

COMUNE DI GRATTERI

Provincia di Palermo

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE 2017-2019

Approvato con Delibera Giunta Comunale n° 26 del 06.06.2017

Premessa

Con la redazione del presente documento il Comune di Gratteri intende aggiornare il precedente Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) approvato con deliberazione di G.C. n. 19 del 13.06.2016, in conformità alle disposizioni contenute nella legge 190/2012, nei D.Lgs. n. 33/2013 e n. 39/2013, nel Piano Nazionale Anticorruzione, approvato con delibera n. 72/2013 dell'11 settembre 2013 della C.I.V.I.T. (Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche) ora A.N.A.C. (Autorità Nazionale Anticorruzione), nella Determinazione dell'ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015, di aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione, nella deliberazione Anac n. 381 del 03.08.2016, nonché nell'Intesa sancita ai sensi dell'art. 1 commi 60 e 61 della legge 190/12, dalla Conferenza Unificata in data 24 luglio 2013, e nelle successive istruzioni fornite dall'ANAC.

Considerato che nel corso del 2016 non sono state accertate violazioni delle prescrizioni, non si sono registrate criticità particolari, né sono intervenuti mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione, l'impianto del precedente P.T.P.C. viene sostanzialmente confermato anche per il triennio 2017 – 2019, apportando allo stesso le integrazioni e/o modifiche ritenute opportune alla luce di quanto emerso in sede di compilazione della Relazione annuale del Responsabile della prevenzione della corruzione e delle indicazioni fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), con la suddetta determinazione n. 31 del 03.08.2016.

Si evidenzia che il presente Piano viene redatto tenendo conto delle specificità degli enti di piccole dimensioni, rispetto ai quali l'eccessiva complessità e rigidità di adempimenti potrebbe comportare inadempienze incolpevoli o situazioni di contraddittorietà tali da pregiudicare il buon andamento dell'attività amministrativa. Per tale motivo si è ritenuto opportuno prevedere misure di prevenzione semplici e concretamente attuabili all'interno della realtà comunale di riferimento.

Il piano nazionale anticorruzione (PNA)

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

Il primo Piano nazionale anticorruzione è stato approvato dall'Autorità l'11 settembre 2013 con la deliberazione numero 72.

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

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

1. in primo luogo, l'aggiornamento è stato imposto dalle novelle normative intervenute successivamente all'approvazione del PNA; in particolare, il riferimento è al D.L. n. 90/2014 (convertito dalla Legge n. 114/2014) il cui articolo 19 comma 5 ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla Legge n. 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica;
2. 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”*;
3. 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.

Il 3 agosto l'ANAC ha approvato il nuovo Piano nazionale anticorruzione 2016 con la deliberazione numero 831.

L'articolo 41, comma 1 lett. b), del D.Lgs. n. 97/2016, ha stabilito che il PNA costituisca “un atto di indirizzo” al quale i soggetti obbligati devono uniformare i loro piani triennali di prevenzione della corruzione.

Il PNA 2016, approvato dall'ANAC con la deliberazione n. 831/2016, ha un'impostazione assai diversa rispetto al piano del 2013. Infatti, l'Autorità ha deciso di svolgere solo “*approfondimenti su temi specifici senza soffermarsi su tutti quelli già trattati in precedenza*”.

Pertanto:

1. resta ferma l'impostazione relativa alla gestione del rischio elaborata nel PNA 2013, integrato dall'aggiornamento 2015, anche con riferimento alla distinzione tra misure organizzative generali e specifiche e alle loro caratteristiche;
2. in ogni caso, quanto indicato dall'ANAC nell'aggiornamento 2015 al PNA 2013, sia per la parte generale che per quella speciale, è da intendersi integrativo anche del PNA 2016.

Ciò premesso, il PNA 2016 approfondisce:

1. l'ambito soggettivo d'applicazione della disciplina anticorruzione;
2. la misura della rotazione, che nel PNA 2016 trova una più compiuta disciplina;
3. la tutela del dipendente che segnala illeciti (cd. whistleblower) su cui l'Autorità ha adottato apposite Linee guida ed alle quali il PNA rinvia;
4. la trasparenza, oggetto di innovazioni apportate dal Decreto n. 97/2016, per la quale vengono forniti nuovi indirizzi interpretativi, salvo il rinvio a successive Linee guida;
5. i codici di comportamento e le altre misure generali, oggetto di orientamenti dell'ANAC successivi all'adozione del PNA 2013, per i quali l'Autorità, pur confermando l'impostazione generale, si riserva di intervenire anche ai fini di un maggior coordinamento.

Al paragrafo 6 del PNA 2016 (pagina 23), l'ANAC scrive che “partendo dalla considerazione che gli strumenti previsti dalla normativa anticorruzione richiedono un impegno costante anche in termini di comprensione effettiva della loro portata da parte delle amministrazioni per produrre gli effetti sperati, l'Autorità in questa fase ha deciso di confermare le indicazioni già date con il PNA 2013 e con l'Aggiornamento 2015 al PNA per quel che concerne la metodologia di analisi e valutazione dei rischi”.

Pertanto, riguardo alla “gestione del rischio” di corruzione, che rappresenta il contenuto principale del PNA e dei piani anticorruzione locali, l'Autorità ha preferito confermare l'impianto fissato nel 2013.

La gestione del rischio si sviluppa nelle fasi seguenti:

1. identificazione del rischio: consiste nel ricercare, individuare e descrivere i “rischi di corruzione” e richiede che per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati i possibili rischi;

2. 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);

3. ponderazione del rischio: dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla “ponderazione” che consiste nella formulazione di una sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico “livello di rischio” (valore della probabilità per valore dell’impatto);

4. trattamento: il processo di “gestione del rischio” si conclude con il “trattamento”, che consiste nell’individuare delle misure per neutralizzare, o almeno ridurre, il rischio di corruzione.

Confermato l’impianto del 2013, l’ANAC ribadisce quanto già precisato a proposito delle caratteristiche delle misure di prevenzione in sede di aggiornamento 2015: queste devono essere adeguatamente progettate, sostenibili e verificabili. È inoltre necessario individuare i soggetti attuatori, le modalità di attuazione, di monitoraggio e i relativi termini.

L’ANAC, inoltre, rammenta che “alcune semplificazioni, per i comuni di piccole dimensioni, sono possibili grazie al supporto tecnico e informativo delle Prefetture in termini di analisi dei dati del contesto esterno”.

PARTE PRIMA

Oggetto e finalità

Ai sensi della Legge n. 190/2012 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione” il Comune ogni anno adotta un Piano triennale di prevenzione della corruzione con la funzione di fornire una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e stabilire gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio. Con lo stesso Piano si definiscono procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione.

Il piano triennale di prevenzione della corruzione e dell’illegalità realizza tali finalità attraverso:

- a) l'individuazione delle attività dell'ente nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione;
- b) la previsione, per le attività individuate ai sensi della lett. a), di meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni, idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- c) la previsione di obblighi di comunicazione nei confronti del Responsabile chiamato a vigilare sul funzionamento del piano;
- d) il monitoraggio, in particolare, del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- e) il monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione comunale e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti;
- f) il controllo degli adempimenti riguardanti obblighi di trasparenza.

Responsabile della prevenzione della corruzione, processo di adozione del Piano e destinatari.

Il Segretario comunale è il Responsabile della prevenzione della corruzione ed in tale veste predispose ogni anno il P.T.P.C. che sottopone alla Giunta comunale per l’approvazione.

La proposta di P.T.P.C. viene elaborata dal Responsabile per la prevenzione della corruzione, sentiti i Responsabili di settore, in particolare per la individuazione delle aree a più elevato rischio di corruzione.

Prima di approvare il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2017/2019, si è proceduto alla pubblicazione del relativo avviso di aggiornamento, nel sito istituzionale di questa Amministrazione, invitando tutti i portatori di interessi/cittadini ad esprimere valutazioni ed eventuali richieste di modifica od aggiunte al piano proposto; non è pervenuta all'Ente alcuna segnalazione, richiesta o proposta da parte dei portatori di interessi/cittadini.

Il Piano, una volta approvato, viene trasmesso e pubblicato sul sito internet del Comune nella sezione "Amministrazione trasparente / Altri contenuti / Corruzione" secondo le direttive fornite dall'ANAC.

I destinatari del Piano, ovvero i soggetti chiamati a darvi attuazione, sono:

- a) l'organo politico;
- b) i responsabili di ciascun settore (funzionari incaricati di P.O.);
- c) i dipendenti;
- d) i concessionari e gli incaricati di pubblici servizi e i soggetti di cui all'art. 1, comma 1 ter, della L. 241/90.

L'organo politico, nella persona del Sindaco, nomina il Responsabile della prevenzione della corruzione, mentre la Giunta comunale approva il P.T.P.C.

I Responsabili di ciascun settore in cui si articola l'organizzazione dell'Ente sono responsabili di quanto stabilito nel presente P.T.P.C. e curano la tempestiva comunicazione delle informazioni nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione.

Analisi del contesto esterno ed interno

La citata determinazione dell'ANAC n. 12/2015 prescrive, quale prima ed indispensabile fase del processo di gestione del rischio, l'analisi del contesto esterno ed interno dell'organizzazione comunale. La stessa, infatti, è finalizzata ad ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione o dell'ente per via della 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.

Secondo l'Autorità nazionale anticorruzione 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).

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

Contesto esterno

L'analisi del contesto esterno ha come obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'Amministrazione o l'ente opera, con riferimento a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio, possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno. A tal fine, sono da considerare sia i fattori legati al territorio di riferimento dell'Amministrazione, sia le relazioni e le possibili influenze esistenti con i portatori e i rappresentanti di interessi esterni.

I RPC, in conformità alla determinazione dell'Anac n. 12/2015, ai fini dell'analisi di contesto si avvarrà 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 (Ordine e sicurezza pubblica e D.I.A.).

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.

Secondo i 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 dell'Interno alla Presidenza della Camera dei deputati il 14 gennaio 2016, disponibile alla pagina web:

Cosa nostra sembra conservare saldamente il controllo illegale del territorio. Attraverso il connubio tra la forza intimidatrice e la disponibilità finanziaria, tale compagine criminale riesce anche ad imporre e a legittimare le proprie imprese, infiltrandosi nel sistema legale e piegando il mercato a proprio favore. Tale attitudine, ormai consolidata, sembra persistere malgrado le incessanti e significative operazioni di polizia e le azioni intraprese dalle correnti legalitarie. La città di Palermo rimane il luogo dove esprime al massimo la propria vitalità sia sul piano decisionale che sul piano operativo, dando concreta attuazione alle linee strategiche di volta in volta adottate in relazione alle mutevoli esigenze imposte dagli effetti dell'attività di repressione svolta da Autorità Giudiziaria e Forze di Polizia. Si registra un costante tentativo di rimodulare e far risorgere le strutture centrali di governo dell'organizzazione, in particolare la Commissione Provinciale, incisivamente colpite dalle iniziative investigative e giudiziarie. D'altra parte, Cosa nostra vive ancora una fase di transizione e di fibrillazione interna, alla ricerca di rinnovati equilibri. Le risultanze investigative documentano, nel perpetuo sforzo di riorganizzarsi, come le figure di riferimento siano mutevoli. La fluidità e la rapidità con cui vengono sostituite le leadership influiscono, in modo determinante, tanto nei rapporti interclanici, quanto nelle scelte strategiche e nell'attivismo criminale dei diversi sodalizi mafiosi. In particolare, si conferma la leadership di Matteo Messina Denaro, rappresentante provinciale per il trapanese.

L'assenza in Cosa nostra palermitana di personaggi di particolare carisma criminale in libertà, non ha riproposto la violenta contrapposizione interna tra famiglie e mandamenti del passato. Si osserva, piuttosto, una cooperazione di tipo orizzontale tra le famiglie mafiose della città di Palermo. Si registrano l'ingerenza e l'illecita intromissione di Cosa nostra in diversificati settori imprenditoriali funzionali alla massimizzazione dei profitti; l'illecita liquidità viene poi reinvestita e riciclata nel circuito economico legale. La capacità di infiltrare ed inquinare redditizie fette di mercato anche in aree extraregionali, nazionali ed internazionali, costituisce, per l'appunto, espressione della perdurante e spiccata vitalità dell'organizzazione; testimonia, altresì, la flessibilità delle strategie operative finalizzate al condizionamento ambientale e allo sfruttamento delle fonti di guadagno nell'ottica del rafforzamento delle posizioni di interesse e delle pretese criminali. D'altra parte, il contesto territoriale saldamente sotto controllo e il traffico di sostanze stupefacenti, settore nel quale si registra un rinnovato interesse, consentono un rifinanziamento continuo, necessario anche a garantire il welfare degli associati. E'

documentata l'ingerenza di imprese riferibili a soggetti mafiosi nel sistema dei subappalti, delle forniture e della produzione e distribuzione degli inerti nel ramo dell'edilizia pubblica e privata. Particolare interesse è rivolto all'indotto derivante dagli impianti di produzione di energie alternative. Non sfuggono all'attenzione dell'organizzazione nemmeno i settori dei rifiuti, dell'agricoltura, della grande distribuzione, dei giochi legali ed illegali. La genetica capacità di risposta e di adattamento delle diverse consorterie mafiose, abili nel riconfigurarsi per conseguire i propri intenti criminali, è documentata anche a fronte delle molteplici azioni repressive intraprese negli ultimi anni. Rappresenta, pertanto, il profilo più pervasivo della minaccia.

Contesto interno

Con specifico riferimento all'area del Comune di Gratteri, le caratteristiche ambientali appena evidenziate non hanno influito su fenomeni criminali legati all'Ente, né si registrano influenze con portatori di interessi esterni.

In ogni caso si rende necessario sensibilizzare la struttura interna ai rischi di corruzione e di inefficiente funzionamento della macchina amministrativa.

ORGANIGRAMMA

Giunta Municipale

Consiglio Comunale

Revisore Contabile

Sindaco

Segretario Comunale

Uffici di Staff

Ufficio Procedimenti Disciplinari Nucleo di Valutazione

AREA AMMINISTRATIVA – AFFARI GENERALI: Segreteria, Ufficio personale (parte giuridica), Ufficio Relazione Pubblico, Assistenza Sociale E Scolastica, Attività produttive, Attività culturali, Turistiche, Servizi Demografici, Polizia Municipale.

AREA ECONOMICO-FINANZIARIA-TRIBUTI: Programmazione bilancio, Ragioneria, Tributi, Economato e Patrimonio.

AREA URBANISTICA, LAVORI PUBBLICI, SERVIZI MANUTENTIVI: Urbanistica, Lavori pubblici, Protezione Civile, Sicurezza sul lavoro.

Al vertice di ciascuna Area è posto un responsabile titolare di posizione organizzativa.

La dotazione organica effettiva, approvata da ultimo con delibera di giunta comunale n. 40 del 24.11.2016.

Oltre al Segretario Comunale sono previsti in pianta organica n. 36 dipendenti a tempo indeterminato, dei quali i titolari di posizione organizzativa è 1 e dei quali 18 sono coperti e 18 vacanti, oltre a n. 13 dipendenti con contratto a tempo determinato, e n. 15 dipendenti ASU oltre ad un dipendente assunto a tempo determinato ai sensi dell'art. 1 co. 557 L. 311/2004 e ad un dipendente a tempo determinato assunto ai sensi dell'art 110 co. 1 D. Lgs. 267/2000 che riveste il ruolo di Responsabile dell' Area Finanziaria.

Per quanto concerne gli organi di indirizzo politico, essi, trattandosi di un soggetto comunale, sono costituiti dal Consiglio comunale e dalla Giunta comunale. La costituzione degli stessi è avvenuto a seguito delle elezioni amministrative del 9 e 10 giugno 2013. Il Sindaco eletto è l'Ing. Giacomo Ilardo. La Giunta ha attualmente i seguenti componenti, oltre al Sindaco, nominati con successivi decreti sindacali 1) Sig. Ciro Serpegini Assessore al Bilancio, Finanze, Tributi, Personale; 2) Sig. Rosario Salvatore Curcio Assessore alla Sport, Politiche Giovanili, Servizi a rete, Servizi Sociali, Agricoltura e Foreste, Attività Produttive; 3) Dott. Giacomo Cirincione Assessore alle Manutenzioni, Rapporti con il Consiglio Comunale, Rapporti con Enti e Organismi sovra comunali, Attività Culturali, Pubblica Istruzione, Informatizzazione..

Il Consiglio si compone di n. 12 Consiglieri Sig.ra Rosaria Brocato -Presidente, Sig.ra Di Noto Rosamaria – Vicepresidente, e i consiglieri Muffoletto Teresa, Curcio Rosario Salvatore, Santoro Francesco, Serpegini Ciro, Drago Dario, Lombardo Antonietta, Muffoletto Rosaria, Tedesco Antonio, Castelli Rosario Giuseppe.

Mappatura dei processi

Dalla analisi dei contesti esterno ed interno deriva la necessità di mappare alcune aree di attività per la definizione di adeguate misure di prevenzione.

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:

affidamento di lavori servizi e forniture:

procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture.

AREA C:

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

autorizzazioni e concessioni.

AREA D:

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

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

AREA E

provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa;

permessi di costruire ordinari, in deroga e convenzionati;

accertamento e controlli sugli abusi edilizi, controlli sull'uso del territorio;

gestione ordinaria delle entrate e delle spese di bilancio.

Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an; provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi vincolati nell'an e a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto.

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.

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:

1. 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;
2. mancanza di trasparenza;

3. eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
4. esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
5. scarsa responsabilizzazione interna;
6. inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
7. inadeguata diffusione della cultura della legalità;
8. 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:

discrezionalità: più è elevata, maggiore è la probabilità di rischio (valori da 0 a 5);

rilevanza esterna: nessuna valore 2; se il risultato si rivolge a terzi valore 5;

complessità del processo: se il processo coinvolge più amministrazioni il valore aumenta (da 1 a 5);

valore economico: se il processo attribuisce vantaggi a soggetti terzi, la probabilità aumenta (valore da 1 a 5);

frazionabilità del processo: se il risultato finale può essere raggiunto anche attraverso una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, la probabilità sale (valori da 1 a 5);

controlli: (valori da 1 a 5) la stima della probabilità tiene conto del sistema dei controlli vigente. Per controllo si intende qualunque strumento utilizzato che sia utile per ridurre la probabilità del rischio.

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.

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

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

Impatto reputazionale: se negli ultimi cinque anni sono stati pubblicati su giornali (o sui media in genere) articoli aventi ad oggetto episodi di malaffare che hanno interessato la PA, fino ad un massimo di 5 punti per le pubblicazioni nazionali. Altrimenti punti 0.

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

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

L'analisi del rischio si conclude moltiplicando tra loro 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 delle misura stessa.

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

1. *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;
2. *l’informatizzazione dei processi* che consente, per tutte le attività dell’amministrazione, la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce quindi il rischio di “*blocchi*” non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;
3. *l’accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo di dati, documenti e procedimenti* che consente l’apertura dell’amministrazione verso l’esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull’attività da parte dell’utenza;
4. *il monitoraggio sul rispetto dei termini* procedurali per far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

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.

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, posto che la formazione basilare debba essere erogata a tutti i dipendenti i quali, a loro volta, hanno l'obbligo di riceverla.

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.

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.

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, seminari di formazione *online* (in remoto), ecc.

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

Non meno di due ore annue per ciascun dipendente.

Codice di comportamento

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*".

Tale Codice di comportamento deve 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”*.

Il Comune di Gratteri, su proposta del Segretario Comunale responsabile anticorruzione, con deliberazione della Giunta comunale n. 77 del 22 dicembre 2014, ha adottato il Codice di comportamento dei dipendenti comunali.

Meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento

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

Ufficio competente ad emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento

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

Altre iniziative

Indicazione dei criteri di rotazione del personale

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

Non esistono figure professionali perfettamente fungibili.

La legge di stabilità per il 2016 (legge 208/2015), al comma 221, prevede quanto segue: *“(…) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale”*.

In sostanza, la legge consente di evitare la rotazione dei dirigenti/funzionari negli enti dove ciò non sia possibile per *sostanziale infungibilità* delle figure presenti in dotazione organica.

In ogni caso, si auspica l'attuazione di quanto espresso a pagina 3 delle "Intese" raggiunte in sede di Conferenza unificata il 24 luglio 2013: *"L'attuazione della mobilità, specialmente se temporanea, costituisce un utile strumento per realizzare la rotazione tra le figure professionali specifiche e gli enti di più ridotte dimensioni. In quest'ottica, la Conferenza delle regioni, l'A.N.C.I. e l'U.P.I. si impegnano a promuovere iniziative di raccordo ed informativa tra gli enti professionalità equivalenti presenti in diverse amministrazioni"*.

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

Sistematicamente, in tutti i contratti stipulati e da stipulare dall'ente è escluso il ricorso all'arbitrato (esclusione della *clausola compromissoria* ai sensi dell'articolo 209 comma 2 ult. parte del decreto legislativo 50/2016 e smi).

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

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

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

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

L'ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina recata dagli articoli 50 comma 10, 107 e 109 del TUEL e dagli articoli 13 – 27 del decreto legislativo 165/2001 e smi.

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

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

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

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

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

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

Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa artatamente 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 eventuali accordi fraudolenti.

MISURA:

Pertanto, ogni contraente e appaltatore dell'ente, all'atto della stipulazione del contratto deve rendere una dichiarazioni, ai sensi del DPR 445/2000, circa l'inesistenza di contratti di lavoro o rapporti di collaborazione vietati a norma del comma 16-ter del d.lgs. 165/2001 e smi.

L'ente verifica la veridicità di tutte le suddette dichiarazioni.

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

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

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

La norma in particolare prevede che coloro che siano 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:

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:

consenso del segnalante;

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;

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 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.

Adozione di misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito

Il nuovo articolo 54-bis del decreto legislativo 165/2001, rubricato *Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti* (c.d. *whistleblower*), introduce una misura finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito. In particolare i dipendenti che segnalano all'autorità giudiziaria, alla Corte dei Conti ovvero al proprio superiore condotte illecite devono essere tutelati all'interno dell'ente rispetto ad ogni forma di sanzione, compresa qualsiasi tipo di discriminazione diretta o indiretta, a meno che il fatto non comporti responsabilità a titolo di calunnia o di diffamazione.

Lo spostamento ad altre attività di tali dipendenti deve essere adeguatamente motivato e occorre dimostrare che esso non è connesso, neppure in forma indiretta, alle denunce presentate.

La sua identità personale non può essere resa nota, salvo nei casi in cui la conoscenza sia indispensabile per la difesa dell'incolpato.

La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 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. 190/2012.

In relazione alle principali misure di carattere organizzativo e tecnologico necessarie per una efficace gestione delle segnalazioni, non disponendo di apposito sistema informatico di supporto, il procedimento sarà realizzato in maniera tale da garantire adeguate misure di sicurezza delle informazioni. A regime, la procedura di gestione delle segnalazioni di whistleblower, sarà dunque articolata secondo i seguenti, precisi passaggi:

- il segnalante informa il RPC con comunicazione scritta e riservata, (unitamente agli eventuali documenti allegati);
- ad esito dell'inoltro della segnalazione, il segnalante riceve tempestivo riscontro da parte del RPC;
- il segnalante può monitorare lo stato di avanzamento dell'istruttoria rivolgendosi al RPC;
- il Responsabile della prevenzione della corruzione, che eventualmente può avvalersi di un gruppo di lavoro ad hoc, prende in carico la segnalazione per una prima sommaria istruttoria. Se indispensabile, richiede chiarimenti al segnalante e/o a eventuali altri soggetti coinvolti nella segnalazione con l'adozione delle necessarie cautele;
- sulla base della valutazione dei fatti oggetto della segnalazione, il responsabile della prevenzione della corruzione (con l'eventuale componente del gruppo di lavoro designato) può decidere, in caso di evidente e manifesta infondatezza, di archiviare la segnalazione. In caso contrario, valuta a chi inoltrare la segnalazione in relazione ai profili di illiceità riscontrati.

L'attuazione della descritta procedura di gestione delle segnalazioni, finalizzata alla più efficace tutela del soggetto segnalante, vista la sua complessità, si svolgerà in più fasi. Nell'attuale fase transitoria, i primi due passaggi della procedura, relativi alla trasmissione della segnalazione al soggetto responsabile dell'istruttoria, ossia al Responsabile della prevenzione della corruzione, non essendo ancora informatizzati, si svolgono utilizzando segnalazioni in forma cartacea in busta chiusa indirizzate al Comune di alla esclusiva attenzione del Responsabile della Corruzione che la

prenderà in consegna curandone personalmente l'apertura e la custodia in modo da garantire la massima tutela del denunciante.

In alternativa, per i dipendenti che scelgono di non rivolgersi alle vie interne stabilite dalla Pubblica Amministrazione di appartenenza, l'Anac è competente a ricevere segnalazioni di illeciti di cui il pubblico dipendente sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro (art. 1, comma 51 della legge 6 novembre 2012, n. 190 e dell'art. 19, comma 5 della legge 11 agosto 2014, 114) all'indirizzo whistleblowing@anticorruzione.it.

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.

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 eterointegrato dalla disposizione contenuta nella l. n. 190/2012”.

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' vigente nell'ente il protocollo di legalità "Accordo quadro Carlo Alberto Dalla Chiesa", ex circolare n.593 del 31 gennaio 2006 emanata dall'Assessorato regionale LL.PP.

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.

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

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

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

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.

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

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 di settore sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.

Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

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

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

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.

Processi Interessati Da Misure Specifiche

Premessa l'adozione del codice di comportamento dei dipendenti nonché i meccanismi di controllo già adottati attraverso l'applicazione delle regole di trasparenza, sono individuate nello schema di seguito riportato, i provvedimenti e/o le attività a rischio corruzione e le misure da adottare secondo lo schema del precedente PTPC 2016/2018:

| Area | Attività | Rischi strumentali al fatto corruttivo | Misure specifiche di prevenzione | Modalità di verifica dell'attuazione delle misure di prevenzione |
|---|--|--|---|---|
| Acquisizione e progressione del personale/ collaborazioni | Assunzioni a tempo determinato e indeterminato | <p>1) Previsione requisiti di accesso personalizzati.</p> <p>2) Insufficienza di meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare la professionalità richiesta.</p> <p>3) Irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari.</p> <p>4) Inosservanza delle regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità della selezione, quali, a titolo esemplificativo, la cogenza della regola dell'anonimato nel caso di prova scritta e la predeterminazione dei</p> | <p>a) Procedure concorsuali: disciplinate attraverso il regolamento; i bandi devono contenere clausole chiare e non soggette ad interpretazioni equivocate; i requisiti previsti per partecipare alla selezione devono essere pertinenti al posto da ricoprire e coerenti con la specifica professionalità ricercata dall'Ente.</p> <p>b) Assunzioni a tempo determinato e incarichi <i>ex art.110 TUEL</i>: occorre implementare i meccanismi di reclutamento e l'obbligo di</p> | Verifica da parte del Responsabile e per la prevenzione della corruzione. |

| | | | | |
|--|----------------------------------|---|---|--|
| | | <p>criteri di valutazione delle prove allo scopo di reclutare candidati particolari.</p> <p>5) Progressioni economiche o di carriera accordate illegittimamente allo scopo di agevolare dipendenti/candidati particolari.</p> <p>6) Motivazione generica circa la sussistenza dei presupposti di legge per il conferimento di incarichi professionali allo scopo di agevolare soggetti particolari.</p> | <p>motivazione del Sindaco che dia conto dei criteri di scelta .</p> <p>c) Incarichi di collaborazione: introduzione di misure volte soprattutto alla ricognizione dell'assenza di specifiche professionalità all'interno dell'Ente.</p> <p>- Adottare misure di pubblicizzazione tali da rendere effettiva la possibilità di conoscenza da parte dei soggetti destinatari delle opportunità offerte dall'Ente in materia, ivi compresa la pubblicazione sul sito web di regolamenti, avvisi e bandi in materia.</p> <p>- Pubblicazione delle graduatorie</p> | |
| | | | | |
| Affidamento lavori servizi e forniture | Lavori eseguiti di somma urgenza | Utilizzo distorto delle procedure, giustificato dall'urgenza | <p>a) Adeguata motivazione sul requisito della somma urgenza</p> <p>b) Verifica congruità prezzo lavori</p> <p>c) Verifica dei requisiti di qualificazione</p> | Tempestiva informativa al RPC in ordine all'avvio di procedure di somma urgenza |
| | Affidamenti diretti | <p>1) Previsione di requisiti personalizzati.</p> <p>2) Ricorso all'affidamento diretto al di fuori dei casi previsti dalla legge</p> | <p>a) Indagini di mercato per l'individuazione dell'operatore economico</p> <p>b) Adeguata motivazione nella determina a contrarre.</p> | <p>- Verifica a campione anche in sede di controlli interni;</p> <p>- Adozione</p> |

| | | | | |
|--|--|--|---|--|
| | | <p>e/o dal regolamento al fine di favorire un'impresa.</p> <p>3) Omissione della verifica per agevolare un'impresa</p> | <p>c) Pubblicazione sul sito istituzionale nella sezione Amministrazione trasparente</p> <p>d) Aggiornamento semestrale degli elenchi degli operatori economici.</p> | <p>registro degli affidamenti diretti recante:</p> <p>provvedimento di affidamento ;</p> <p>oggetto della fornitura;</p> <p>operatore economico affidatario;</p> <p>importo impegnato e liquidato.</p> |
| | Affidamenti con procedura ad evidenza pubblica | <p>1) Accordi collusivi tra le imprese partecipanti a una gara volti a manipolarne gli esiti.</p> <p>2) 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).</p> <p>3) Uso distorto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire un'impresa.</p> | <p>a) Favorire il procedimento che prevede la verifica dell'anomalia dell'offerta;</p> <p>b) Prevedere criteri di selezione obiettivi;</p> <p>c) La commissione giudicatrice dev'essere costituita da membri competenti e imparziali:</p> | <p>Verifica a campione da parte del Responsabile e per la prevenzione della corruzione nell'ambito dei controlli interni.</p> |
| | Esecuzione del contratto | <p>1) Ammissione di varianti in corso di esecuzione del contratto per consentire all'appaltatore di</p> | <p>a) Accertarsi che i progetti siano effettivamente eseguibili secondo le previsioni</p> | <p>Tempestiva comunicazione delle varianti al Responsabile e per la</p> |

| | | | | |
|----------------------------------|---------------------------|--|---|--|
| | | recuperare lo sconto effettuato in sede di gara o di conseguire extra guadagni. 2) Mancato controllo del rispetto del crono programma / mancata applicazione sanzioni correlate | b) Richiamare l'attenzione del direttore dell'esecuzione in merito al corretto svolgimento del rapporto contrattuale. | prevenzione della corruzione |
| | Bando e lettere di invito | 1)Anticipazione della notizia di pubblicazione di bando o di invio di lettera di invito al fine di agevolare un'impresa 2) Abuso del provvedimento di revoca/annullamento del bando al fine di bloccare una gara il cui risultato si sia rilevato diverso da quello atteso o di concedere un indennizzo all'aggiudicatario. | a)Curare la formazione dei dipendenti. b) Comunicazione preventiva al Responsabile per la prevenzione della corruzione in merito all'adozione del provvedimento di revoca/ annullamento del bando. | Verifica annuale del Responsabile e per la prevenzione della, anche a campione |
| | | | | |
| Concessione contributi e sussidi | A privati | Abuso nell'attività di concessione dei contributi per agevolare determinati soggetti | a) Introduzione e/o aggiornamento di specifico regolamento b) Adozione di misure di pubblicizzazione tali da rendere effettiva la possibilità di conoscenza da parte dei soggetti destinatari delle opportunità offerte dall'Ente in materia di sovvenzioni, contributi sussidi e ausili finanziari; | -Controlli a campione da parte del Responsabile e del settore per l'accertamento della veridicità delle dichiarazioni rese |

| | | | | |
|--------------------------------------|---|---|---|---|
| | A privati e/o enti e/o associazioni per attività di interesse pubblico | Abuso nell'attività di concessione dei contributi per agevolare determinati soggetti | a) Adozione specifico regolamento. b) Richiamo delle finalità istituzionali mediante evidenziazione delle stesse nell'atto dell'adesione all'iniziativa da parte dell'organo politico. c) Pubblicità dei criteri utilizzati per la concessione dei contributi . | Verifica del Responsabile e per la prevenzione della corruzione, anche a campione |
| | | | | |
| Gestione patrimonio | Beni immobili | 1) Definizione requisiti di accesso al fine di favorire determinati soggetti. 2) Definizione dei requisiti di aggiudicazione al fine di agevolare determinati soggetti. 3) Mancato accertamento periodico adempimenti assunti dal concessionario. | Adozione regolamenti | Verifica annuale a campione del Responsabile e per la prevenzione della corruzione |
| | Assegnazioni e alloggi: - di edilizia residenziale pubblica -a canone moderato -a canone sociale | Favoritismi e clientelismi | a) Rispetto direttive regionali in materia b) Adozione di misure di pubblicizzazione tali da rendere effettiva la possibilità di conoscenza da parte dei soggetti destinatari delle opportunità offerte dall'Ente in materia | Verifica annuale del Responsabile e per la prevenzione della corruzione, anche a campione |
| | | | | |
| Gestione delle entrate e delle spese | Emissione mandati di pagamento | 1)quantificazione dolosamente errata degli oneri economici o prestazionali a carico dei privati | a) Sviluppare un sistema informatico che impedisca modifiche non giustificate ai procedimenti ed ai | Verifica a campione semestrale da parte del Responsabile e per la |

| | | | | |
|-------------|------------------------------------|--|---|--|
| | | 2)Quantificazione dolosamente errata delle somme dovute dall'Amministrazione ; 2) Alterazione e manipolazione di dati, informazioni e documenti | provvedimenti dirigenziali; b)controllo incrociato tra i mandati di pagamento della procedura di contabilità e quelli inviati tramite OIL | prevenzione della corruzione, |
| Controlli | Controlli ambientali | Omissione del controllo per agevolare particolari soggetti | Verifica incrociata tra le richieste pervenute a protocollo e i sopralluoghi effettuati | Verifica del Responsabile e per la prevenzione della, anche a campione |
| | Controlli tributari | Omissione del controllo per agevolare particolari soggetti | a)Utilizzo di strumentazioni informatiche che consentono il controllo automatizzato dei ruoli e dei versamenti b)Sistemi di incrocio banche dati unitamente alle verifiche opportune | Verifica del Responsabile e per la prevenzione della corruzione, anche a campione |
| | Controlli edilizi | Omissione o abuso nell'attività di controllo al fine di agevolare particolari soggetti | criterio della rotazione per i sopralluoghi (che tiene conto anche di eventuali conflitti interessi); | Verifica del Responsabile e per la prevenzione della corruzione, anche a campione |
| | | | | |
| Urbanistica | Rilascio permessi e autorizzazioni | abuso nell'adozione di provvedimenti al fine di agevolare particolari soggetti | Introdurre meccanismi di controllo a campione del responsabile | -Verifica annuale a campione del Responsabile e per la prevenzione della corruzione -Registro dei permessi e delle autorizzazioni |

Il processo di trasformazione degli enti locali negli ultimi anni, a seguito del cambiamento in atto delle relative funzioni, ha messo in evidenza l'esigenza di massima flessibilità nell'individuare nuovi profili professionali idonei all'esercizio delle nuove responsabilità. Attualmente il divario creatosi tra tipologia e numero di posizioni di lavoro idealmente necessarie per garantire soddisfacenti livelli di funzionalità del sistema amministrativo e posizioni concretamente istituite e/o istituibili in applicazione delle norme non appare colmabile, per la ragione decisiva che le variazioni strutturali sia qualitative (tipologia di posizioni di lavoro) che quantitative (numero di persone necessarie per ogni posizione), incontrano come limite una situazione di risorse decrescenti e di vincoli alla spesa pubblica sempre più stringenti.

Sulla base di tale positiva analisi, nonché della mancanza di risorse umane in organico, si ritiene che il sovraccarico di adempimenti e di atti relativi alle misure anticorruzione, rischia di innescare, al contrario, situazioni di opacità, inadempienze incolpevoli, contraddittorietà nell'azione amministrativa che, pur non degenerando necessariamente in fenomeni di malaffare, possono ingenerare comunque confusione, irregolarità ed alimentare sospetti nella pubblica opinione. Per evitare di sovraccaricare l'Ente e soprattutto i suoi operatori di adempimenti ridondanti si è puntato prevalentemente sulla semplificazione, con la previsione di alcune misure di base, essenziali e sintetiche. Ciò non deve far ritenere che si sia voluto escludere la previsione di misure specifiche rapportate alle esigenze dell'amministrazione interessata, anzi. In una piccola amministrazione, infatti, prevalgono inevitabilmente i rapporti immediatamente personali su quelli formalizzati ed il controllo sociale è, normalmente, stretto ed immediato, per cui ogni anomalia o favoritismo appaiono più facilmente rilevabili: in tali contesti il RPC svolge un ruolo di costante richiamo e di assidua interrelazione con i funzionari agenti, richiamandoli immediatamente al rispetto delle norme ed all'osservanza dei doveri d'ufficio.

Analisi del 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:

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.

Reclutamento, progressioni di carriera, conferimento di incarichi di collaborazione.

AREA B:

affidamento di lavori servizi e forniture:

procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture.

Definizione dell'oggetto dell'affidamento; individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento; requisiti di qualificazione; requisiti di aggiudicazione; valutazione delle offerte; verifica dell'eventuale anomalia delle offerte; procedure negoziate; affidamenti diretti; revoca del bando; redazione del crono programma; varianti in corso di esecuzione del contratto; subappalto; utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase 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.

Provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an*; provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an* e a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an*; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an* e nel contenuto.

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.

Provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an*; provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an* e a contenuto vincolato;

provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto¹.

AREA E:

provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa; permessi di costruire ordinari, in deroga e convenzionati;

accertamento e controlli sugli abusi edilizi, gestione ordinaria delle entrate e delle spese di bilancio;

incentivi economici al personale (*produttività individuale e retribuzioni di risultato*);

Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an; provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi vincolati nell'an e a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto.

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 attività, i processi e di procedimenti, riferibili alle macro aree di rischio A – E, elencati nella tabella che segue.

Nelle schede allegare sono riportati i valori attribuiti a ciascun criterio per la valutazione della probabilità e la valutazione dell'impatto.

La moltiplicazione dei due valori determina la “*valutazione del rischio*” connesso all'attività.

I risultati sono riassunti nella seguente Tabella riportate di seguito:

| n. scheda | Area di rischio | Attività o processo | Probabilità (P) | Impatto (I) | Rischio (P x I) |
|------------------|------------------------|----------------------------|------------------------|--------------------|------------------------|
|------------------|------------------------|----------------------------|------------------------|--------------------|------------------------|

¹ Per le Aree A-D si veda l'allegato numero 2 del PNA 2013 (aree di rischio comuni e obbligatorie).

| | | | | | |
|----|---|---|------|------|-------------|
| 1 | A | Concorso per l'assunzione di personale | 2,5 | 1,5 | 3,75 |
| 2 | A | Concorso per la progressione in carriera del personale | 2 | 1,25 | 2,5 |
| 3 | A | Selezione per l'affidamento di un incarico professionale | 3,5 | 1,5 | 5,25 |
| 4 | B | Affidamento mediante procedura aperta (o ristretta) di lavori, servizi, forniture | 2,33 | 1,25 | 2,92 |
| 5 | B | Affidamento diretto di lavori, servizi o forniture | 2,83 | 1,5 | 4,25 |
| 6 | C | Permesso di costruire | 2,33 | 1,25 | 2,92 |
| 7 | C | Permesso di costruire in aree soggette ad autorizzazione paesaggistica | 2,83 | 1,25 | 3,54 |
| 8 | D | Concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ecc. | 2,5 | 1,5 | 3,75 |
| 9 | E | Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale | 4 | 1,75 | 7 |
| 10 | E | Provvedimenti di pianificazione urbanistica attuativa | 3,83 | 1,75 | 6,71 |
| 11 | E | Gestione | 2,17 | 1 | 2,17 |

| | | | | | |
|----|---|--|------|------|-------------|
| | | ordinaria della entrate | | | |
| 12 | E | Gestione ordinaria delle spese di bilancio | 3,33 | 1 | 3,33 |
| 13 | E | Accertamenti e controlli sugli abusi edilizi | 2,83 | 1 | 2,83 |
| 14 | E | Incentivi economici | 1,83 | 2,25 | 4,13 |

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 di 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.

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

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

L'individuazione e la valutazione delle misure ulteriori può essere compiuta dal responsabile della prevenzione, con il coinvolgimento dei dirigenti/responsabili per le aree di competenza e l'eventuale supporto dell'organismo di valutazione, tenendo conto anche degli esiti del monitoraggio sulla trasparenza ed integrità, dei controlli interni.

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

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

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

impatto organizzativo e finanziario connesso all'implementazione della misura.

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 delle 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. È attuata dai medesimi soggetti che partecipano all'interno processo di gestione del rischio in stretta connessione con il sistema di programmazione e controllo di gestione.

PARTE SECONDA

Trasparenza ed integrità

Il 14 marzo 2013, in esecuzione alla delega contenuta nella Legge n. 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”*.

Il *“Freedom of Information Act”* del 2016 (D.Lgs. n. 97/2016) ha modificato in parte la legge *“anticorruzione”* e, soprattutto, la quasi totalità degli articoli e degli istituti del *“decreto trasparenza”*.

Persino il titolo di questa norma è stato modificato in *“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*.

Nella versione originale il decreto n. 33/2013 si poneva quale oggetto e fine la *“trasparenza della PA”* (l'azione era dell'amministrazione), mentre il Foia ha spostato il baricentro della normativa a favore del *“cittadino”* e del suo diritto di accesso civico (l'azione è del cittadino).

E' la *libertà di accesso civico* dei cittadini l'oggetto del decreto ed il suo fine principale, libertà che viene assicurata, seppur nel rispetto *“dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti”*, attraverso:

1. **l'istituto dell'accesso civico**, estremamente potenziato rispetto alla prima versione del decreto legislativo n. 33/2013;
2. **la pubblicazione** di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.

In ogni caso, la trasparenza dell'azione amministrativa rimane la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge n. 190/2012.

L'articolo 1 del d.lgs. n. 33/2013, rinnovato dal d.lgs. n. 97/2016 (*Foia*) prevede:

“La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.”.

Secondo l'ANAC *“la trasparenza è una misura di estremo rilievo e fondamentale per la prevenzione della corruzione”.*

Nel PNA 2016, l'Autorità ricorda che la definizione delle misure organizzative per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza sia parte irrinunciabile del PTPC.

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

Questa contiene le soluzioni organizzative per assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati ed informazioni, nonché la designazione di responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati.

L'Autorità, inoltre, raccomanda alle amministrazioni di *“rafforzare tale misura nei propri PTPC anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti”*.

Il decreto n. 97/2016 persegue tra l'altro *“l'importante obiettivo di razionalizzare gli obblighi di pubblicazione vigenti mediante la concentrazione e la riduzione degli oneri gravanti sulle amministrazioni”*.

Sono misure di razionalizzazione quelle introdotte all'articolo 3 del decreto n. 33/2016:

1. la prima consente di pubblicare informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione, in sostituzione della pubblicazione integrale (l'ANAC ha il compito di individuare i dati oggetto di pubblicazione riassuntiva);
2. la seconda consente all'Autorità, proprio attraverso il PNA, di modulare gli obblighi di pubblicazione in ragione della natura dei soggetti, della dimensione organizzativa e delle attività svolte *“prevedendo, in particolare, modalità semplificate per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti”*, nonché per ordini e collegi professionali.

Il nuovo accesso civico

L'istituto dell'accesso civico è stato introdotto nell'ordinamento dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 33/2013.

Secondo l'articolo 5, all'obbligo di pubblicare in *“amministrazione trasparenza”* documenti, informazioni e dati corrisponde *“il diritto di chiunque”* di richiedere gli stessi documenti, informazioni e dati nel caso ne sia stata omessa la pubblicazione.

La richiesta non doveva essere necessariamente motivata e chiunque poteva avanzarla.

L'amministrazione disponeva di trenta giorni per procedere alla pubblicazione del documento o del dato richiesto. Contestualmente alla pubblicazione, lo trasmetteva al richiedente, oppure gli indicava il collegamento ipertestuale a quanto richiesto.

In caso di ritardo o mancata risposta, il richiedente poteva ricorrere al *titolare del potere sostitutivo* (articolo 2, comma 9-bis, Legge n. 241/1990).

L'accesso civico ha consentito a chiunque, senza motivazione e senza spese, di *“accedere”* ai documenti, ai dati ed alle informazioni che la pubblica amministrazione aveva l'obbligo di pubblicare per previsione del decreto legislativo 33/2013.

Il Decreto Legislativo n. 97/2016 ha confermato l'istituto. Il comma 1 del rinnovato articolo 5 prevede:

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

Quindi, il comma 2, dello stesso articolo 5, potenzia enormemente l'istituto:

“Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione” obbligatoria ai sensi del decreto 33/2013.

La norma, pertanto, conferma per ogni cittadino il *libero accesso* ai dati ed ai documenti elencati dal decreto legislativo 33/2013, ed oggetto di pubblicazione obbligatoria, ed estende l'accesso civico ad ogni altro dato e documento (*“ulteriore”*) rispetto a quelli da pubblicare in *“amministrazione trasparente”*.

In sostanza, l'accesso civico potenziato investe ogni documento, ogni dato ed ogni informazione delle pubbliche amministrazioni.

L'accesso civico potenziato incontra quale unico limite *“la tutela di interessi giuridicamente rilevanti”* secondo la disciplina del nuovo articolo 5-bis che esamineremo in seguito.

L'accesso civico, come in precedenza, non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente: spetta a chiunque.

La domanda di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti, ma non richiede motivazione alcuna.

L'istanza può essere trasmessa anche per via telematica ed è presentata alternativamente ad uno dei seguenti uffici:

1. all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
2. all'ufficio relazioni con il pubblico;

3. ad altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione "*Amministrazione trasparente*".

Qualora la domanda abbia ad oggetto dati, informazioni o documenti da pubblicare obbligatoriamente, è indirizzata al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Fatto salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione "*per la riproduzione su supporti materiali*", il rilascio di dati o documenti, in formato elettronico o cartaceo, in esecuzione dell'accesso civico è gratuito.

La trasparenza e le gare d'appalto

Il decreto legislativo 18 aprile 2016 numero 50 di "*Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*" (pubblicato nella GURI 19 aprile 2016, n. 91, S.O.) ha notevolmente incrementato i livelli di trasparenza delle procedure d'appalto.

L'articolo 22, rubricato *Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico*, del decreto prevede che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicino, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse.

I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori.

Mentre l'articolo 29, recante "*Principi in materia di trasparenza*", dispone:

"Tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli tra enti nell'ambito del settore pubblico di cui all'articolo 5, ove non considerati riservati ai sensi dell'articolo 112 ovvero secretati ai sensi dell'articolo 162, devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente, nella sezione "Amministrazione trasparente", con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Al fine di consentire l'eventuale proposizione del ricorso ai sensi dell' articolo 120 del codice del processo amministrativo, sono altresì pubblicati, nei successivi due giorni dalla data di adozione dei relativi atti, il provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le

ammissioni all'esito delle valutazioni dei requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico-professionali.

E' inoltre pubblicata la composizione della commissione giudicatrice e i curricula dei suoi componenti. Nella stessa sezione sono pubblicati anche i resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione".

Invariato il comma 32 dell'articolo 1 della legge 190/2012, per il quale per ogni 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.

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 D.L. n. 5/2012 convertito dalla Legge n. 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 a 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*”.

Il *titolare dal potere sostitutivo* è il Segretario comunale.