONU 2003 contro la corruzione
- Convenzione penale sulla corruzione di Strasburgo 1999

Gli obiettivi perseguiti dalle citate convenzioni sono: ridurre i casi di corruzione, aumentare la capacità di scoprirli, creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

In attuazione di queste convenzioni, è stata emanata la L. 190/2012.

Con la sua entrata in vigore, è stata introdotta, all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, una nuova configurazione delle politiche di prevenzione e contrasto dell'illegalità, che pone a carico delle amministrazioni pubbliche una serie di rigorosi adempimenti, principalmente di natura preventiva del fenomeno corruttivo. La diffusione assunta da tale fenomeno, i costi diretti (economici) e indiretti che ne derivano (connessi ai ritardi nella definizione delle pratiche amministrative e al cattivo funzionamento degli apparati pubblici), l'impatto particolarmente gravoso sulla crescita del Paese - produttivo di situazioni di alterazione della libera concorrenza -, unitamente alla violazione dei precetti costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, hanno suggerito l'elaborazione di misure di natura extrapenale, finalizzate a svolgere una funzione di prevenzione operando sul terreno prevalentemente amministrativo.

L'assetto normativo in materia di prevenzione della corruzione impostato dalla l. 190 è poi stato completato grazie ai suoi decreti attuativi. I c.d. strumenti attuativi della l. 190 sono:

- D.Lgs. 235/2012 - *Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi* (a sensi dell'art. 1, co. 63, l. 190/2012);
- D.Lgs. 33/2013 - *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni* (ai sensi dell'art. 1, co. 35 e 36 l. 190);

---

<sup>1</sup> Le organizzazioni internazionali di maggior rilievo per la strategia internazionale anticorruzione sono: il Consiglio d'Europa (nel cui ambito opera il GR.E.C.O.), l'Unione Europea, l'O.E.C.D., nel cui ambito opera il W.G.B. e l'O.N.U., nel cui ambito opera l'United Nations Office on Drugs and Crime – U.N.O.D.C. –

- D.Lgs. 39/2013 - *Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico* (a norma dell'art. 1, co. 49 e 50, l. 190);
- d.P.R. 62/2013 - *Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni* (approvato in attuazione dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001, come sostituito dalla l. 190).

La *mission* della l.190 è la prevenzione dell'illegalità ovunque venga esercitata azione amministrativa. La l. 190, cioè, rilancia il principio di legalità nel suo significato più profondo, ossia di finalizzazione dell'azione amministrativa al puro raggiungimento dell'obiettivo d'interesse pubblico specificato nella legge, scevro dall'inquinamento da parte di interessi privati. E' la separazione fra interesse privato e *res publica* che costituisce il *fil rouge*, il minimo comune denominatore, sotteso alla l.190 e ai suoi strumenti attuativi.

La riforma attuata dal complesso normativo della 190 e dei suoi strumenti attuativi pone, quindi, al centro dell'attenzione il conflitto d'interessi, per scongiurarlo. E' per evitare questo conflitto, che è stato emanato il D.Lgs. 235/2012 *in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi*, e il D.Lgs. 39/2013 *in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico*. Quanto al D.Lgs. 33/2013 sugli *obblighi di trasparenza* – intesa come “*accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni*”, va subito precisato che tale trasparenza è stata voluta allo scopo di “*favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*” (art. 1 D.Lgs. 33/2013). Ciò, nella convinzione che gli “*utenti*” della P.A. – cittadini e non, associazioni di categoria, centri di tutela dei consumatori, mass media, etc. – siano in grado di stimolare la P.A. al pieno rispetto delle regole dell'agire amministrativo, tramite il costante monitoraggio sui siti istituzionali di ciascun ente, confrontando le informazioni ivi riscontrabili ed eventualmente esercitando l'*accesso civico*. Parallelamente, altro soggetto che beneficia della trasparenza, è il responsabile per la prevenzione che, grazie alla collaborazione delle persone che dovrebbero supportarlo in questa funzione di garanzia e potendosi avvalere - come previsto dal PNA - degli attenti controlli innanzitutto dell'OIV, e poi di gruppi di lavoro e di *task force* multidisciplinari, riesce a individuare gli aspetti critici dell'organizzazione cui è preposto.

Nell'ottica della L.190 e del PNA il concetto di “*corruzione*” ha un'accezione ampia. Esso è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 *ter*, c.p., e sono tali da abbracciare non solo l'intera gamma dei delitti contro la PA disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale (ad es., il peculato, la concussione, l'abuso d'ufficio),

ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite o l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

Più in generale, però, dalle nuove disposizioni legislative si evince una nozione di "corruzione nella pubblica amministrazione" che, oltre ad essere ben più ampia di quella penalistica, stigmatizza tutte quelle condotte che, semplicemente, possono incidere negativamente sul buon andamento, sull'efficienza, sulla correttezza dell'amministrazione nei rapporti con i cittadini e generare, in senso lato, un malfunzionamento.

- **I DUE LIVELLI – NAZIONALE E DECENTRATO – DEL SISTEMA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE PREVISTO DALLA L. 190, E RELATIVI ATTORI**

La Legge anticorruzione ha previsto, per la prima volta in Italia, un sistema organico di prevenzione dell'illegalità all'interno della Pubblica Amministrazione, strutturato su due livelli, nazionale e decentrato.

- 1) a livello nazionale: il D.F.P. predispone il **PNA** (piano nazionale anticorruzione), che poi è approvato dall'ANAC (quello tutt'ora in vigore è stato approvato l'11.09.2013);
- 2) a livello decentrato: ciascuna P.A. adotta un proprio **PTPC** (piano triennale di prevenzione della corruzione), sulla base delle indicazioni presenti nel PNA.

**I principali soggetti (e relativi ruoli) della strategia di prevenzione a livello nazionale:**

- l'**ANAC** (Autorità nazionale anticorruzione), che esercita poteri di vigilanza e controllo per la verifica dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni nonché sul rispetto della normativa in materia di trasparenza (art. 1, co. 2 e 3, l. 190/2012) e in materia di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi (art. 16 d.lgs. 39/2013)
- la **Corte di conti**, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue fondamentali funzioni di controllo. Essa opera come *longa manus* dell'ANAC;
- il **Comitato interministeriale**, che ha il compito di fornire direttive attraverso l'elaborazione delle linee di indirizzo (art. 1, co. 4);
- la **Conferenza unificata** che è chiamata a individuare, attraverso apposite intese, gli adempimenti e i termini per l'attuazione della legge e dei decreti attuativi con riferimento alle regioni e province autonome, agli enti locali, e agli enti pubblici e

soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo (art. 1, co. 60 e 61): ciò ha fatto con l'Intesa raggiunta il 24.07.2013;

- il **D.F.P.** (Dipartimento Funzione Pubblica), che opera come soggetto promotore delle strategie di prevenzione e come coordinatore della loro attuazione (art. 1, co. 4);
- **le P.A., gli enti pubblici economici e i soggetti di diritto privato in controllo pubblico**, che sono responsabili dell'introduzione ed implementazione delle misure previste dalla legge e dal PNA (art. 1)

### **Soggetti (e relativi ruoli) della strategia di prevenzione a livello decentrato:**

#### **a. l'autorità di indirizzo politico, ossia per la Provincia Autonoma di Bolzano, la Giunta provinciale:**

- designa il responsabile (art. 1, co. 7, della l. 190);
- adotta il P.T.P.C. e i suoi aggiornamenti e li comunica al DFP (art. 1, co. 8 e 60, della l. 190), e parimenti adotta il Codice di Comportamento della Provincia Autonoma;
- adotta tutti gli atti d'indirizzo di carattere generale finalizzati alla prevenzione (ad es.: regolamento incarichi vietati ai dipendenti)

In sintesi, ha compiti di indirizzo strategico in tema di prevenzione.

#### **b. il RPC (responsabile della prevenzione):**

- elabora la proposta di PTPC, che deve essere adottato dalla GP quale organo di indirizzo politico (art. 1, co. 8, L. 190);
- definisce procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione (art. 1, co. 8, L. 190);
- verifica l'efficace attuazione del PTPC e la sua idoneità (art. 1, co. 10, lett. a)) e propone modifiche al PTPC in caso di accertamento di significative violazioni o di mutamenti dell'organizzazione (art. 1, co. 10, lett. a));
- verifica, d'intesa con il dirigente competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione (art. 1, co. 10, lett. b);
- individua il personale da inserire nei percorsi di formazione sui temi dell'etica e della legalità (art. 1, co. 10, lett. c);
- elabora entro il 15 dicembre di ogni anno la relazione annuale sull'attività svolta e ne assicura la pubblicazione sul sito web istituzionale e la trasmette all'organo di indirizzo politico (art. 1 co. 14);
- riferisce sulla sua attività all'organo di indirizzo politico se richiesto o se lui stesso lo valuta opportuno (art. 1 co. 14).
- coincide, di norma, con il responsabile della trasparenza e ne svolge le funzioni (art. 43 d.lgs. n. 33/2013);
- svolge i compiti indicati nella circolare del DFP 1/2013 (che specifica anche i requisiti soggettivi, le modalità ed i criteri di nomina e le responsabilità) e i compiti

di vigilanza sul rispetto delle norme in materia di inconferibilità e incompatibilità (art. 1 l. 190; art. 15 d.lgs. 39/2013); elabora e pubblica la relazione annuale sull'attività (art. 1, co. 14, l. 190);

- il d.P.R. n. 62/2013 (Codice di comportamento dei pubblici dipendenti, art. 15), prevede che *“Il responsabile cura la diffusione della conoscenza dei codici di comportamento nell'amministrazione, il monitoraggio annuale sulla loro attuazione, la pubblicazione sul sito istituzionale e la comunicazione all'ANAC dei risultati del monitoraggio”*.

I compiti attribuiti al responsabile non sono delegabili, se non in caso di straordinarie e motivate necessità, riconducibili a situazioni eccezionali, mantenendosi comunque ferma nel delegante la responsabilità non solo *in vigilando* ma anche *in eligendo*.

La revoca dell'incarico dirigenziale del RPC deve essere espressamente e adeguatamente motivata e comunicata all'ANAC, che entro 30 giorni può formulare richiesta di riesame qualora rilevi che la revoca sia correlata alle attività svolte in materia di prevenzione (art. 15 d.lgs. 39/2013); rimane fermo l'obbligo di rotazione e la conseguente revoca dell'incarico nel caso in cui nei suoi confronti siano avviati procedimenti disciplinari o penali (art. 16, co. 1, lett. *l quater* d.lgs. n. 165/2001).

Nonostante la previsione normativa concentri la responsabilità per il verificarsi di fenomeni corruttivi in capo al RPC (art. 1, co. 12, l. 190), tutti i dipendenti mantengono piena responsabilità in relazione ai compiti effettivamente svolti. Inoltre, al fine di realizzare la prevenzione, l'attività del responsabile deve essere strettamente collegata e coordinata con quella di tutti i soggetti presenti nell'organizzazione dell'amministrazione.

In sintesi, il RPC ha compiti di coordinamento, collaborazione, proposta, approfondimento, raccolta ed elaborazione dei dati.

Stabilisce, mediante una rete di “referenti”, rapporti con tutti gli uffici, in particolare con la Ripartizione Personale e la Ripartizione Informatica e le altre strutture di staff, con i quali concorda le linee strategiche dell'attività di prevenzione da definire nel PTPC, delle quali cura la comunicazione.

La Ripartizione Personale fornisce collaborazione al RPC per la predisposizione del Codice di comportamento dei dipendenti, per la verifica del livello di attuazione dello stesso e assicura la comunicazione in ordine alle risultanze della propria attività istituzionale in materia di controllo e di disciplina del personale che rivestano rilievo per i compiti del RPC. Inoltre collabora con il RPC in relazione alle necessità connesse alle attività formative e in particolare provvede a quanto necessario alla programmazione e realizzazione degli interventi formativi.

La Ripartizione Informatica offre al Responsabile per la prevenzione della corruzione ed al Responsabile per la trasparenza assistenza e consulenza in merito ai sistemi informativi, al loro ulteriore sviluppo, accessibilità, fruibilità e corretta gestione, a supporto delle misure di diffusione e conoscenza del PTPC e in generale degli obblighi di trasparenza di cui al D. Lgs. 33/2013.

Il RPC collabora con gli uffici e li guida nell'applicazione in concreto delle linee generali del PTPC e li coadiuva nell'individuazione delle misure di prevenzione specifiche, cercando di impostare tratti comuni a tutte le situazioni.

**c. i “referenti” per la prevenzione per l’area di rispettiva competenza:**

- possono essere individuati nel P.T.P.C. (secondo quanto previsto nella circolare DFP 1/2013). Essi svolgono attività a) informativa nei confronti del responsabile, affinché questi abbia riscontri sull'intera organizzazione ed attività dell'amministrazione, e b) di costante monitoraggio sull'attività svolta dai dirigenti degli uffici, anche con riferimento alla rotazione del personale.

Con riferimento anche a questi soggetti, l'art. 16, co. 1, lett. l) *-bis, -ter e -quater* del D. Lgs. 165/2001 stabilisce che essi:

*l-ter) forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività a rischio e formulano specifiche proposte di misure preventive*

*l-quater) provvedono al monitoraggio delle attività a rischio svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva*

*l-bis) concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti.*

- osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, co. 14, l. 190).

**Il presente Piano nomina “Referenti per la prevenzione della corruzione”** i direttori e le direttrici di ripartizione, ossia i dirigenti che, ai sensi della legge, esercitano le funzioni amministrative dei direttori e delle direttrici di ripartizione.

I “Referenti” svolgono attività informativa nei confronti del RPC, perché questi abbia elementi e riscontri sull'intera struttura organizzativa e un costante monitoraggio sull'attività delle varie strutture in materia di prevenzione.

L'obiettivo è quello di creare, mediante la rete dei “Referenti”, un sistema di comunicazione e di informazione, per assicurare che le misure di prevenzione siano elaborate e monitorate secondo un processo partecipato, che offre maggiori garanzie di successo.

In particolare, i Referenti dovranno supportare sia il RPC che i dirigenti responsabili delle strutture per:

1. la mappatura dei processi decisionali;
2. l'individuazione e la valutazione del rischio corruzione nei singoli processi decisionali e loro fasi;
3. l'individuazione di misure idonee alla eliminazione o, se non possibile, riduzione del rischio corruzione;

4. il monitoraggio dell'attuazione delle misure di prevenzione da parte dei dirigenti responsabili;

5. l'elaborazione della revisione annuale del Piano.

Inoltre i Referenti esercitano un ruolo fondamentale di trasmissione degli input nei confronti degli Uffici e di diffusione degli argomenti e degli orientamenti assunti in materia dal RPC.

**d. tutti i dirigenti per l'area di rispettiva competenza:**

- svolgono attività informativa nei confronti del responsabile, dei referenti e dell'autorità giudiziaria (art. 16 d.lgs. 165/2001; art. 20 d.P.R. n. 3/1957; art. 331 c.p.p.);

- partecipano al processo di gestione del rischio, proponendo in particolare le misure di prevenzione più idonee (art. 16 d.lgs. 165/2001);

- assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e ne segnalano le violazioni;

- adottano le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e rotazione del personale (artt. 16 e 55 bis d.lgs. 165/2001);

- osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, co. 14, della l. 190).

In sintesi, tutta la procedura per la valutazione dei rischi e l'individuazione delle misure di prevenzione si basa sull'articolazione dell'apparato provinciale in Ripartizioni. L'apporto dei Direttori di Ripartizione e dei dirigenti è indispensabile all'attività di prevenzione. Essi sono chiamati a collaborare per la definizione del PTPC con il RPC - che ne valorizza le competenze e la conoscenza dei settori. Essi sono i principali attori nella ricognizione dei processi e nell'ideazione delle misure di prevenzione.

**e. gli O.I.V. e gli altri organismi di controllo interno:**

- partecipano al processo di gestione del rischio (fra i loro compiti rientra proprio la valutazione dei rischi e l'individuazione delle azioni per la prevenzione);

- svolgono compiti propri nel settore della trasparenza (artt. 43 e 44 d.lgs. 33/2013);

- esprimono parere obbligatorio sul Codice di comportamento adottato dall'amministrazione (art. 54, co. 5, d.lgs. 165/2001).

**f. tutti i dipendenti:**

- partecipano al processo di gestione del rischio;

- osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, co. 14, della l. 190);

- segnalano le situazioni di illecito al proprio dirigente o all'Ufficio procedimenti disciplinari (art. 54 bis del d.lgs. 165/2001); segnalano casi di personale conflitto di interessi (art. 6 bis l. 241/'90; L.p. 16/1995, artt. 6 e 7 d.P.R. 62/2013 e art. 7 Codice di comportamento del personale della Provincia autonoma di Bolzano).

**g. i collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione:**

- osservano le misure contenute nel P.T.P.C.;

- segnalano le situazioni di illecito (art. 8 d.P.R 62/2013).

E' onere e cura del responsabile della prevenzione definire le modalità e i tempi del raccordo con gli altri organi competenti nell'ambito del P.T.P.C..

- PNA

La funzione principale del PNA è quella di assicurare un'attuazione coordinata delle strategie di prevenzione elaborate a livello nazionale e internazionale, strategie che, via via, possono essere modificate e affinate; per questo è suscettibile di correzioni.

Il P.N.A. fornisce alle amministrazioni direttive per l'elaborazione del proprio PTPC, che riassume la strategia di prevenzione nell'ambito della propria amministrazione. Questa consiste, innanzitutto, nell'applicazione di tutte le misure di prevenzione disciplinate direttamente dalla legge (sono le c.d. misure *obbligatorie*) e trattate specificamente nel PNA. Oltre a introdurre queste misure obbligatorie, è previsto che ciascun ente sviluppi misure *ulteriori*, che vanno individuate in relazione alle specifiche funzioni svolte dalla singola amministrazione.

Le *misure obbligatorie* sono:

- adozione dei P.T.P.C.
- adempimenti di trasparenza
- codici di comportamento
- rotazione del personale
- obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse
- disciplina specifica in materia di svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali
- disciplina specifica in materia di conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti (pantouflage – revolving doors)
- incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali
- disciplina specifica in materia di formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna penale per delitti contro la PA
- disciplina specifica in materia di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage – revolving doors)
- tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. whistleblower)
- formazione

- PTPC

Il presente piano è stato approvato dalla Giunta provinciale con deliberazione n. .... del ..... 2014.

Il PTPC va adottato ai sensi dell'art. 1, co. 5 e 60, della L. 190, e sintetizza la strategia di prevenzione dell'amministrazione. Quindi è un documento di natura programmatica, che raccoglie tutte le misure di prevenzione *obbligatorie* per legge e quelle *ulteriori* – individuate in relazione alle specifiche funzioni svolte da codesta Autonomia differenziata, prevedendo un coordinamento fra i vari interventi.

Precisamente, il PTPC, sulla base della propedeutica attività di monitoraggio delle attività particolarmente esposte a rischio corruttivo, analisi e valutazione dei rischi, indica tutte le misure di prevenzione *obbligatorie* per legge e quelle *ulteriori*, e deve essere coordinato rispetto a tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione (innanzitutto con il piano delle performance). In quanto documento di programmazione, esso deve indicare: obiettivi, indicatori, misure, responsabili, tempistica e risorse.

Gli strumenti già previsti o già in uso per finalità di prevenzione dell'illegalità, come ispezioni, tutti i controlli di varia natura, le attività di vigilanza, debbono essere valorizzati, coordinati e sistematizzati rispetto alle nuove misure previste dalla legge, dal PNA o dal PTPC.

Con il P.T.P.C., cioè, l'amministrazione pianifica e si impegna ad attuare azioni congrue e coerenti tra loro, capaci di ridurre significativamente il rischio di corruzione o di malfunzionamento. Ciò presuppone necessariamente una valutazione probabilistica della rischiosità dei processi decisionali e l'adozione di un sistema di gestione del rischio medesimo.

Il P.T.P.C. quindi è una pianificazione di attività, con indicazione:

- delle aree di rischio e dei rischi specifici,
- delle misure da implementare per la prevenzione in relazione al livello di pericolosità dei rischi specifici,
- dei responsabili per l'applicazione di ciascuna misura
- della tempistica per la loro applicazione
- delle risorse da impiegare per l'applicazione delle misure
- del sistema di monitoraggio sia sul rispetto delle misure che sulla loro efficacia, anche in vista dei suggerimenti di modifica che debbono provenire dai "referenti".

Il P.T.P.C. è quindi uno strumento per l'individuazione di misure concrete, da realizzare con certezza e da vigilare quanto ad effettiva applicazione e quanto ad efficacia preventiva della corruzione.

Ora, per pretendere il rispetto delle regole occorre stimolare una diffusa percezione della necessità di tale osservanza. Affinché un Piano anticorruzione sia davvero efficace, è basilare, quindi, un'impostazione basata sulla prevenzione - che parta dalla presa di consapevolezza delle caratteristiche dei processi decisionali in carico (fondamentale è il grado di consapevolezza del funzionario circa, ad esempio, quali siano i margini di discrezionalità del processo che gestisce) -, e sulla formazione di una cultura della legalità. Sta qui la vera scommessa della legislazione in materia di anticorruzione introdotta dalla l. 190.

Spetta all'organo d'indirizzo politico l'adozione del PTPC entro il 31 gennaio di ogni anno, prendendo a riferimento il triennio successivo a scorrimento.

L'adozione del P.T.P.C. ed i suoi aggiornamenti sono pubblicizzati sul sito *internet* ed *intranet*. Il PNA prevede anche la segnalazione via *mail* personale a ciascun dipendente e collaboratore. Analogamente in occasione della prima assunzione in servizio.

Soggetti destinatari della L. 190 sono tutte le PA di cui all'art. 1, co. 2, del D.Lgs. 165/2001, e dunque anche le Regioni e le Province Autonome, con riferimento alle quali i commi 60 e 61 dell'art. 1 della stessa legge stabiliscono che modalità attuative e termini per l'applicazione siano definiti attraverso intese in sede di Conferenza unificata. L'Intesa, che è stata raggiunta il 24.07.2013, fra l'altro ha previsto:

- l'adozione del PTPC entro il 31.01.2014, la sua contestuale pubblicazione sul sito istituzionale e la sua comunicazione al DFP;
- l'adozione di un regolamento relativo all'individuazione degli incarichi vietati ai dipendenti pubblici entro 90 giorni dalla conclusione del lavoro del Tavolo tecnico presso il DFP o comunque entro 120 giorni dalla stipula dell'Intesa (cioè dal 24.07.2013);
- l'adozione di un proprio codice di comportamento dei dipendenti, che recepisca i doveri minimi sanciti dal D.P.R. 62/2013 (così come specificato dall'art. 1, 2° co.) entro il 15.12.2013
- azioni attuative dei decreti legislativi attuativi della L.190.

Quanto ai contenuti del PTPC, essi sono indicati dal co. 9 dell'art. 1 della L.190 e, più nel dettaglio, dal PNA:

- individuare le attività a più elevato rischio di corruzione;
- individuare, per tali attività, misure di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonee a prevenire il rischio di corruzione: sono le c.d. misure di prevenzione *obbligatorie* – ossia quelle previste come obbligatorie dalla l. 190, dalle altre prescrizioni di legge e dal PNA , cui possono essere aggiunte ulteriori misure facoltative (sono le c.d. misure di prevenzione *ulteriori*);
- stabilire obblighi d'informazione nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano;
- monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti amministrativi;
- monitorare i rapporti tra l'Amministrazione e 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, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti;
- individuare specifici obblighi di trasparenza, ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

Tra le attività a più elevato rischio di corruzione, il co. 16 dell'art. 1 della L. 190 individua i procedimenti di:

- a) autorizzazione o concessione;
- b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alle modalità di selezione prescelte ai sensi del d.lgs. 163/2006;
- 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 di personale e progressioni di carriera.

Il PNA, in conformità al co. 16 dell'art. 1 citato, indica quali aree a rischio, comuni e obbligatorie, le seguenti:

Area 1 - Acquisizione e progressione del personale

Area 2 - Affidamento di lavori, servizi e forniture

Area 3 - Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato per il destinatario

Area 4 - Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato per il destinatario.

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione della Provincia Autonoma di Bolzano 2013–16 intende pervenire ad una primissima definizione di una serie di misure volte a prevenire, trattare e mitigare i rischi di fenomeni corruttivi, nella consapevolezza che il processo di identificazione delle misure, dei responsabili, della tempistica, delle risorse disponibili e del monitoraggio sulla loro attuazione è ancora *in fieri*. In quanto piano 2013-2016 riporta anche le iniziative intraprese nel 2013.

- LE SINGOLE MISURE DI PREVENZIONE *OBBLIGATORIE*

### 1. PROCESSO DI ADOZIONE DEL P.T.P.C.

Tenuto conto che l'elaborazione del progetto di PTPC è di competenza del Responsabile per la prevenzione, il processo per la sua adozione è iniziato con la nomina di quest'ultimo, e può essere così schematicamente descritto:

#### *1) Nomina del Responsabile per la prevenzione e della trasparenza*

Con delibera della GP n. 397 del 18 marzo 2013, il direttore generale della Provincia Autonoma di Bolzano è stato investito delle funzioni di responsabile della prevenzione della corruzione per l'amministrazione provinciale, in attuazione della L. 190 e in conformità alla circolare 1/2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica. Si è proceduto quindi a trasmettere questa nomina alla CIVIT (ora ANAC).

La stessa delibera specifica che il responsabile, per l'espletamento delle sue funzioni, si avvale dell'Ufficio affari istituzionali. Il direttore di quest'ultimo ufficio ha costituito un gruppo di lavoro "anticorruzione", conformemente a quanto avrebbe poi previsto il PNA. Il gruppo si è riunito alcune volte, e ha dato impulso alla creazione della sezione "Amministrazione trasparente" sul sito istituzionale della Provincia di Bolzano, ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. 33/2013 e del suo allegato A.

Conformemente a quanto sancito dal co. 1 dell'art. 43 del D.Lgs. 33/2013, comma che individua nel responsabile per la prevenzione colui che "di norma" svolge le funzioni di responsabile per la trasparenza, la GP. con delibera n. 1406 del 30 settembre 2013, ha attribuito al direttore generale anche la funzione di responsabile per la trasparenza.

La stessa delibera individua:

- nella commissione di cui all'art. 1 bis, comma 1 bis della l.p. 17/1993 l'organo che in via sostitutiva procede al conferimento degli incarichi nel periodo di interdizione degli organi titolari, ai sensi dell'art. 18 del D.Lgs. 39/2013 (si segnala, peraltro, che con articolo 15 della legge provinciale 7 aprile 2014, n. 1, citata commissione è stata soppressa e pertanto va individuato un nuovo organo cui attribuire tale funzione);
- nell'Ufficio organizzazione la struttura cui rivolgere le domande di accesso civico.

In seguito ad avvenuto adeguamento della struttura provinciale, con separazione dei compiti di Segretario generale e Direttore generale, in precedenza concentrati in un'unica figura, la Giunta provinciale ha con successiva delibera n. 1247 del 4 novembre 2014 conferito le funzioni di Responsabile della prevenzione della corruzione in capo al Segretario generale, al fine di ottimizzare i tempi di adeguamento ai dettami della legge 190/2012, e dare seguito alle procedure di adozione di questa prima versione di piano triennale di prevenzione della corruzione, procedure coordinate dal Segretario generale nel corso della fase di assestamento della struttura dirigenziale. Con delibera n. 1248 del 4 novembre 2014 la Giunta ha, inoltre, conferito le funzioni di Responsabile per la trasparenza al Direttore generale, considerate le competenze che gli vengono attribuite in materia di organizzazione e riorganizzazione dell'amministrazione provinciale, oltre che di semplificazione delle procedure amministrative e tenuto conto della circostanza che la trasparenza - strumento essenziale per l'attuazione della disciplina anticorruzione - appare strettamente connessa all'esercizio di competenze in materia organizzativa.

## *2) Corsi di formazione per la dirigenza per informarla circa le novità introdotte dalla L. 190 e soprattutto per prepararla all'attività di monitoraggio*

Il RPC, grazie all'apporto organizzativo dell'Ufficio affari istituzionali e dell'Ufficio sviluppo personale, ha organizzato nel 2013 quattro giornate di formazione sui temi dell'anticorruzione (11 e 12 settembre) e dei nuovi obblighi di trasparenza (19 e 20 settembre). I corsi erano rivolti a tutta la dirigenza dell'amministrazione provinciale e degli enti pubblici strumentali della Provincia, dirigenza che vi è stata invitata con ripetute mail. Nell'adempiere agli obblighi di formazione che gravano sul

responsabile ai sensi dell'art. 1 della L. 190/2012, commi 8, 10, e 12 – concernenti una formazione *generica*, su etica e legalità, estesa a tutti i dipendenti, e una formazione *specificata* per i settori a rischio corruzione, finalizzata a consentire la rotazione -, si è ritenuto di partire dalla formazione del personale dirigente, per metterlo al corrente delle novità della riforma (comprese le nuove ipotesi di responsabilità dirigenziale) e per presentare le bozze dei questionari sulla mappatura delle attività a rischio e sul rispetto dei termini procedurali.

Scopo precipuo dei due corsi è stato quello di preparare la dirigenza a rispondere ai questionari di monitoraggio delle attività a rischio corruzione e di mappatura dei termini dei procedimenti. In quell'occasione sono state presentate alcune possibili misure di prevenzione *ulteriori*.

Fra febbraio e marzo del 2014 ci sono stati altri incontri con la dirigenza per la presentazione dei questionari, e precisamente, prima, con i Direttori di Dipartimento (10.02.2014) e, poi, con i Direttori di Ripartizione (3.03.2014), sempre in vista di favorire la collaborazione del personale dirigenziale al processo di gestione del rischio.

Sia con la preannunciata nomina dei Direttori di Ripartizione a “referenti”, sia con l'organizzazione dei vari corsi e incontri con la dirigenza, si è inteso stabilire una procedura che assicuri il pieno coinvolgimento delle diverse strutture della PAB e che rimanga valida anche variando gli strumenti usati.

## 2. GESTIONE DEL RISCHIO

### Premessa metodologica:

La logica del PNA, che si riflette anche sul PTPC, si ispira ai principi che hanno guidato le esperienze già da tempo sviluppate in altri paesi, sintetizzate nella ISO 31000/2009. L'attività di prevenzione della corruzione è scandita in diverse fasi:

- a) individuazione dei processi a rischio corruzione
- b) identificazione dei rischi
- c) analisi del rischio in concreto, in termini di probabilità e impatto
- d) ponderazione e valutazione del rischio
- e) trattamento del rischio (ossia individuazione delle misure)

Per gestione del rischio di corruzione si intende il processo, individuato dal PTPC, sulla base delle indicazioni della L. 190 e del PNA, attraverso il quale:

- a) si effettua la ricognizione dei processi in cui si articola l'azione della PAB e che afferiscono a determinati ambiti, scelti in precedenza, denominati “Aree di rischio”, e li si analizza secondo opportune procedure per valutarne il grado di esposizione al rischio di corruzione (in pratica, si è proceduto nel modo seguente: a seguito di alcuni incontri, sono stati spediti via e-mail ai Direttori di Ripartizione questionari, che sono stati restituiti compilati);
- b) si determinano i rischi specifici astrattamente riferibili ai processi;

- c) si scelgono i processi che presentano più alti fattori di esposizione al rischio: la scelta deriva sia dalle risultanze della ricognizione del questionario ai processi - operazioni svolte autonomamente dai diversi uffici - sia dalle considerazioni emerse nel corso delle interviste fatte dall'Ufficio affari istituzionali con i "referenti";
- d) si determina se i rischi individuati in base a b) sono concreti e quali processi vanno trattati con priorità di intervento: la determinazione è assunta dai Referenti (insieme ai direttori degli uffici della propria Ripartizione);
- e) s'individuano le misure di prevenzione da applicare ai processi considerati; la determinazione è assunta dai Referenti, a seguito dell'intervista con l'Ufficio affari istituzionali (e riportata sul questionario rispedito); le misure possono essere generali o specifiche; si individuano le modalità di applicazione delle misure, i termini relativi, gli uffici responsabili e le modalità di monitoraggio e verifica dell'esito delle misure stesse; questa fase è concordata dai Referenti con il RPC.

#### Stato dell'arte:

Ai fini dell'*individuazione delle aree a rischio* e in vista del *futuro monitoraggio del rispetto dei termini procedurali*, sono stati predisposti dall'Ufficio affari istituzionali alcuni file Excel, uno contenente un questionario per l'individuazione dei processi con maggior esposizione a rischio corruzione, e uno contenente un questionario per individuare quali procedimenti non sono forniti di un termine dotato del necessario grado di certezza. I questionari sono stati spediti dal RPC all'indirizzo di posta elettronica di tutti i direttori e le direttrici di ripartizione, allora ancora "referenti" *in pectore*. Durante il termine concordato per la compilazione della prima parte del file di monitoraggio delle attività a rischio (30.04.2014), l'Ufficio affari istituzionali ha tenuto due incontri per fornire supporto alla compilazione, sempre rivolti alla dirigenza.

Il questionario sulle attività a rischio è diviso in 3 sezioni:

- 1) sezione relativa alla descrizione del processo decisionale: ove va specificato l'ufficio interno alla Ripartizione che ha in carico un certo processo; va identificato il processo decisionale (o solo la sua sottofase che si ritiene a rischio) rientrante nelle macro aree indicate nel questionario oppure, scegliendo l'opzione "altro", il processo che il "Referente"/Direttore di Ripartizione ritiene comunque a rischio (anche se esula dalle macro aree indicate); va indicato, fra l'altro, il responsabile del procedimento;
- 2) sezione dedicata alla valutazione del rischio, suddivisa in: a) identificazione del rischio astrattamente verificabile in rapporto a quel processo o fase, b) analisi del rischio (è la fase che consente la determinazione numerica del livello del rischio, e ciò grazie al punteggio attribuito alle 10 domande tratte dall'Allegato 5 al PNA, punteggio che si ricava da un calcolo matematico del peso di determinati indici di probabilità moltiplicati per il peso di alcuni indici di valutazione dell'impatto), c) ponderazione del rischio (in questa parte del questionario, la dirigenza è invitata a stilare una graduatoria fra i processi di pari livello di rischio, mettendo ai primi posti

quelli per i quali si reputa prioritaria la necessità di intervento con misure di prevenzione);

3) sezione volta all'identificazione delle possibili misure di prevenzione *ulteriori* (nella parte finale del file si suggeriscono esempi di una serie di possibili misure, come: esempi di procedimenti a disciplina rinforzata, esempi di controlli *ex ante* o *ex post*, esempi di particolari valutazioni *ex post* dei risultati raggiunti, esempi di particolari misure nell'organizzazione degli uffici e/o nella gestione del personale addetto, esempi di particolari misure di trasparenza delle attività svolte, altro tipo di misure di contrasto).

Il questionario sui termini procedurali - che non è ancora l'accertamento del rispetto dei termini imposto dalla L. 190 (art. 1, commi 9 e 28) e dal D. Lgs. 33/2013 (art. 24, co. 2) - è funzionale a evidenziare i casi in cui manca un termine dotato del necessario requisito della certezza, e quindi a stimolare l'intervento dell'organo legislativo provinciale. Data, infatti, la formulazione del comma 4 dell'art. 4 della l.p. 17/1993 ("*Qualora nessuna norma disponga il termine entro cui il procedimento deve concludersi, lo stesso è di 30 giorni a decorrere dalla messa in mora dell'amministrazione, a mezzo di diffida notificata o spedita a mezzo di raccomandata con avviso di ricevimento, all'ufficio competente per la trattazione dell'affare*"), prima di poter fare un monitoraggio del rispetto dei termini, bisogna suggerire un intervento per individuare termini specifici per molti procedimenti previsti da normativa provinciale.

Le aree individuate dal RPC come particolarmente a rischio, tali da giustificare la sottoposizione al monitoraggio, sono - oltre a quelle individuate dalla legge (art. 1, co. 16, della L.190) - le seguenti:

- Pianificazione territoriale e Urbanistica;
- Pianificazione paesaggistica;
- Valutazione dell'impatto ambientale e procedura di approvazione cumulativa.

Queste tre aree "ulteriori" sono state individuate in base a un'indagine circa il numero e l'esito dei ricorsi giurisprudenziali e amministrativi. Va evidenziato, inoltre, che il questionario consente ai Direttori di Ripartizione di indicare altri processi che essi ritengano esposti, e quindi meritevoli di monitoraggio.

Ai fini dell'*individuazione delle misure di prevenzione*, sono in corso incontri con i Referenti per ricevere da loro proposte di misure anche diverse da quelle suggerite dal questionario.

Il processo d'individuazione delle misure di prevenzione *ulteriori* è quindi ancora *in fieri*. Ciononostante, nelle more delle consultazioni con la dirigenza, si ritiene opportuno giungere all'adozione di un primissimo Piano, con la previsione delle disposizioni per l'attuazione di alcune misure *obbligatorie* e l'individuazione di alcune misure trasversali *ulteriori*.

La ricognizione dei processi decisionali in carico alle varie ripartizioni - sia che essi rientrino nelle quattro aree valutate a rischio dalla legge, o nelle ulteriori tre aree individuate dal RPC, sia che siano processi ritenuti dal referente comunque a rischio

(scegliendo l'opzione "altro") –, è stata fatta con questionari che costituiscono a tutti gli effetti parte integrante il presente piano e che, per motivi di miglior consultabilità, leggibilità e valutazione comparativa dei dati, sono riportati all'interno della sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "altri contenuti", in forma di pubblicazione on-line liberamente accessibile al seguente link: <http://www.provincia.bz.it/aprov/amministrazione/amministrazione/prevenzione-corruzione.asp>.

I file contenenti i questionari sono ordinati secondo l'ordine dell'allegato A alla l.p. 10/92.

A tali questionari si rinvia per ricavarne le informazioni allo stato raggiunte. Dai risultati ottenuti in base ai questionari, discenderà la selezione dei processi da considerare per il trattamento previsto nelle fasi successive.

### **Annotazione importante!**

Si segnala, peraltro, che nella versione in lingua tedesca dei file pubblicati e dedicati alla mappatura delle attività a rischio risultano alcuni errori ed imprecisioni nella traduzione, che si ritiene opportuno evidenziare e riportare, per evitare eventuali possibili disguidi:

- nella colonna "O" riferita al VALORE ECONOMICO DEL PROCESSO l'opzione di scelta "*Comporta l'attribuzione di vantaggi a soggetti esterni (3)*" è tradotta in modo impreciso e non del tutto coincidente con "*Der Entscheidungsprozess bedingt zwar die Gewährung von Vergünstigungen bzw. Vorteilen an externe Subjekte, aber diese Vorteile haben keine besondere wirtschaftliche Relevanz (z.B. Gewährung von Studienbeihilfen an Studenten) (3)*". Fa testo il contenuto espresso nel file predisposto in lingua italiana. Traduzione corretta: "*Der Entscheidungsprozess bedingt die Gewährung von Vergünstigungen bzw. Vorteilen an externe Subjekte (3)*".

- nella colonna "W" riferita a IMPATTO ORGANIZZATIVO, ECONOMICO E SULL'IMMAGINE l'opzione di scelta "*A livello di collaboratore o funzionario (2)*" è tradotta in modo errato con "*Die Position eines Koordinators (2)*". Fa testo il contenuto espresso nel file predisposto in lingua italiana. Traduzione corretta: "*Die Position eines Mitarbeites oder Beamten (2)*".

## 3. TRASPARENZA

Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI) è parte integrante e anzi costituisce la sezione più importante del PTPC. E' riportato nell'ALLEGATO 2 al presente PTPC, così come approvato con delibera di GP. n. 938 del 29 luglio 2014. Al momento si trova in fase di elaborazione un allegato al PTTI inerente agli obblighi di pubblicazione, elaborato in forma di schema, desunto dalla delibera CIVIT

50/2013. L'ufficio Organizzazione ha acquisito le osservazioni in merito a citato allegato da parte dell'OIV e dovrebbe procedere a richiederne approvazione formale a breve.

La trasparenza, così come prescritta dal D. Lgs. 33/2013, è fondamentale per la prevenzione, perché consente, ad esempio:

- la conoscenza dei responsabili dei procedimenti (quindi la responsabilizzazione dei funzionari);
- la conoscenza dei presupposti per l'avvio e lo svolgimento del procedimento (quindi, se ci sono "blocchi" anomali del procedimento);
- la conoscenza del modo in cui le risorse pubbliche sono impiegate (quindi, se esso è deviato verso finalità improprie);
- la conoscenza della situazione patrimoniale dei politici e dei dirigenti (quindi, il controllo circa arricchimenti anomali verificatisi durante lo svolgimento del mandato).

Per questi motivi la l. 190 ha voluto un'attuazione ancora più spinta della trasparenza rispetto al passato. La trasparenza era già stata recepita, quantomeno a livello di principio - declinato nelle forme dell'obbligo di motivazione, del rispetto di termini procedurali, di accesso documentale, di obbligo di astensione in caso di conflitto d'interesse, etc. - con la l. 241/1990 e leggi provinciali 17/1993 e 16/1995, e successivamente, con l'approvazione del d.lgs. 150/2009 (c.d. decreto Brunetta).

Ma la l. 190 si spinge oltre e, riprendendo e implementando l'art. 11 del d.lgs. 150/2009, ha previsto:

1) che la trasparenza dell'attività amministrativa, *"costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'art. 117, co. 2°, lett. m), della Cost., [...] ed è assicurata mediante la pubblicazione"* sui siti web istituzionali delle informazioni rilevanti stabilite dalla legge .

2) una delega al Governo per approvare un decreto legislativo avente ad oggetto il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, esercitata con l'approvazione del d.lgs. 33/2013. E l'art. 1 del d.lgs. 33 qualifica la trasparenza come *"accessibilità totale delle informazioni concernenti [sia] l'organizzazione [che] l'attività delle pubbliche amministrazioni allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche"*.

Si può, allora, concettualizzare ed evidenziare che la trasparenza, da principio non solo annunciato dalla l. 241/90 e L.p. 17/93, ma declinato nelle forme di cui sopra, si è trasformata - passando attraverso l'art. 11 del D. Lgs. 150/2009 - in vero e proprio precetto: gli obblighi di pubblicazione riguardano davvero tutta la struttura organizzativa di un'amministrazione e ne permeano tutta l'attività, secondo le prescrizioni molto puntuali del D. Lgs. 33/2013. Si capisce allora come il PTTI, che non è altro che una programmazione degli adempimenti in tema di trasparenza, è solo un cronoprogramma, che stabilisce chi debba adempiere agli obblighi, ed entro

quando, attraverso la previsione di progressive fasi di implementazione (con specificazione anche delle risorse da impiegare per l'attuazione della pubblicazione).

Gli adempimenti di trasparenza tengono conto delle prescrizioni contenute nel d.lgs. 33/2013, nella l. 190 e nelle altre fonti normative vigenti anche provinciali qualora stabiliscano livelli di trasparenza ulteriori rispetto alle prescrizioni del d.lgs. 33, e debbono essere curati seguendo le indicazioni contenute nell'all. A al D.Lgs. 33 nonché nella delibera CIVIT 50/2013.

Fa da *pendant* alle prescrizioni di pubblicazione previste dal d.lgs. 33/2013 il diritto di *accesso civico*: cioè, nei casi in cui l'amministrazione abbia omesso la pubblicazione, sorge in capo a "chiunque" il diritto di chiedere e ottenerne l'accesso, ai sensi dell'art. 5 del medesimo decreto, mediante semplice e-mail.

#### **Art. 5 Accesso civico**

*"1. L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle PA 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.*

*2. La richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non deve essere motivata, è gratuita e va presentata al responsabile della trasparenza dell'amministrazione obbligata alla pubblicazione, che si pronuncia sulla stessa.*

*3. L'amministrazione, entro trenta giorni, procede alla pubblicazione nel sito del documento, dell'informazione o del dato richiesto e lo trasmette contestualmente al richiedente, ovvero comunica al medesimo l'avvenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale a quanto richiesto [...].*

*4. Nei casi di ritardo o mancata risposta il richiedente può ricorrere al titolare del potere sostitutivo di cui all'art. 2, co. 9-bis della l. 241/90, che [...], provvede ai sensi del co. 3. [...]*

*6. La richiesta di accesso civico comporta, da parte del Responsabile della trasparenza, l'obbligo di segnalazione di cui all'articolo 43, comma 5 (ossia all'Ufficio procedimenti disciplinari, all'organo politico, all'OIV, per l'attivazione del procedimento disciplinare e delle altre forme di responsabilità)"*

#### **Compiti e responsabilità in tema di trasparenza (art. 43 e 46)**

Il responsabile per la trasparenza ha il compito di:

- *provvedere all'aggiornamento del P.T.T.I., che deve prevedere anche misure di monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di trasparenza;*
- *controllare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione;*
- *segnalare all'organo di indirizzo politico, all'O.I.V., all'ANAC e, nei casi più gravi, all'Ufficio procedimenti disciplinari i casi di mancato o ritardato adempimento, ai fini dell'attivazione del procedimento disciplinare e delle altre forme di responsabilità;*
- *controllare ed assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico.*

*I dirigenti responsabili degli uffici garantiscono il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare.*

Può sorgere in capo al Responsabile per la trasparenza, ai sensi dell'art. 46 del D. Lgs. 33/2013, una responsabilità dirigenziale e amministrativa (per danno all'immagine della PA), *oltre* al fatto che i suoi inadempimenti sono valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale, in caso di:

- *inadempimento agli obblighi di pubblicazione*
- *mancata predisposizione del P.T.T.I.*

Ma, al tempo stesso, è previsto che *“il responsabile non risponde dell'inadempimento degli obblighi se prova che l'inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile”*.

Ciò evidenzia in quali circostanze può sorgere la responsabilità dei dirigenti: per totale o parziale omissione o per ritardi nelle pubblicazioni prescritte si configura la responsabilità (di natura dirigenziale) del dirigente obbligato alla pubblicazione.

Codesta amministrazione, con delibera della GP n. 1406 del 30 settembre 2013, ha attribuito la funzione di Responsabile per la trasparenza al RPC (conformandosi così alla previsione dell'art. 43 del D.Lgs. 33/2013 e alla Circolare DFP 1/2013), e ha individuato nell'Ufficio organizzazione la struttura cui indirizzare le domande di accesso civico.

In marzo 2014 (12.03.2014) l'Ufficio affari istituzionali, in collaborazione con l'Ufficio sviluppo personale, ha ritenuto opportuno che una relatrice esterna tenesse un corso di formazione *specifico* sugli adempimenti di trasparenza e sulla redazione e contenuto del PTTI. Il corso era riservato al RAT, all'OIV e ad alcuni dipendenti degli Uffici organizzazione e affari istituzionali.

Successivamente con delibere n. 1247 e n. 1248 del 4 novembre 2014 la Giunta ha scisso le funzioni di Responsabile della prevenzione della corruzione e Responsabile per la trasparenza dell'amministrazione, conferendo le prime al Segretario generale e le seconde al Direttore generale.

Ora, le funzioni esercitate dalla PAB sono molte e complesse. Analogamente la struttura organizzativa che le svolge è molto complessa. Altrettanto diversificata è l'attività amministrativa che ne deriva, che sfocia in un'ampia tipologia di procedimenti amministrativi e quindi in una notevolissima mole e molteplicità di atti e provvedimenti a rilevanza esterna. Questa complessità condiziona l'adempimento degli obblighi di trasparenza. Infatti i dati dei quali è prevista la pubblicazione sono distribuiti fra tutte le strutture in base alle rispettive competenze e spesso sono trattate, per parte, da più strutture.

Ciò induce immediatamente a scartare la semplicistica possibilità di caricamento dei singoli atti, una volta perfezionati, sul sito web della PAB e rende necessario pensare e progettare la costruzione graduale di un "sistema" apposito per implementare le informazioni pubblicate, che tenga conto del diverso grado di automazione delle

attività e dei diversi applicativi utilizzati presso le varie ripartizioni e soprattutto che sia fortemente integrato con l'azione amministrativa. E' bene, quindi, che la "questione trasparenza" non sia posta come un insieme di obblighi e di corrispondenti adempimenti, ma come un'occasione per rivedere e ripensare le procedure amministrative nel senso della loro semplificazione e nell'ottica del contenimento delle risorse, per una PAB più snella ed incisiva. Per raggiungere ciò, bisogna che la logica secondo la quale *prima* si lavora al raggiungimento del "prodotto" e *poi* lo si comunica, ceda il passo ad una prassi in cui predisposizione dei provvedimenti e comunicazione sono fusi in un'unica attività, condotta con strumenti e procedimenti in cui la pubblicazione sia una fase conclusiva necessaria e automatica, affinché la trasparenza diventi veramente criterio cardine delle attività e, secondo legge, accessibilità totale sull'organizzazione e sulle attività della PAB.

A tal fine risulterà necessario disporre un'attività di raccordo tra le strutture provinciali competenti per le materie di informatica ed organizzazione nell'ambito dell'amministrazione.

Detto ciò, va evidenziato che con deliberazione di Giunta provinciale del 29 luglio 2014, n. 938, è stata fornita una prima impostazione in tema di trasparenza, che a breve dovrebbe venire integrata con uno schema inerente agli obblighi di pubblicazione.

#### 4. CODICE DI COMPORTAMENTO

L'art. 1, co. 44, della l. 190 ha modificato l'art. 54 d.lgs. 165/2001. Questo assegna al Governo il compito di definire un Codice di comportamento dei pubblici dipendenti *"al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico"*. In attuazione della delega il Governo ha approvato il d.P.R. 62/2013, recante il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, che ha stabilito i *"doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare"* (art. 1, 2 co.: è la c.d. clausola di cedevolezza).

Secondo quanto previsto dall'art. 54, co. 5, d.lgs. 165/2001 e dall'art.1, co. 2, del Codice, sulla base delle linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione stabilite dalla CIVIT, ciascuna amministrazione deve, poi, definire un proprio Codice settoriale, che deve individuare regole comportamentali differenziate a seconda delle specificità professionali, delle aree di competenza e delle aree di rischio.

Il *Codice di comportamento del personale della Provincia* approvato il 29 luglio 2014 dalla GP costituisce l'ALLEGATO 3 al presente PTPC. Nel redigerlo ci si è ispirati a un criterio di snella consultazione e agevole comprensione.

Esso è pienamente rispettoso della clausola di cedevolezza di cui sopra ed è adottato nel rispetto delle attribuzioni derivanti dallo Statuto di Autonomia e dalle relative norme di attuazione, in materia di organizzazione e contrattazione collettiva del personale.

Il processo di adozione del *Codice di comportamento del personale della Provincia*, ha beneficiato del contributo fondamentale dell'Ufficio sviluppo personale (che ha operato in collaborazione con l'Avvocatura e l'Ufficio affari istituzionali), ma ha coinvolto anche l'OIV (che ha rilasciato il corrispondente parere obbligatorio) e i sindacati.

Lo strumento dei codici di comportamento è una misura di prevenzione fondamentale in quanto il Codice regola in senso legale ed eticamente corretto il comportamento dei dipendenti.

Due le novità introdotte dal Codice di Comportamento generale (DPR 62/2013):

a) la prima attiene ai soggetti destinatari: è prevista l'estensione degli obblighi di condotta anche nei confronti di tutti i collaboratori dell'amministrazione, dei titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità, nonché nei confronti di collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi o che realizzano opere in favore dell'amministrazione;

b) la seconda, riguarda la natura legale del Codice e la sua valenza disciplinare: con una chiara presa di posizione che marca la differenza rispetto al passato, la l. 190 chiarisce che la violazione delle regole del Codice generale approvato con d.P.R. 62 e dei Codici adottati da ciascuna amministrazione dà luogo a responsabilità disciplinare. Quindi, le norme contenute nei Codici di comportamento fanno parte a pieno titolo del "codice disciplinare".

## 5. ROTAZIONE DEL PERSONALE

Il PNA prevede che le PA (di cui all'art. 1, co. 2, del D. Lgs. 165/2001) siano tenute a prevedere adeguati criteri per realizzare la rotazione del personale dirigenziale e del personale con funzioni di responsabilità operante nelle aree a più elevato rischio di corruzione.

La rotazione costituisce - insieme al PTPC e al Codice di Comportamento - il terzo pilastro della politica di prevenzione introdotta dalla l. 190. E' uno strumento imprescindibile, tanto che il PNA afferma che la rotazione va assicurata anche a costo di un temporaneo rallentamento dell'attività ordinaria dovuto al tempo necessario per acquisire la diversa professionalità.

Qual è la sua *ratio*: ridurre il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazioni ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio.

Riferimenti normativi dell'obbligo di rotazione a fini di prevenzione:

- art. 1, co. 5, lett. b) l. 190: *le pubbliche amministrazioni [...] definiscono procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari;*

- art. 1, co. 10, lett. b): *il responsabile della prevenzione procede alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici a maggior rischio.*

L'art. 16, 1 comma, lett. l) *quater* del d.lgs. 165/2001 ha introdotto, invece, un'ipotesi generale di rotazione del personale nel caso di avvio dei procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

L'attuazione della misura richiede:

- la preventiva identificazione delle attività a più elevato rischio;
- l'individuazione delle modalità della rotazione mediante adozione di criteri generali;
- la definizione dei tempi di rotazione;
- la formazione generica (per creare professionalità che possano essere utilizzate in una pluralità di settori) e la formazione specifica;
- per i dirigenti delle aree a più elevato rischio, la durata dell'incarico deve essere fissata al limite minimo legale; per i non dirigenti, non dovrebbe superare i 5 anni;
- in caso di impossibilità (motivata) di rotazione per i dirigenti, la rotazione va attuata almeno rispetto al personale non dirigenziale, partendo dai responsabili dei procedimenti.

Nel PTPC va inserita la disciplina della rotazione del personale dirigenziale e del personale con funzioni di responsabilità (ad es., i responsabili del procedimento) operante nelle aree a più elevato rischio, compensata da accorgimenti che assicurano continuità all'azione amministrativa: ad es., la rotazione del personale dirigenziale non deve coincidere, temporalmente, con quella del personale non dirigenziale.

Per i dirigenti, la rotazione integra i criteri di conferimento degli incarichi ed è attuata alla scadenza dell'incarico.

Si suggerisce l'utilizzo della base normativa fornita dall'art. 14/bis della l.p. 10/'92 in materia di mobilità dirigenziale, per intervenire ulteriormente con riguardo alla rotazione del personale dirigenziale.

## 6. OBBLIGO di ASTENSIONE in CASO di CONFLITTO di INTERESSE

L'art. 6 bis l. 241/'90, titolato "Conflitto di interessi" – anch'esso introdotto dalla l. 190 (art. 1, co. 41) – stabilisce che *"il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale"*.

La norma contiene due prescrizioni: un obbligo di astensione per i soggetti indicati anche in caso di conflitto meramente potenziale; un dovere di segnalazione a carico dei medesimi.

La norma va letta in combinato disposto con l'art. 6 dPR 62/2013, che prevede una tipizzazione delle relazioni personali o professionali sintomatiche di conflitto d'interesse (norma che è stata recepita, in forma semplificata, dall'art. 7 del *Codice di comportamento del personale della Provincia*): *“Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui egli sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza [clausola generale]. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza”*.

L'art. 6 bis l. 241/90 ha così operato una sorta di procedimentalizzazione della segnalazione: la segnalazione del conflitto deve essere indirizzata al dirigente, che: 1) valuta se la situazione realizza un conflitto di interesse idoneo a ledere l'imparzialità, 2) risponde per iscritto al dipendente sollevandolo dall'incarico o motivando espressamente le ragioni che ne consentono comunque l'espletamento da parte di quel dipendente. Nel caso in cui sia necessario sollevarlo dall'incarico, esso dovrà essere affidato ad altro dipendente o, il dirigente lo avoca a sé. Sul conflitto riguardante i dirigenti valuta il RPC.

Si evidenziano anche le conseguenze di un conflitto d'interesse: la violazione del dovere di segnalazione fa sorgere in capo al dipendente una responsabilità disciplinare (per violazione dell'obbligo contrattuale di condotta); la violazione dell'obbligo di astensione anche a fronte di un conflitto meramente potenziale, concretizza un vizio di legittimità del procedimento e del provvedimento conclusivo, quale sintomo di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento della funzione.

## 7. SVOLGIMENTO DI INCARICHI D'UFFICIO - ATTIVITÀ ED INCARICHI EXTRA-ISTITUZIONALI

In attuazione di quanto previsto dal nuovo co. 3 *bis* dell'art. 53 del d.lgs. 165/2001, deve essere adottato un regolamento che disciplina gli incarichi ed attività non consentiti ai pubblici dipendenti.

L'Intesa raggiunta il 24.07.2013 in seno alla Conferenza unificata ha previsto, fra l'altro, l'adozione di un regolamento per l'individuazione degli incarichi vietati ai dipendenti pubblici entro 90 giorni dalla conclusione del lavoro del Tavolo tecnico

presso il DFP o comunque entro 120 giorni dalla stipula dell'Intesa. Ciò in attuazione di quanto previsto dai commi 60 e 61 dell'art. 1 della l. 190.

## 8. INCONFERIBILITÀ DI INCARICHI DIRIGENZIALI IN CASO DI PARTICOLARI ATTIVITÀ O INCARICHI PRECEDENTI (*pantouflage – revolving doors*) INCOMPATIBILITÀ SPECIFICHE PER POSIZIONI DIRIGENZIALI

Destinatari del d.lgs. n. 39 del 2013, recante disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi, sono le PA, gli enti pubblici anche economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico. Il d. lgs. 39 disciplina:

A) 3 casi di INCONFERIBILITÀ [capi II, III, IV] (la cui *ratio* è: lo svolgimento di certe attività/funzioni può agevolare la precostituzione di situazioni favorevoli per essere successivamente destinatari di incarichi dirigenziali e assimilati), in caso di:

1. condanna penale per reati contro la PA, anche non definitiva;
2. incarichi a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati da PA, o che hanno svolto attività professionale regolata, finanziata o retribuita dall'ente;
3. incarichi a soggetti che sono stati componenti di organi di indirizzo (politico o non) o che erano presidente con deleghe gestionali o AD di ente di diritto privato in controllo pubblico.

B) 2 casi di INCOMPATIBILITÀ [capi V e VI] (la cui *ratio* è: il contemporaneo svolgimento di alcune attività inquina l'imparzialità):

1. fra incarichi nelle PA e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da PA o lo svolgimento di attività professionale;
2. fra incarichi nelle PA o in enti di diritto privato in controllo pubblico e cariche di componenti di organi di indirizzo (politico e non).

Le P.A. sono tenute a verificare all'atto del conferimento la sussistenza di eventuali inconferibilità degli incarichi dirigenziali e degli altri incarichi previste dai Capi III e IV del d.lgs. n. 39 del 2013; la stessa verifica va fatta per le situazioni di incompatibilità di cui ai capi V e VI.

L'accertamento avviene mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato ex art. 46 del d.P.R. 445/2000, pubblicata sul sito istituzionale dell'ente conferente (art. 20 d.lgs. n. 39 del 2013) e relativo controllo (trattasi del solito obbligo di controllo sulle autocertificazioni che grava sulla PA ricevente).

Se all'esito della verifica risulta la sussistenza di una condizione d'inconferibilità, ci si deve astenere dal conferire l'incarico, pena la nullità dell'incarico (art. 17 d.lgs. 39) e le sanzioni di cui all'art. 18 a carico dei componenti degli organi che hanno conferito l'incarico. L'inconferibilità non può essere sanata. Se le cause di inconferibilità, sebbene esistenti ab origine, non fossero note all'amministrazione, il RPC deve effettuare la contestazione all'interessato, che deve essere rimosso dall'incarico.

L'incompatibilità, invece, può essere rimossa entro 15 gg dalla contestazione da parte del RPC, mediante rinuncia dell'interessato ad uno degli incarichi incompatibili tra di loro. Il controllo delle incompatibilità deve essere effettuato sia all'atto del conferimento dell'incarico che annualmente e su richiesta. Se l'incompatibilità emerge al momento del conferimento, deve essere rimossa prima dello stesso; se emerge nel corso del rapporto, il RPC contesta all'interessato ai sensi degli artt. 15 e 19 e vigila affinché siano prese le misure conseguenti.

## 9. FORMAZIONE DI COMMISSIONI, ASSEGNAZIONI AGLI UFFICI E CONFERIMENTO DI INCARICHI IN CASO DI CONDANNA PENALE PER DELITTI CONTRO LA PA

Il nuovo art. 35-bis del D.Lgs. 165/2001, introdotto dall'art. 1, co. 46, della l. 190, stabilisce che *“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:*

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

*b) 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, etc;*

*c) 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, etc..*

*2. La disposizione prevista al comma 1. integra le leggi e regolamenti che disciplinano la formazione di commissioni e la nomina dei relativi segretari”* (quindi la violazione comporta illegittimità del provvedimento conclusivo).

## 10. ATTIVITÀ SUCCESSIVA ALLA CESSAZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO (*pantouflage –revolving doors*)

Il nuovo co. 16-ter dell'art. 53 del D.Lgs. 165/2001, introdotto dall'art. 1, co. 42, della l.190, stabilisce che *“i dipendenti (dirigenti o responsabili del procedimento) che, negli ultimi tre anni di servizio hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle P.A., 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 P.A. svolta attraverso i medesimi poteri. Le sanzioni sono evidenziate nel prosieguo della norma: I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di tali previsioni sono nulli, ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le P.A. per i*

*successivi tre anni; è infine prevista: la restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.”*

Siamo di fronte ad una limitazione della libertà negoziale del dipendente per i 3 anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego.

La *ratio* di questa disposizione sta nel rischio che durante il servizio un dipendente possa artatamente preconstituersi delle situazioni lavorative vantaggiose.

## 11. TUTELA DEL DIPENDENTE CHE EFFETTUA SEGNALAZIONI DI ILLECITO (c.d. *whistleblower*)

L'art. 1, co. 51, l. 190/2012 ha introdotto l'art. 54-bis al D. Lgs. 165/2001, intitolato "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti". Esso prevede una protezione per il dipendente pubblico che abbia segnalato un illecito (che non deve essere necessariamente un reato) contro le ritorsioni da parte di colleghi o superiori.

*Ratio*: consentire l'emersione di illeciti.

1. Divieto di discriminazione: “[...] *il pubblico dipendente che denuncia all'Autorità Giudiziaria o alla Corte dei conti o all'ANAC, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia*”.

2. Tutela dell'anonimato e suoi limiti (NB: anonimato non vuol dire segnalazione anonima): “*nell'ambito del procedimento disciplinare (NB: impropriamente si fa riferimento al solo procedimento disciplinare; in realtà, l'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione), l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.*”

3. *L'adozione di misure discriminatorie è segnalata al DFP per i provvedimenti di competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali*”.

Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito deve darne notizia circostanziata:

- al RPC;
- all'Ufficio procedimenti disciplinari; che valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione;
- all'Ufficio del contenzioso dell'amministrazione, che valuta se esercitare azione di risarcimento per lesione dell'immagine della PA;
- all'Ispettorato della funzione pubblica.

Può dare notizia dell'avvenuta discriminazione alle organizzazioni sindacali e al Comitato Unico di Garanzia.

Può agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione e dell'amministrazione per ottenere:

- un provvedimento giudiziale d'urgenza finalizzato alla cessazione della discriminazione;
- il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione.

## 12. LA FORMAZIONE

Nelle strategie di prevenzione della corruzione, la formazione in materia di anticorruzione, legalità e trasparenza è assolutamente centrale.

L'obbligo di attuare adeguati corsi di formazione è previsto dalla l. 190 (art. 1, commi 8, 10 c) e 12). In particolare, il comma 8 stabilisce: *"Il responsabile [...] definisce procedure appropriate per selezionare e formare, ai sensi del comma 10, i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. [...] La [...] mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale"*. Analogamente il comma 12, che si occupa delle responsabilità del RPC per mancato adempimento dei suoi obblighi.

Gi scopi dei corsi obbligatori di formazione sono i seguenti:

- un esercizio delle discrezionalità "con cognizione di causa", con conseguente riduzione delle azioni illecite compiute inconsapevolmente;
- la conoscenza degli strumenti di prevenzione (le c.d. misure) da poter chiedere al RPC;
- la creazione di una base minima di conoscenza (formazione generica) o di una competenza specifica (formazione specifica), indispensabile ai fini della rotazione;
- la diffusione degli orientamenti giurisprudenziali sui vari aspetti, indispensabili per orientare il percorso degli uffici;
- evitare l'insorgere di prassi contrarie alla corretta interpretazione delle norme.

La l. 190 e il PNA prevedono che la PA debba programmare adeguati percorsi di formazione su due livelli:

- livello generale, rivolto a tutti i dipendenti: è la c.d. **formazione generica**. Riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale), cioè il contenuto dei Codici di comportamento, del Codice disciplinare, del PTPC, e deve basarsi anche sull'esame di casi concreti.
- livello specifico: è la c.d. **formazione specifica**. Essa è rivolta al RPC e ai componenti degli OIV (anche sulle tecniche di *risk management*), ai referenti, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio. Riguarda sia le politiche, i programmi

e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione, che tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

I fabbisogni formativi sono individuati dal RPC insieme ai dirigenti responsabili delle risorse umane. Tali iniziative vanno programmate nell'ambito del PTPC e del P.T.F. (Piano di formazione del personale) e bisogna monitorare l'attuazione e l'efficacia di queste iniziative formative con questionari che raccolgano sia le esigenze di formazione più sentite che il grado di soddisfazione riscosso a termine corso.

Il personale da "formare" è individuato dal RPC, tenendo presenti: 1) il ruolo affidato a ciascun soggetto e 2) le aree a maggior rischio individuate nel P.T.P.C.. I criteri di selezione debbono essere motivati e pubblicati sulla *intranet* dell'amministrazione, insieme alle figure selezionate.

Si riportano di seguito le iniziative formative svolte nel corso del 2013 e del 2014 dalla PAB:

Settembre 2013: *Corsi di formazione per la dirigenza per informarla circa le novità introdotte dalla L. 190 e soprattutto per prepararla all'attività di monitoraggio*

Il RPC, grazie all'apporto organizzativo dell'Ufficio affari istituzionali e dell'Ufficio sviluppo personale, ha organizzato nel 2013 quattro giornate di formazione sui temi dell'anticorruzione (11 e 12 settembre) e dei nuovi obblighi di trasparenza (19 e 20 settembre). I corsi erano rivolti a tutta la dirigenza dell'amministrazione provinciale e degli enti pubblici strumentali della Provincia, dirigenza che vi è stata invitata con ripetute mail. Nell'adempiere agli obblighi di formazione che gravano sul responsabile ai sensi dell'art. 1 della L. 190/2012, commi 8, 10, e 12 – concernenti una formazione *generica*, su etica e legalità, estesa a tutti i dipendenti, e una formazione *specificata* per i settori a rischio corruzione, finalizzata a consentire la rotazione -, si è ritenuto di partire dalla formazione del personale dirigente, per metterlo al corrente delle novità della riforma (comprese le nuove ipotesi di responsabilità dirigenziale) e per presentare le bozze dei questionari sulla mappatura delle attività a rischio e sul rispetto dei termini procedurali.

Scopo precipuo dei due corsi è stato quello di preparare la dirigenza a rispondere ai questionari di monitoraggio delle attività a rischio corruzione e di mappatura dei termini dei procedimenti. In quell'occasione sono state presentate alcune possibili misure di prevenzione *ulteriori*.

All'inizio dei due corsi è stato sottolineato che la partecipazione era da considerarsi non un obbligo ma un onere per la dirigenza. Si è cercato cioè di far capire che la trasmissione delle novità introdotte dalla riforma (sia in materia di misure di prevenzione *obbligatorie* e *ulteriori*, sia in materia di trasparenza) mette la dirigenza in grado di tenere sotto controllo quelle che possono essere fonti di responsabilità per la dirigenza stessa: da una parte, gli adempimenti di trasparenza imposti dalla normativa - a partire dal D. Lgs. 33 - sono compiti precipui della dirigenza; dall'altra, la trasmissione delle informazioni in merito alla rischiosità dei processi decisionali e la proposta delle misure di prevenzione *ulteriori*, deve partire dalla dirigenza.

Specificamente in materia di anticorruzione, si è voluto evidenziare che la l. 190 non mira a concentrare in capo ad un “capro espiatorio” tutta la responsabilità; al contrario, mira a che sia costruito un sistema di prevenzione che parta dalla dirigenza (cioè dalle proposte di misure fatte dalla dirigenza). Un vero PTPC non può che essere un piano scritto a tante mani quanti sono, almeno, i “referenti”: un vero PTPC, cioè, è tale solo se raccoglie le proposte di misure che provengono dalla dirigenza e concordate col RPC.

*Primavera 2014: Incontri con la dirigenza per prepararla a rispondere ai questionari*  
Fra febbraio e marzo del 2014 ci sono stati altri incontri con la dirigenza per la presentazione dei questionari, e precisamente, prima, con i Direttori di Dipartimento (10.02.2014) e, poi, con i Direttori di Ripartizione (3.03.2014), sempre in vista di favorire la collaborazione del personale dirigenziale al processo di gestione del rischio. I questionari sono stati spediti dal RPC all’indirizzo di posta elettronica di tutti i direttori e le direttrici di ripartizione e durante il termine concordato per la compilazione della prima parte del file di monitoraggio delle attività a rischio (30.04.2014), l’Ufficio affari istituzionali ha tenuto due incontri per fornire supporto alla compilazione, sempre rivolti alla dirigenza.

*Marzo 2014: formazione specifica per il RAT, l’OIV e l’Ufficio organizzazione*

Il 12.03.2014 l’Ufficio affari istituzionali, in collaborazione con l’Ufficio sviluppo personale, ha ritenuto opportuno che una relatrice esterna tenesse un corso di formazione *specifico* sugli adempimenti di trasparenza e sulla redazione e contenuto del PTTI. Il corso era riservato al RAT, all’OIV e ad alcuni dipendenti degli Uffici organizzazione e affari istituzionali.

*Giugno 2014: Corso di formazione per la dirigenza della PAB e degli enti strumentali pubblici e privati*

Il 12 e 13 giugno 2014 si è tenuto un corso sulla disciplina anticorruzione, ancora una volta rivolto alla dirigenza (e ciò per lo stesso motivo dei corsi di settembre 2013) e a partecipazione facoltativa; anche questa volta i dirigenti invitati non erano solo quelli della PAB, ma anche degli enti strumentali – con un’estensione, però, in questa edizione, anche agli enti privati controllati, regolati o finanziati dalla PAB.

Temi trattati sono stati: da una parte, l’ambito soggettivo di applicazione della riforma – per evidenziare che la l. 190 si applica non solo alle pubbliche amministrazioni e agli enti pubblici ma per aspetti cruciali (es. trasparenza e inconfiribilita/incompatibilità) anche agli enti pubblici economici, e alle società partecipate dal P.A. e controllate dalle società partecipate da P.A., e agli altri enti di diritto privato in controllo o regolati o finanziati da ente pubblico; dall’altra, il contenuto della l. 190 (compresa la stesura del PTPC, che presuppone la mappatura delle attività a rischio e la scelta delle misure di prevenzione) e della sua normativa attuativa (trasparenza, inconfiribilita/ incompatibilità, codice di comportamento, regolamento sugli incarichi vietati ai dipendenti pubblici). Nella seconda giornata si sarebbe dovuta presentare la seconda parte del questionario sulle attività a rischio, con l’esposizione di una serie di possibili misure di prevenzione *ulteriori* da suggerire

alla dirigenza; non avendo potuto di fatto dare seguito a tale intento, si è sostituito l'intervento con incontri specifici riservati a direttori di ripartizione e loro collaboratori nel corso dei mesi di agosto e settembre.

Ancora una volta il corso è stato realizzato grazie alla collaborazione fra l'Ufficio affari istituzionali e l'Ufficio sviluppo personale.

Nel 2015:

L'Ufficio sviluppo personale, in collaborazione con l'Ufficio affari istituzionali, nel corso del 2015 organizzerà i corsi di formazione *generica* obbligatoria per tutto il personale della PAB in tema di legalità ed etica, avvalendosi di personale interno. I temi da trattare sono: il Codice di Comportamento generale e quello del personale della provincia, la l. 190, il PNA e il PTPC della PAB.

Sempre avvalendosi di personale interno (dell'Avvocatura) e avendo presente il numero, l'esito e i motivi dei ricorsi giurisprudenziali e amministrativi, nel corso del prossimo anno si programma di organizzare corsi di formazione *specifici* nelle 3 aree individuate dal RPC come esposte al rischio, al di là di quelle presunte tali dalla legge. Questa iniziativa è pensata come vera e propria misura di prevenzione *ulteriore*, e quindi non solo quale attività di formazione finalizzata alla rotazione.

### 13. PATTI DI INTEGRITÀ (o protocolli di legalità) NEGLI AFFIDAMENTI

Sono documenti che contengono le condizioni che PA e stazioni appaltanti impongono a tutti i partecipanti ad una gara. Stabiliscono regole di comportamento finalizzate alla prevenzione.

Ai sensi dell'art 1, co. 17, L. 190/2012, le PA e le stazioni appaltanti, di regola, predispongono ed utilizzano protocolli di legalità o patti di integrità per l'affidamento di commesse, e inseriscono negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito la clausola di salvaguardia che il mancato rispetto di tali patti dà luogo all'estromissione dalla gara e alla risoluzione del contratto, con sanzioni di carattere patrimoniale.

### 14. AZIONI DI SENSIBILIZZAZIONE E RAPPORTO CON LA SOCIETÀ CIVILE

Le P.A. e gli enti di diritto privato in controllo pubblico – questi ultimi limitatamente all'attività di pubblico interesse, devono pianificare adeguate misure di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate alla promozione della cultura della legalità. A questo fine, una prima azione consiste nel dare efficace comunicazione e diffusione alla strategia di prevenzione dei fenomeni corruttivi impostata e attuata mediante il P.T.P.C. (piano triennale di prevenzione della corruzione) e alle connesse misure.

Per realizzare ciò è importante creare stabili canali di comunicazione, che vanno adeguatamente pubblicizzati; quindi vanno programmate modalità, soluzioni

organizzative e tempi per l'attivazione di canali dedicati alla segnalazione (dall'esterno dell'amministrazione, anche in forma anonima, ed in modalità informale) di episodi di cattiva amministrazione, conflitto d'interessi, corruzione.

Altra azione è la programmazione delle “giornate della trasparenza”. Finalità di queste giornate è far conoscere all'utenza gli obblighi di pubblicità, il PTTI e il nuovo istituto dell'accesso civico.

In tale contesto si segnala l'avvenuta organizzazione il 5 settembre 2014 - su impulso dell'Ufficio Organizzazione - di una Giornata delle porte aperte, anche ribattezzata Giornata dell'Autonomia, in cui per l'appunto la pubblica amministrazione ha aperto le proprie porte alla cittadinanza. In un'ottica di condivisione la PAB ha colto l'occasione per concentrare in tale data anche la prima "giornata della trasparenza", rivolgendo a tutti gli interessati un invito a partecipare all'evento, in cui si è riservato anche spazio al tema della trasparenza.

## • LE RESPONSABILITÀ

### In materia di prevenzione

**La responsabilità del RPC** (responsabile della prevenzione):

- art. 1, co. 8, l. 190: responsabilità di natura dirigenziale per:

- mancata predisposizione del PTPC

- mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti che operano nelle aree a rischio

- art. 1, co. 12, l. 190: configura una responsabilità di natura dirigenziale, disciplinare\* e amministrativa (per danno erariale e per danno all'immagine della PA) in caso di commissione di un reato di corruzione all'interno della PA, accertato con sentenza passata in giudicato,

**salvo che egli provi** (responsabilità *in vigilando*):

a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il PTPC e di aver osservato le prescrizioni di cui ai co. 9 (contenuto obbligatorio del piano) e 10 (attività “discendente” di vigilanza del RPC) del presente articolo;

b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano”.

N.B.: co. 9 (contenuto obbligatorio del PTPC):

a) *individuare le attività - fra le quali (necessariamente) quelle di cui al co. 16 - nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione*

b) *prevedere, per le attività sub a), meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonee a prevenire il rischio di corruzione [sono le cd. misure di prevenzione];*

c) *prevedere, con particolare riguardo alle attività sub a), obblighi d'informazione nei confronti del responsabile [di qui la nomina dei “Referenti” a livello di singola Ripartizione];*

d) *monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;*

e) *monitorare i rapporti tra l'amministrazione e 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;*

f) *individuare specifici obblighi di trasparenza, ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.*

N.B.: co. 10 (attività "discendente" di vigilanza del RPC):

a) *verificare l'efficace attuazione del piano e della sua idoneità, nonché proporre la modifica quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;*

b) *verificare, d'intesa con il dirigente competente, l'effettiva rotazione degli incarichi;*

c) *ad individuare il personale da inserire nei programmi di formazione.*

\* il co. 13 quantifica l'entità della responsabilità disciplinare: "*non può essere inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese ad un massimo di sei mesi*".

- art. 1, co. 14 l. 190: responsabilità di natura dirigenziale per: "*ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal piano*";

- art. 1, co. 14 l. 190: responsabilità di natura disciplinare: "*per omesso controllo*"

**La responsabilità dei dipendenti (dirigenti e non)** per violazione delle misure di prevenzione previste nel PTPC: responsabilità di natura disciplinare

### **In materia di trasparenza**

Può sorgere in capo al **Responsabile del Responsabile per la trasparenza**, ai sensi dell'art. 46 del D. Lgs. 33/2013, una responsabilità dirigenziale e amministrativa (per danno all'immagine della PA), *oltre* al fatto che i suoi inadempimenti sono valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale, in caso di:

- *inadempimento agli obblighi di pubblicazione*

- *mancata predisposizione del P.T.T.I.*

Ma, al tempo stesso, è previsto che "*il responsabile non risponde dell'inadempimento degli obblighi se prova che l'inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile*".

Ciò evidenzia in quali circostanze può sorgere **la responsabilità dei dirigenti**: per totale o parziale omissione o per ritardi nelle pubblicazioni prescritte si configura la responsabilità, di natura dirigenziale, del dirigente obbligato alla pubblicazione.

- ALLEGATI

- ALLEGATO 1 – Esempio di questionario per la mappatura delle attività a rischio
- ALLEGATO 2 – Programma triennale per la trasparenza e l'integrità  
(approvato con delibera GP. n. 938/2014)
- ALLEGATO 3 – Codice di comportamento del personale della Provincia  
(approvato con delibera GP. n. 938/2014)