

Parte I
Introduzione generale

Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza

2018 - 2020

(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)

1. Premessa

La legge 6 novembre 2012 numero 190, 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 in vigore dal 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 della 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

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 articolo 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.

"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 delle 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 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.

3. 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 CiVIT è stata sostituita con 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.

² Dal sito istituzionale dell'Autorità nazionale anticorruzione.

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:

8. riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001;
9. 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;
10. 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.

Secondo l'impostazione iniziale della legge 190/2012, all'attività di contrasto alla corruzione partecipava anche il Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

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 al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Ad oggi, pertanto, 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"*).

4. I soggetti obbligati

L'ambito soggettivo d'applicazione delle disposizioni in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione è stato ampliato dal decreto legislativo 97/2016, il cd. *"Freedom of Information Act"* (o più brevemente *"Foia"*).

Le modifiche introdotte dal *Foia* hanno delineato un ambito di applicazione della disciplina della *trasparenza* diverso, e più ampio, rispetto a quello che individua i soggetti tenuti ad applicare le *misure di prevenzione della corruzione*.

Questi ultimi sono distinti tra soggetti tenuti ad approvare il PTPC e soggetti che possono limitarsi ad assumere misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 231/2001.

Il nuovo articolo 2-bis del decreto delegato 33/2013 (articolo aggiunto proprio dal decreto legislativo 97/2016) individua tre categorie di soggetti obbligati:

1. le pubbliche amministrazioni (articolo 2-bis comma 1);
2. altri soggetti, tra i quali enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo ed enti di diritto privato (articolo 2-bis comma 2);
3. altre società a partecipazione pubblica ed enti di diritto privato (articolo 2-bis comma 3).

La disciplina in materia di anticorruzione e trasparenza si applica integralmente alle pubbliche amministrazioni, come notoriamente definite dall'articolo 1 comma 2 del decreto legislativo 165/2001, comprese *"le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione"*.

Le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di approvare i piani triennali di prevenzione della corruzione, provvedendo annualmente all'aggiornamento dei medesimi, per i quali il PNA costituisce atto di indirizzo.

Il comma 2 dell'articolo 2-bis del decreto legislativo 33/2013 ha esteso l'applicazione della disciplina sulla "trasparenza" anche a:

1. enti pubblici economici;
2. ordini professionali;
3. società in controllo pubblico, escluse le società quotate in borsa;
4. associazioni, fondazioni e enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

L'articolo 41 del decreto legislativo 97/2016 ha previsto che, per quanto concerne le misure di prevenzione della corruzione, detti soggetti debbano adottare misure integrative di quelle già attivate ai sensi del decreto legislativo 231/2001.

Tali soggetti devono integrare il loro modello di organizzazione e gestione con misure idonee a prevenire i fenomeni di corruzione e di illegalità.

Le misure sono formulate attraverso un "*documento unitario che tiene luogo del PTPC anche ai fini della valutazione dell'aggiornamento annuale e della vigilanza dell'ANAC*".

Se invece tali misure sono elaborate nello stesso documento attuativo del decreto legislativo 231/2001, devono essere "*collocate in una sezione apposita e dunque chiaramente identificabili, tenuto conto che ad esse sono correlate forme di gestione e responsabilità differenti*" (PNA 2016, pagina 13).

Infine, qualora non si applichi il decreto legislativo 231/2001, ovvero i soggetti sopra elencati non ritengano di implementare tale modello organizzativo gestionale, il PNA 2016 impone loro di approvare il piano triennale anticorruzione al pari delle pubbliche amministrazioni.

Il comma 3 del nuovo articolo 2-bis del "*decreto trasparenza*" dispone che alle società partecipate, alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitino funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, si applichi la stessa disciplina in materia di trasparenza prevista per le pubbliche amministrazioni "*in quanto compatibile*", ma limitatamente a dati e documenti "*inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea*".

Per detti soggetti la legge 190/2012 non prevede alcun obbligo espresso di adozione di misure di prevenzione della corruzione.

Il PNA 2016 (pagina 14) *"consiglia"*, alle amministrazioni partecipanti in queste società, di promuovere presso le stesse *"l'adozione del modello di organizzazione e gestione ai sensi del decreto legislativo 231/2001, ferma restando la possibilità, anche su indicazione delle amministrazioni partecipanti, di programmare misure organizzative ai fini di prevenzione della corruzione ex legge 190/2012"*.

Per gli altri soggetti indicati al citato comma 3, il PNA invita le amministrazioni *"partecipanti"* a promuovere l'adozione di *"protocolli di legalità che disciplinino specifici obblighi di prevenzione della corruzione e, laddove compatibile con la dimensione organizzativa, l'adozione di modelli come quello previsto nel decreto legislativo 231/2001"*.

5. Il responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT)

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza di questo ente è il Segretario Generale Piattelli Dr.ssa Ilaria designata con decreto del sindaco numero 1/2016 .

La figura del responsabile anticorruzione è stata l'oggetto di significative modifiche introdotte dal legislatore del decreto legislativo 97/2016.

La rinnovata disciplina:

- 1) ha riunito in un solo soggetto, l'incarico di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (acronimo: RPCT);
- 2) ne ha rafforzato il ruolo, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività.

Inoltre, l'articolo 6 comma 5 del DM 25 settembre 2015, di *"Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione di operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione"*, secondo una condivisibile logica di continuità fra i presidi di anticorruzione e antiriciclaggio, prevede che nelle pubbliche amministrazioni il soggetto designato come *"gestore"* delle segnalazioni di operazioni sospette possa coincidere con il *responsabile anticorruzione*.

Il nuovo comma 7, dell'articolo 1, della legge 190/2012 prevede che l'organo di indirizzo individui, *"di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio"*, il responsabile anticorruzione e della trasparenza.

La norma supera la precedente disposizione che considerava in via prioritaria i *"dirigenti amministrativi di prima fascia"* quali soggetti idonei all'incarico. Ciò nonostante, l'ANAC consiglia *"laddove possibile"* di mantenere in capo a dirigenti di prima fascia, o equiparati, l'incarico di responsabile.

Per gli enti locali è rimasta la previsione che la scelta ricada, *"di norma"*, sul segretario. Tuttavia, considerata la trasformazione prevista dalla legge 124/2015 della figura del segretario comunale, il decreto legislativo 97/2016 contempla la possibilità di affidare l'incarico anche al *"dirigente apicale"*.

"Il titolare del potere di nomina del responsabile della prevenzione della corruzione va individuato nel sindaco quale organo di indirizzo politico-amministrativo, salvo che il singolo comune, nell'esercizio della propria autonomia organizzativa, attribuisca detta funzione alla giunta o al consiglio" (ANAC, FAQ anticorruzione, n. 3.4).

In caso di carenza di ruoli dirigenziali potrebbe essere designato un titolare di *posizione organizzativa*. Ma la nomina di un dipendente privo della qualifica di dirigente deve essere adeguatamente motivata con riferimento alle caratteristiche dimensionali e organizzative dell'ente.

Il responsabile, in ogni caso, deve essere una persona che abbia sempre mantenuto una condotta integerrima. Di conseguenza, sono esclusi dalla nomina coloro che siano stati destinatari di provvedimenti giudiziari di condanna o provvedimenti disciplinari.

Il PNA 2016 precisa che, poiché il legislatore ha ribadito che l'incarico di responsabile sia da attribuire ad un dirigente *"di ruolo in servizio"*, è da considerare come un'assoluta eccezione la nomina di un dirigente esterno.

In ogni caso, secondo l'Autorità, *"resta quindi ferma la sicura preferenza per personale dipendente dell'amministrazione, che assicuri stabilità ai fini dello svolgimento dei compiti"*.

Inoltre, *"considerata la posizione di autonomia che deve essere assicurata al responsabile, e il ruolo di garanzia sull'effettività del sistema di prevenzione della corruzione, 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"*.

Il PNA 2016 evidenzia l'esigenza che il responsabile abbia *"adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione"*, e che sia:

1. dotato della necessaria *"autonomia valutativa"*;
2. in una posizione del tutto *"priva di profili di conflitto di interessi"* anche potenziali;

3. di norma, scelto tra i *"dirigenti non assegnati ad uffici che svolgono attività di gestione e di amministrazione attiva"*.

Pertanto, deve essere evitato, per quanto possibile, che il responsabile sia nominato tra i dirigenti assegnati ad uffici dei settori più esposti al rischio corruttivo, *"come l'ufficio contratti o quello preposto alla gestione del patrimonio"*.

Il PNA 2016 (pagina 18) prevede che, per il tipo di funzioni svolte dal responsabile anticorruzione improntate alla collaborazione e all'interlocuzione con gli uffici, occorra *"valutare con molta attenzione la possibilità che il RPCT sia il dirigente che si occupa dell'ufficio procedimenti disciplinari"*.

A parere dell'ANAC tale soluzione sembrerebbe addirittura preclusa dal nuovo comma 7, dell'articolo 1, della legge 190/2012. Norma secondo la quale il responsabile deve indicare *"agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare"* i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

In ogni caso, conclude l'ANAC, *"è rimessa agli organi di indirizzo delle amministrazioni, cui compete la nomina, in relazione alle caratteristiche strutturali dell'ente e sulla base dell'autonomia organizzativa, la valutazione in ordine alla scelta del responsabile"*.

Il decreto legislativo 97/2016 (articolo 41 comma 1 lettera f) ha stabilito che l'organo di indirizzo assuma le eventuali modifiche organizzative necessarie *"per assicurare che al responsabile siano attribuiti funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività"*.

Secondo l'ANAC (PNA 2016 pagina 20) è *"altamente auspicabile"* che:

1. il responsabile sia dotato d'una *"struttura organizzativa di supporto adeguata"*, per qualità del personale e per mezzi tecnici;
2. siano assicurati al responsabile poteri effettivi di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura.

Quindi, a parere dell'Autorità *"appare necessaria la costituzione di un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al responsabile"*. Se ciò non fosse possibile, sarebbe opportuno assumere atti organizzativi che consentano al responsabile di avvalersi del personale di altri uffici.

La struttura di supporto al responsabile anticorruzione *"potrebbe anche non essere esclusivamente dedicata a tale scopo"*. Potrebbe, invero, essere a disposizione anche di chi si occupa delle misure di miglioramento della funzionalità dell'amministrazione quali, ad esempio: controlli interni,

strutture di audit, strutture che curano la predisposizione del piano della performance.

La necessità di rafforzare il ruolo e la struttura di supporto del responsabile discende anche dalle ulteriori e rilevanti competenze in materia di "accesso civico" attribuite sempre al responsabile anticorruzione dal decreto *Foia*. Riguardo all'"accesso civico", il responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza:

1. ha facoltà di chiedere agli uffici informazioni sull'esito delle domande di accesso civico;
2. per espressa disposizione normativa, si occupa dei casi di "riesame" delle domande rigettate (articolo 5 comma 7 del decreto legislativo 33/2013).

Il decreto delegato 97/2016, ha esteso i doveri di segnalazione all'ANAC di tutte le "eventuali misure discriminatorie" poste in essere nei confronti del responsabile anticorruzione e comunque collegate, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni, mentre in precedenza, era prevista la segnalazione della sola "revoca".

In tal caso l'ANAC può richiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire con i poteri di cui al comma 3 dell'articolo 15 del decreto legislativo 39/2013.

Il comma 9, lettera c) dell'articolo 1 della legge 190/2012, impone, attraverso il PTPC, la previsione di obblighi di informazione nei confronti del responsabile anticorruzione che *vigila sul funzionamento e sull'osservanza del Piano*.

Gli obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di elaborazione del PTPC e, poi, nelle fasi di verifica e attuazione delle misure adottate. Pertanto, secondo l'ANAC, l'atto di nomina del responsabile dovrebbe essere accompagnato da un comunicato con il quale si *"invitano tutti i dirigenti e il personale a dare allo stesso [responsabile] la necessaria collaborazione"*.

È imprescindibile, dunque, un forte coinvolgimento dell'intera struttura in tutte le fasi di predisposizione e di attuazione delle misure anticorruzione.

Il PNA 2016 sottolinea che l'articolo 8 del DPR 62/2013 impone un "dovere di collaborazione" dei dipendenti nei confronti del responsabile anticorruzione, la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente.

Il PNA 2016 prevede che per la fase di elaborazione del PTPC e dei relativi aggiornamenti, lo stesso PTPC deve recare *"regole procedurali fondate sulla responsabilizzazione degli uffici alla partecipazione attiva"*, sotto il

coordinamento del responsabile. In ogni caso, il PTPC potrebbe rinviare la definizione di tali regole a specifici atti organizzativi interni.

Dalle modifiche apportate dal decreto legislativo 97/2016 emerge chiaramente che il responsabile deve avere la possibilità di incidere effettivamente all'interno dell'amministrazione e che alle sue responsabilità si affiancano quelle dei soggetti che, in base al PTPC, sono responsabili dell'attuazione delle misure di prevenzione.

Dal decreto 97/2016 risulta anche l'intento di creare maggiore comunicazione tra le attività del responsabile anticorruzione e quelle dell'OIV, al fine di sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l'attuazione delle misure di prevenzione.

A tal fine, la norma prevede:

1. la facoltà all'OIV di richiedere al responsabile anticorruzione informazioni e documenti per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza;
2. che il responsabile trasmetta anche all'OIV la sua relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta.

Le modifiche normative, apportate dal legislatore del *Foia*, hanno precisato che nel caso di ripetute violazioni del PTPC sussista la responsabilità dirigenziale e per omesso controllo, sul piano disciplinare, se il responsabile anticorruzione non è in grado di provare *"di aver comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità"* e di aver vigilato sull'osservanza del PTPC.

I dirigenti ed i responsabili di posizione organizzativa rispondono della mancata attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, se il responsabile dimostra di avere effettuato le dovute comunicazioni agli uffici e di avere vigilato sull'osservanza del piano anticorruzione.

Immutata, la responsabilità di tipo dirigenziale, disciplinare, per danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, in caso di commissione di un reato di corruzione, accertato con sentenza passata in giudicato, all'interno dell'amministrazione (articolo 1, comma 12, della legge 190/2012).

Anche in questa ipotesi, il responsabile deve dimostrare di avere proposto un PTPC con misure adeguate e di averne vigilato funzionamento e osservanza.

5.1. I compiti del RPCT

Il responsabile per la prevenzione della corruzione svolge i compiti, le funzioni e riveste i "ruoli" seguenti:

1. elabora e propone all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il Piano triennale di prevenzione della corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);
2. verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del piano anticorruzione (articolo 1 comma 10 lettera a) legge 190/2012);
3. comunica agli uffici le misure anticorruzione e per la trasparenza adottate (attraverso il PTPC) e le relative modalità applicative e vigila sull'osservanza del piano (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);
4. propone le necessarie modifiche del PTCP, qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione, ovvero a seguito di significative violazioni delle prescrizioni del piano stesso (articolo 1 comma 10 lettera a) legge 190/2012);
5. definisce le procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);
6. d'intesa con il dirigente competente, verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici che svolgono attività per le quali è più elevato il rischio di malaffare (articolo 1 comma 10 lettera b) della legge 190/2012), fermo il comma 221 della legge 208/2015 che 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"*;
7. riferisce sull'attività svolta all'organo di indirizzo, nei casi in cui lo stesso organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora sia il responsabile anticorruzione a ritenerlo opportuno (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);
8. entro il 15 dicembre di ogni anno, trasmette all'OIV e all'organo di indirizzo una relazione recante i risultati dell'attività svolta, pubblicata nel sito web dell'amministrazione;
9. trasmette all'OIV informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo (articolo 1 comma 8-bis legge 190/2012);

10. segnala all'organo di indirizzo e all'OIV le eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
11. indica agli uffici disciplinari i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
12. segnala all'ANAC le eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, assunte nei suoi confronti "*per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni*" (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
13. quando richiesto, riferisce all'ANAC in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PNA 2016, paragrafo 5.3, pagina 23);
14. quale responsabile per la trasparenza, svolge un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate (articolo 43 comma 1 del decreto legislativo 33/2013).
15. quale responsabile per la trasparenza, segnala all'organo di indirizzo politico, all'OIV, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio disciplinare i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione (articolo 43 commi 1 e 5 del decreto legislativo 33/2013);
16. al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati *nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA)*, il responsabile anticorruzione è tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPC (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 21);
17. può essere designato quale soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati *nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA)* (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 22);
18. può essere designato quale "*gestore*" delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette ai sensi del DM 25 settembre 2015 (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 17).

6. 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 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;
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 2016, l'ANAC ha approvato il vigente Piano nazionale anticorruzione con la deliberazione numero 831.

L'articolo 41, comma 1 lettera b), del decreto legislativo 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 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 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".

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

La legge 190/2012 impone l'approvazione del *Piano triennale di prevenzione della corruzione* (PTPC).

Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza 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.

Il PNA 2016 precisa che "gli organi di indirizzo nelle amministrazioni e negli enti dispongono di competenze rilevanti nel processo di individuazione delle misure di prevenzione della corruzione" quali la nomina del responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza e l'approvazione del piano.

Per gli enti locali, la norma precisa che "il piano è approvato dalla giunta" (articolo 41 comma 1 lettera g) del decreto legislativo 97/2016).

Il comma 8 dell'articolo 1 della legge 190/2012 (rinnovato dal Foia) prevede che l'organo di indirizzo definisca gli "obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione" che costituiscono "contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del PTPC".

Il decreto legislativo 97/2016 ha attribuito al PTPC "un valore programmatico ancora più incisivo". Il PTPC, infatti, deve necessariamente elencare gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall'organo di indirizzo.

Conseguentemente, l'elaborazione del piano non può prescindere dal diretto coinvolgimento del vertice delle amministrazioni per ciò che concerne la determinazione delle finalità da perseguire. Decisione che è *"elemento essenziale e indefettibile del piano stesso e dei documenti di programmazione strategico gestionale"*.

Pertanto, L'ANAC, approvando la deliberazione n. 831/2016, raccomanda proprio agli organi di indirizzo di prestare *"particolare attenzione alla individuazione di detti obiettivi nella logica di una effettiva e consapevole partecipazione alla costruzione del sistema di prevenzione"*.

Tra gli obiettivi strategici, degno di menzione è certamente *"la promozione di maggiori livelli di trasparenza"* da tradursi nella definizione di *"obiettivi organizzativi e individuali"* (articolo 10 comma 3 del decreto legislativo 33/2013).

Come già precisato, la legge anticorruzione, modificata dal decreto legislativo 97/2016, dispone che l'organo di indirizzo definisca *"gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del piano triennale per la prevenzione della corruzione"*.

Pertanto, secondo l'ANAC (PNA 2016 pag. 44), gli obiettivi del PTPC devono essere necessariamente coordinati con quelli fissati da altri documenti di programmazione dei comuni quali:

1. il piano della performance;
2. il documento unico di programmazione (DUP).

In particolare, riguardo al DUP, il PNA 2016 *"propone"* che tra gli obiettivi strategico operativi di tale strumento *"vengano inseriti quelli relativi alle misure di prevenzione della corruzione previsti nel PTPC al fine di migliorare la coerenza programmatica e l'efficacia operativa degli strumenti"*.

L'Autorità, come prima indicazione operativa in sede di PNA 2016, propone *"di inserire nel DUP quantomeno gli indirizzi strategici sulla prevenzione della corruzione e sulla promozione della trasparenza ed i relativi indicatori di performance"*.

7.1. Il processo di approvazione del PTPC

Come già precisato, il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza propone all'organo di indirizzo politico lo schema di PTPC che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio.

Negli enti locali, *"il piano è approvato dalla giunta"* (articolo 41 comma 1 lettera g) del decreto legislativo 97/2016).

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

Il PNA 2016 raccomanda di *"curare la partecipazione degli stakeholder nella elaborazione e nell'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione"*.

A tale proposito dal 14/11/2017 al 30/11/2017 è stato pubblicato nel sito istituzionale dell'Ente un avviso pubblico per la partecipazione all'aggiornamento del PTPCT 2018/2020 . Non sono pervenuti suggerimenti.

Il nuovo comma 8 dell'articolo 1 della legge 190/2012, prevede che il PTPC debba essere trasmesso all'ANAC.

Al riguardo il PNA 2016 (pagina 15) precisa che, *"in attesa della predisposizione di un'apposita piattaforma informatica"*, in una logica di semplificazione non deve essere trasmesso alcun documento. **L'adempimento è assolto con la sola pubblicazione del PTPC sul sito istituzionale, in "Amministrazione trasparente", "Altri contenuti", "Corruzione"**.

I piani e le loro modifiche o aggiornamenti devono rimanere pubblicati sul sito unitamente a quelli degli anni precedenti.

7.2. I contenuti

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;
- d) l'individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in

tema di anticorruzione;

- e) l'individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione;
- f) la quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione;
- 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;

7.3. Il whistleblowing

Il 15 novembre 2017 la Camera dei deputati ha approvato in via definitiva il disegno di legge n. 3365-B, già licenziato dal Senato il 18 ottobre 2017. La novella reca le "Disposizioni a tutela degli autori di segnalazioni di condotte illecite nel settore pubblico e privato".

Per le amministrazioni pubbliche non si tratta di una vera e propria novità, dato che l'articolo 54-bis del decreto legislativo 165/2001 disciplinava il "whistleblowing" sin dal 2012, anno in cui la legge "anticorruzione" n. 190/2012 ha introdotto tale disposizione nell'ordinamento italiano.

La legge approvata a novembre 2017 si compone sostanzialmente di due articoli. Il primo dedicato alle pubbliche amministrazioni, sul quale ci soffermeremo, ed il secondo destinato alle imprese private.

L'articolo 54-bis del decreto legislativo 165/2001 stabiliva che, "fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile", il dipendente pubblico che avesse denunciato condotte illecite, delle quali fosse venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non poteva 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.

Eventuali misure discriminatorie, secondo l'articolo 54-bis "originale", erano da segnalare al Dipartimento della funzione pubblica dall'interessato stesso o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione.

La nuova legge sul whistleblowing ha riscritto l'articolo 54-bis. Secondo la nuova disposizione il pubblico dipendente che, "nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione", segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, oppure all'ANAC, o all'autorità giudiziaria ordinaria o contabile, "condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione".

L'adozione di tali misure ritorsive, verrà comunicata all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione. L'ANAC, in conseguenza della segnalazione, ne informerà il Dipartimento della funzione pubblica o gli altri organismi di garanzia o di disciplina, per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

In merito all'applicazione dell'articolo 54-bis "originale", L'ANAC attraverso le "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" (determina 28 aprile 2015 n. 6) aveva ribadito che la tutela poteva trovare applicazione soltanto se il dipendente segnalante avesse agito in perfetta "buona fede".

Il testo licenziato dalla Camera in prima lettura, il 21 gennaio 2016, oltre ad accogliere il suggerimento dell'ANAC, richiedendo espressamente la buona fede del denunciante, aveva il merito di tentare anche di definire quando la "buona fede" fosse presunta: nel caso di "una segnalazione circostanziata nella ragionevole convinzione, fondata su elementi di fatto, che la condotta illecita segnalata si sia verificata".

Il testo approvato in via definitiva dal Senato della Repubblica, al contrario, non prevede alcun riferimento esplicito alla presupposta "buona fede" del denunciante. In ogni caso, valgono ancora oggi le considerazioni espresse dall'ANAC nella deliberazione n. 6/2015, circa la buona fede, considerato che anche la norma di riforma fa venir meno le tutele se la denuncia cela la calunnia o la diffamazione.

L'articolo 54-bis previsto dalla legge "anticorruzione" n. 190/2012, stabiliva che la tutela del denunciante venisse meno nei casi di calunnia o diffamazione. L'ANAC aveva precisato che la garanzia dovesse terminare quando la segnalazione contenesse informazioni false, rese colposamente o dolosamente.

La norma risultava assai lacunosa riguardo all'individuazione del momento esatto in cui cessava la tutela. L'ANAC, consapevole della lacuna normativa, proponeva che solo in presenza di una sentenza di primo grado di condanna del segnalante cessassero le condizioni di tutela.

La riforma dell'articolo 54-bis ha fatto proprio questo suggerimento dell'Autorità. Il nuovo comma 9 oggi stabilisce che le tutele non siano garantite "nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado", la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia, oppure venga accertata la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

La norma, pertanto:

in primo luogo, precisa che è sempre necessario il pronunciamento, anche non definitivo, di un Giudice per far cessare le tutele dell'articolo 54-bis;

quindi, chiarisce che la decisione del Giudice può riguardare sia condotte penalmente rilevanti, sia condotte che determinano la sola "responsabilità civile" del denunciante per dolo o colpa grave.

Come in precedenza, tutte le amministrazioni pubbliche elencate all'articolo 1 comma 2 del decreto legislativo 165/2001 sono tenute ad applicare l'articolo 54-bis.

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

I dipendenti pubblici sono i lavoratori delle stesse amministrazioni elencate dal decreto legislativo 165/2001, sia con rapporto di lavoro di diritto privato, che di diritto pubblico compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti (articoli 2, comma 2, e 3 del d.lgs. 165/2001).

La nuova disposizione, accogliendo una ulteriore sollecitazione contenuta nella determinazione n. 6/2015 dell'Autorità, ha sensibilmente ampliato la platea dei soggetti meritevoli di tutela. L'articolo 54-bis, infatti, si applica:

ai dipendenti pubblici;

ai dipendenti di ente pubblici economici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile;

ai lavoratori ed ai collaboratori delle "imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica".

Come nel testo del 2012, la denuncia è sottratta all'accesso "documentale" della legge 241/1990, inoltre, seppur la legge non lo preveda espressamente, ma a maggior ragione, la denuncia è esclusa dall'accesso civico "generalizzato" di cui agli articoli 5 e 5-bis del decreto legislativo 33/2013.

L'identità del segnalante non può, e non deve, essere rivelata.

Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Mentre nel procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria.

Nel corso del procedimento disciplinare, attivato dall'amministrazione contro il denunciato, l'identità del segnalante non potrà essere rivelata, se la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa.

Al contrario, qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, "la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità".

La riforma ha introdotto sanzioni pecuniarie per la violazione del whistleblowing.

Il comma 6 del nuovo articolo 54-bis prevede che qualora l'ANAC accerti "misure discriminatorie" assunte contro il denunciante da parte dell'amministrazione pubblica, fermi restando eventuali altri profili di responsabilità, l'ANAC stessa comminerà a colui che ha adottato tali misure una sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di 5.000 ad un massimo di 30.000 euro.

Tra l'altro, invertendo l'onere della prova, il comma 7 pone a carico dell'amministrazione dimostrare che le "misure discriminatorie o ritorsive", adottate nei confronti del segnalante, siano motivate da "ragioni estranee" alla segnalazione stessa. Ma se trattasi effettivamente di misure "discriminatorie" o di misure "ritorsive" contro un lavoratore, in quanto tali non potranno in alcun modo essere giustificate, anche se scollegate alla denuncia di malaffare.

Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati sono nulli e il segnalante che sia stato licenziato a motivo della segnalazione sarà reintegrato nel posto di lavoro.

Qualora, invece, "venga accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni", oppure sia verificata l'adozione di procedure non conformi alle "linee guida", sempre l'ANAC applicherà al "responsabile" una sanzione pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro.

Infine, nel caso sia accertato il mancato svolgimento da parte del "responsabile" di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute,

l'Autorità gli comminerà la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro.

Ma chi è il "responsabile", passibile di sanzioni, di cui parla la norma?

La legge di riforma dell'articolo 54-bis ha accolto l'auspicio dell'ANAC, stabilendo che la segnalazione dell'illecito possa essere inoltrata:

in primo luogo, al responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza;

quindi, in alternativa all'ANAC, all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti.

Pertanto, il potenziale destinatario delle sanzioni dell'ANAC è proprio il responsabile anticorruzione, che negli enti locali in genere corrisponde al segretario.

La novella normativa attribuisce un ruolo centrale ed essenziale al responsabile anticorruzione riguardo alla protezione del dipendente whistleblower, esponendo il responsabile stesso al rischio delle sanzioni comminate dall'Autorità qualora ometta di applicare in modo puntuale le garanzie previste dall'articolo 54-bis e dalle linee guida dell'ANAC stessa che, necessariamente, dovranno essere oggetto di un profondo aggiornamento.

Il comma 5 del nuovo articolo 54-bis infatti prevede che l'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, approvi apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni.

Tali linee guida **"prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione"**.

8. La 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"*.

Il *"Freedom of Information Act"* (d.lgs. 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”*.

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 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 190/2012.

L'articolo 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal d.lgs. 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 sarà parte integrante del PTPC in una “apposita sezione”**.

Questa dovrà contenere 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.

Il decreto 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 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 colleghi professionali.

8.1. L'accesso civico

L'istituto dell'accesso civico è stato introdotto dall'articolo 5 del *"decreto trasparenza"* (d.lgs. 33/2013) che, nella sua prima versione, prevedeva che, all'obbligo della pubblica amministrazione di pubblicare in *"amministrazione trasparenza"* i documenti, le informazioni e i dati elencati dal decreto stesso, corrispondesse *"il diritto di chiunque di richiedere i medesimi"*, nel caso in cui ne fosse stata omessa la pubblicazione.

Questo tipo di accesso civico, che l'ANAC definisce *"semplice"*, oggi dopo l'approvazione del decreto legislativo 97/2016 (Foia), è normato dal comma 1 dell'articolo 5 del decreto legislativo 33/2013.

Il comma 2, del medesimo articolo 5, disciplina una forma diversa di accesso civico che l'ANAC ha definito *"generalizzato"*.

Il comma 2 stabilisce che *"chiunque ha diritto di accedere ai dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione"* seppur *"nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti"*.

Lo scopo dell'accesso generalizzato è quello *"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"*.

L'esercizio dell'accesso civico, semplice o generalizzato, *"non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente"*. Chiunque può esercitarlo, *"anche indipendentemente dall'essere cittadino italiano o residente nel territorio dello Stato"* come precisato dall'ANAC nell'allegato della deliberazione 1309/2016 (a pagina 28).

Nei paragrafi 2.2. e 2.3 delle **Linee Guida (deliberazione ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016)** l'Autorità anticorruzione ha fissato le differenze tra accesso civico semplice, accesso civico generalizzato ed accesso documentale normato dalla legge 241/1990.

Come già precisato, il nuovo accesso "generalizzato" non ha sostituito l'accesso civico "semplice" disciplinato dal decreto trasparenza prima delle modifiche apportate dal "Foia".

L'accesso civico semplice è attivabile per atti, documenti e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria e *"costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza"* (ANAC deliberazione 1309/2016 pag. 6).

Al contrario, l'accesso generalizzato *"si delinea come affatto autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione e come espressione, invece, di una libertà che incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici o privati indicati all'articolo 5 bis, commi 1 e 2, e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (articolo 5 bis, comma 3)"*.

La deliberazione 1309/2016 ha il merito di precisare anche le differenze tra accesso civico e diritto di accedere agli atti amministrativi secondo la legge 241/1990.

L'ANAC sostiene che l'accesso generalizzato debba essere tenuto distinto dalla disciplina dell'accesso "documentale" di cui agli articoli 22 e seguenti della legge sul procedimento amministrativo.

La finalità dell'accesso documentale è ben differente da quella dell'accesso generalizzato.

E' quella di porre *"i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative o oppositive e difensive - che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari"*. Infatti, dal punto di vista soggettivo, il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un *"interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso"*.

Inoltre, se la legge 241/1990 esclude perentoriamente l'utilizzo del diritto d'accesso documentale per sottoporre l'amministrazione a un controllo generalizzato, l'accesso generalizzato, al contrario, è riconosciuto dal legislatore proprio *"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"*.

“Dunque, l’accesso agli atti di cui alla l. 241/1990 continua certamente a sussistere, ma parallelamente all’accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi” (ANAC deliberazione 1309/2016 pag. 7).

Nel caso dell’accesso documentale della legge 241/1990 la tutela può consentire *“un accesso più in profondità a dati pertinenti”*, mentre nel caso dell’accesso generalizzato le esigenze di controllo diffuso del cittadino possono *“consentire un accesso meno in profondità (se del caso, in relazione all’operatività dei limiti) ma più esteso, avendo presente che l’accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni”*.

L’Autorità ribadisce la netta preferenza dell’ordinamento per la trasparenza dell’attività amministrativa:

“la conoscibilità generalizzata degli atti diviene la regola, temperata solo dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi (pubblici e privati) che possono essere lesi o pregiudicati dalla rivelazione di certe informazioni”. Quindi, prevede *“ipotesi residuali in cui sarà possibile, ove titolari di una situazione giuridica qualificata, accedere ad atti e documenti per i quali è invece negato l’accesso generalizzato”*.

L’Autorità, *“considerata la notevole innovatività della disciplina dell’accesso generalizzato, che si aggiunge alle altre tipologie di accesso”*, suggerisce alle amministrazioni ed ai soggetti tenuti all’applicazione del decreto trasparenza l’adozione, *“anche nella forma di un regolamento interno sull’accesso, di una disciplina che fornisca un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso, con il fine di dare attuazione al nuovo principio di trasparenza introdotto dal legislatore e di evitare comportamenti disomogenei tra uffici della stessa amministrazione”*.

La disciplina regolamentare dovrebbe prevedere: una parte dedicata alla disciplina dell’accesso documentale di cui alla legge 241/1990; una seconda parte dedicata alla disciplina dell’accesso civico *“semplice”* connesso agli obblighi di pubblicazione; una terza parte sull’accesso generalizzato.

Riguardo a quest’ultima sezione, l’ANAC consiglia di *“disciplinare gli aspetti procedurali interni per la gestione delle richieste di accesso generalizzato”*. In sostanza, si tratterebbe di: individuare gli uffici competenti a decidere sulle richieste di accesso generalizzato; disciplinare la procedura per la valutazione, caso per caso, delle richieste di accesso.

Inoltre, l’Autorità, *“al fine di rafforzare il coordinamento dei comportamenti sulle richieste di accesso”* invita le amministrazioni *“ad adottare anche adeguate soluzioni organizzative”*. Quindi suggerisce *“la concentrazione della competenza a decidere sulle richieste di accesso in un unico ufficio (dotato di*

risorse professionali adeguate, che si specializzano nel tempo, accumulando know how ed esperienza), che, ai fini istruttori, dialoga con gli uffici che detengono i dati richiesti” (ANAC deliberazione 1309/2016 paragrafi 3.1 e 3.2).

Questa amministrazione non si è ancora dotata del regolamento per la disciplina delle diverse forme di accesso ma provvederà nel corso del 2018.

Oltre a suggerire l'approvazione di un nuovo regolamento, l'Autorità propone il *“registro delle richieste di accesso presentate”* da istituire presso ogni amministrazione. Questo perché l'ANAC ha intenzione di svolgere un monitoraggio sulle decisioni delle amministrazioni in merito alle domande di accesso generalizzato.

Quindi, a tal fine raccomanda la realizzazione di una raccolta organizzata delle richieste di accesso, *“cd. registro degli accessi”*, che le amministrazioni *“è auspicabile pubblicchino sui propri siti”*.

Il registro dovrebbe contenere l'elenco delle richieste con oggetto e data, relativo esito e indicazione della data della decisione.

Il registro è pubblicato, oscurando i dati personali eventualmente presenti, e tenuto aggiornato almeno ogni sei mesi in *“amministrazione trasparente”*, *“altri contenuti – accesso civico”*.

Secondo l'ANAC, *“oltre ad essere funzionale per il monitoraggio che l'Autorità intende svolgere sull'accesso generalizzato, la pubblicazione del cd. registro degli accessi può essere utile per le pubbliche amministrazioni che in questo modo rendono noto su quali documenti, dati o informazioni è stato consentito l'accesso in una logica di semplificazione delle attività”*.

Questa amministrazione si doterà del registro nel corso del 2018.

8.2. I contributi del Garante della privacy

Il Garante della privacy, che può essere chiamato ad intervenire nel caso l'accesso generalizzato possa recare pregiudizio a *“dati personali”*, ha pubblicato il **documento n. 6495493** (in www.garanteprivacy.it) con il quale ha confermato la bontà della decisione di respingere la domanda d'accesso, presentata da un cittadino, a documenti relativi ad un procedimento disciplinare svolto nei riguardi di un dipendente pubblico.

L'articolo 5-bis del decreto legislativo 33/2013, consente di rifiutare l'accesso generalizzato allo scopo di evitare pregiudizi concreti alla tutela, tra l'altro, della *“protezione dei dati personali”*.

Qualora l'amministrazione decida di respingere la richiesta di accesso, anche solo parzialmente, l'interessato ha facoltà di proporre la *“domanda*

di riesame" al responsabile anticorruzione il quale, qualora l'accesso sia stato negato per proteggere dati personali altrui, potrà esprimersi solo dopo aver raccolto il parere del Garante della privacy. Le medesime tutele sono riconosciute al "controinteressato".

Il parere n. 6495493 del Garante della privacy è stato richiesto dal responsabile anticorruzione di un comune in seguito alla domanda di riesame prodotta da un cittadino che si è visto negato l'accesso civico.

La domanda ha riguardato un procedimento disciplinare e la relativa sanzione, ed è stata rigettata per tutelare i dati personali del dipendente censurato.

Tra l'altro, è interessante segnalare che il controinteressato, il dipendente sanzionato titolare dei suddetti dati personali, non aveva prodotto alcuna opposizione all'accesso.

Come già precisato, l'accesso può essere rifiutato per tutelare l'interesse privato alla protezione dei dati personali. Si definisce dato personale "qualunque informazione relativa a persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale" (articolo 4, comma 1, lett. b, del decreto legislativo 196/2003). Le informazioni riferibili a persone giuridiche, enti e associazioni, non rientrano in tale nozione. Ne consegue che, ai fini della tutela dei dati personali, possono essere "controinteressate" esclusivamente le persone fisiche.

Nelle Linee guida, l'ANAC ha precisato che "la disciplina in materia di protezione dei dati personali prevede che ogni trattamento, quindi anche una comunicazione di dati personali a un terzo tramite l'accesso generalizzato, deve essere effettuato "nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell'interessato, con particolare riferimento alla riservatezza, all'identità personale [...]", ivi inclusi il diritto alla reputazione, all'immagine, al nome, all'oblio, nonché i diritti inviolabili della persona di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione".

E' necessario considerare che secondo l'articolo 3, del decreto legislativo 33/2013, i dati e i documenti forniti al richiedente, in attuazione dell'accesso generalizzato, sono considerati e divengono "pubblici", sebbene il loro ulteriore trattamento vada effettuato nel rispetto dei limiti in materia di protezione dei dati personali.

Di conseguenza, il Garante non può che rimarcare che secondo l'ANAC: "Ai fini della valutazione del pregiudizio concreto, vanno prese in considerazione le conseguenze - anche legate alla sfera morale, relazionale e sociale - che potrebbero derivare all'interessato (o ad altre persone alle quali esso è legato da un vincolo affettivo) dalla conoscibilità, da parte di

chiunque, del dato o del documento richiesto". A titolo d'esempio, tali conseguenze potrebbero consistere in azioni da parte di terzi nei confronti dell'interessato, o situazioni che potrebbero determinare svantaggi personali o sociali. In tale quadro, le linee guida raccomandano di valutare "l'eventualità che l'interessato possa essere esposto a minacce, intimidazioni, ritorsioni o turbative al regolare svolgimento delle funzioni pubbliche o delle attività di pubblico interesse esercitate".

Per accertare il pregiudizio che potrebbe derivare all'interessato dalla conoscibilità da parte di chiunque delle informazioni richieste, l'ente deve far riferimento a diversi parametri tra i quali "anche la natura dei dati personali oggetto della richiesta di accesso o contenuti nei documenti ai quali si chiede di accedere, nonché il ruolo ricoperto nella vita pubblica, la funzione pubblica esercitata o l'attività di pubblico interesse svolta dalla persona cui si riferiscono i predetti dati". Inoltre, è precisato che "nel valutare l'impatto nei riguardi dell'interessato, vanno tenute in debito conto anche le ragionevoli aspettative di quest'ultimo riguardo al trattamento dei propri dati personali al momento in cui questi sono stati raccolti, ad esempio nel caso in cui le predette conseguenze non erano prevedibili al momento della raccolta dei dati".

Come già precisato, il caso sottoposto al Garante ha riguardato il rifiuto di accedere agli atti relativi ad una sanzione disciplinare comminata ad un dipendente comunale, contro la quale, tra l'altro, pendeva il ricorso del dipendente davanti al Giudice del Lavoro.

Il Garante della privacy ha ritenuto che la conoscenza delle informazioni contenute negli atti della sanzione, unita al regime di pubblicità dei documenti oggetto d'accesso generalizzato, potesse determinare un reale pregiudizio per la tutela della protezione dei dati personali, anche considerando la natura disciplinare del procedimento e la circostanza che per lo stesso fosse ancora pendente il contenzioso.

Pertanto, il Garante ha confermato la decisione assunta dal comune di respingere la domanda d'accesso generalizzato precisando, tra l'altro, che "i predetti atti, salvo specifiche eccezioni, sono preclusi finanche all'accesso "documentale" ai sensi della legge n. 241/1990 dalla normativa di attuazione adottata da diverse amministrazioni, che dovrebbe consentire un accesso più in profondità a dati pertinenti".

Il Garante, nel proprio parere, ha sottolineato che il soggetto controinteressato, il detentore dei dati personali, pur avendo ricevuto la comunicazione della domanda di accesso non ha presentato alcuna opposizione. Ciò nonostante, l'amministrazione ha correttamente rigettato la domanda di accesso generalizzato.

Nella deliberazione n. 1309/2016 l'ANAC ha precisato che le eventuali motivazioni addotte dal controinteressato costituiscono solo "un indice della sussistenza" del pregiudizio concreto ai dati personali "la cui valutazione però spetta all'ente e va condotta anche in caso di silenzio del controinteressato". Conseguentemente, l'omessa opposizione del controinteressato non fa venir meno l'obbligo dell'amministrazione di valutare la sussistenza dei limiti previsti dalla normativa all'accesso.

In ogni caso, l'opposizione dei controinteressati deve essere motivata e fondarsi sempre su un "pregiudizio concreto" per almeno uno degli interessi privati elencati all'articolo 5-bis.

Al contempo, l'amministrazione non può motivare il rifiuto all'accesso riferendosi al generico "mancato consenso del controinteressato" ma deve sempre argomentare la lesione per un interesse privato di cui all'articolo 5-bis.

Il comma 6, dell'articolo 5 del decreto legislativo 33/2013, prevede l'ipotesi di "accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l'opposizione del controinteressato". **La normativa, quindi, demanda sempre all'amministrazione la decisione di accogliere o respingere l'accesso.**

Il Garante della privacy è tornato ad occuparsi di accesso civico generalizzato con il **documento n. 6693221** (pubblicato in www.garanteprivacy.it) relativo al provvedimento del 28 giugno 2017 n. 295.

Il documento del Garante ribadisce la necessità di distinguere e separare l'"accesso civico", normato dall'articolo 5 del decreto legislativo 33/2013, e l'"accesso agli atti tradizionale" disciplinato ancora oggi dalla legge 241/1990. I professionisti delle pubbliche amministrazioni non devono, e non possono, confondere i due istituti sovrapponendoli.

Il Garante della protezione dei dati personali si è espresso con il provvedimento n. 6693221 perché sollecitato dal responsabile anticorruzione di un comune al quale si è rivolto, con domanda di riesame, un controinteressato. Questi, invocando la tutela di dati personali, si è opposto alla decisione del comune di accogliere, seppur parzialmente, l'accesso ai documenti di un procedimento relativo ad abusi edilizi.

La domanda di accesso, come immancabilmente capita, non era qualificata. L'interessato, che tra l'altro corrispondeva alla persona che gli abusi edilizi li aveva segnalati, non aveva specificato se intendeva attivare l'accesso generalizzato del Foia o l'accesso documentale della legge 241/1990 (ma ciò è più che comprensibile: gli istituti vengono confusi dagli addetti ai lavori, figuriamoci dai cittadini...).

Il comune inizialmente ha ritenuto si trattasse di accesso documentale e, quindi, ha notificato al controinteressato la copia della domanda facendo riferimento alla legge 241/1990 ed al DPR 184/2006.

Il soggetto controinteressato, puntualmente, si è opposto sostenendo che gli atti riguardassero esclusivamente la sua sfera personale e privata.

Il comune, a questo punto, ha fatto confusione ed ha sovrapposto accesso civico e accesso di tipo tradizionale. Ha accolto l'accesso, seppur limitatamente ad un unico documento, ritenendo che la richiesta non pregiudicasse "la tutela di interessi privati in quanto gli atti richiesti non [rientrano] tra le fattispecie escluse dall'articolo 24 della legge 241/1990 e dall'articolo 5-bis del decreto legislativo 33/2013".

Il Garante ha rilevato che la richiesta di accesso aveva ad oggetto "documenti attinenti a un procedimento amministrativo" e che, considerando il contenuto della notifica inviata al controinteressato, il comune ha istruito la procedura come domanda formulata ai sensi della legge 241/1990 cosa che, tra l'altro, ha permesso al controinteressato di invocare l'inesistenza dell'interesse qualificato dell'istante. Successivamente però, il comune ha motivato l'accoglimento della domanda sia con riferimento alla legge 241/1990, sia con riferimento al "decreto trasparenza" e ai limiti dell'accesso civico generalizzato. Pertanto, contrariamente a quanto affermato nelle Linee guida dell'ANAC, "l'amministrazione destinataria dell'istanza non ha tenuto distinta la disciplina dell'accesso civico (d.lgs. 33/2013) da quella dell'accesso ai documenti amministrativi (legge 241/1990), confondendo i relativi piani".

Il caso esaminato dal Garante è significativo. Il comune, ricevuta una domanda priva di qualificazione, ha avviato l'iter ritenendo (correttamente) che l'accesso fosse di tipo documentale e che quindi la normativa da applicare fosse la legge 241/1990.

A quel punto, ancor prima di avviare il sub-procedimento di notifica ai controinteressati, gli uffici avrebbero dovuto chiedere all'interessato di integrare o ripetere la domanda con la dimostrazione dell'interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso, in assenza del quale la domanda sarebbe stata da rigettare.

8.3. La trasparenza delle gare d'appalto

Il decreto legislativo 18 aprile 2016 numero 50 il **Codice dei contratti pubblici**, come modificato dal decreto delegato 19 aprile 2017 numero 56, ha sensibilmente innalzato i livelli di trasparenza delle procedure d'appalto.

L'articolo 22 del Codice dei contratti pubblici prevede che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblichino, 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.

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, alla composizione della commissione giudicatrice e ai curricula dei suoi componenti ove non considerati riservati ai sensi dell'articolo 53 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, comma 2-bis, 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 della verifica della documentazione attestante l'assenza dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80, nonché la sussistenza dei requisiti economico-finanziari e tecnico-professionali. [...]"

Il comma 32 dell'articolo 1 della legge 190/2012, stabilisce che per ogni gara d'appalto le stazioni appaltanti siano 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.

9. Il titolare del potere sostitutivo

In questo ente il *titolare del potere sostitutivo* è il Segretario generale.

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:

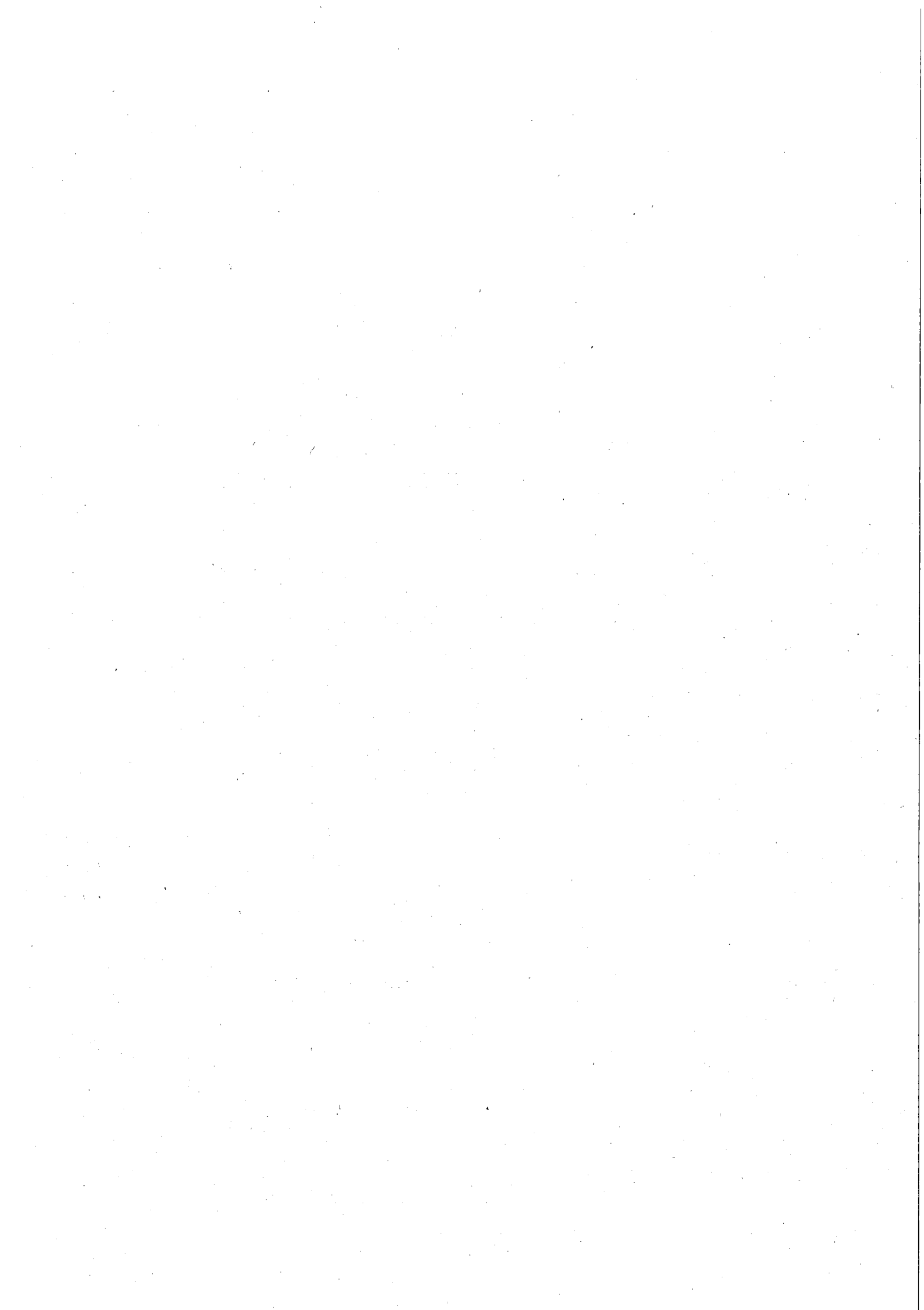
"attraverso il monitoraggio emergono eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi".

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.



Parte II

Il Piano anticorruzione

1. Analisi del contesto

L'Autorità nazionale anticorruzione sostiene che la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio sia 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 piano anticorruzione contestualizzato e, quindi, potenzialmente più efficace.

1.1. Contesto esterno

L'ANAC suggerisce che per gli enti locali, ai fini dell'analisi del contesto *esterno*, i responsabili anticorruzione possano 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, applicando l'indirizzo dell'ANAC, secondo i dati e le informazioni contenuti nella "**Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata**" per il 2015, trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Presidenza della Camera dei deputati il 4 gennaio 2017 (Documento XXXVIII, numero 4) disponibile alla pagina web: <http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=038&> per la provincia di Venezia emerge quanto segue:

PROVINCIA DI VENEZIA

La provincia veneziana presenta un tessuto imprenditoriale particolarmente dinamico. Il substrato produttivo appare talvolta vulnerabile alle infiltrazioni da parte della criminalità organizzata. Si registrano, infatti, attività delinquenziali quali estorsioni, usura e riciclaggio nonché l'ingresso in società in difficoltà economica, operanti nel settore pubblico e privato, da parte di elementi contigui alla criminalità organizzata di tipo mafioso.

Le aree portuali ed aeroportuali sono oggetto di una costante attività di monitoraggio da parte delle Forze di polizia. Queste vengono spesso utilizzate dalle organizzazioni criminali che gestiscono traffici illeciti di varia natura, quali il traffico internazionale di sostanze stupefacenti e di merci contraffatte, lo sfruttamento dell'immigrazione clandestina.

Per quanto attiene alle tradizionali consorterie mafiose, trascorse attività investigative hanno evidenziato l'esistenza di interessi criminali di soggetti campani, a vario titolo legati alla criminalità organizzata della regione di origine, presenti, in particolare, nella zona orientale della provincia (San Donà di Piave, Portogruaro, Caorle, Bibione, Jesolo, Eraclea), comunemente denominata "sandonatese".

Gli interessi della 'ndrangheta sul territorio sono documentati dall'operazione del 4 dicembre 2015, che ha portato all'arresto dodici persone. L'attività ha consentito di individuare una compagine criminale, legata alla 'ndrina presente ad Africo (RC), operante in provincia di Venezia, con collegamenti in Lombardia e nell'area jonica della provincia di Reggio Calabria, dedita al narcotraffico ed al riciclaggio di proventi illeciti.

L'operazione della Dia con le altre Forze di polizia del 10 settembre 2015 ha portato al sequestro di compendi aziendali, siti online, beni mobili ed immobili nonché rapporti finanziari per oltre 24.000.000 di euro. La citata attività, prosecuzione dell'operazione "Gambling", conclusa nel precedente mese di luglio con l'esecuzione di un'ordinanza di misura cautelare nei confronti di quarantasette soggetti, ha documentato gli interessi della 'ndrina reggina dei "Tegano" verso il mondo delle scommesse e dei giochi on-line.

L'operazione "Andromeda" del 14 maggio 2015 che ha portato all'esecuzione di un'ordinanza di misura cautelare nei confronti di quarantacinque persone, legate alle 'ndrine lametine "Iannazzo" e "Cannizzaro-Daponte" accusate, a vario titolo, di associazione di tipo mafioso, omicidio, estorsione, danneggiamento, violazioni della legge in materia di armi e altro. Tra i soggetti indagati figura un imprenditore lametino del settore delle costruzioni, legato alla 'ndrina "Iannazzo", trasferitosi da anni a Venezia.

Elementi della criminalità organizzata di origine siciliana si ritiene abbiano stretto contatti con il mondo

dell'imprenditoria locale, in particolare nel settore edile, sia pubblico che privato.

Sono emersi, inoltre, tentativi di infiltrazione nei settori della Pubblica Amministrazione, già documentati dall'operazione "Antenora", condotta dai militari della Guardia di Finanza nel giugno 2014, che ha portato all'esecuzione di un'ordinanza di misura cautelare nei confronti di trentacinque italiani responsabili dei reati di corruzione, rivelazione ed utilizzo di segreti di ufficio, millantato credito, finanziamento illecito, dichiarazione fraudolenta ed emissione di fatture per operazioni inesistenti in seno al Consorzio Venezia Nuova, concessionario unico, per conto dello Stato, per la costruzione dell'opera del M.O.S.E.

Nel traffico di sostanze stupefacenti è stata accertata l'operatività di criminali stranieri brasiliani, albanesi, nigeriani, ungheresi, marocchini e tunisini che agiscono anche in concorso tra loro e, in alcuni casi, con organizzazioni autoctone. Ingenti quantitativi di sostanze stupefacenti tipo cocaina risultano importati dal Sudamerica e dal continente asiatico.

In riferimento all'attività di contrasto al traffico ed allo spaccio di stupefacenti, nella provincia di Venezia sono state eseguite 197 operazioni antidroga e sequestrato narcotico per un totale complessivo di kg. 127 ca. Sono state segnalate all'Autorità Giudiziaria 247 persone.

Si annotano ancora i delitti perpetrati da ex affiliati alla "Mala del Brenta" che, spesso in concorso con delinquenti comuni, perseverano nella commissione di reati contro il patrimonio e nel traffico di sostanze stupefacenti. In relazione ai reati di natura predatoria, tra le principali fattispecie criminose si evidenziano le rapine ed i furti in abitazione ed in esercizi commerciali, anche con la tecnica della "spaccata", perpetrati da sodalizi criminali italiani, albanesi, marocchini, moldavi e romeni. Al riguardo si segnala l'operazione della Polizia di Stato del 5 novembre 2015 che ha portato all'esecuzione di un'ordinanza di custodia cautelare nei confronti di 5 soggetti poiché ritenuti responsabili di numerosi furti ad esercizi commerciali con la tecnica della spaccata, nonché spendita di monete false e porto illegale di arma da fuoco.

La presenza di extracomunitari che vivono stabilmente sul territorio ha determinato, nel tempo, tensioni sociali sfociate, talvolta, in episodi di violenza e razzismo posti in essere da gruppi autoctono, composti anche da minori.

A tal riguardo si riporta l'operazione della Polizia di Stato "Baby gang", del 31 gennaio 2015, nell'ambito della quale è stata eseguita un'ordinanza cautelare nei confronti di tre veneziani, di cui due minori, tutti ritenuti responsabili, a vario titolo ed in concorso, di numerosi episodi di rapina, tentata rapina, furto, minacce gravi e lesioni, in danno di cittadini per lo più cingalesi, perpetrati per finalità di odio e discriminazione correlati all'etnia. Il successivo 6 maggio, nel prosieguo dell'attività investigativa, è stata data esecuzione ad una ulteriore ordinanza che ha disposto una custodia cautelare in carcere e cinque misure di collocamento in comunità, nei confronti di minori veneziani responsabili, a vario titolo, ed in concorso tra loro, di reati contro il patrimonio e contro la persona, delitti commessi con la finalità di odio e discriminazione etnica. I predetti si sono resi responsabili, a Mestre e Marghera, di numerose aggressioni, rapine, ingiurie e lesioni in danno, prevalentemente, di cittadini bengalesi.

Pregresse attività hanno documentato, inoltre, la consumazione di reati di clonazione e utilizzo di carte di credito nonché di captazione di dati informatici e/o telematici mediante installazione, sugli sportelli bancomat, di apposite apparecchiature al fine di prelevare dagli Atm denaro contante in danno di ignari clienti.

Realtà potenzialmente "a rischio" di manifestazioni delittuose è quella dei club motociclistici dei c.d. "fuorilegge", strutturati a livello mondiale e presenti nel veneziano, quali: "Hells Angels Mc", "Bandidos Mc", "Ancient Dragons Mc" ed i clubs a loro affiliati. I membri di tali gruppi hanno, in passato, dato vita ad episodi di violenza.

E' stata documentata, infine, l'operatività di cittadini di origine cinese, responsabili dell'impiego "in nero" di propri connazionali, spesso clandestini, di introdurre nel territorio nazionale e commercializzare merce contraffatta e non conforme agli standard di sicurezza previsti dalla normativa europea, nonché di sfruttamento della prostituzione; quest'ultima attività ad appannaggio anche di cittadini albanesi.

PRINCIPALI OPERAZIONI DI POLIZIA

19 gennaio 2015 – Venezia, Treviso, Pordenone, Trieste e Croazia - La Polizia di Stato, a prosecuzione delle pregresse operazioni "Mask" e "Mask 2" ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di 3 soggetti italiani responsabili di rapina aggravata e detenzione di armi anche da guerra. I predetti, uno dei quali tratto in arresto in Croazia, sono ritenuti gli esecutori di alcune rapine ai danni di

istituti di credito della provincia. Nei confronti di ulteriori 10 soggetti, di cui 4 indagati per i medesimi reati e 6 risultati in contatto con gli arrestati, sono state effettuate perquisizioni personali e locali che hanno consentito di sequestrare un giubbotto antiproiettile, pistole giocattolo, maschere in lattice, scanner per intercettare le conversazioni radio, uno sfollagente retrattile e ricetrasmittenti.

31 gennaio – 6 maggio 2015 - Venezia - La Polizia di Stato, nell'ambito dell'operazione "Baby gang", ha eseguito un'ordinanza applicativa di misura cautelare nei confronti di 3 soggetti veneziani, di cui 2 minori (1 custodia cautelare in carcere, 1 misura degli arresti domiciliari ed 1 misura della permanenza in casa), tutti ritenuti responsabili, a vario titolo ed in concorso, di rapina, tentata rapina, furto, minacce gravi e lesioni perpetrate per finalità di odio e discriminazione correlati all'etnia. In particolare, le indagini hanno consentito di individuare i componenti di una "baby gang" composta prevalentemente da minorenni, uno dei quali non imputabile, che, dalla fine 2014, si sono resi responsabili di numerose aggressioni, rapine e lesioni in pregiudizio di cittadini stranieri, per la maggior parte cingalesi.

Il 6 maggio 2015, nel prosieguo della medesima operazione, la Polizia di Stato ha dato esecuzione ad una ulteriore ordinanza che ha disposto 1 custodia cautelare in carcere e 5 misure del collocamento in comunità nei confronti di altrettanti minori veneziani responsabili, a vario titolo, ed in concorso tra loro, di reati contro il patrimonio e contro la persona, commessi con la finalità di odio e discriminazione etnica. I predetti, componenti di un'altra "baby-gang", si sono resi responsabili, a Mestre e Marghera, di numerose aggressioni, di rapine, ingiurie e lesioni in danno, prevalentemente, di cittadini bengalesi.

6 febbraio 2015 - Venezia - La Polizia di Stato, nell'ambito della pregressa operazione "Mask" (quarta fase), ha dato esecuzione ad un'ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di 5 italiani ritenuti responsabili di rapina, detenzione e porto di armi da guerra.

19 febbraio 2015 - Venezia - La Polizia di Stato ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare nei confronti di 6 italiani (5 in carcere ed 1 agli arresti domiciliari) per truffe ad istituti di credito (clonazione carte, prelievi bancomat). Nello stesso contesto venivano inoltre eseguite perquisizioni nei confronti di 4 commercianti compiacenti, indagati per gli stessi reati e 2 perquisizioni a due intestatari di ditte fittizie.

28 febbraio 2015 - Venezia - Torino - La Polizia di Stato a seguito di controllo aeroportuale ha tratto in arresto una cittadina brasiliana, trovata in possesso di 4 litri di cocaina liquida.

28 febbraio 2015 - Venezia e Treviso - L'Arma dei Carabinieri ha tratto in arresto un cittadino ungherese e sottoposto al fermo di indiziato di delitto due cittadini albanesi per associazione finalizzata al traffico internazionale di sostanze stupefacenti. A seguito di successiva perquisizione, venivano sequestrati 2 kg di sostanza stupefacente, una pistola con relativo munizionamento e la somma in contanti di euro 15.000.

4 marzo 2015 – Venezia e Padova - La Polizia di Stato ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di 6 appartenenti ad un sodalizio criminale composto da albanesi, tunisini e marocchini, responsabili di spaccio di stupefacenti nella zona di Mestre. Nel medesimo contesto sono state eseguite diverse perquisizioni che hanno consentito il rinvenimento ed il sequestro di oltre 10 kg di sostanza da taglio (paracetamolo) e 3.500 euro circa, provento dell'illecita attività.

16 marzo 2015 – Venezia e Treviso - La Polizia di Stato, a seguito di controllo ferroviario, ha tratto in arresto un cittadino nigeriano responsabile di detenzione e trasporto ai fini di spaccio di sostanze stupefacenti. Contestualmente all'arresto veniva rinvenuta e sequestrata una busta contenente 1kg ca. di sostanza stupefacente.

17 marzo 2015 - Venezia - L'Arma dei Carabinieri, a conclusione dell'operazione "Barena", ha tratto in arresto 3 soggetti ed ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare nei confronti di altri 15 soggetti (italiani e marocchini), appartenenti ad una organizzazione criminale dedita all'importazione di ingenti quantitativi di sostanza stupefacente tipo cocaina dal Sudamerica e dal continente asiatico. Nel corso dell'operazione venivano sequestrati 11 kg. di cocaina, nonché sequestrati beni mobili e immobili (autovetture, imbarcazioni ed abitazioni), per un valore complessivo di quasi un milione di euro.

14 aprile 2015 - Venezia - La Polizia di Stato, a seguito dell'operazione "Babyface", ha eseguito una misura di prevenzione patrimoniale nei confronti di tre italiani, già detenuti in esecuzione della citata operazione, sequestrando 64 unità immobiliari per un valore approssimativo di circa 5 milioni di euro.

6 maggio 2015 - Venezia - La Polizia di Stato ha eseguito un'ordinanza di misura cautelare nei confronti di 6 minori responsabili di reati contro la persona e contro il patrimonio, aggravati dall'aver commesso i fatti con finalità di odio e discriminazione razziale.

7 maggio 2015 - Venezia e Palermo - L'Arma dei Carabinieri ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di 3 soggetti, indagati per rapina, ricettazione, porto e detenzione illegale di armi e munizioni. L'indagine ha permesso di accertare il tentativo di infiltrazione nel tessuto economico della zona da parte di esponenti di una famiglia mafiosa di Palermo. L'operazione ha portato al sequestro di un cantiere navale riconducibile ad un esponente di spicco della citata famiglia.

14 maggio 2015 - Venezia e varie province italiane - La Polizia di Stato congiuntamente alla Guardia di Finanza ed alla Dia, nel corso dell'operazione "Andromeda" rivolta contro le cosche lametinae "Iannazzo" e "Cannizzaro - Daponte", ha eseguito una misura cautelare nei confronti di 45 persone accusate, a vario titolo, di associazione di tipo mafioso, omicidio, estorsione, danneggiamento, violazioni della legge in materia di armi e altro.

26 maggio 2015 - Venezia - La Polizia di Stato, nell'ambito dell'operazione "Troca", ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di 1 soggetto di nazionalità romena, ritenuto responsabile del reato di favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione e dell'immigrazione clandestina. Nell'ambito della stessa indagine risultano destinatari della medesima misura cautelare altri 4 cittadini rumeni perché tutti appartenente ad un sodalizio criminale, operante nella provincia di Venezia, dedito al favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione, anche minorile, nonché responsabile di violenza sessuale, favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e riduzione in schiavitù.

30 maggio 2015 - Venezia - La Polizia di Stato ha tratto in arresto per detenzione illegale di armi da fuoco un soggetto, ritenuto appartenente alla disarticolata "Mala del Brenta", trovato in possesso di armi (Skorpion ed AK47).

10 settembre 2015 - Venezia - La Polizia di Stato ha tratto in arresto un cittadino italiano responsabile di detenzione illegale di armi. Nel corso della perquisizione domiciliare sono state rinvenute 22 pistole di vario tipo e calibro (3 delle quali con matricola abrasa), 2 fucili a canne mozze calibro 12, un "AK 47" e 1400 munizioni di vario calibro.

10 settembre 2015 - Venezia, Tambre (BL), Catanzaro, Cosenza, Enna, Reggio Calabria, Malta, Romania, Spagna, Panama e Antille Olandesi - La D.I.A. in collaborazione con la Guardia di Finanza, l'Arma dei Carabinieri e la Polizia di Stato ha eseguito il sequestro di compendi aziendali, siti online, beni mobili ed immobili nonché rapporti finanziari per oltre 24.000.000 di euro. L'attività rappresenta la prosecuzione dell'operazione "Gambling", conclusa nel precedente mese di luglio con l'esecuzione di un'ordinanza di misura cautelare nei confronti di 47 soggetti (tra cui un avvocato veneziano ed uno padovano), dove sono emersi interessi della "ndrangheta" verso il mondo delle scommesse e dei giochi on-line.

22 settembre 2015 - Venezia - L'Arma dei Carabinieri ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di 5 tunisini e ha deferito altri 8 soggetti per il reato di spaccio di sostanze stupefacenti. Nel corso delle perquisizioni veniva sottoposto a sequestro 1,5 kg. di eroina.

15 ottobre 2015 - Venezia - La Polizia di Stato ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare nei confronti di 3 donne cinesi ritenute responsabili di sfruttamento della prostituzione in danno di loro connazionali, esercitata all'interno di centri massaggi ubicati nella provincia di Venezia. Contestualmente si procedeva al sequestro preventivo di 4 centri massaggi utilizzati per commettere il citato reato.

28 ottobre 2015 - Venezia, territorio nazionale e Albania - La Guardia di Finanza, a conclusione dell'operazione "Enigma", ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di 21 albanesi (14 sul territorio nazionale e 7 in Albania) appartenenti ad un sodalizio criminale, operante in Veneto, Lombardia e Trentino Alto Adige, dedito all'introduzione dalla madrepatria, dalla Turchia e dal Belgio di ingenti quantitativi di sostanze stupefacenti del tipo eroina, cocaina e marijuana, successivamente lavorata e rivenduta ad altri gruppi criminali. Le indagini hanno permesso di sequestrare oltre 200 kg. di eroina, circa 330 kg. di marijuana, quasi 450 kg. di sostanza da taglio, 3 presse artigianali e vario materiale per la lavorazione dell'eroina. Le investigazioni hanno, altresì, avuto risvolti anche in territorio albanese, permettendo l'identificazione dei vertici dell'organizzazione stanziati in Albania e di individuare un rilevante patrimonio immobiliare costituito con i proventi del traffico internazionale di stupefacenti, per un valore complessivo stimato in circa 10 milioni di euro.

5 novembre 2015 - Venezia - La Polizia di Stato ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare nei confronti di 5 italiani (2 in carcere e 3 obbligo di dimora) ritenuti responsabili di numerosi furti ad esercizi commerciali con la tecnica della spaccata, nonché spendita di monete false e porto illegale di arma da fuoco.

7 novembre 2015 - Venezia - La Polizia di Stato ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di 5 soggetti, tutti minorenni (2 brasiliani, 1 bengalese, 1 moldavo e 1 romeno) responsabili di rapina in concorso.

26 novembre 2015 - Venezia - La Polizia di Stato ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare agli arresti domiciliari nei confronti di 1 soggetto di nazionalità cinese, ritenuta responsabile del reato di favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione.

4 dicembre 2015 - Venezia, Meolo (VE), Livorno e Milano - La Guardia di Finanza ha tratto in arresto 12 persone (7 italiani, 2 albanesi, 2 rumeni e 1 colombiano) poiché appartenenti ad una compagine 'ndranghetista, operante in provincia di Venezia, con collegamenti in Lombardia e nell'area jonica della provincia di Reggio Calabria, dedita al narcotraffico ed al riciclaggio di proventi illeciti. In particolare, le investigazioni hanno riguardato alcuni soggetti di origine calabrese, dimoranti nella provincia di Venezia e legati alla 'ndrina presente ad Africo (RC) che, avvalendosi di un'impresa attiva sul territorio provinciale, introducevano ingenti quantitativi di cocaina dal Sud America e, successivamente, lo commercializzavano nel capoluogo lagunare e nel trevigiano. L'attività nel complesso ha permesso di sequestrare oltre 380 kg. di cocaina e 1 kg. di marijuana.

1.2. Contesto interno

Organizzazione dell'ente

La struttura organizzativa, esclusa quella di staff, è articolata in Aree, Settori, Servizi ed Uffici.

L'Area è la struttura organica di massima dimensione dell'Ente, con funzioni di direzione, sovrintendenza e coordinamento, deputata in particolare:

- alle analisi dei bisogni per servizi omogenei;
- alla programmazione;
- alla realizzazione ed al controllo degli interventi di competenza;
- alla verifica finale dei risultati.

L'Area comprende uno o più settori, servizi, e uffici secondo raggruppamenti di competenza adeguati all'attività che sono tenuti a svolgere.

Il Settore costituisce un'articolazione dell'Area: interviene in modo organico in un ambito definito di discipline o materie per fornire servizi rivolti sia all'interno che all'esterno dell'Ente; svolge inoltre precise funzioni o specifici interventi per concorrere alla gestione di un'attività organica.

Il Settore può essere articolato in Servizi ed Uffici.

Il Servizio costituisce un'articolazione interna al Settore oppure può essere collocata all'esterno dello stesso e può articolarsi in più uffici riferiti a specifiche discipline e materie.

I Servizi si distinguono in interni, esterni e di staff a seconda della tipologia di utenza di riferimento. I servizi interni svolgono attività rivolta prevalentemente alle altre strutture dell'Ente con funzioni di supporto; i Servizi esterni si caratterizzano per la realizzazione di un "prodotto finito" ovvero per l'erogazione di un servizio al cittadino; i Servizi di staff hanno valenza trasversale per l'intera struttura dell'Ente a presidio delle funzioni che interessano tutta l'attività dell'Amministrazione Comunale.

L'Ufficio costituisce un'articolazione operativa interna od esterna del Settore e/o del Servizio che gestisce l'intervento in specifici ambiti della materia e ne garantisce l'esecuzione; espleta inoltre attività di erogazione di servizi alla collettività.

L'Unità di progetto è una aggregazione di funzioni e competenze con personale a tempo pieno o parziale, finalizzata al perseguimento di specifici obiettivi, individuati dall'Amministrazione e che necessitano dell'integrazione anche tra professionalità e competenze trasversali.

L'articolazione della struttura non costituisce fonte di rigidità organizzativa, ma razionale ed efficace strumento di gestione. Deve pertanto essere assicurata la massima collaborazione ed il continuo interscambio di informazioni ed esperienze tra le varie articolazioni dell'Ente.

1.3. Mappatura dei processi

L'ANAC ha stabilito che il Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza dia atto dello svolgimento della "mappatura dei processi" dell'amministrazione (ANAC determinazione n. 12 del 2015, pagina 18).

La mappatura dei processi consente, in modo razionale, di individuare e rappresentare tutte le principali attività svolte da questo ente.

La mappatura ha carattere strumentale per l'identificazione, la valutazione ed il trattamento dei rischi corruttivi.

Per le finalità di prevenzione e contrasto alla corruzione, i processi di governo sono scarsamente significativi in quanto generalmente tesi ad esprimere l'indirizzo politico dell'amministrazione in carica.

Infatti, la legge 190/2012 è interamente orientata a prevenire i fenomeni corruttivi che riguardano l'apparato tecnico burocratico degli enti, senza particolari riferimenti agli organi politici.

Quindi, assumono particolare rilievo i processi ed i sotto-processi operativi che concretizzano e danno attuazione agli indirizzi politici attraverso procedimenti, atti e provvedimenti rilevanti all'esterno e, talvolta, a contenuto economico patrimoniale.

Area dell'Organizzazione

Servizi

Gare, contratti, affari legali e contenzioso, assicurazioni, pubblicità e trasparenza societaria, provveditorato, permessi per manifestazioni

SETTORE AMMINISTRATIVO

Uffici

Segreteria (Gabinetto, U.R.P. e Cerimoniale)

Nucleo di valutazione e contenzioso personale

SERVIZI

Operazioni societare e affidamento servizi

Affari strategici

Area Economico Finanziaria

Servizi

demografici e statistici
Tributi - Attività Economiche e Produttive - Denario

Informatizzazione e flussi documentali

Uffici

Finanziamenti Comunitari
Personale: programmazione, esecuzione, formazione, Relazioni con i sindacati

Protocollo e archivio

SETTORE ECONOMICO-FINANZIARIO

Uffici

Legge Speciale

Inventario

SERVIZI

Bilanci Economato Controllo di Gestione

Personale: Affari economici e previdenziali dipendenti

Area dei Servizi alla Persona

Servizi

Biblioteca
Servizi Educativi e Politiche giovanili

Uffici

Trasporti

SETTORE SOCIO-CULTURALE

Uffici

Patrimonio

SERVIZI

Turismo, Sport e cultura

Servizi Sociali

Area Tecnica

Uffici

Ambiente, certificazione EMAS

Illuminazione e Impianti tecnologici

Uffici

Verde ed Ecologia

Espropri

SETTORE TECNICO

SERVIZI

LL.PP. e Manutenzioni

Sportello Unico Edilizia

Urbanistica e Pianificazione Territoriale

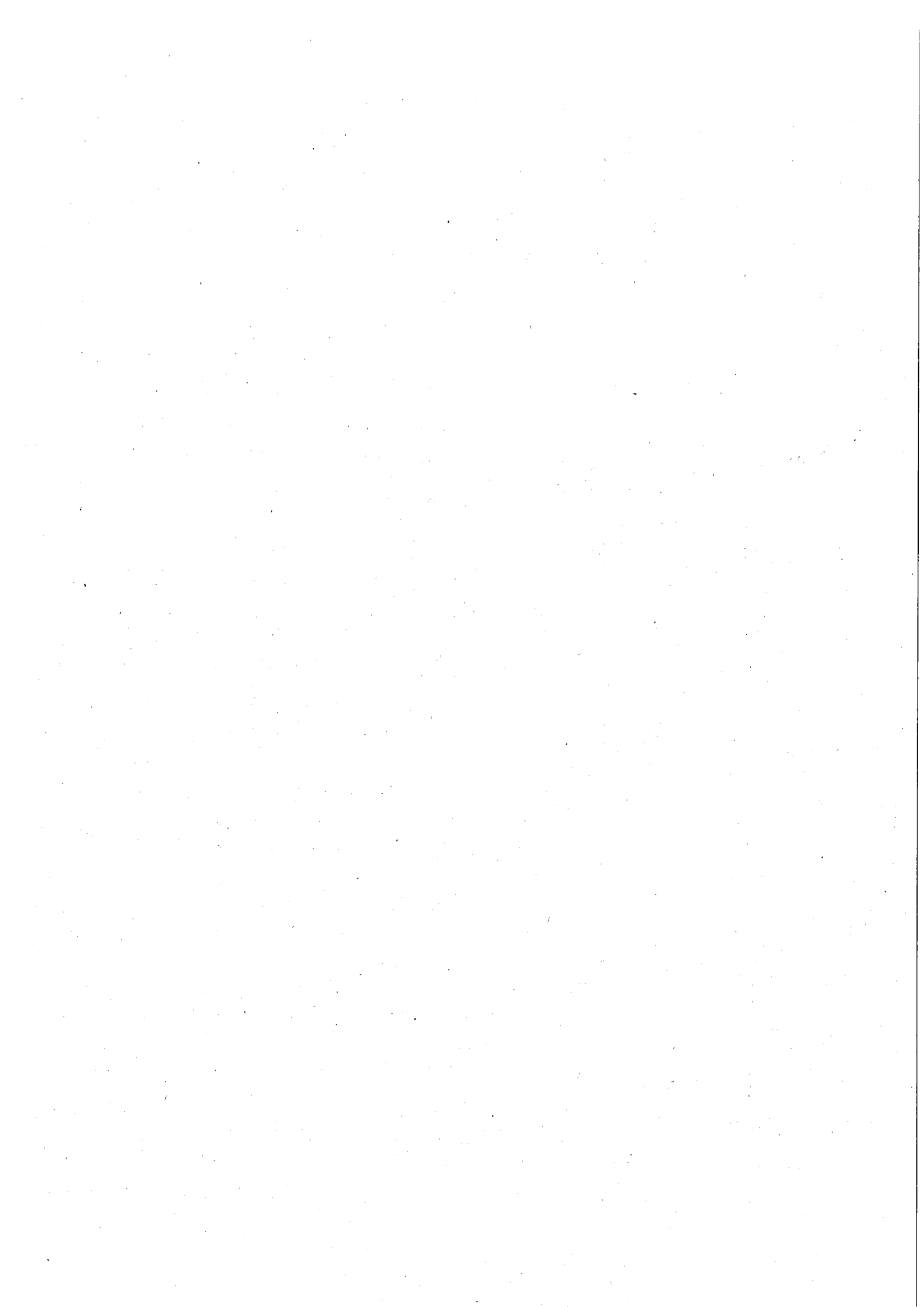
Corpo di Polizia Locale

Servizio Operativo

Servizio Contenzioso e notificazioni

uffici e servizi di staff

ufficio portavoce del Sindaco



2. Gestione del rischio

2.1. 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:

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 (Specificata per i comuni):

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 del reticolo idrico minore;

gestione del processo di irrogazione delle sanzioni per violazione del CDS e vigilanza sulla circolazione e la sosta;

gestione ordinaria delle entrate e delle spese di bilancio;

accertamenti e verifiche dei tributi locali, accertamenti con adesione dei tributi locali;

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

gestione della raccolta, dello smaltimento e del riciclo dei rifiuti¹;

protocollo e archivio, pratiche anagrafiche, sepolture e tombe di famiglia, gestione della leva, gestione dell'elettorato;

patrocini ed eventi;

diritto allo studio;

organi, rappresentanti e atti amministrativi;

affidamenti in house.

¹ ANAC determinazione numero 12 del 28 ottobre 2015, pagina 18.

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.

2.2. 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:

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. 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.

mancanza di trasparenza;

eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;

scarsa responsabilizzazione interna;

inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;

inadeguata diffusione della cultura della legalità;

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 valore della probabilità e valore dell'impatto per ottenere il valore complessivo, che esprime il livello di rischio del processo.

C. La ponderazione del rischio

Dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si 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:

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.

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

3. Formazione in tema di anticorruzione

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di:

- individuare, di concerto con i dirigenti ed i responsabili di posizione organizzativa, i collaboratori cui somministrare formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

- di individuare, di concerto con i dirigenti ed i responsabili di posizione organizzativa, i soggetti incaricati della formazione. ;

- di definire i contenuti della formazione anche sulla base del programma che la Scuola della Pubblica Amministrazione proporrà alle amministrazioni dello Stato.

3,1. 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.

3,2. Quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione

Non meno di due ore annue per ciascun dipendente.

4. Codice di comportamento

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

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*".

Con deliberazione numero 18/2014, l'esecutivo ha approvato il codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Cavallino-Treporti.

4.1. 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.

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

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

5. Altre iniziative

5.1. Indicazione dei criteri di rotazione del personale

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

La dotazione organica dell'ente è 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 l'amministrazione attiverà ogni iniziativa utile (gestioni associate, mobilità, comando, ecc.) per assicurare l'attuazione della misura.

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

Sistematicamente in tutti i contratti dell'ente si ESCLUDE il ricorso all'arbitrato.

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

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

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

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*.

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

La legge 190/2012 ha integrato l'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001 con un nuovo comma 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.

5.6. 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:

- a) non possano fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
- b) non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture,
- c) non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;
- d) non possano 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.

MISURA:

Pertanto, ogni commissario e/o responsabile all'atto della designazione sarà tenuto a rendere, ai sensi del DPR 445/2000, una dichiarazione di insussistenza delle condizioni di incompatibilità di cui sopra.

5.7. adozione di misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (*whistleblower*)

Il 15 novembre 2017 la Camera ha approvato in via definitiva il disegno di legge n. 3365-B, già licenziato dal Senato il 18 ottobre 2017. La novella reca le "Disposizioni a tutela degli autori di segnalazioni di condotte illecite nel settore pubblico e privato".

Per le amministrazioni pubbliche non si tratta di una vera e propria novità, dato che l'articolo 54-bis del decreto legislativo 165/2001 disciplinava il "whistleblowing" sin dal 2012, anno in cui la legge "anticorruzione" n. 190/2012 ha introdotto tale disposizione nell'ordinamento italiano.

La nuova legge sul whistleblowing ha riscritto l'articolo 54-bis.

Secondo la nuova disposizione il pubblico dipendente che, "nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione", segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, oppure all'ANAC, o all'autorità giudiziaria ordinaria o contabile, "condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione".

Secondo il nuovo articolo 54-bis e come previsto nel PNA 2013 (Allegato 1 paragrafo B.12) sono accordate al whistleblower le seguenti garanzie:

- a) la tutela dell'anonimato;
- b) il divieto di discriminazione;

c) la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso.

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).

MISURA:

L'ente si è dotato di un **sistema CARTACEO** che consente l'inoltro e la gestione di segnalazioni in maniera del tutto anonima.

I soggetti destinatari delle segnalazioni sono tenuti al segreto ed al massimo riserbo.

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:

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 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.

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 Responsabile sovraordinato del dipendente che ha operato la discriminazione; il Responsabile 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 e 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 etero integrato dalla disposizione contenuta nella l. n. 190".

5.8. 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:

L'ente con delibera di G.c. n. 155/2017 ha aderito al protocollo di legalità della Prefettura di Venezia da imporre in sede di gara ai concorrenti.

5.9. 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:

Il sistema di monitoraggio dei principali procedimenti è attivato nell'ambito del *controllo di regolarità amministrativa*

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

Sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere, sono elargiti esclusivamente alle condizioni e secondo la disciplina del regolamento previsto dall'articolo 12 della legge 241/1990. Detto regolamento è stato approvato dall'organo consiliare con deliberazione numero 47/2006.

5.11. 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 8/2006 come da ultimo modificato con delibera di G.c. n. 153 del 16/08/2016.

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

5.12. 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 Dirigenti ed Responsabili dei servizi sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.

5.13. 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 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

Come spiegato nella precedente Parte II, si procede all'analisi ed alla valutazione del rischio del concreto verificarsi di fenomeni corruttivi per le attività individuate.

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 (Specifica per i comuni):

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 del reticolo idrico minore;

gestione del processo di irrogazione delle sanzioni per violazione del CDS e vigilanza sulla circolazione e la sosta;

gestione ordinaria delle entrate e delle spese di bilancio;

accertamenti e verifiche dei tributi locali, accertamenti con adesione dei tributi locali;

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

gestione della raccolta, dello smaltimento e del riciclo dei rifiuti²;

protocollo e archivio, pratiche anagrafiche, sepolture e tombe di famiglia (atti amministrativi), gestione della leva, gestione dell'elettorato;

patrocini ed eventi;

diritto allo studio;

organi, rappresentanti e atti amministrativi;

segnalazioni e reclami;

affidamenti in house.

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 metodologia applicata per svolgere la valutazione del rischio è stata descritta nella Parte II.

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.

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

² ANAC determinazione numero 12 del 28 ottobre 2015, pagina 18.

Applicando la suddetta metodologia sono state analizzate le attività, i processi e i procedimenti riferibili alle macro aree di rischio A-E.

In apposite schede sono stati riportati i valori attribuiti a ciascun criterio per la valutazione della probabilità e la valutazione dell'impatto. La moltiplicazione dei due valori ha determinato la "*valutazione del rischio*" connesso all'attività.

I risultati sono riassunti nelle tabelle che seguono.

n. scheda	Area di rischio	Attività o processo	Probabilità (P)	Impatto (I)	Rischio (P x I)
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 assoggettate 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 delle sanzioni per violazione del CDS	2,17	1,75	3,79
12	E	Gestione ordinaria delle entrate	2,17	1	2,17
13	E	Gestione ordinaria delle spese di bilancio	3,33	1	3,33
14	E	Accertamenti e verifiche dei tributi locali	3,33	1,25	4,17
15	E	Accertamenti con adesione dei tributi locali	3,83	1,25	4,79

16	E	Accertamenti e controlli sugli abusi edilizi	2,83	1	2,83
17	E	Incentivi economici al personale (produttività e retribuzioni di risultato)	1,83	2,25	4,13
18	C	Autorizzazione all'occupazione del suolo pubblico	2,17	1	2,17
19	C	Autorizzazioni ex artt. 68 e 69 del TULPS (spettacoli, intrattenimenti, ecc.)	2,83	1,25	3,54
20	C	Permesso di costruire convenzionato	3,33	1,25	4,17
21	E	Pratiche anagrafiche	2,17	1,00	2,17
22	E	Documenti di identità	2,00	1,00	2,00
23	D	Servizi per minori e famiglie	3,50	1,25	4,38
24	D	Servizi assistenziali e socio-sanitari per anziani	3,50	1,25	4,38
25	D	Servizi per disabili	3,50	1,25	4,38
26	D	Servizi per adulti in difficoltà	3,50	1,25	4,38
27	D	Servizi di integrazione dei cittadini stranieri	3,50	1,25	4,38
28	E	Raccolta e smaltimento rifiuti	3,67	1,25	4,58
29	E	Gestione del protocollo	1,17	0,75	0,88
30	E	Gestione dell'archivio	1,17	0,75	0,88
31	E	Gestione delle sepolture e dei loculi – Atti amministrativi	2,17	1,00	2,17
32	E	Gestione delle tombe di famiglia- Atti amministrativi	2,50	1,25	3,13
33	E	Organizzazione eventi	3,00	1,25	3,75
34	E	Rilascio di patrocini	2,67	1,25	3,33
35	E	Gare ad evidenza pubblica di vendita di beni	2,50	1,25	3,13
36	E	Funzionamento degli organi collegiali	1,33	1,75	2,33
37	E	Formazione di determinazioni, ordinanze, decreti ed altri atti amministrativi	1,33	1,25	1,67

38	E	Designazione dei rappresentanti dell'ente presso enti, società, fondazioni.	3,08	1,75	5,40
39	E	Gestione della leva	1,17	0,75	0,88
40	E	Gestione dell'elettorato	1,75	0,75	1,31
41	E	Gestione degli alloggi pubblici	2,67	0,75	2,00
42	E	Gestione del diritto allo studio	2,67	1,25	3,33
43	E	Vigilanza sulla circolazione e la sosta	1,67	1,00	1,67
44	E	Gestione del reticolo idrico minore	2,58	1,25	3,23
45	E	Affidamenti in house	3,25	1,50	4,88
46	E	Controlli sull'uso del territorio	3,17	1,25	3,96
47	E	Controlli sull'abbandono di rifiuti urbani	3,00	1,00	3,00
48	E	Procedimento urbanistico per l'insediamento di un centro commerciale	4,00	1,75	7,00

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

n. scheda	Area di rischi o	Attività o processo	Probabilità (P)	Impatto (I)	Rischio (P x I)
9	E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale	4	1,75	7,00
48	E	Procedimento urbanistico per l'insediamento di un centro commerciale	4,00	1,75	7,00
10	E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica attuativa	3,83	1,75	6,71
38	E	Designazione dei rappresentanti dell'ente presso enti, società, fondazioni.	3,08	1,75	5,40
3	A	Selezione per l'affidamento di un incarico professionale	3,5	1,5	5,25
45	E	Affidamenti in house	3,25	1,50	4,88
15	E	Accertamenti con adesione dei tributi locali	3,83	1,25	4,79
28	E	Raccolta e smaltimento rifiuti	3,67	1,25	4,58
23	D	Servizi per minori e famiglie	3,50	1,25	4,38
24	D	Servizi assistenziali e socio-sanitari per anziani	3,50	1,25	4,38
25	D	Servizi per disabili	3,50	1,25	4,38
26	D	Servizi per adulti in difficoltà	3,50	1,25	4,38
27	D	Servizi di integrazione dei cittadini stranieri	3,50	1,25	4,38
5	B	Affidamento diretto di lavori, servizi o forniture	2,83	1,5	4,25
14	E	Accertamenti e verifiche dei tributi locali	3,33	1,25	4,17
20	C	Permesso di costruire convenzionato	3,33	1,25	4,17

17	E	Incentivi economici al personale (produttività e retribuzioni di risultato)	1,83	2,25	4,13
46	E	Controlli sull'uso del territorio	3,17	1,25	3,96
11	E	Gestione delle sanzioni per violazione del CDS	2,17	1,75	3,79
1	A	Concorso per l'assunzione di personale	2,5	1,5	3,75
8	D	Concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ecc.	2,5	1,5	3,75
33	E	Organizzazione eventi	3,00	1,25	3,75
7	C	Permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica	2,83	1,25	3,54
19	C	Autorizzazioni ex artt. 68 e 69 del TULPS (spettacoli, intrattenimenti, ecc.)	2,83	1,25	3,54
13	E	Gestione ordinaria delle spese di bilancio	3,33	1	3,33
34	E	Rilascio di patrocini	2,67	1,25	3,33
42	E	Gestione del diritto allo studio	2,67	1,25	3,33
44	E	Gestione del reticolo idrico minore	2,58	1,25	3,23
32	E	Gestione delle tombe di famiglia	2,50	1,25	3,13
35	E	Gare ad evidenza pubblica di vendita di beni	2,50	1,25	3,13
47	E	Controlli sull'abbandono di rifiuti urbani	3,00	1,00	3,00
4	B	Affidamento mediante procedura aperta (o ristretta) di lavori, servizi, forniture	2,33	1,25	2,92
6	C	Permesso di costruire	2,33	1,25	2,92

16	E	Accertamenti e controlli sugli abusi edilizi	2,83	1	2,83
2	A	Concorso per la progressione in carriera del personale	2	1,25	2,5
36	E	Funzionamento degli organi collegiali	1,33	1,75	2,33
12	E	Gestione ordinaria della entrate	2,17	1	2,17
18	C	Autorizzazione all'occupazione del suolo pubblico	2,17	1	2,17
21	E	Pratiche anagrafiche	2,17	1,00	2,17
31	E	Gestione delle sepolture e dei loculi (Atti amministrativi)	2,17	1,00	2,17
22	E	Documenti di identità	2,00	1,00	2,00
41	E	Gestione degli alloggi pubblici	2,67	0,75	2,00
37	E	Formazione di determinazioni, ordinanze, decreti ed altri atti amministrativi	1,33	1,25	1,67
43	E	Vigilanza sulla circolazione e la sosta	1,67	1,00	1,67
40	E	Gestione dell'elettorato	1,75	0,75	1,31
39	E	Gestione della leva	1,17	0,75	0,88
29	E	Gestione del protocollo	1,17	0,75	0,88
30	E	Gestione dell'archivio	1,17	0,75	0,88

Le singole schede di *valutazione del rischio* sono depositate presso l'ufficio del il Segretario generale.

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 e ulteriori*.

Non ci sono possibilità di scelta circa le *misure obbligatorie*, che debbono essere attuate necessariamente nell'amministrazione. Sono tutte *misure obbligatorie* quelle previste nella Parte II del presente piano. 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.

Non sono previste misure ulteriori

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 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.

