

COMUNE DI ROCCA SAN GIOVANNI

(Provincia di Chieti)

Piano triennale di prevenzione della corruzione

2016 - 2018

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

Parte I

Introduzione generale

1. Introduzione

Sulla Gazzetta Ufficiale numero 265 del 13 novembre 2012 è stata pubblicata la legge 6 novembre 2012 numero 190.

La legge n. 190/2012, anche nota come "*legge anticorruzione*" o "*legge Severino*", reca le *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*.

La legge è entrata in vigore il 28 novembre 2012.

Il contesto nel quale le iniziative e le strategie di contrasto alla corruzione sono adottate è quello disegnato dalle norme nazionali ed internazionali in materia.

Si segnala, in particolare, la Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'O.N.U. il 31 ottobre 2003 con la risoluzione numero 58/4.

Convenzione sottoscritta dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata il 3 agosto 2009 con la legge numero 116.

La Convenzione O.N.U. del 2003 prevede che ogni Stato (articolo 5):

- elabori ed applichi politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate;
- si adoperi al fine di attuare e promuovere efficaci pratiche di prevenzione;
- verifichi periodicamente l'adeguatezza di tali misure;
- collabori con altri Stati e organizzazioni regionali ed internazionali per la promozione e messa a punto delle misure anticorruzione.

La Convenzione O.N.U. prevede che ogni Stato debba individuare uno o più organi, a seconda delle necessità, incaricati di prevenire la corruzione e, se necessario, la supervisione ed il coordinamento di tale applicazione e l'accrescimento e la diffusione delle relative conoscenze (articolo 6).

In tema di contrasto alla corruzione, grande rilievo assumono anche le misure contenute nelle linee guida e nelle convenzioni che l'OECD, il Consiglio d'Europa con il G.R.E.C.O. (*Groupe d'Etats Contre la Corruption*) e l'Unione Europea riservano alla materia e che vanno nella medesima direzione indicata dall'O.N.U.: implementare la capacità degli Stati membri nella lotta alla corruzione, monitorando la loro conformità agli *standard* anticorruzione ed individuando le carenze politiche nazionali¹.

¹ Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica – Presidenza del Consiglio dei Ministri.

2. Il concetto di corruzione ed i principali attori del sistema di prevenzione e contrasto

La legge 190/2012 non fornisce la definizione del concetto di corruzione cui si riferisce.

Il codice penale prevede tre fattispecie.

L'articolo 318 punisce la *"corruzione per l'esercizio della funzione"* e dispone che: *il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceva, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetti la promessa sia punito con la reclusione da uno a sei anni.*

L'articolo 319 del Codice penale sanziona la *"corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio"*:

"il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei a dieci anni".

Infine, l'articolo 319-ter colpisce la *"corruzione in atti giudiziari"*:

"Se i fatti indicati negli articoli 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da sei a dodici anni.

Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da sei a quattordici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da otto a venti anni".

Fin dalla prima applicazione della legge 190/2012 è risultato chiaro che il concetto di corruzione, cui intendeva riferirsi il legislatore, non poteva essere circoscritto alle sole fattispecie *"tecnico-giuridiche"* di cui agli articoli 318, 319 e 319-ter del Codice penale.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 che ha fornito una prima chiave di lettura della normativa, ha spiegato che il concetto di corruzione della legge 190/2012 comprende tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri *l'abuso da parte d'un soggetto pubblico del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.*

Secondo il Dipartimento della Funzione Pubblica, la legge 190/2012 estende la nozione di corruzione a:

- **tutti i delitti contro la pubblica amministrazione, sanzionati dal Titolo II Capo I del Codice penale;**
- **ogni situazione in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.**

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) approvato l'11 settembre 2013 (ANAC deliberazione n. 72/2013) ha ulteriormente specificato il concetto di corruzione da applicarsi in attuazione della legge 190/2012, ampliandone ulteriormente la portata rispetto all'interpretazione del Dipartimento della Funzione Pubblica. In particolare ha affermato:

"Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, C.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera

*gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, **ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo**”.*

Con la legge 190/2012, lo Stato italiano ha individuato gli organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare un'azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

La strategia nazionale di prevenzione della corruzione è attuata mediante l'azione sinergica delle seguenti istituzioni:

- *l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)*, che svolge funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni, nonché del rispetto della normativa in materia di trasparenza (art. 1, commi 2 e 3, legge 190/2012);
- *la Corte di conti*, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo;
- *il Comitato interministeriale*, istituito con il DPCM 16 gennaio 2013, che elabora linee di indirizzo e direttive (art. 1, comma 4, legge 190/2012);
- *la Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie Locali*, chiamata ad individuare adempimenti e termini per l'attuazione della legge e dei decreti attuativi da parte di regioni, province autonome, enti locali, enti pubblici e soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo (art. 1, commi 60 e 61, legge 190/2012);
- *i Prefetti della Repubblica*, che forniscono supporto tecnico e informativo, facoltativo, agli enti locali (art. 1 co. 6 legge 190/2012);
- *la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA)* che predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle amministrazioni statali (art. 1 co. 11 legge 190/2012);
- *le pubbliche amministrazioni*, che attuano ed implementano le misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 legge 190/2012) anche attraverso l'azione del proprio *Responsabile della prevenzione della corruzione*;
- *gli enti pubblici economici ed i soggetti di diritto privato in controllo pubblico*, responsabili anch'essi dell'introduzione ed implementazione delle misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 legge 190/2012).

Secondo l'impostazione iniziale della legge 190/2012, all'attività di prevenzione e contrasto alla corruzione partecipava anche il Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il comma 5 dell'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) ha trasferito all'Autorità nazionale tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica.

2.1. L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)

La legge 190/2012 inizialmente aveva assegnato i compiti di autorità anticorruzione alla Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (CIVIT).

La CIVIT era stata istituita dal legislatore, attraverso il decreto legislativo 150/2009, per svolgere prioritariamente funzioni di valutazione della "performance" delle pubbliche amministrazioni.

Successivamente la denominazione della CIVIT è stata sostituita da quella di Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

L'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito con modificazioni dalla legge 114/2014), ha soppresso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) e ne ha trasferito compiti e funzioni all'Autorità nazionale anticorruzione.

La mission dell'ANAC può essere "individuata nella prevenzione della corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della pubblica amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi, evitando nel contempo di aggravare i procedimenti con ricadute negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici, con interventi in sede consultiva e di regolazione.

La chiave dell'attività della nuova ANAC, nella visione attualmente espressa è quella di vigilare per prevenire la corruzione creando una rete di collaborazione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e al contempo aumentare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, riducendo i controlli formali, che comportano tra l'altro appesantimenti procedurali e di fatto aumentano i costi della pubblica amministrazione senza creare valore per i cittadini e per le imprese²".

La legge 190/2012 ha attribuito alla Autorità nazionale anticorruzione lo svolgimento di numerosi compiti e funzioni.

L'ANAC:

1. collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;
2. approva il Piano nazionale anticorruzione (PNA);
3. analizza le cause e i fattori della corruzione e definisce gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
4. esprime pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le amministrazioni pubbliche, in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico;
5. esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16-ter, introdotto dalla legge 190/2012;
6. esercita vigilanza e controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla legge 190/2012 e dalle altre disposizioni vigenti;
7. riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.

A norma dell'articolo 19 comma 5 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014), l'Autorità nazionale anticorruzione, in aggiunta ai compiti di cui sopra:

² Dal sito istituzionale dell'Autorità nazionale anticorruzione.

1. riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001;
2. riceve notizie e segnalazioni da ciascun avvocato dello Stato che venga a conoscenza di violazioni di disposizioni di legge o di regolamento o di altre anomalie o irregolarità relative ai contratti che rientrano nella disciplina del Codice di cui al d.lgs. 163/2006;
3. salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 689/1981, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.

Ad oggi, pertanto, in luogo del Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, è l'ANAC che, secondo le linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito con DPCM 16 gennaio 2013:

- a) coordina l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale;
- b) promuove e definisce norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;
- c) predispone il Piano nazionale anticorruzione, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle misure di cui alla lettera a);
- d) definisce modelli standard delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla presente legge, secondo modalità che consentano la loro gestione ed analisi informatizzata;
- e) definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni.

In ogni caso, si rammenta che lo strumento che ha consentito agli operatori di interpretare la legge 190/2012 immediatamente dopo la sua pubblicazione rimane la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 proprio del Dipartimento della Funzione Pubblica (*"legge n. 190 del 2012 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*).

2.2. I destinatari della normativa anticorruzione

L'ambito soggettivo d'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione ha registrato importanti novità dovute sia alle innovazioni legislative (si veda, in particolare, l'articolo 11 del d.lgs. 33/2013, così come modificato dall'articolo 24-bis del DL 90/2014), sia agli atti interpretativi adottati dall'ANAC.

Tra i provvedimenti dell'Autorità nazionale anticorruzione sono di particolare rilievo le *"Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici"* approvate con la determinazione n. 8 del 2015.

E' opportuno riassumere, brevemente, quanto previsto in capo alle diverse categorie di soggetti per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza.

2.2.1. Pubbliche amministrazioni

Le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 sono tenute all'adozione di misure di prevenzione della corruzione nella forma di un piano prevenzione della corruzione, di durata triennale, e all'adozione di un programma per la trasparenza.

Ogni amministrazione, anche se articolata sul territorio con uffici periferici, predispone un unico piano anticorruzione, salvo i casi, da concordare con l'Autorità, in cui si ravvisi la necessità di una maggiore articolazione del piano fino a prevedere distinti piani per le strutture territoriali.

2.2.2. Società, altri enti di diritto privato in controllo pubblico e enti pubblici economici

Le *Linee guida* dell'ANAC hanno chiarito che le società, gli enti di diritto privato in controllo pubblico e gli enti pubblici economici devono adottare (se lo ritengono utile, nella forma di un piano) misure di prevenzione della corruzione, che integrino quelle già individuate ai sensi del d.lgs. 231/2001.

Le società e gli enti di diritto privato in controllo pubblico assolvono agli obblighi di pubblicazione riferiti tanto alla propria organizzazione quanto alle attività di pubblico interesse svolte.

Gli obblighi di pubblicazione sull'organizzazione seguono gli adattamenti della disciplina del d.lgs. n. 33/2013 alle particolari condizioni di questi soggetti contenute nelle *Linee guida*.

Diversamente, gli enti pubblici economici sono tenuti agli stessi obblighi di trasparenza previsti per le pubbliche amministrazioni.

2.2.3. Società e altri enti di diritto privato solo partecipati

Per questi soggetti, in base a quanto previsto dalle citate *Linee guida*, l'adozione di misure integrative di quelle del d.lgs. 231/2001 è "*promossa*" dalle amministrazioni partecipanti.

In materia di trasparenza questi soggetti devono pubblicare solo alcuni dati relativamente alle attività di pubblico interesse svolte oltre a specifici dati sull'organizzazione.

2.3 Il responsabile della prevenzione della corruzione (RPC)

Le amministrazioni pubbliche, le società e gli enti di diritto privato in controllo pubblico individuano il soggetto "*Responsabile della prevenzione della corruzione*".

Negli enti locali, il Responsabile è individuato *preferibilmente* nel *segretario comunale*.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la citata Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 (paragrafo 2), ha precisato che nella scelta del Responsabile gli enti

locali dispongono di una certa flessibilità che consente loro *"di scegliere motivate soluzioni gestionali differenziate"*.

In pratica è possibile designare un figura diversa dal segretario.

Secondo il Dipartimento della Funzione Pubblica la nomina dovrebbe riguardare un soggetto in possesso dei requisiti seguenti:

- non essere destinatario di provvedimenti giudiziari di condanna;
- non essere destinatario di provvedimenti disciplinari;
- aver dato dimostrazione, nel tempo, di condotta integerrima.

Il titolare del potere di nomina del Responsabile è il Sindaco, quale organo di indirizzo politico amministrativo.

Ciascun comune, nell'esercizio della propria autonomia normativa e organizzativa, può riconoscere alla giunta o al consiglio il compito di designare il Responsabile (ANAC deliberazione n. 15/2013).

Secondo l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC determinazione n. 12/2015), il Responsabile rappresenta, senza dubbio, uno dei soggetti fondamentali nell'ambito della normativa sulla prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Sulla base dei diversi orientamenti espressi dall'ANAC, si possono riassumere i principali criteri di scelta.

Nelle pubbliche amministrazioni il Responsabile deve essere scelto, di norma, tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio.

Questo criterio è volto ad assicurare che il Responsabile sia un dirigente stabile dell'amministrazione, con una adeguata conoscenza della sua organizzazione e del suo funzionamento, dotato della necessaria imparzialità ed autonomia valutativa e scelto, di norma, tra i dirigenti non assegnati ad uffici che svolgano attività di gestione e di amministrazione attiva.

La nomina di un dirigente esterno o di un dipendente con qualifica non dirigenziale deve essere considerata come una assoluta eccezione, da motivare adeguatamente in base alla dimostrata assenza di soggetti aventi i requisiti previsti dalla legge.

Considerata la posizione di indipendenza che deve essere assicurata al Responsabile non appare coerente con i requisiti di legge la nomina di un dirigente che provenga direttamente da uffici di diretta collaborazione con l'organo di indirizzo laddove esista un vincolo fiduciario.

Nelle società e negli enti di diritto privato in controllo pubblico si sottolinea che l'Autorità ha dato indicazioni nel senso che le funzioni di Responsabile siano affidate ad uno dei dirigenti interni della società o dell'ente di diritto privato in controllo pubblico.

Nelle sole ipotesi in cui la società sia priva di dirigenti, o questi siano in numero molto limitato, il Responsabile potrà essere individuato in un profilo non dirigenziale che garantisca comunque le idonee competenze.

In ultima istanza, e solo in casi eccezionali, il Responsabile potrà coincidere con un amministratore, purché privo di deleghe gestionali.

L'organo che nomina il Responsabile è l'organo di indirizzo della società ovvero il Consiglio di amministrazione o altro organo con funzioni equivalenti.

Lo svolgimento delle funzioni di Responsabile in condizioni di indipendenza e di garanzia è stato solo in parte oggetto di disciplina della legge 190/2012 con disposizioni che mirano ad impedire una revoca anticipata dall'incarico e, inizialmente,

solo con riferimento al caso di coincidenza del Responsabile con il segretario comunale (art. 1, co. 82, della l. 190/2012).

A completare la disciplina è intervenuto l'art. 15, co. 3, del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, che ha esteso l'intervento dell'ANAC in caso di revoca, applicabile in via generale.

Sono assenti, invece, norme che prevedono sia specifiche garanzie in sede di nomina (eventualmente nella forma di un parere dell'ANAC sulle nomine), sia misure da adottare da parte delle stesse amministrazioni o enti, dirette ad assicurare che il Responsabile svolga il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni.

Nella legge 190/2012 sono stati succintamente definiti i poteri del Responsabile nella sua interlocuzione con gli altri soggetti interni alle amministrazioni o enti, nonché nella sua attività di vigilanza sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione.

All'articolo 1 comma 9, lett. c) è disposto che il PTCP preveda "*obblighi di informazione nei confronti del RPC chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano*".

Tali obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di formazione del Piano e, poi, nelle fasi di verifica del suo funzionamento e dell'attuazione delle misure adottate.

Secondo la legge 190/2012 e le deliberazioni ANAC, il Responsabile svolge prioritariamente i compiti di seguito elencati da inquadrare nella più vasta strategia nazionale di contrasto alla corruzione.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione ha il dovere di:

- proporre all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione la cui elaborazione non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione (art. 1 co. 8 L. 190/2012);
- definire le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione;
- verificare l'efficace attuazione e l'idoneità del PTCP;
- proporre le modifiche del PTCP, anche a seguito di accertate significative violazioni delle prescrizioni, così come qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- d'intesa con il dirigente/responsabile competente, deve verificare l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività per le quali è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- entro il 15 dicembre di ogni anno, deve pubblicare nel sito web dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e trasmetterla all'organo di indirizzo;
- nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora il dirigente/responsabile lo ritenga opportuno, il responsabile deve riferire sull'attività svolta.

Per questo ente, Responsabile della prevenzione della corruzione è stato nominato il Segretario Generale, Dr.ssa Daniela Giancristofaro con decreto del sindaco numero 2/2013 del 05/03/2013.

3. Il Piano nazionale anticorruzione (PNA)

L'Autorità nazionale anticorruzione elabora ed approva il **Piano nazionale anticorruzione (PNA)**.

Inizialmente, il Dipartimento della Funzione Pubblica aveva il compito di elaborare il PNA secondo le linee di indirizzo formulate da un apposito *Comitato Interministeriale* (istituito con DPCM 16 gennaio 2013).

Il **Piano nazionale anticorruzione** è stato approvato in via definitiva dall'Autorità nazionale anticorruzione in data **11 settembre 2013 con la deliberazione numero 72**.

Come già precisato, il comma 5 dell'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica.

3.1 L'aggiornamento 2015 (determinazione n. 12/2015)

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

L'Autorità nazionale anticorruzione ha provveduto ad aggiornare il PNA del 2013 per tre fondamentali ragioni:

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

L'ANAC ha preannunciato che nel corso del 2016 sarà necessario approvare un Piano nazionale anticorruzione del tutto nuovo.

Ciò in conseguenza della prossima approvazione della nuova disciplina del processo d'approvazione dello stesso PNA, secondo la delega contenuta nella legge 124/2015 all'articolo 7.

La norma, infatti, delega il Governo ad approvare disposizioni di *"precisazione dei contenuti e del procedimento di adozione del Piano nazionale anticorruzione, dei piani di prevenzione della corruzione"*, ciò anche allo scopo di assicurare *"maggiore efficacia dei controlli in fase di attuazione, della differenziazione per settori e dimensioni, del coordinamento con gli strumenti di misurazione e valutazione delle performance nonché dell'individuazione dei principali rischi e dei relativi rimedi [...]"*.

L'analisi a campione dei PTPC ha consentito all'Autorità nazionale anticorruzione di affermare che le variabili per migliorare le strategie di prevenzione della corruzione, *"evitando che queste si trasformino in un mero adempimento"*, sono:

- a) la differenziazione e la semplificazione dei contenuti del PNA, a seconda delle diverse tipologie e dimensioni delle amministrazioni;
- b) l'investimento nella formazione;
- c) l'accompagnamento delle amministrazioni nella predisposizione del PTPC.

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

L'analisi del campione ha evidenziato numerose criticità:

- a) analisi del contesto assente, insufficiente o inadeguata;
- b) mappatura dei processi di bassa qualità;
- c) valutazione del rischio caratterizzata da "ampi margini di miglioramento";
- d) trattamento del rischio insufficiente;
- e) coordinamento tra PTPC e piano della performance assente;
- f) inadeguato coinvolgimento di attori esterni e interni;
- g) monitoraggio insufficiente.

L'insoddisfacente attuazione della legge 190/2012 con l'adozione, differenziata in rapporto alle tipologie di amministrazioni e enti, di efficaci misure di prevenzione della corruzione è riconducibile a diverse cause. Le più importanti, secondo l'ANAC, sono:

- a) le difficoltà incontrate dalle pubbliche amministrazioni dovute alla sostanziale novità e complessità della normativa;
- b) le difficoltà organizzative delle amministrazioni dovute in gran parte a scarsità di risorse finanziarie, che hanno impoverito la capacità d'organizzare le funzioni tecniche e conoscitive necessarie per svolgere adeguatamente il compito che la legge 190/2012 ha previsto;
- c) un diffuso atteggiamento di mero adempimento nella predisposizione dei PTPC limitato ad evitare le responsabilità del responsabile anticorruzione in caso di mancata adozione (responsabilità estesa anche alla giunta dopo l'introduzione della sanzione di cui all'articolo 19, comma 5, del DL 90/2014);
- d) l'isolamento del responsabile anticorruzione nella formazione del PTPC ed il sostanziale disinteresse degli organi di indirizzo che, nella migliore delle ipotesi, si limitano a "ratificare" l'operato del responsabile.

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

Il PNA 2013 contiene un generico riferimento al contesto esterno ed interno ai fini dell'analisi del rischio corruttivo.

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

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

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

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

L'analisi del contesto (*interno*) è basata anche sulla rilevazione ed analisi dei processi organizzativi.

La mappatura dei processi è un modo *"razionale"* di individuare e rappresentare tutte le attività dell'ente per fini diversi.

La mappatura assume carattere strumentale a fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi. L'effettivo svolgimento della mappatura deve risultare nel PTPC.

L'accuratezza e l'eshaustività della mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità dell'analisi complessiva.

L'obiettivo è che le amministrazioni e gli enti realizzino la mappatura di tutti i processi. Essa può essere effettuata con diversi livelli di approfondimento.

4. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC)

A livello periferico, la legge 190/2012 impone all'organo di indirizzo politico l'approvazione del *Piano triennale di prevenzione della corruzione* (PTPC).

Il Responsabile anticorruzione propone all'organo di indirizzo politico lo schema di PTPC che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio.

L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti esterni all'amministrazione.

Negli enti locali la competenza ad approvare il Piano triennale di prevenzione della corruzione è delle giunta, salvo eventuale e diversa previsione adottata nell'esercizio del potere di autoregolamentazione da ogni singolo ente (ANAC deliberazione 12/2014).

L'Autorità sostiene che sia necessario assicurare *"la più larga condivisione delle misure"* anticorruzione con gli organi di indirizzo politico (ANAC determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015).

A tale scopo, l'ANAC ritiene possa essere utile prevedere una *"doppia approvazione"*.

L'adozione di un primo schema di PTPC e, successivamente, l'approvazione del piano in forma definitiva.

Negli enti locali nei quali sono presenti due organi di indirizzo politico, uno generale il Consiglio e uno esecutivo la Giunta, secondo l'Autorità sarebbe *"utile l'approvazione da parte dell'assemblea di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPC, mentre l'organo esecutivo resta competente all'adozione finale"*.

In questo modo l'esecutivo ed il sindaco avrebbero *"più occasioni d'esaminare e condividere il contenuto del piano"* (ANAC determinazione 12/2015, pag. 10).

Si badi che trattasi di "suggerimenti" dell'Autorità che hanno quale scopo "la più larga condivisione delle misure" anticorruzione con gli organi di indirizzo politico.

Questo ente ritiene di realizzare tale finalità può essere con le seguenti modalità: esame preventivo del piano da parte della giunta; deposito del piano ed invito ai consiglieri, sia di maggioranza che di opposizione, a presentare emendamenti/suggerimenti, entro un termine ragionevole; esame degli emendamenti eventualmente pervenuti ed approvazione del documento definitivo da parte della giunta.

4.1. Processo di adozione del PTCP

Il PNA del 2013 (pag. 27 e seguenti) prevede che il PTCP rechi le informazioni seguenti:

- a) data e documento di approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo;
- b) individuazione degli attori interni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione;
- c) individuazione degli attori esterni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione;
- d) indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano.

4.2. Gestione del rischio

Secondo il PNA del 2013 il Piano anticorruzione contiene:

- a) l'indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato (comma 5 lett. a) il rischio di corruzione, "aree di rischio";
- b) la metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio;
- c) schede di programmazione delle misure di prevenzione utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi, in riferimento a ciascuna area di rischio, con indicazione degli obiettivi, della tempistica, dei responsabili, degli indicatori e delle modalità di verifica dell'attuazione, in relazione alle misure di carattere generale introdotte o rafforzate dalla legge 190/2012 e dai decreti attuativi, nonché alle misure ulteriori introdotte con il PNA.

4.3. Formazione in tema di anticorruzione

Secondo gli indirizzi del PNA 2013 il Piano anticorruzione reca:

- a) l'indicazione del collegamento tra formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione;
- b) l'individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione;
- c) l'individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione;

- d) l'indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione;
- e) l'indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione;
- f) la quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione.

4.4. Codici di comportamento

Secondo il PNA 2013 (pag. 27 e seguenti), il PTPC reca informazioni in merito a:

- a) adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici;
- b) indicazione dei meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento;
- c) indicazione dell'ufficio competente a emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento.

4.5. Altre iniziative

Infine, sempre secondo il PNA 2013 (pag. 27 e seguenti), le amministrazioni possono evidenziare nel PTPC ulteriori informazioni in merito a:

- a) indicazione dei criteri di rotazione del personale;
- b) indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione;
- c) elaborazione della proposta di decreto per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti;
- d) elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento;
- e) definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto;
- f) elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici;
- g) adozione di misure per la tutela del *whistleblower*;
- h) predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti;
- i) realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti;
- j) realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti e indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici;
- k) indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere;
- l) indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale;
- m) indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPC, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa.

5. La tutela dei whistleblower

L'Autorità nazionale anticorruzione il 28 aprile 2015 ha approvato, dopo un periodo di "consultazione pubblica", le "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)" (determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, pubblicata il 6 maggio 2015).

La tutela del *whistleblower* è un dovere di tutte le amministrazioni pubbliche le quali, a tal fine, devono assumere "concrete misure di tutela del dipendente" da specificare nel Piano triennale di prevenzione della corruzione.

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

La norma prevede che il pubblico dipendente che denunci all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, o all'ANAC, ovvero riferisca al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possa "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".

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

Il Piano nazionale anticorruzione prevede, tra azioni e misure generali per la prevenzione della corruzione e, in particolare, fra quelle obbligatorie, che le amministrazioni pubbliche debbano tutelare il dipendente che segnala condotte illecite.

Il PNA impone alle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 1 co. 2 del d.lgs. 165/2001, l'assunzione dei "necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni".

Le misure di tutela del *whistleblower* devono essere implementate, "con tempestività", attraverso il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC).

L'articolo 54-bis del d.lgs. 165/2001, inoltre, è stato integrato dal DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014):

- l'art. 31 del DL 90/2014 ha individuato l'ANAC quale soggetto destinatario delle segnalazioni;
- mentre l'art. 19 co. 5 del DL 90/2014 ha stabilito che l'ANAC riceva "notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001".

L'ANAC, pertanto, è chiamata a gestire sia le eventuali segnalazioni dei propri dipendenti per fatti avvenuti all'interno della propria organizzazione, sia le segnalazioni che i dipendenti di altre amministrazioni intendono indirizzarle.

Conseguentemente, l'ANAC, con la determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, ha disciplinato le procedure attraverso le quali riceve e gestisce le segnalazioni.

Il paragrafo 4 della determinazione rappresenta un indiscutibile riferimento per le PA che intendano applicare con estremo rigore le misure di tutela del *whistleblower* secondo gli indirizzi espressi dall'Autorità.

La tutela del *whistleblower* è doverosa da parte di tutte le PA individuate dall'art. 1 comma 2 del d.lgs. 165/2001.

I soggetti tutelati sono, specificamente, i "*dipendenti pubblici*" che, in ragione del proprio rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite.

L'ANAC individua i dipendenti pubblici nei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1 co. 2 del d.lgs. 165/2001, comprendendo:

- sia i dipendenti con rapporto di lavoro di *diritto privato* (art. 2 co. 2 d.lgs 165/2001);
- sia i dipendenti con rapporto di lavoro di *diritto pubblico* (art. 3 d.lgs 165/2001) compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti.

Dalla nozione di "*dipendenti pubblici*" pertanto sfuggono:

- i dipendenti degli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale e locale, nonché degli enti pubblici economici; per questi l'ANAC ritiene opportuno che le amministrazioni controllanti e vigilanti promuovano da parte dei suddetti enti, eventualmente attraverso il PTPC, l'adozione di misure di tutela analoghe a quelle assicurate ai dipendenti pubblici (determinazione n. 6 del 28.4.2015, Parte IV);
- i collaboratori ed i consulenti delle PA, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, i titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione. L'ANAC rileva l'opportunità che le amministrazioni, nei propri PTPC, introducano anche per tali categorie misure di tutela della riservatezza analoghe a quelle previste per i dipendenti pubblici (determinazione n. 6 del 28.4.2015, Parte V).

L'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001 impone la tutela del dipendente che segnali "*condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro*".

Le segnalazioni meritevoli di tutela riguardano condotte illecite riferibili a:

- tutti i delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del Codice penale;
- le 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, nonché i fatti in cui venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo* e ciò a prescindere dalla rilevanza penale.

A titolo meramente esemplificativo:

- casi di sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro.

L'interpretazione dell'ANAC è in linea con il concetto "*a-tecnico*" di corruzione espresso sia nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1/2013 sia nel PNA del 2013.

Le condotte illecite devono riguardare situazioni di cui il soggetto sia venuto direttamente a conoscenza "*in ragione del rapporto di lavoro*". In pratica, tutto quanto si è appreso in virtù dell'ufficio rivestito, nonché quelle notizie che siano state acquisite in occasione o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, seppure in modo casuale.

Considerato lo spirito della norma, che consiste nell'incentivare la collaborazione di chi lavora nelle amministrazioni per l'emersione dei fenomeni illeciti, ad avviso dell'ANAC

non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti denunciati e dell'autore degli stessi.

E' sufficiente che il dipendente, in base alle proprie conoscenze, ritenga *"altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito"* nel senso sopra indicato.

Il dipendente *whistleblower* è tutelato da *"misure discriminatorie, dirette o indirette, aventi effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia"* e tenuto esente da conseguenze disciplinari.

La norma intende proteggere il dipendente che, per via della propria segnalazione, rischi di vedere compromesse le proprie condizioni di lavoro.

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 fissa un limite alla predetta tutela nei *"casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione o per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 del codice civile"*.

La tutela del *whistleblower* trova applicazione quando il comportamento del dipendente segnalante non perfezioni le ipotesi di reato di calunnia o diffamazione.

Il dipendente deve essere *"in buona fede"*. Conseguentemente la tutela viene meno quando la segnalazione riguardi informazioni false, rese colposamente o dolosamente.

Tuttavia, la norma è assai lacunosa in merito all'individuazione del momento in cui cessa la garanzia della tutela.

L'art. 54-bis riporta un generico riferimento alle responsabilità penali per calunnia o diffamazione o a quella civile extracontrattuale, il che presuppone che tali responsabilità vengano accertate in sede giudiziale.

L'ANAC, consapevole dell'evidente lacuna normativa, ritiene che *"solo in presenza di una sentenza di primo grado sfavorevole al segnalante cessino le condizioni di tutela"* riservate allo stesso.

6. Anticorruzione e trasparenza

Il 14 marzo 2013, in esecuzione alla delega contenuta nella legge 190/2012 (articolo 1 commi 35 e 36), il Governo ha approvato il decreto legislativo 33/2013 di *"Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*.

L'articolo 1 del d.lgs. 33/2013 definisce la trasparenza:

"accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche".

Nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto e di protezione dei dati personali, la trasparenza, concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione.

La trasparenza *"è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino"*.

Il comma 15, dell'articolo 1 della legge 190/2012, prevede che la trasparenza dell'attività amministrativa costituisca *"livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dall'articolo 117 del Costituzione"*.

Come tale la trasparenza è assicurata mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione.

La trasparenza, intesa "come accessibilità totale delle informazioni", è uno degli strumenti principali, se non lo strumento principale, per prevenire e contrastare la corruzione che il legislatore ha individuato con la legge 190/2012.

Conseguentemente, l'analisi delle azioni di contrasto al malaffare non può prescindere dalla verifica delle attività finalizzate alla trasparenza dell'azione amministrativa

A norma dell'articolo 43 del decreto legislativo 33/2013, il Responsabile per la prevenzione della corruzione svolge di norma anche il ruolo di Responsabile per la trasparenza.

E' comunque possibile separare i due ruoli, attribuendo i compiti di responsabile anticorruzione e responsabile per la trasparenza a soggetti distinti.

Il responsabile per la trasparenza svolge stabilmente attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'organismo indipendente di valutazione (o struttura analoga), all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio per i procedimenti disciplinari i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Il d.lgs. 33/2013 impone la programmazione su base triennale delle azioni e delle attività volte ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa.

A norma dell'art. 10 del d.lgs. 33/2013 ogni amministrazione, sentite le associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, adotta un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

Il Programma, da aggiornare annualmente, indica le iniziative previste per garantire ed assicurare:

- a) adeguati livelli di trasparenza dell'azione amministrativa;
- b) la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.

Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità definisce le misure, i modi e le iniziative finalizzati all'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa, ivi comprese le misure organizzative necessarie per assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi.

Le misure del Programma triennale sono collegate, sotto l'indirizzo del responsabile, con le misure e gli interventi previsti dal Piano di prevenzione della corruzione.

Proprio a tal fine, secondo l'articolo 10 del decreto legislativo 33/2013 il Programma Triennale per la Trasparenza e l'integrità è di norma *una sezione* del piano anticorruzione.

L'Autorità nazionale anticorruzione, con la citata determinazione del 28 ottobre 2015 numero 12 di aggiornamento, per il 2015, del Piano nazionale anticorruzione ha stabilito che il PTPC debba contenere, in apposita sezione, il Programma per la trasparenza.

Pertanto, il piano anticorruzione ed il programma per la trasparenza, seppur approvati con provvedimenti distinti, rappresentano parti di un unico documento.

Nel Programma per la trasparenza devono esser indicati, con chiarezza, le azioni, i flussi informativi attivati o da attivare per dare attuazione:

- agli obblighi generali di pubblicazione di cui al d.lgs. 33/2013;
- alle misure di trasparenza quali misure specifiche per la prevenzione della corruzione.

Dal Programma per la trasparenza devono risultare gli obblighi di comunicazione e pubblicazione ricadenti sui singoli uffici e la correlata individuazione delle responsabilità dei dirigenti preposti.

Inoltre devono risultare i poteri riconosciuti al Responsabile della trasparenza al fine di ottenere il rispetto di tali obblighi.

L'Autorità nazionale anticorruzione ha ricordato che gli obblighi di collaborazione col Responsabile per la prevenzione del corruzione rientrano tra i doveri di comportamento compresi in via generale nel codice "deontologico" approvato con il DPR 62/2013.

Pertanto, la violazione di tali doveri è passibile di specifiche sanzioni disciplinari (ANAC determina 12/2015 pag. 52).

In questo ente, è stato nominato Responsabile della trasparenza il Responsabile del Settore Affari Generali e Ragioneria, dr.ssa Antonella Di Lullo, come previsto dal Programma triennale per la trasparenza e l'integrità approvato da ultimo con deliberazione della Giunta Comunale n. 16 del 12.03.2015.

6.1. Trasparenza nelle gare

A norma del comma 32 dell'articolo 1 della legge 190/2012, per ciascuna gara d'appalto le stazioni appaltanti sono tenute a pubblicare nei propri siti web:

- a) la struttura proponente;
- b) l'oggetto del bando;
- c) l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte;
- d) l'aggiudicatario;
- e) l'importo di aggiudicazione;
- f) i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura;
- g) l'importo delle somme liquidate.

Entro il 31 gennaio di ogni anno, tali informazioni, relativamente all'anno precedente, sono pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici.

Le amministrazioni trasmettono in formato digitale tali informazioni all'ANAC.

In precedenza la trasmissione era effettuata all'Autorità di Vigilanza dei contratti pubblici. Come già precisato, l'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito con modificazioni dalla legge 114/2014), ha soppresso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) e ne ha trasferito compiti e funzioni all'Autorità nazionale anticorruzione.

L'ANAC quindi pubblica nel proprio sito web in una sezione liberamente consultabile da tutti i cittadini, dette informazioni sulle gare catalogate in base alla tipologia di stazione appaltante e per regione.

L'AVCP aveva fissato le modalità tecniche per pubblicare e trasmettere le suddette informazioni con la deliberazione numero 26 del 22 maggio 2013.

L'ANAC ha adottato la delibera n. 39 del 20.01.2016 che sostituisce integralmente la citata deliberazione AVCP n. 26 del 22.05.2013

7. Il titolare del potere sostitutivo

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

Il sistema di monitoraggio del rispetto dei suddetti termini è prioritaria misura anticorruzione prevista dal PNA.

L'Allegato 1 del PNA del 2013 a pagina 15 riporta, tra le misure di carattere trasversale, il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali:

"attraverso il monitoraggio emergono eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi".

Vigila sul rispetto dei termini procedurali il *"titolare del potere sostitutivo"*.

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

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

Il *titolare del potere sostitutivo* entro il 30 gennaio di ogni anno ha l'onere di comunicare all'organo di governo, i procedimenti, suddivisi per tipologia e strutture amministrative competenti, per i quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsto dalla legge o dai regolamenti.

Nel caso di omessa nomina del *titolare dal potere sostitutivo* tale potere si considera *"attribuito al dirigente generale"* o, in mancanza, al dirigente preposto all'ufficio o in mancanza al *"funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione"*. Negli enti locali, in caso di mancata nomina, il *titolare dal potere sostitutivo* è il segretario comunale.

In questo ente, è stato individuato quale titolare del potere sostitutivo il Segretario Generale, dr.ssa Daniela Giancristofaro, in virtù del Decreto n. 3 del 14.03.2013.

Parte II

Il Piano anticorruzione

1. Analisi del contesto

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

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

1.1. Contesto esterno

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

Pertanto, a seconda dei dati contenuti nella "Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata" trasmessa dal Ministro Alfano alla Presidenza della Camera dei deputati il 25 febbraio 2015, disponibile alla pagina web:

http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=038&tipologiaDoc=elenco_categoria

per la provincia di Chieti, risulta quanto segue:

"La situazione della provincia non presenta particolari criticità. Tuttavia, la posizione geografica e la facilità di collegamenti stradali e ferroviari con la Puglia e la Campania sono condizioni in grado di agevolare, specie nella zona meridionale del territorio, la penetrazione di consorterie criminali delle vicine regioni, attive soprattutto nel settore del traffico di sostanze stupefacenti e nello sfruttamento della prostituzione.

D'altra parte, l'aumento degli scambi commerciali ha qualificato l'importanza degli scali portuali di Vasto ed Ortona (CH), divenuti snodi alternativi alle rotte dei traffici di stupefacenti e della tratta di esseri umani, grazie anche alla facilità e all'intensità dei collegamenti con i Paesi posti sull'altra sponda dell'Adriatico, naturale sbocco dei Balcani occidentali. La provincia costituisce, inoltre, principale via di facilitazione per i traffici diretti al nord e al sud del Paese. Si cita al riguardo l'operazione conclusasi il 21 ottobre 2013 che ha consentito l'esecuzione di un'ordinanza di custodia cautelare nei confronti di 71 persone indagate per associazione finalizzata al traffico internazionale di stupefacenti, con l'aggravante della trans-nazionalità, e trasferimento fraudolento di beni; è stata, in tale contesto, comprovata l'esistenza di una sinergia criminale tra soggetti albanesi, bosniaci, kosovari e famiglie rom stanziati nelle province di Chieti e Pescara.

L'attività investigativa ha già evidenziato l'operatività in reati connessi agli stupefacenti e alle armi di elementi campani risultati apicali di un gruppo scissionista del clan "Vollaro".

Al traffico e allo spaccio di droga risultano dediti, soprattutto nella zona del vastese, soggetti provenienti dalla vicina Puglia.

I principali sodalizi criminali attivi sul territorio possono essere ricondotti alle famiglie "Insolia", "De Biase", "Pasqualone" nonché ai clan dei "Bevilacqua", "Di Rocco", "Ciarelli" e "Spinelli".

Con riguardo alla criminalità etnica, si segnala come la provincia rappresenti una piazza di stoccaggio e spaccio per individui di nazionalità albanese e romena.

Mentre gli albanesi risultano attivi anche nello sfruttamento della prostituzione, i romeni consumano reati contro il patrimonio, come furti nelle abitazioni o con l'impiego di congegni elettronici, rapine e truffe.

La prostituzione viene esercitata da giovani donne dell'Est europeo non sulle strade ma in appartamenti e locali notturni, specie lungo la fascia costiera.

Lo sfruttamento della prostituzione è appannaggio anche di cittadini cinesi.

Per quanto riguarda i reati predatori, nel 2013, risultano in diminuzione, rispetto all'anno precedente, le rapine in banca, i danneggiamenti e gli incendi. Si registra, invece, un incremento per le rapine negli uffici postali, i furti con destrezza, le truffe con frodi informatiche ed i danneggiamenti seguiti da incendio.

Usura, truffe e furti in abitazione sono consumati anche da nomadi stanziali nel territorio o risultano legati al "pendolarismo" criminale da parte di elementi provenienti dalle regioni limitrofe."

Come si evince dalla sopra riportata relazione, i reati che interessano il territorio della provincia di Chieti riguardano essenzialmente il traffico di stupefacenti e di armi, lo spaccio di droga, lo sfruttamento della prostituzione e i reati contro il patrimonio. Di conseguenza, l'analisi del contesto esterno non ha evidenziato la presenza di fenomeni di tipo corruttivo nel territorio di riferimento che possano determinare influenze e pressioni sulla struttura comunale. Pertanto l'assenza di tali elementi rileva ai fini della strategia di gestione del rischio di corruzione.

1.2. Contesto interno

L'Amministrazione con deliberazione della giunta comunale n. 55 del 07.10.2014 ha approvato la macrostruttura organizzativa dell'Ente articolata in tre Settori e precisamente:

	DENOMINAZIONE DEI SETTORI	POSIZIONE ORGANIZZATIVA
I Settore	AFFARI GENERALI, RAGIONERIA e SERVIZI DEMOGRAFICI	Antonella Di Lullo
II Settore	Assetto e gestione del territorio	Egidio Iezzi
III Settore	ATTIVITA' PRODUTTIVE - COMMERCIO - CULTURA VIGILANZA	Camillo Giardino

A ciascun Settore sono assegnate le linee di attività.

Al vertice di ciascun Settore è posta una Posizione Organizzativa.

La dotazione organica effettiva è la seguente:

CATEGORIA	PROFILO PROFESSIONALE	POSTI PREVISTI			POSTI COPERTI E NOMINATIVO DIPENDENTE
		Tempo pieno	Tempo parziale	Totale	
D	Istruttore direttivo amministrativo-contabile	1	0	1	Antonella Di Lullo

D	Istruttore direttivo tecnico	1	0	1	Iezzi Egidio
D	Istruttore direttivo di vigilanza	1	0	1	Camillo Giardino
C	Agente di Polizia Municipale	2	0	2	1. Gianfranco Caravaggio 2. VACANTE
C	Istruttore Amministrativo	1	0	1	Sara Di Martino (con rapporto part time a 30 ore settimanali)
C	Istruttore Amministrativo-Contabile	1	0	1	VACANTE
B	Esecutore amministrativo-contabile	1	0	1	Maria Luisa Magni
B	Esecutore amministrativo	1	1	2	(Tempo pieno) Vacante (Tempo parziale) Devid Caravaggio
B	Operaio professionale elettricista-fontaniere	1	0	1	Amedeo Collini
B	Operaio professionale	2	0	2	1. Nicola De Titta 2. Patrizio Piucci
	TOTALI	12	1	13	

1.3. Mappatura dei processi

La mappatura dei processi è un modo "razionale" di individuare e rappresentare tutte le attività dell'ente per fini diversi.

La mappatura assume carattere strumentale a fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi.

L'ANAC con la determinazione n. 12 del 2015 ha previsto che il Piano triennale di prevenzione della corruzione dia atto dell'effettivo svolgimento della mappatura dei processi (pagina 18).

La determinazione n. 12 è stata assunta dall'Autorità nazionale anticorruzione solo il 28 ottobre 2015.

Il Piano anticorruzione è da approvarsi entro il 31 gennaio 2016.

Pertanto è pressoché materialmente impossibile provvedere alla completa stesura della mappatura di tutti i processi dell'ente in un lasso di tempo tanto ristretto.

Come ammesso dalla stessa Autorità, *"in condizioni di particolare difficoltà organizzativa, adeguatamente motivata la mappatura dei processi può essere realizzata al massimo entro il 2017"*.

L'ANAC in ogni caso richiede un mappatura di tutti i macro processi svolti e delle relative aree di rischio, "generalii" o "specifiche", cui sono riconducibili.

Questo ente, nel rispetto della Legge 241/1990 e dell'art. 35 del D.Lgs n. 33/2013, ha già provveduto alla rilevazione di tutti procedimenti amministrativi d'ufficio e ad istanza di parte ed alla loro pubblicazione sul sito istituzionale, corredata di tutte le informazioni richieste dal medesimo articolo 35 (termine di conclusione, struttura organizzativa competente, responsabile del procedimento ecc.).

L'ANAC ritiene che i concetti di procedimento amministrativo e di processo non sono tra loro incompatibili infatti la rilevazione dei procedimenti amministrativi è sicuramente un buon punto di partenza per l'identificazione dei processi organizzativi.

Questo ente nei precedenti piani di prevenzione della corruzione approvati per i trienni 2014-2016 e 2015-2017 ha già mappato tutti i processi riferibili alle aree di rischio considerate obbligatorie dal PNA, oggi denominate "aree generali" e altri processi, seppure in un numero modesto, inclusi in "aree di rischio specifiche" dei soli comuni.

2. Processo di adozione del PTPC

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

L'esecutivo ha approvato il primo PTPC con deliberazione numero 22 del 17.04.2014 e il suo aggiornamento con deliberazione n. 15 del 12.03.2015.

Il presente documento costituisce ulteriore aggiornamento del Piano.

Prima dell'approvazione definitiva da parte della Giunta Comunale il presente aggiornamento è stato adottato con deliberazione G.C. n. ___ del _____ e quindi depositato in libera visione dei consiglieri che sono stati invitati a presentare emendamenti/suggerimenti, entro il termine di dieci giorni; gli emendamenti pervenuti sono stati esaminati al fine dell'approvazione del documento definitivo da parte della giunta.

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

Oltre al Responsabile per la prevenzione della corruzione (Dottoressa Daniela Giancristofaro, Segretario Comunale) hanno partecipato alla stesura del Piano i signori Responsabili dei Servizi Antonella Di Lullo, Egidio Iezzi, Camillo Giardino.

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

Sono stati coinvolti gli stakeholder esterni attraverso la pubblicazione in data 29.12.2015 sul sito istituzionale dell'ente di apposito avviso e relativa documentazione, con invito a presentare proposte ed osservazioni entro il 22.01.2016. Nel termine fissato non sono pervenute proposte di cui tener conto nell'elaborazione del piano

2.4. Indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano

Il Piano sarà pubblicato sul sito istituzionale, link dalla homepage "*amministrazione trasparente*" nella sezione ventitreesima "*altri contenuti*", a tempo indeterminato sino a revoca o sostituzione con un Piano aggiornato.

Inoltre il Piano sarà divulgato attraverso l'organizzazione di una giornata della trasparenza ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs. n. 33/2013.

3. Gestione del rischio

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

Per ogni ripartizione organizzativa dell'ente, sono ritenute "aree di rischio", quali attività a più elevato rischio di corruzione, le singole attività, i processi ed i procedimenti riconducibili alle macro **AREE** seguenti:

AREA A:

acquisizione e progressione del personale:

concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione in carriera.

AREA B:

contratti pubblici:

procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture e **di esecuzione del contratto.**

AREA C:

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

autorizzazioni e concessioni: permesso di costruire, permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica, variazioni anagrafiche, autorizzazioni al personale, SCIA edilizia, pareri su SCIA attività produttive, concessione di posteggi mercatali, autorizzazioni attività spettacoli viaggianti e circensi su area pubblica, autorizzazioni all'occupazione di suolo pubblico, autorizzazioni ex articoli 68 e 69 del TULPS "spettacoli e intrattenimenti".

AREA D:

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

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

AREA E (Specificata per i comuni):

verifica morosità entrate patrimoniali, irrogazione delle sanzioni per violazione del CDS, accertamenti e verifiche dei tributi locali, accertamenti con adesione dei tributi locali, **pianificazione urbanistica**³.

Si precisa che, rispetto al precedente PTPC relativo al triennio 2015 – 2017, sono stati identificati nelle Aree B ed E alcune fasi e processi e processi ulteriori (che si aggiungono a quelli che costituiscono il contenuto minimale indicato dalla normativa) in relazione alla loro criticità. Essi sono stati ritenuti maggiormente esposti al "rischio"

³ ANAC determinazione numero 12 del 28 ottobre 2015, pagina 18.

alla luce dell'Aggiornamento 2015 al PNA (determinazione numero 12 del 28 ottobre 2015).

I processi ulteriori rispetto al precedente PTCP sono quelli che nelle sopra elencate AREE sono stati evidenziati in grassetto.

3.2. Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio

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

A. L'identificazione del rischio

Consiste nel ricercare, individuare e descrivere i "rischi di corruzione" intesa nella più ampia accezione della legge 190/2012.

Richiede che, per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati i possibili rischi di corruzione.

Questi sono fatti emergere considerando il contesto esterno ed interno all'amministrazione, anche con riferimento alle specifiche posizioni organizzative presenti all'interno dell'amministrazione.

I rischi sono identificati:

- a) attraverso la consultazione ed il confronto tra i soggetti coinvolti, tenendo presenti le specificità dell'ente, di ciascun processo e del livello organizzativo in cui il processo si colloca;
- b) valutando i passati procedimenti giudiziari e disciplinari che hanno interessato l'amministrazione;
- c) applicando i criteri descritti nell'Allegato 5 del PNA: discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo, economico e di immagine.

B. L'analisi del rischio

In questa fase sono stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (*probabilità*) e sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (*impatto*).

Al termine, è calcolato il livello di rischio moltiplicando "probabilità" per "impatto".

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

L'ANAC ha sostenuto che gran parte delle amministrazioni ha applicato in modo "troppo meccanico" la metodologia presentata nell'allegato 5 del PNA.

Secondo l'ANAC "con riferimento alla misurazione e valutazione del livello di esposizione al rischio, si evidenzia che le indicazioni contenute nel PNA, come ivi precisato, non sono strettamente vincolanti potendo l'amministrazione scegliere criteri diversi purché adeguati al fine" (ANAC determinazione n. 12/2015).

Fermo restando quanto previsto nel PNA, è di sicura utilità considerare per l'analisi del rischio anche l'individuazione e la comprensione delle cause degli eventi rischiosi, cioè delle circostanze che favoriscono il verificarsi dell'evento.

Tali cause possono essere, per ogni rischio, molteplici e combinarsi tra loro.

Ad esempio, tenuto naturalmente conto che gli eventi si verificano in presenza di pressioni volte al condizionamento improprio della cura dell'interesse generale:

- a) mancanza di controlli: in fase di analisi andrà verificato se presso l'amministrazione siano già stati predisposti, ma soprattutto efficacemente attuati, strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;
- b) mancanza di trasparenza;
- c) eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- d) esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- e) scarsa responsabilizzazione interna;
- f) inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- g) inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- h) mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

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

Secondo l'Allegato 5 del PNA del 2013, criteri e valori (o pesi, o punteggi) per stimare la "probabilità" che la corruzione si concretizzi sono i seguenti:

1. **discrezionalità**: più è elevata, maggiore è la probabilità di rischio (valori da 0 a 5);
2. **rilevanza esterna**: nessuna valore 2; se il risultato si rivolge a terzi valore 5;
3. **complessità del processo**: se il processo coinvolge più amministrazioni il valore aumenta (da 1 a 5);
4. **valore economico**: se il processo attribuisce vantaggi a soggetti terzi, la probabilità aumenta (valore da 1 a 5);
5. **frazionabilità del processo**: se il risultato finale può essere raggiunto anche attraverso una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, la probabilità sale (valori da 1 a 5);
6. **controlli**: (valori da 1 a 5) la stima della probabilità tiene conto del sistema dei controlli vigente. Per controllo si intende qualunque strumento utilizzato che sia utile per ridurre la probabilità del rischio.

Quindi, sia il controllo preventivo che successivo di legittimità e il controllo di gestione, sia altri meccanismi di controllo utilizzati.

Per ogni attività/processo esposto al rischio è stato attribuito un valore/punteggio per ciascuno dei sei criteri elencati.

La media finale rappresenta la "stima della probabilità".

B2. Stima del valore dell'impatto

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

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

1. **impatto organizzativo**: tanto maggiore è la percentuale di personale impiegato nel processo/attività esaminati, rispetto al personale complessivo dell'unità organizzativa, tanto maggiore sarà "l'impatto" (fino al 20% del personale=1; 100% del personale=5).
2. **impatto economico**: se negli ultimi cinque anni sono intervenute sentenze di condanna della Corte dei Conti o sentenze di risarcimento per danni alla PA a carico di dipendenti, punti 5. In caso contrario, punti 1.
3. **impatto reputazionale**: se negli ultimi cinque anni sono stati pubblicati su giornali (o sui media in genere) articoli aventi ad oggetto episodi di malaffare che hanno interessato la PA, fino ad un massimo di 5 punti per le pubblicazioni nazionali. Altrimenti punti 0.
4. **impatto sull'immagine**: dipende dalla posizione gerarchica ricoperta dal soggetto esposto al rischio. Tanto più è elevata, tanto maggiore è l'indice (da 1 a 5 punti).

Attribuiti i punteggi per ognuna delle quattro voci di cui sopra, la media finale misura la "**stima dell'impatto**".

L'analisi del rischio si conclude moltiplicando tra loro il valore della probabilità e il valore dell'impatto per ottenere il valore complessivo, che esprime il livello di rischio del processo.

C. La ponderazione del rischio

Dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla "*ponderazione*".

In pratica la formulazione di una sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico "*livello di rischio*".

I singoli rischi ed i relativi processi sono inseriti in una "*classifica del livello di rischio*".

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

D. Il trattamento

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

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

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

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

- a) *la trasparenza*, che come già precisato costituisce oggetto del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità quale "*sezione*" del PTPC; gli adempimenti per la trasparenza possono essere misure obbligatorie o ulteriori; le misure ulteriori di trasparenza sono indicate nel PTTI, come definito dalla delibera CIVIT 50/2013;

- b) *l'informatizzazione dei processi* che consente, per tutte le attività dell'amministrazione, la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce quindi il rischio di "blocchi" non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;
- c) *l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo di dati, documenti e procedimenti* che consente l'apertura dell'amministrazione verso l'esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull'attività da parte dell'utenza;
- d) *il monitoraggio sul rispetto dei termini* procedurali per far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

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

- formazione
- codice di comportamento
- altre iniziative.

4. Formazione in tema di anticorruzione

4.1. Formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione

L'articolo 7-bis del decreto legislativo 165/2001 che imponeva a tutte le PA la pianificazione annuale della formazione è stato abrogato dal DPR 16 aprile 2013 numero 70.

L'articolo 8 del medesimo DPR 70/2013 prevede che le sole amministrazioni dello Stato siano tenute ad adottare, entro e non oltre il 30 giugno di ogni anno, un *Piano triennale di formazione del personale* in cui siano rappresentate le esigenze formative delle singole amministrazioni.

Tali piani sono trasmessi al Dipartimento della Funzione Pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze e al Comitato per il coordinamento delle scuole pubbliche di formazione.

Questo redige il Programma triennale delle attività di formazione dei dirigenti e funzionari pubblici, entro il 31 ottobre di ogni anno.

Gli enti territoriali possono aderire al suddetto programma, con oneri a proprio carico, comunicando al Comitato entro il 30 giugno le proprie esigenze formative.

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

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

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

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

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

Ove possibile la formazione è strutturata su due livelli:

- *livello generale*, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);
- *livello specifico*, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

4.2. Individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di individuare, di concerto con i responsabili di settore, i collaboratori cui somministrare formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

4.3. Individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione

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

4.4. indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di definire i contenuti della formazione anche sulla base del programma che la Scuola della Pubblica Amministrazione proporrà alle amministrazioni dello Stato.

4.5. indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione

La formazione sarà somministrata a mezzo dei più comuni strumenti: seminari in aula, tavoli di lavoro, ecc.

A questi si aggiungono seminari di formazione *online*, in remoto.

4.6. Quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione

Non meno di due ore annue per ciascun dipendente come individuato al precedente paragrafo 4.2.

5. Codice di comportamento

5.1. Adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici

L'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, ha previsto che il Governo definisse un *"Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni"* per assicurare: la qualità dei servizi; la prevenzione dei fenomeni di corruzione; il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.

Il 16 aprile 2013 è stato emanato il DPR 62/2013 recante il suddetto Codice di comportamento. Il comma 3 dell'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento *"con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione"*.

Con avviso pubblicato sul sito istituzionale dell'ente in data 14 gennaio 2014 il Responsabile della Prevenzione della Corruzione ha avviato il suddetto procedimento, *"con procedura aperta alla partecipazione"*.

Chiunque fosse stato interessato alla definizione del Codice avrebbe potuto presentare osservazioni e suggerimenti entro il 24 gennaio 2014.

Non sono pervenuti suggerimenti od osservazioni.

L'OIV, in data 04.02.2014 ha espresso il proprio parere favorevole in merito al Codice di comportamento che, in via definitiva, è stato approvato dall'organo esecutivo in data 11 febbraio 2014 con deliberazione numero 11.

Il codice di comportamento prevede che i Responsabili dei Settori debbano predisporre o modificare gli schemi tipo di incarico, contratto, bando, inserendo la condizione dell'osservanza del Codici di comportamento per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i titolari di organi, per il personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'amministrazione, nonché prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal codici.

Il codice sarà revisionato entro la fine del 2016 per adeguarlo alle linee guida per la revisione dei codici che l'ANAC si è riservata di emanare.

5.2. Meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento

Trova applicazione, anche per le violazioni al codice di comportamento dell'ente, l'articolo 55-*bis* comma 3 del decreto legislativo 165/2001 e smi in materia di segnalazione all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari che testualmente recita:

"Il responsabile della struttura, se non ha qualifica dirigenziale ovvero se la sanzione da applicare è più grave di quelle di cui al comma 1, primo periodo, trasmette gli atti,

entro cinque giorni dalla notizia del fatto, all'ufficio individuato ai sensi del comma 4, dandone contestuale comunicazione all'interessato."

5.3. Ufficio competente ad emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento

Al rilascio dei pareri sull'applicazione del codice di comportamento aziendale provvede l'ufficio competente a svolgere e concludere i procedimenti disciplinari a norma dell'articolo 55-*bis* comma 4 del decreto legislativo 165/2001 e smi.

6. Altre iniziative

6.1. Indicazione dei criteri di rotazione del personale

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

Si rammenta che la norma citata stabilisce che i dirigenti:

*l-*quater*) provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione 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.*

Pertanto, in tutti i servizi dell'ente, nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva, si procede all'assegnazione ad altro servizio ai sensi dell'art. 16, comma 1, lettera l-*quater* del D.Lgs. n. 165/2001.

Nell'ambito delle "Intese" raggiunte in sede di Conferenza unificata il 24 luglio 2013, è stato sancito: <<L'attuazione della misura "rotazione di dirigenti e funzionari addetti alle aree a più elevato rischio di corruzione" deve avvenire in modo da tener conto delle specificità professionali in riferimento alle funzioni e in modo da salvaguardare la continuità della gestione amministrativa. A tal fine, gli enti curano la formazione del personale, prediligendo l'affiancamento e l'utilizzo di professionalità interne. Ove le condizioni organizzative dell'ente non consentano l'applicazione della misura, l'ente ne deve dar conto nel PTPC con adeguata motivazione.>>

Fintanto che non si attuerà la gestione associata delle funzioni fondamentali ex art. 14 del D.L. 78/2010, la dotazione organica dell'ente, essendo limitata, non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione. Non esistono figure professionali perfettamente fungibili all'interno dell'ente.

Per tali ragioni questo ente, per il momento, non ritiene di poter adottare la misura della rotazione del personale addetto alle aree a rischio, anche in virtù di quanto stabilito dall'articolo unico, comma 221 della Legge 28.12.2015, n. 208 che, per finalità di flessibilità e per il corretto funzionamento degli uffici dispone che "non

trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'art. 1, comma 5 della Legge 6 novembre 2012, n. 190, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale."

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

Sistematicamente, in tutti i contratti stipulati a partire dalla data di approvazione del primo PTPC e da stipulare dall'ente è escluso il ricorso all'arbitrato (esclusione della *clausola compromissoria* ai sensi dell'articolo 241 comma 1-bis del decreto legislativo 163/2006 e smi).

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

L'ente aveva già disciplinato nell'ordinamento generale degli uffici e dei servizi il conferimento di incarichi e il rilascio dell'autorizzazione a rivestire incarichi extra-ufficio al personale dipendente ai sensi dell'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001 e dell'articolo 60 del DPR 3/1957, prima che la legge n. 190 del 2012 apportasse modifiche e integrazioni allo stesso articolo.

Ai sensi dell'art. 53, comma 3-bis del D.Lgs. n. 165/2001 introdotto dall'art. 1, comma 42 della Legge n. 190/2012 e del comma 60 del medesimo articolo 1, nonché ai sensi dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata Governo - Regioni - Enti Locali giusto verbale del 24 luglio 2013, n. 79 e, per la precisione, di quanto stabilito al punto 6, **con delibera della Giunta Comunale n. 60 del 20.11.2014 è stata approvata** la modifica del vigente regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi per aggiornare la disciplina ***per lo svolgimento degli incarichi esterni al personale dipendente.***

L'ente intende intraprendere adeguate iniziative per ribadire nei confronti del personale dipendente l'obbligo di richiedere specifica autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra-ufficio, e per ricordare le conseguenze scaturenti dalla sua violazione.

L'ente intende intraprendere altresì adeguate iniziative per ribadire nei confronti del personale dipendente l'obbligo di astensione, e per ricordare le conseguenze scaturenti dalla sua violazione ed i comportamenti da seguire in caso di conflitto di interesse.

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

Questo ente è tenuto a verificare la sussistenza di eventuali situazioni di incompatibilità nei confronti dei titolari di incarichi previsti nei Capi V e VI del d.lgs. n. 39 del 2013 per le situazioni contemplate nei medesimi Capi.
Il controllo deve essere effettuato, ai sensi dell'articolo 20 rubricato: *dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconfiribilità o incompatibilità*:

- all'atto del conferimento dell'incarico;
- annualmente e su richiesta nel corso del rapporto.

Se la situazione di incompatibilità emerge al momento del conferimento dell'incarico, la stessa deve essere rimossa prima del conferimento. Se la situazione di incompatibilità emerge nel corso del rapporto, il responsabile della prevenzione contesta la circostanza all'interessato ai sensi degli artt. 15 e 19 del d.lgs. n. 39 del 2013 e vigila affinché siano prese le misure conseguenti.

Inoltre la Giunta comunale **con il presente atto ribadisce al Dirigente del Settore Affari Generali la seguente direttiva già impartita in sede di approvazione del PTPC 2014-2016 e del PTPC 2015-2017:**

- negli interpelli per l'attribuzione degli incarichi devono essere inserite espressamente le cause di inconfiribilità e di incompatibilità;
- i soggetti interessati al conferimento degli incarichi devono rendere la dichiarazione di insussistenza delle cause di inconfiribilità e di incompatibilità all'atto del conferimento dell'incarico e, quanto all'inconfiribilità, anche nel corso del rapporto.

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

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

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

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

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

Pertanto, il Responsabile della prevenzione della corruzione con **direttiva Prot. n. 87 dell'08.01.2014** ha impartito ai dirigenti ed ai titolari di P.O. specifica direttiva **che si allega al presente atto sotto la lettera "A"**.

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

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

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

La norma in particolare prevede:

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

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

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

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

Pertanto, il Responsabile della prevenzione della corruzione con la medesima **direttiva Prot. n. 87 dell'08.01.2014** ha impartito ai dirigenti specifica direttiva **che si allega al presente atto sotto la lettera "A"**.

6.7. Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower)

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

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

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

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

La norma prevede che il pubblico dipendente che denunci all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, o all'ANAC, ovvero riferisca al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possa "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”.

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

Il Piano nazionale anticorruzione prevede, tra azioni e misure generali per la prevenzione della corruzione e, in particolare, fra quelle obbligatorie, che le amministrazioni pubbliche debbano tutelare il dipendente che segnala condotte illecite.

Il PNA impone alle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 1 co. 2 del d.lgs. 165/2001, l'assunzione dei “*necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni*”.

Le misure di tutela del *whistleblower* devono essere implementate, “*con tempestività*”, attraverso il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC).

Si riportano qui di seguito i paragrafi B.12.1, B.12.2 e B.12.3 dell'Allegato 1 del PNA 2013:

“B.12.1 - Anonimato.

La ratio della norma è quella di evitare che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni di illecito per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli.

La norma tutela l'anonimato facendo specifico riferimento al procedimento disciplinare. Tuttavia, l'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione.

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

- 1. consenso del segnalante;*
- 2. la contestazione dell'addebito disciplinare è fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione: si tratta dei casi in cui la segnalazione è solo uno degli elementi che hanno fatto emergere l'illecito, ma la contestazione avviene sulla base di altri fatti da soli sufficienti a far scattare l'apertura del procedimento disciplinare;*
- 3. la contestazione è fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità è assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato: tale circostanza può emergere solo a seguito dell'audizione dell'incolpato ovvero dalle memorie difensive che lo stesso produce nel procedimento.*

La tutela dell'anonimato prevista dalla norma non è sinonimo di accettazione di segnalazione anonima. La misura di tutela introdotta dalla disposizione si riferisce al caso della segnalazione proveniente da dipendenti individuabili e riconoscibili. Resta fermo restando che l'amministrazione deve prendere in considerazione anche segnalazioni anonime, ove queste si presentino adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, siano tali cioè da far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati (es.: indicazione di nominativi o qualifiche particolari, menzione di uffici specifici, procedimenti o eventi particolari, ecc.).

Le disposizioni a tutela dell'anonimato e di esclusione dell'accesso documentale non possono comunque essere riferibili a casi in cui, in seguito a disposizioni di legge speciale, l'anonimato non può essere opposto, ad esempio indagini penali, tributarie o amministrative, ispezioni, ecc.

B.12.2 - Il divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower.

Per misure discriminatorie si intende le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili. La tutela prevista dalla norma è circoscritta all'ambito della pubblica amministrazione; infatti, il segnalante e il denunciato sono entrambi pubblici dipendenti. La norma riguarda le segnalazioni effettuate all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o al proprio superiore gerarchico.

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

- *deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al responsabile della prevenzione; il responsabile valuta la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione di quanto accaduto al dirigente sovraordinato del dipendente che ha operato la discriminazione; il dirigente valuta tempestivamente l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione,*
- *all'U.P.D.; l'U.P.D., per i procedimenti di propria competenza, valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione,*
- *all'Ufficio del contenzioso dell'amministrazione; l'Ufficio del contenzioso valuta la sussistenza degli estremi per esercitare in giudizio l'azione di risarcimento per lesione dell'immagine della pubblica amministrazione;*
- *all'Ispettorato della funzione pubblica; l'Ispettorato della funzione pubblica valuta la necessità di avviare un'ispezione al fine di acquisire ulteriori elementi per le successive determinazioni;*
- *può dare notizia dell'avvenuta discriminazione all'organizzazione sindacale alla quale aderisce o ad una delle organizzazioni sindacali rappresentative nel comparto presenti nell'amministrazione; l'organizzazione sindacale deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;*
- *può dare notizia dell'avvenuta discriminazione al Comitato Unico di Garanzia, d'ora in poi C.U.G.; il presidente del C.U.G. deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;*
- *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 misura discriminatoria e/o al ripristino immediato della situazione precedente;*
- *l'annullamento davanti al T.A.R. dell'eventuale provvedimento amministrativo illegittimo e/o, se del caso, la sua disapplicazione da parte del Tribunale del lavoro e la condanna nel merito per le controversie in cui è parte il personale c.d. contrattualizzato;*
- *il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione.*

B.12.3 sottrazione al diritto di accesso.

Il documento non può essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti, ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a), della l. n. 241 del 1990. In caso di regolamentazione autonoma da parte dell'ente della disciplina dell'accesso documentale, in assenza di integrazione espressa del regolamento, quest'ultimo deve intendersi etero integrato dalla disposizione contenuta nella l. n. 190”.

6.7.1. Adozione di misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower)

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), con Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 ha approvato le linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. Whistleblower).

Il Responsabile della prevenzione della corruzione rende noto il numero delle segnalazioni ricevute e il loro stato di avanzamento all'interno della relazione annuale di cui all'art. 1, comma 14 della Legge 190/2012, garantendo l'anonimato.

Con il presente piano si intendono adottare le idonee precauzioni per tutelare il segnalante, in particolare il dipendente (c.d. whistleblower), garantendone l'anonimato e contrastando ogni possibile discriminazione nei confronti dello stesso, individuando e rimuovendo i possibili fattori che potrebbero in qualche modo impedire il ricorso all'istituto della segnalazione di illeciti nel pubblico interesse.

Secondo la definizione fornita da "Transparency International Italia", il segnalante (c.d. whistleblower) è *chi testimonia un illecito o un'irregolarità sul luogo di lavoro, durante lo svolgimento delle proprie mansioni, e decide di segnalarlo a una persona o un'autorità che possa agire efficacemente al riguardo. Pur rischiando personalmente atti di ritorsione a causa della segnalazione, egli svolge un ruolo di interesse pubblico, dando conoscenza, se possibile tempestiva, di problemi o pericoli all'ente di appartenenza o alla comunità.*

L'attività del segnalante, nelle intenzioni del legislatore, deve essere considerata come un fattore destinato a eliminare ogni possibile forma di "malpractice" ed orientato attivamente all'eliminazione di ogni possibile fattore di corruzione all'interno dell'Ente, nel rispetto dei principi, sanciti dalla Carta costituzionale, di legalità, di imparzialità e di buon andamento della funzione amministrativa (art. 97).

In tale ottica l'obiettivo prioritario del presente documento è quello di fornire al segnalante, dipendente del Comune di Rocca San Giovanni, oggettive indicazioni operative circa:

- a) il destinatario della segnalazione, che è individuato nel Responsabile della Prevenzione della Corruzione;
- b) l'oggetto e i contenuti della segnalazione, indicati attraverso apposita modulistica, messa a disposizione sul sito web istituzionale "amministrazione trasparente";
- c) le forme di tutela che, con l'introduzione della normativa in materia di prevenzione della corruzione, devono essere offerte, soprattutto a tutela dei dipendenti, per evitare possibili ripercussioni sulla loro vita lavorativa.

Procedure di segnalazione

1) Soggetti e contenuti del sistema di segnalazione

Il Comune di Rocca San Giovanni individua nel Responsabile della Prevenzione della Corruzione (in seguito "Responsabile"), il soggetto destinatario delle segnalazioni da parte del dipendente del Comune di Rocca San Giovanni che intende segnalare un illecito o una irregolarità all'interno dell'Amministrazione comunale, di cui è venuto a conoscenza, nell'esercizio della attività lavorativa e che può riguardare comportamenti, rischi, reati o irregolarità a danno dell'interesse pubblico.

Occorre precisare che la segnalazione può riguardare non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, 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, nonché i fatti in cui venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*.

Il "segnalante" non dovrà utilizzare, quindi, l'istituto in argomento per scopi meramente personali o per effettuare rivendicazioni di lavoro contro superiori gerarchici o l'Amministrazione, per le quali occorre riferirsi alla disciplina e alle procedure di competenza di altri organismi o uffici.

Qualora le segnalazioni di illeciti o di irregolarità di cui sopra riguardino il "Responsabile", le stesse devono essere inviate direttamente all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

2) Procedure per la segnalazione

Il "segnalante" utilizza, per la propria segnalazione, un apposito modulo reperibile nel sito istituzionale del Comune di Rocca San Giovanni in "Amministrazione trasparente", nella sottosezione "Altri contenuti – Corruzione".

Il modulo prevede l'indicazione di tutti gli elementi utili a consentire di procedere alle dovute ed appropriate verifiche e controlli a riscontro della fondatezza dei fatti che sono ricompresi nell'oggetto della segnalazione.

Risulta comunque indispensabile che la segnalazione presentata dal "segnalante" sia circostanziata, riguardi fatti riscontrabili e conosciuti direttamente dal segnalante e non riportati o riferiti da altri soggetti nonché contenga tutte le informazioni e i dati per individuare inequivocabilmente gli autori della condotta illecita.

Le segnalazioni vengono presentate al protocollo in doppia busta chiusa con le modalità indicate in calce al modulo stesso. Ad esse potrà accedere esclusivamente il "Responsabile".

La segnalazione ricevuta sarà riservata e custodita ai sensi di legge, in modo da garantire la massima sicurezza, riservatezza e anonimato.

All'atto del ricevimento della segnalazione, il "Responsabile" avrà cura di separare i dati identificativi del segnalante dalla segnalazione per tutta la durata dell'istruttoria del procedimento, rendendo impossibile risalire all'identità del segnalante se non nell'eventuale procedimento disciplinare a carico del segnalato e, in generale, nei casi in cui l'anonimato non è opponibile per legge.

La conservazione dei dati avverrà a norma di legge e per il tempo necessario e si provvederà alla custodia e conservazione in apposito armadio chiuso a chiave situato presso l'ufficio del "Responsabile" e accessibile solo alle persone appositamente autorizzate.

Al fine di garantire la sicurezza e la riservatezza delle informazioni raccolte, l'accesso ai dati sarà consentito esclusivamente al "Responsabile".

3) Attività di accertamento delle segnalazioni

Il "Responsabile", all'atto del ricevimento della segnalazione, provvederà, ad avviare, con le opportune cautele, la procedura interna per la verifica dei fatti rappresentati nella dichiarazione del segnalante, investendo le strutture competenti per il prosieguo delle attività. Il "Responsabile", nel rispetto della massima riservatezza e dei principi di imparzialità, potrà effettuare ogni attività ritenuta opportuna, inclusa l'audizione personale del segnalante e di eventuali altri soggetti che possono riferire sugli episodi ivi rappresentati.

In caso di mancato rispetto della tutela della riservatezza del segnalante, il "Responsabile" e gli amministratori di sistema rispondono disciplinarmente e, se sussistono i presupposti, incorrono nelle altre forme di responsabilità previste nell'ordinamento.

La segnalazione, dopo avere subito l'anonimizzazione e l'oscuramento in corrispondenza dei dati identificativi del segnalante, potrà essere trasmessa, a cura del "Responsabile", ad altri soggetti interessati per consentire loro le valutazioni del caso e/o le eventuali iniziative in merito da intraprendere: le risultanze dell'istruttoria dovranno essere comunicate al "Responsabile" non oltre 30 giorni dalla ricezione della segnalazione, salvo proroga, per giustificato motivo, di ulteriore 15 giorni.

Qualora, all'esito delle opportune verifiche, la segnalazione risulti fondata, in tutto o in parte, il "Responsabile", in relazione alla natura della violazione, provvederà:

1. a comunicare l'esito dell'accertamento al Responsabile del Settore di appartenenza dell'autore della violazione accertata affinché adottati i provvedimenti di competenza, incluso, sussistendone i presupposti, l'esercizio dell'azione disciplinare, purché la competenza, per la gravità dei fatti, non spetti direttamente all'Ufficio Procedimenti Disciplinari (UPD), che in tal caso provvederà direttamente;
2. a presentare segnalazione all'Autorità Giudiziaria competente, se sussistono i presupposti di legge;
3. ad adottare o a proporre di adottare, se la competenza è di altri soggetti o organi, tutti i necessari provvedimenti amministrativi per il pieno ripristino della legalità.

Il termine per la conclusione del procedimento viene fissato in 120 giorni naturali e consecutivi, dalla data del ricevimento della segnalazione, fatta salva la proroga dei termini se l'accertamento risulta particolarmente complesso.

Il "Responsabile", a conclusione degli accertamenti nei termini di cui sopra, informa dell'esito o dello stato degli stessi il segnalante.

Precauzioni per la tutela del segnalante

4) La tutela del segnalante

L'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto, a partire dal momento dell'invio della segnalazione.

Pertanto coloro che ricevono o sono coinvolti nella gestione della segnalazione, anche solo accidentalmente, sono tenuti a tutelare la riservatezza di tale informazione. La violazione dell'obbligo di riservatezza è fonte di responsabilità disciplinare, fatte salve ulteriori forme di responsabilità previste dall'ordinamento.

5) La responsabilità del segnalante

La tutela del segnalante non può essere assicurata nei casi in cui questi incorra, con la segnalazione, in responsabilità a titolo di calunnia e di diffamazione, ai sensi delle disposizioni del codice penale, o in responsabilità civile extracontrattuale, ai sensi dell'art. 2043 del codice civile.

Inoltre l'anonimato del segnalante non può essere garantito in tutte le ipotesi in cui l'anonimato stesso non è opponibile per legge (come per es. nel corso di indagini giudiziarie, tributarie, ispezioni di organi di controllo).

Disposizioni finali

La procedura individuata nel presente atto per il whistleblowing, nonché i profili di tutela del segnalante e le forme di raccordo con le altre strutture per i reclami potranno essere sottoposti a eventuale revisione, qualora necessario.

6.8. Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti

I *patti d'integrità* ed i *protocolli di legalità* sono un complesso di condizioni la cui accettazione viene configurata dall'ente, in qualità di stazione appaltante, come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto.

Il *patto di integrità* è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare.

Permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo.

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

L'AVCP con determinazione 4/2012 si era pronunciata sulla legittimità di inserire clausole contrattuali che impongono obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti nell'ambito di protocolli di legalità/patti di integrità.

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

MISURA:

E' intenzione dell'ente di elaborare patti d'integrità ed i protocolli di legalità da imporre in sede di gara ai concorrenti.

6.9. Realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti

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

MISURA:

Provvisoriamente, nelle more di acquistare e utilizzare pienamente le funzionalità del software per la gestione dei procedimenti amministrativi, il sistema di monitoraggio dei principali procedimenti è attivato in seno al *controllo interno di regolarità amministrativa in fase successiva* effettuato dal Segretario Comunale con cadenza trimestrale.

Con cadenza semestrale i Responsabili dei Settori comunicano al Responsabile della prevenzione della corruzione un report indicante, per le attività a rischio afferenti il settore di competenza:

- il numero dei procedimenti per i quali non sono stati rispettati i tempi di conclusione dei procedimenti e la percentuale rispetto al totale dei procedimenti istruiti nel periodo di riferimento;
- la segnalazione dei procedimenti per i quali non è stato rispettato l'ordine cronologico di trattazione;
- le motivazioni che non hanno consentito il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti e l'ordine cronologico di trattazione;
- le misure adottate per ovviare ai ritardi nella conclusione dei procedimenti.

6.10. Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti e indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici

Con cadenza semestrale i referenti comunicano al Responsabile della prevenzione un report circa il monitoraggio delle attività e dei procedimenti a rischio del settore di appartenenza, verificando eventuali relazioni di parentela o affinità fino al secondo grado, sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti dei soggetti che con l'Ente stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere e i titolari di P.O. e i dipendenti che hanno parte, a qualunque titolo, in detti procedimenti.

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

Sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere, sono elargiti esclusivamente alle condizioni e secondo la disciplina dei vigenti regolamenti adottati anche ai sensi dell'articolo 12 della legge 241/1990, curando che ciascun provvedimento venga corredato di congrua e dettagliata motivazione.

Detti regolamenti e ogni provvedimento d'attribuzione/elargizione sono pubblicati sul sito istituzionale dell'ente nella sezione "*amministrazione trasparente*", ai sensi degli articoli 26 e 27 del D.Lgs. n. 33/2013.

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

I concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del decreto legislativo 165/2001 e del regolamento di organizzazione dell'ente approvato con deliberazione dell'esecutivo numero 7 dell'11.03.2011 e successive modificazioni e integrazioni (da ultimo vedi deliberazione n. 60 del 20.11.2014).

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

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

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

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

All'uopo i Responsabili dei Settori presentano al Responsabile della prevenzione della corruzione entro il 30 novembre di ogni anno una relazione dettagliata sulle attività poste in essere in merito all'attuazione effettiva delle regole di legalità e integrità nonché presentano i rendiconti sui risultati conseguiti in esecuzione del piano triennale della prevenzione della corruzione.

6.14. Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

In conformità al PNA del 2013 (pagina 52), l'ente intende pianificare ad attivare misure di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate alla promozione della *cultura della legalità*.

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

Considerato che l'azione di prevenzione e contrasto della corruzione richiede un'apertura di credito e di fiducia nella relazione con cittadini, utenti e imprese, che possa nutrirsi anche di un rapporto continuo alimentato dal funzionamento di stabili canali di comunicazione, l'amministrazione dedicherà particolare attenzione alla segnalazione dall'esterno di episodi di cattiva amministrazione, conflitto di interessi, corruzione.

Parte III

Analisi del rischio

1. Analisi del rischio

A norma della Parte II, Capitolo 3 - *Gestione del rischio*, si procede all'analisi ed alla valutazione del rischio del concreto verificarsi di fenomeni corruttivi per le attività individuate nel medesimo paragrafo.

Per ogni ripartizione organizzativa dell'ente, sono ritenute "aree di rischio", quali attività a più elevato rischio di corruzione, le singole attività, i processi ed i procedimenti riconducibili alle macro aree seguenti:

AREE DI RISCHIO

AREA A:

acquisizione e progressione del personale:

concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione in carriera.

Concorso per l'assunzione di personale; Progressione in carriera di personale; selezione per l'affidamento di un incarico professionale.

AREA B:

contratti pubblici:

procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture e **di esecuzione del contratto.**

Redazione ed aggiornamento del programma triennale dei lavori pubblici; individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento (sistema di gara); Affidamento mediante procedura negoziata di lavori, servizi e forniture; affidamento diretto in economia dell'esecuzione di lavori, servizi e forniture ex art. 125, commi 8 e 11 ultimo periodo del codice dei contratti; Definizione dell'oggetto dell'affidamento; individuazione requisiti di qualificazione; individuazione criteri di aggiudicazione; revoca del bando; valutazione delle offerte; verifica dell'eventuale anomalia delle offerte; redazione del crono programma; varianti in corso di esecuzione del contratto; autorizzazione al subappalto; **verifiche in corso di esecuzione;** utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto; **nomina del collaudatore.**

AREA C:

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

autorizzazioni e concessioni: permesso di costruire, permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica, variazioni anagrafiche, autorizzazioni al personale, SCIA edilizia, pareri su SCIA attività produttive, concessione di posteggi mercatali, autorizzazioni attività spettacoli viaggianti e circensi su area pubblica, autorizzazioni all'occupazione di suolo pubblico, autorizzazioni ex articoli 68 e 69 del TULPS <<spettacoli e intrattenimenti>>).

AREA D:

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

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

AREA E (Specifica per i comuni):

verifica morosità entrate patrimoniali, irrogazione delle sanzioni per violazione del CDS, accertamenti e verifiche dei tributi locali, accertamenti con adesione dei tributi locali; **pianificazione urbanistica; smaltimento dei rifiuti**⁴.

Non si procede alla mappatura del processo relativo all'affidamento e gestione dei contratti finanziati con fondi PAC (Programma nazionale servizi di cura all'infanzia e agli anziani) in quanto questo ente, al momento, non beneficia dei relativi finanziamenti. (vedi comunicato del presidente dell'ANAC del 22.01.2016)

La metodologia applicata per svolgere la valutazione del rischio è compiutamente descritta nella Parte II, Capitolo 2 "gestione del rischio", paragrafo 3.2.

La valutazione si sviluppa attraverso le seguenti fasi:

- A. L'identificazione del rischio;
- B. L'analisi del rischio:
 - B1. Stima del valore della probabilità che il rischio si concretizzi;
 - B2. Stima del valore dell'impatto;
- C. La ponderazione del rischio;
- D. Il trattamento.

Applicando la suddetta metodologia sono state analizzate le sottoelencate 36 attività, i processi ed i procedimenti, riferibili alle macro aree di rischio A - B - C - D - E, elencati nella tabella che segue.

Le attività corrispondenti alle schede allegate contrassegnate con i numeri 4, 17, 19, 36 e 37 sono quelle che vengono quest'anno analizzate per la prima volta per le ragioni esposte nella Parte II paragrafo 3.

Per ogni attività sono stati attribuiti i valori a ciascun criterio per:

- 1. la valutazione della probabilità;
- 2. la valutazione dell'impatto.

La moltiplicazione dei due valori determina la "valutazione del rischio" connesso all'attività. I risultati sono riassunti nella seguente tabella 1 precisando che, per le attività già esaminate negli anni 2014 - 2015, non si ha ragione di modificare la valutazione complessiva del rischio poiché i punteggi attribuiti in corrispondenza dei criteri della probabilità e dei criteri dell'impatto possono essere confermati non

⁴ ANAC determinazione numero 12 del 28 ottobre 2015, pagina 18.

essendo intervenuti nuovi elementi che possano giustificare una diversa considerazione.

			Tabella 1		
N.	AREA	ATTIVITÀ O PROCESSO	PROBABILITÀ	IMPATTO	RISCHIO
1	A	Concorso per l'assunzione di personale	3.16	1.50	4.74
2	A	Progressione in carriera del personale	2.00	2.25	4.50
3	A	Selezione per l'affidamento di un incarico professionale	3.00	1.50	4.50
4	B	Redazione ed aggiornamento programma triennale opere pubbliche	2.83	1.50	4.245
5	B	Individuazione istituto per l'affidamento (sistema di gara)	3.50	1.50	5.25
6	B	Affidamento mediante procedura negoziata di lavori, servizi e forniture	2.83	1.50	4.245
7	B	Affidamento diretto in economia dell'esecuzione di lavori servizi e forniture ex art. 125 comma 8 e 11 ultimo paragrafo del Codice dei contratti	2.83	1.50	4.245
8	B	Definizione dell'oggetto dell'affidamento	3.50	1.50	5.25
9	B	Individuazione requisiti di qualificazione	3.16	1.50	4.74
10	B	Individuazione criteri di aggiudicazione	3.50	1.50	5.25
11	B	Revoca del bando	2.83	1.50	4.245
12	B	Valutazione delle offerte	3.50	1.50	5.25
13	B	Verifica dell'anomalia delle offerte	3.33	1.50	4.995
14	B	Redazione del crono programma	3.50	1.50	5.25
15	B	Varianti in corso di esecuzione	3.33	1.50	4.995
16	B	Autorizzazione al subappalto	3.33	1.50	4.995
17	B	Verifiche in corso di esecuzione	3.83	1.50	5.745
18	B	Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto	3.83	1.50	5.745
19	B	Nomina del collaudatore	3.00	1.50	4.50
20	C	Autorizzazioni e concessioni: permesso di costruire	3.00	1.50	4.50
21	C	Autorizzazioni e concessioni: permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica	3.33	1.50	4.995

			Tabella 1		
N.	AREA	ATTIVITÀ O PROCESSO	PROBABILITÀ	IMPATTO	RISCHIO
22	C	Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an: variazioni anagrafiche	2.66	1.25	3.325
23	C	Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an: autorizzazioni al personale	2.66	1.25	3.325
24	C	Autorizzazioni e concessioni: SCIA edilizia	2.83	1.50	4.245
25	C	Autorizzazioni e concessioni: Pareri su SCIA attività produttive	2.83	1.50	4.245
26	C	Concessione di posteggi mercatali	3.00	1.50	4.50
27	C	Autorizzazioni attività spettacoli viaggianti e circensi su area pubblica	3.00	1.50	4.50
28	C	Concessione per l'occupazione del suolo pubblico	2.50	1.75	4.38
29	C	Autorizzazione ex articoli 68 e 69 del T.U.L.P.S.	2.50	1.75	4.38
30	D	Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi e ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici	3.00	1.50	4.50
31	D	Indennizzi e risarcimenti	3.33	1.50	4.995
32	E	Verifica morosità entrate patrimoniali	3.83	1.25	4.787
33	E	Gestione delle sanzioni per violazioni del C.d.S.	2.83	1.75	4.96
34	E	Accertamenti e verifiche dei tributi locali	2.50	2.00	5.00
35	E	Accertamenti con adesione dei tributi locali	2.67	2.00	5.33
36	E	Pianificazione urbanistica	3.83	1.50	5.745

Ad integrazione e completamento del PTPC, ed allo scopo di rendere comprensibili i valori di cui sopra (perlomeno le modalità di calcolo), si allegano sotto la lettera "B" le schede di valutazione del rischio delle attività analizzate (indicate da B1 a B36).

Nella tabella che segue si procede alla **ponderazione del rischio** classificando le attività in ordine decrescente rispetto ai valori di "rischio" stimati.

		Tabella 2		
AREA	ATTIVITÀ O PROCESSO	PROBABILITÀ	IMPATTO	RISCHIO
E	Pianificazione urbanistica	3.83	1.50	5.745
B	Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto	3.83	1.50	5.745
B	Verifiche in corso di esecuzione	3.83	1.50	5.745
E	Accertamenti con adesione dei tributi locali	2.67	2.00	5.33
B	Individuazione istituto per l'affidamento (sistema di gara)	3.50	1.50	5.25
B	Individuazione criteri di aggiudicazione	3.50	1.50	5.25
B	Valutazione delle offerte	3.50	1.50	5.25
B	Definizione dell'oggetto dell'affidamento	3.50	1.50	5.25
B	Valutazione delle offerte	3.50	1.50	5.25
B	Redazione del crono programma	3.50	1.50	5.25
E	Accertamenti e verifiche dei tributi locali	2.50	2.00	5.00
B	Verifica dell'anomalia delle offerte	3.33	1.50	4.995
B	Varianti in corso di esecuzione	3.33	1.50	4.995
B	Autorizzazione al subappalto	3.33	1.50	4.995
C	Autorizzazioni e concessioni: permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica	3.33	1.50	4.995
D	Indennizzi e risarcimenti	3.33	1.50	4.995
E	Gestione delle sanzioni per violazioni del C.d.S.	2.83	1.75	4.96
E	Verifica morosità entrate patrimoniali	3.83	1.25	4.787
A	Concorso per l'assunzione di personale	3.16	1.50	4.74
B	Individuazione requisiti di qualificazione	3.16	1.50	4.74
A	Progressione in carriera del personale	2.00	2.25	4.50
A	Selezione per l'affidamento di un incarico professionale	3.00	1.50	4.50
B	Nomina del collaudatore	3.00	1.50	4.50
C	Autorizzazioni e concessioni: permesso di costruire	3.00	1.50	4.50
C	Concessione di posteggi mercatali	3.00	1.50	4.50
C	Autorizzazioni attività spettacoli viaggianti e circensi su area pubblica	3.00	1.50	4.50
D	Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi e ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici	3.00	1.50	4.50

		Tabella 2		
AREA	ATTIVITÀ O PROCESSO	PROBABILITÀ	IMPATTO	RISCHIO
C	Concessione per l'occupazione del suolo pubblico	2.50	1.75	4.38
C	Autorizzazione ex articoli 68 e 69 del T.U.L.P.S.	2.50	1.75	4.38
B	Redazione ed aggiornamento programma triennale opere pubbliche	2.83	1.50	4.245
B	Affidamento mediante procedura negoziata di lavori, servizi e forniture	2.83	1.50	4.245
B	Affidamento diretto in economia dell'esecuzione di lavori servizi e forniture ex art. 125 comma 8 e 11 ultimo paragrafo del Codice dei contratti	2.83	1.50	4.245
B	Revoca del bando	2.83	1.50	4.245
C	Autorizzazioni e concessioni: SCIA edilizia	2.83	1.50	4.245
C	Autorizzazioni e concessioni: Pareri su SCIA attività produttive	2.83	1.50	4.245
C	Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an: variazioni anagrafiche	2.66	1.25	3.325
C	Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an: autorizzazioni al personale	2.66	1.25	3.325

La fase di *trattamento del rischio* consiste nel processo di individuazione e valutazione delle misure da predisporre per *neutralizzare o ridurre il rischio*.

Inoltre il *trattamento del rischio* comporta la decisione circa quali rischi si debbano trattare prioritariamente rispetto ad altri.

Al fine di neutralizzare o ridurre il livello di rischio, debbono essere individuate e valutate le misure di prevenzione. Queste, si distinguono in:

- *obbligatorie*;
- *ulteriori*.

Non ci sono possibilità di scelta circa le *misure obbligatorie*, che debbono essere attuate necessariamente nell'amministrazione.

Oltre alle misure per assicurare la **trasparenza** contemplate nel PTTI e alle misure contenute nel **Codice di Comportamento** dei dipendenti del Comune di Lanciano, sono tutte **misure obbligatorie** quelle previste nella Parte II del presente PTPC (capitoli 4 "Formazione in tema di anticorruzione" e 6 "Altre iniziative"). Queste ultime misure, per migliore comprensione, vengono qui di seguito riepilogate:

1. criteri di rotazione del personale;
2. ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione;
3. disciplina degli incarichi e delle attività non consentite ai pubblici dipendenti;

4. direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento e verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità;
5. verifica del rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto di lavoro;
6. direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici;
7. adozione di misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower);
8. predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti;
9. monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti;
10. monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti e indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici;
11. iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere;
12. iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale;
13. iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPC, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa;
14. azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile.

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

Le decisioni circa la priorità del trattamento sono basate essenzialmente sui seguenti fattori:

- livello di rischio: maggiore è il livello, maggiore è la priorità di trattamento;
- obbligatorietà della misura: va data priorità alla misura obbligatoria rispetto a quella ulteriore;
- impatto organizzativo e finanziario connesso all'implementazione della misura.

Si ritiene, in via prudenziale, di considerare tutte le attività esaminate esposte a valori di rischio che richiedono l'applicazione delle misure obbligatorie essendo preferibile sovrastimare il rischio piuttosto che sottostimarlo.

L'utilizzo di tale criterio di rischiosità elevata non deve essere interpretato come indicativo di una forma di corruzione in atto, ma come criticità "potenziale" che l'organizzazione si impegna a presidiare attraverso la pianificazione di opportuni interventi organizzativi.

Misure ulteriori sono valutate solo per alcune attività esaminate, in base ai costi stimati, all'impatto sull'organizzazione e al grado di efficacia che si attribuisce a ciascuna di esse.

L'individuazione delle misure ulteriori è sintetizzata nella Tabella allegata al presente PTPC sotto la lettera "C".

Le modifiche alle misure ulteriori individuate possono essere proposte all'organo di governo dal responsabile della prevenzione, con il coinvolgimento dei dirigenti/responsabili per le aree di competenza e l'eventuale supporto dell'OIV,

tenendo conto anche degli esiti del monitoraggio sulla trasparenza ed integrità, dei controlli interni.

La gestione del rischio si concluderà con la successiva azione di monitoraggio, che comporta la valutazione del livello di rischio a seguito delle azioni di risposta, ossia della misure di prevenzione introdotte.

Questa fase è finalizzata alla verifica dell'efficacia dei sistemi di prevenzione adottati e, quindi, alla successiva messa in atto di ulteriori strategie di prevenzione. E' attuata dai medesimi soggetti che partecipano all'intero processo di gestione del rischio. Si rinvia a quanto indicato nella Parte II, punto 6.13.

REGISTRO DEL RISCHIO
ELENCO RISCHI POTENZIALI

(previsti nel P.A.N. e nella determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015)

AREA A – Acquisizione e progressione del personale

(da A1 a A6)

1. previsioni di requisiti di accesso "personalizzati" ed insufficienza di meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire allo scopo di reclutare candidati particolari;
2. abuso nei processi di stabilizzazione finalizzato al reclutamento di candidati particolari;
3. irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari;
4. inosservanza delle regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità della selezione, quali, a titolo esemplificativo, la coerenza della regola dell'anonimato nel caso di prova scritta e la predeterminazione dei criteri di valutazione delle prove allo scopo di reclutare candidati particolari;
5. progressioni economiche o di carriera accordate illegittimamente allo scopo di agevolare dipendenti/candidati particolari;
6. motivazione generica e tautologica circa la sussistenza dei presupposti di legge per il conferimento di incarichi professionali allo scopo di agevolare soggetti particolari;

AREA B – Contratti pubblici

(da B1 a B25)

1. definizione di un fabbisogno di opere pubbliche non rispondente a criteri di efficienza, efficacia economicità, ma alla volontà di premiare interessi particolari;
2. abuso delle disposizioni che prevedono la possibilità per i privati di partecipare all'attività di programmazione al fine di avvantaggiarli nelle fasi successive;
3. nomina di RP in rapporto di contiguità con imprese concorrenti o privi di requisiti idonei e adeguati ad assicurarne la terzietà e l'indipendenza;
4. fuga di notizie circa le procedure di gara ancora non pubblicate che anticipano solo ad alcuni operatori economici la volontà di bandire determinate gare o i contenuti della documentazione di gara;
5. nomina di commissari di gara in conflitto di interessi o privi dei requisiti necessari al fine di pilotare l'aggiudicazione della gara;
6. alterazione o omissione dei controlli e delle verifiche del possesso dei requisiti o dei presupposti dichiarati dalle ditte al fine di favorire un aggiudicatario privo dei requisiti;
7. violazione delle norme poste a tutela della trasparenza della procedura al fine di evitare o ritardare la proposizione di ricorsi da parte di soggetti esclusi e non aggiudicatari;
8. accordi collusivi tra le imprese partecipanti a una gara volti a manipolarne gli esiti, utilizzando il meccanismo del subappalto come modalità per distribuire i vantaggi dell'accordo a tutti i partecipanti allo stesso;
9. definizione dei requisiti di accesso alla gara e, in particolare, dei requisiti tecnico-economici dei concorrenti al fine di favorire un'impresa (es.: clausole dei bandi che stabiliscono requisiti di qualificazione);
10. uso distorto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire un'impresa;
11. disomogeneità nella valutazione;

12. utilizzo della procedura negoziata e abuso dell'affidamento diretto al di fuori dei casi previsti dalla legge al fine di favorire un'impresa;
13. ammissione di varianti in corso di esecuzione del contratto per consentire all'appaltatore di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara o di conseguire extra guadagni;
14. abuso del provvedimento di revoca del bando al fine di bloccare una gara il cui risultato si sia rivelato diverso da quello atteso o di concedere un indennizzo all'aggiudicatario;
15. elusione delle regole di affidamento degli appalti, mediante l'improprio utilizzo del modello procedurale dell'affidamento delle concessioni al fine di agevolare un particolare soggetto;
16. abuso nell'utilizzo dei rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali finalizzato a riconoscere all'appaltatore somme superiori a quelle effettivamente spettanti;
17. mancata o insufficiente verifica dell'effettivo stato di avanzamento dei lavori rispetto al cronoprogramma al fine di evitare l'applicazione di penali o la risoluzione del contratto;
18. abusivo ricorso alle varianti al fine di favorire l'appaltatore;
19. approvazione di modifiche sostanziali degli elementi del contratto definiti nel bando di gara o nel capitolato d'oneri introducendo elementi che, se previsti sin dall'inizio, avrebbero consentito un concorso concorrenziale più ampio;
20. mancata valutazione, nel subappalto, dell'impiego di manodopera o incidenza del costo della stessa, ai fini della qualificazione dell'attività come subappalto per eludere le disposizioni e i limiti di legge;
21. mancata effettuazione delle verifiche obbligatorie sul subappaltatore;
22. mancato controllo sul rispetto degli obblighi di tracciabilità dei pagamenti da parte dell'impresa;
23. effettuazione di pagamenti ingiustificati;
24. attribuzione dell'incarico del collaudo a soggetti compiacenti per ottenere il certificato di collaudo pur in assenza di requisiti;
25. mancata denuncia di difformità o vizi dell'opera

AREA C - Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

(da C1 a C5)

1. abuso nell'adozione di provvedimenti aventi ad oggetto condizioni di accesso a servizi pubblici al fine di agevolare particolari soggetti (es. inserimento in cima ad una lista di attesa);
2. abuso nel rilascio di autorizzazioni in ambiti in cui il pubblico ufficio ha funzioni esclusive o preminenti di controllo al fine di agevolare determinati soggetti (es. controlli finalizzati all'accertamento del possesso di requisiti per apertura di esercizi commerciali);
3. rilascio di permessi di costruire in contrasto con le norme urbanistiche e paesaggistiche vigenti, al fine di agevolare determinati soggetti;
4. scarso controllo del possesso dei requisiti o dei presupposti dichiarati dai richiedenti;
5. scarso o mancato controllo al fine di agevolare determinati soggetti;

AREA D - Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.

(da D1 a D7)

1. riconoscimento indebito di borse di studio, sussidi, assegni, case parcheggio a cittadini non in possesso dei requisiti di legge o regolamento al fine di agevolare determinati soggetti;
2. uso di falsa documentazione per agevolare taluni soggetti nell'accesso a fondi comunitari;
3. rilascio di permessi di costruire con pagamento di contributi inferiori al dovuto
4. scarsa trasparenza;
5. scarso controllo del possesso dei requisiti o dei presupposti dichiarati dai richiedenti;
6. scarso o mancato controllo al fine di agevolare determinati soggetti;
7. abuso nell'utilizzo dei rimedi transattivi alternativi a quelli giurisdizionali finalizzati a riconoscere al danneggiato o all'utente penalizzato somme superiori a quelle effettivamente spettanti;

AREA E - Specifica per attività tipica dei soli comuni

(da E1 a E5)

1. inosservanza delle regole procedurali per la notificazione di verbali di contravvenzioni al fine di agevolare determinati soggetti;
2. riconoscimento indebito dell'esenzione dal pagamento di tributi, di tariffe dei servizi o per l'uso di beni comunali al fine di agevolare determinati soggetti;
3. scarso o mancato controllo al fine di agevolare determinati soggetti;
4. errata valutazione del pubblico interesse nell'ambito della pianificazione urbanistica;
5. trattamento non omogeneo di richieste di variante del piano urbanistico;