



COMUNE di ORTONA

Provincia di Chieti

**Piano Triennale di
Prevenzione della Corruzione
(P.T.P.C.)**

2015 - 2017

Indice

- 1. Premessa**
- 2. Il concetto di corruzione ed i principali attori del sistema di contrasto alla corruzione**
 - 2.1 Il Responsabile Anticorruzione**
- 3. Piano triennale di prevenzione della corruzione**
 - 3.1 Processo di adozione del P.T.P.C.**
- 4. Gestione del rischio**
 - 4.1 Metodologia utilizzata per la valutazione del rischio**
- 5. Formazione del personale in tema di anticorruzione**
 - 6.I Dirigenti ed i Dipendenti**
- 7. L'OIV**
- 8. Codice di comportamento**
- 9. Programma triennale della trasparenza**
- 10. Altre iniziative**
- 11. Trattamento del rischio**

1.Premessa

In attuazione dell'articolo 6 della *Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione*, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e degli articoli 20 e 21 della *Convenzione Penale sulla corruzione* di Strasburgo del 27 gennaio 1999, il legislatore italiano ha approvato la Legge n. 190 del 2012, recante le "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

La menzionata Convenzione ONU 31 ottobre 2003, ratificata dallo Stato italiano attraverso la Legge 3 agosto 2009 n. 116, prevede che ogni Stato debba:

- Elaborare ed applicare politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate;
- Adoperarsi al fine di attuare e promuovere efficaci pratiche di prevenzione;
- Vagliarne periodicamente l'adeguatezza;
- Collaborare con gli altri Stati e le organizzazioni regionali ed internazionali per la promozione e messa a punto delle misure anticorruzione.

La medesima Convenzione prevede che ciascuno 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.

In tema di contrasto alla corruzione, sono di grande rilievo le misure internazionali contenute nelle linee guida e nelle convenzioni che l'OECD (Organizzazione internazionale per lo sviluppo e la cooperazione economica), il Consiglio d'Europa con il GRECO (Groupe d'Etats Contre la Corruption) e l'Unione Europea riservano alla materia e che vanno nella medesima direzione indicata dall'ONU: implementare la capacità degli Stati membri nella lotta alla corruzione, monitorando la loro conformità agli standard anticorruzione ed individuando le carenze politiche nazionali.

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

Il concetto di corruzione che viene preso a riferimento dalla Legge n. 190/2012, nel PNA e nel presente documento ha un'accezione ampia ed è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica (artt. 318, 319 e 319 ter del Codice penale), e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, 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 che rimanga a livello di tentativo.

Con la Legge n. 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 dei seguenti soggetti:

- *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 n. 190/2012);
- *la Corte dei Conti*, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo;
- *il Comitato interministeriale* che elabora linee di indirizzo/direttive (art. 1, comma 4, Legge n. 190/2012) istituito con il DPCM 16 gennaio 2013;
- *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 n. 190/2012);
- *il Dipartimento della Funzione Pubblica (DPF)* quale soggetto promotore delle strategie di prevenzione e coordinatore della loro attuazione (art. 1 comma 4 Legge n. 190/2012);
- *i Prefetti della Repubblica* che forniscono supporto tecnico e informativo, facoltativo, agli enti locali (art. 1 comma 6 Legge n. 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 comma 11 Legge n. 190/2012);
- *le Pubbliche amministrazioni* che attuano ed implementano le misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 Legge n.190/2012) anche attraverso l'azione del proprio *Responsabile della prevenzione della corruzione*.
- *gli Enti pubblici economici e 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 n. 190/2012).

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) è stata individuata nella soppressa Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), istituita nel 2009 ad opera del Decreto legislativo n. 150/2009.

La Legge n.190/2012 attribuisce all'Autorità Nazionale Anticorruzione lo svolgimento delle seguenti funzioni:

1. collaborazione con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;
2. approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) che viene materialmente predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica;
3. analisi delle cause e dei fattori della corruzione e definizione degli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;

4. esprimere 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. esprimere pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'articolo 53 del Decreto legislativo n.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 n. 190/2012;
6. esercitare 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 n.190/2012 e dalle altre disposizioni vigenti;
7. riferire 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.

Inoltre, a norma dell'art. 19 comma 5 del DL n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla L. n. 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. n. 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. n. 163/2006;
10. salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla L. n. 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.

Infine, ex predetto art. 19 del DL n. 90/2014, all'Autorità Nazionale Anticorruzione sono stati trasferiti i soppressi compiti e funzioni dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

La partecipazione all'attività di contrasto alla corruzione da parte del *Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri*, secondo le linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito con DPCM 16 gennaio 2013, si esprime con le seguenti attività:

1. coordinare l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale;
2. promuovere e definire norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;
3. predisporre il Piano Nazionale Anticorruzione, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle strategie di cui al precedente punto 1);
4. definire 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;

5. definire 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.

Si segnala la **circolare numero 1 del 25 gennaio 2013** del Dipartimento della Funzione Pubblica ad oggetto: *“Legge n. 190 del 2012 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*.

2.1 Il Responsabile Anticorruzione

Il Responsabile della prevenzione della corruzione (in seguito solo Responsabile) nel Comune di Ortona è il Segretario Generale dell'Ente, nominato dal Sindaco con decreto n. 6 del 29.03.2013.

Detto Responsabile esercita i compiti attribuiti dalla legge e dal presente piano, in particolare:

- a) elabora la proposta di Piano triennale di prevenzione della corruzione ed i successivi aggiornamenti da sottoporre all'organo di indirizzo politico ai fini della successiva approvazione;
- b) verifica l'efficace attuazione del piano e la sua idoneità e ne propone la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti rilevanti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- c) verifica, d'intesa con i Dirigenti, la rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione, previa definizione delle valutazioni di cui al punto 10 del presente Piano;
- d) definisce le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori individuati quali particolarmente esposti alla corruzione;
- e) pubblica sul sito web istituzionale dell'ente una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la trasmette agli organi di indirizzo politico dell'Ente, a cui riferisce in ordine all'attività espletata, su richiesta di quest'ultimo o di propria iniziativa.

Il Responsabile può avvalersi di una struttura con funzioni di supporto.

L'individuazione dei soggetti della struttura di supporto spetta al Responsabile della prevenzione della corruzione, che la esercita autonomamente, su base fiduciaria, previa verifica della insussistenza di cause di incompatibilità.

Il Responsabile nomina ogni anno, entro 15 giorni dell'approvazione del piano, per ciascun settore amministrativo in cui si articola l'organizzazione dell'ente, un referente. I referenti curano la tempestiva comunicazione delle informazioni nei confronti del Responsabile, secondo quanto stabilito nel piano anticorruzione dell'ente. I referenti coincidono, di norma, con i Dirigenti dei settori in cui è articolato l'Ente. Nel caso in cui il Responsabile intenda discostarsi da tale indicazione, ne motiva le ragioni nel provvedimento di individuazione.

Il Responsabile, in qualsiasi momento, può richiedere ai dipendenti che hanno istruito e/o adottato il provvedimento finale di dare per iscritto adeguata motivazione circa le circostanze di fatto e le ragioni giuridiche che sottendono all'adozione del provvedimento.

Il Responsabile può in ogni momento verificare e chiedere delucidazioni per iscritto e verbalmente a tutti i dipendenti su comportamenti che possono integrare anche solo potenzialmente il rischio di corruzione e illegalità. Può procedere, con proprio atto, per le attività individuate dal presente piano, quali a più alto rischio di corruzione, alle azioni correttive per l'eliminazione della criticità.

3. Piano triennale di prevenzione della corruzione

A livello periferico, la Legge 190/2012 impone all'organo di indirizzo politico l'adozione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTCP).

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione è redatto ai sensi dell'art. 59 dell'art. 1 della Legge n. 190/2012 e secondo le linee di indirizzo dettate dal Piano Nazionale dell'Anticorruzione, approvato dall'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione, ex CIVIT) con delibera n. 72 in data 11.09.2013.

Detto strumento assume notevole importanza nel processo di diffusione della cultura della legalità e dell'integrità nel settore pubblico.

Esso si prefigge i seguenti obiettivi:

- 1) aumentare la capacità di scoprire i casi di corruzione;
- 2) stabilire azioni volte a prevenire la corruzione;
- 3) creare un collegamento tra corruzione-trasparenza –ciclo della performance nell'ottica di una più ampia gestione del “rischio istituzionale”.

Il Piano della prevenzione della corruzione:

- indica i soggetti coinvolti nella prevenzione con i rispettivi compiti e responsabilità;
- evidenzia e descrive il diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e di illegalità e indica le azioni obbligatorie ed ulteriori atte a prevenire tale rischio;
- prevede la selezione e formazione dei dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti.

3.1 Processo di adozione del P.T.P.C.

Il presente Piano, redatto dal Responsabile per la prevenzione della corruzione, come sopra individuato e nominato, è approvato dall'organo esecutivo del Comune di Ortona.

Per l'elaborazione del presente Piano sono stati coinvolti:

- attori interni, in persona dei dirigenti dei Settori in cui è articolata la struttura organizzativa dell'Ente;
- attori esterni all'Amministrazione, mediante avviso di consultazione del Responsabile, pubblicato sul sito internet dell'Ente, onde acquisire proposte di modifiche/osservazioni allo stesso.

Il presente Piano:

- viene approvato con deliberazione della Giunta comunale, pubblicizzato nel sito Internet del Comune, nella sezione Amministrazione trasparente/Altri contenuti-Corruzione;
- viene trasmesso per via telematica al Dipartimento della Funzione Pubblica secondo le istruzioni pubblicate nel sito del Dipartimento stesso;
- viene segnalato via e-mail personale a ciascun dipendente.

4. Gestione del rischio

La gestione del rischio comprende tutte le attività coordinate per guidare e tenere sotto controllo l'amministrazione con riferimento al rischio e comprende le fasi della mappatura dei processi attuati dall'amministrazione, la valutazione del rischio per ognuno di essi e il trattamento del rischio.

Per quanto riguarda la mappatura dei processi di cui sopra, si prendono in considerazione le aree di rischio individuate dal PNA come comuni a tutte le amministrazioni e, quindi, nei quattro, seguenti settori in cui è articolata la struttura organizzativa del Comune di Ortona,

- 1) Settore Affari generali e Servizi demografici;
- 2) Settore Servizi finanziari e Risorse umane;
- 3) Settore Attività tecniche e produttive;

4) Settore Servizi sociali, culturali e tempo libero,

sono ritenute “aree di rischio”, quali attività a più elevato rischio di corruzione, quelle che compongono i procedimenti riconducibili alle seguenti macro aree:

AREA A – acquisizione e progressione del personale (concorsi e prove selettive per l’assunzione di personale e progressioni in carriera, affidamenti di incarico professionale);

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 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 di attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone, associazioni ed enti pubblici e privati).

AREA E – gestione del bilancio e dei tributi locali (gestione ordinaria delle entrate e delle spese, accertamenti e verifiche dei tributi locali, accertamenti con adesione dei tributi locali).

4.1 Metodologia utilizzata per la valutazione del rischio

Per la valutazione delle attività a rischio è stata utilizzata la metodologia indicata nell’Allegato 5 del Piano nazionale anticorruzione “*Tabella valutazione del rischio*”.

Essa passa attraverso le fasi dell’identificazione, dell’analisi, della ponderazione e del trattamento del rischio.

L’identificazione del rischio consiste nel ricercare, individuare e descrivere i rischi considerando il contesto esterno ed interno all’amministrazione ed applicando i criteri dell’Allegato 5 del PNA.

Nella fase dell’analisi del rischio sono stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (probabilità) e le conseguenze che ciò produrrebbe (impatto). Al termine, il livello di rischio è calcolato moltiplicando la “probabilità” per “impatto”.

I criteri e i valori e poi i punteggi per stimare le “**probabilità**”, sempre ex Allegato 5 del PNA, sono i seguenti:

- 1) Discrezionalità: più è elevata, maggiore è alta la probabilità di rischio;
- 2) Rilevanza esterna;
- 3) Complessità del processo;
- 4) Valore economico: se il processo attribuisce vantaggi a soggetti terzi, la probabilità aumenta;
- 5) Frazionabilità del processo: se il risultato finale può essere raggiunto anche attraverso una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, la probabilità sale;
- 6) Controlli: la stima delle probabilità tiene conto del sistema dei controlli vigenti, intendendo per controllo qualunque strumento utilizzato che sia utile per ridurre la probabilità del rischio.

Per ogni attività di cui sopra, viene attribuito un punteggio per ciascuno dei sei criteri elencati. La media finale rappresenta la STIMA DELLA PROBABILITA’.

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

I criteri, valori e punteggi utilizzati sono quelli proposti dall'Allegato 5 del PNA per la stima dell'impatto di potenziali episodi di malaffare:

- 1) Impatto organizzativo: tanto maggiore è la percentuale di personale impiegato nell'attività esaminata, rispetto al personale complessivo dell'unità organizzativa, tanto maggiore sarà l'impatto;
- 2) Impatto economico: si prendono in considerazione eventuali pronunce di condanna della Corte dei Conti o di sentenze più di risarcimento per danni alla PA a carico di dipendenti;
- 3) Impatto reputazione: si tiene conto se negli ultimi cinque anni sono stati pubblicati sui giornali o sui media in genere articoli aventi ad oggetto episodi di malaffare che hanno interessato la PA;
- 4) Impatto sull'immagine: dipende dalla posizione gerarchica ricoperta dal soggetto esposto al rischio.

Attribuiti i punteggi per ognuna delle quattro voci di cui sopra, la media finale misura la STIMA DELL'IMPATTO.

Applicando la descritta metodologia sono state esaminate dodici attività riferibili alle macro aree A, B, C, D, E, per le quali la valutazione del rischio connesso allo svolgimento delle stesse è contenuta nelle schede allegate sub "A1, A2, A3, B1, B2, C1, C2, D, E1, E2, E3, E4, i cui risultati sono riassunti nella tabella che segue:

Area	Attività	Probabilità	Impatto	Rischio
A	Concorso per l'assunzione di personale	2,50	1,50	3,75
A	Concorso per la progressione di carriera orizzontale del personale	1,66	1,50	2,49
A	Affidamento di un incarico professionale	3,16	1,50	4,74
B	Affidamento mediante procedura aperta o ristretta di lavori, servizi, forniture	3,16	1,50	4,74
B	Affidamento diretto di lavori, servizi, forniture	3,16	1,50	4,74
C	Permesso di costruire	2,16	1,50	3,24
C	Permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica	2,50	1,50	3,75
D	Concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ecc..	2,16	1,50	3,24
E	Gestione ordinaria delle entrate di bilancio	2,16	1,00	2,16
E	Gestione ordinaria delle spese di bilancio	3,33	1,25	4,16
E	Accertamenti e verifiche dei tributi locali	2,16	1,25	2,70
E	Accertamenti con adesione dei tributi locali	2,66	1,25	3,32

A seguito della determinazione del livello di rischio di ciascuna attività, come risultante dalle schede allegate al presente Piano, si provvede alla ponderazione dello stesso, consistente nel formare una sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico "livello di rischio".

Nella tabella che segue le attività sono classificate in ordine decrescente rispetto ai valori di rischio stimati:

Area	Attività	Probabilità	Impatto	Rischio
A	Affidamento di un incarico professionale	3,16	1,50	4,74

B	Affidamento mediante procedura aperta o ristretta di lavori, servizi, forniture	3,16	1,50	4,74
B	Affidamento diretto di lavori, servizi, forniture	3,16	1,50	4,74
E	Gestione ordinaria delle spese di bilancio	3,33	1,25	4,16
A	Concorso per l'assunzione di personale	2,50	1,50	3,75
C	Permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica	2,50	1,50	3,75
E	Accertamenti con adesione dei tributi locali	2,66	1,25	3,32
C	Permesso di costruire	2,16	1,50	3,24
D	Concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ecc..	2,16	1,50	3,24
E	Accertamenti e verifiche dei tributi locali	2,16	1,25	2,70
A	Concorso per la progressione di carriera orizzontale del personale	1,66	1,50	2,49
E	Gestione ordinaria delle entrate di bilancio	2,16	1,00	2,16

Al fine di rendere subito evidente le fattispecie oggetto di trattamento si è ritenuto opportuno graduare convenzionalmente come segue i livelli di rischio emersi per ciascun processo:

Valore livello di rischio – intervalli	Classificazione del rischio
0	Nulla
> 0 <= 1	Basso
> 1 <= 3	Medio
> 3 <= 5	Alto

Il processo di gestione del rischio si conclude con il TRATTAMENTO, consistente nell'individuare e valutare le misure per neutralizzare o almeno ridurre il rischio di corruzione, con indicazione anche delle priorità di trattamento.

Si rimanda, per tale fase, alla parte finale del presente PTPC.

5. Formazione del personale in tema di anticorruzione

La formazione sull'anticorruzione si pone come un obbligo di legge. Ciò premesso il Responsabile ogni anno indica i nominativi che dovranno essere debitamente formati secondo quanto disposto dalla legge 190 del 2012, per non meno di due ore annue.

Il programma di formazione deve tener conto di attività formativa che abbia ad oggetto l'etica ed i principi cardine del buon andamento della pubblica amministrazione nonché approfondimenti giuridici, psicologici e sociologici della materia in modo tale da non lasciare scoperto alcun aspetto che possa avere rilevanza in tema di prevenzione.

Sarebbe, inoltre, auspicabile organizzare almeno un convegno dove invitare un magistrato ad illustrare l'evoluzione giurisprudenziale sul tema della corruzione per evitare, anche in buona fede di incorrere in comportamenti che possano essere considerati censurabili sul piano del diritto penale.

Operativamente si ritiene opportuno assicurare una formazione completa, costante ed adeguata per tutti coloro che possono astrattamente essere ritenuti a rischio, svolgendo il proprio lavoro all'interno di uffici a rischio di corruzione, nonché ai responsabili ed ai dipendenti a cui vengono assegnati nuovi incarichi, con riferimento all'eventuale, concreta applicazione del principio di rotazione.

6.I Dirigenti ed i Dipendenti

I Dirigenti ed i dipendenti devono astenersi, ai sensi dell'art. 6-bis della Legge n. 241/1990 e del DPR n. 62/2013, in caso di conflitto di interessi, anche potenziale, segnalando tempestivamente per i dipendenti al proprio responsabile e per i responsabili al responsabile della prevenzione della corruzione ogni situazione di conflitto, anche potenziale al responsabile della prevenzione della corruzione.

I Dirigenti provvedono al monitoraggio del rispetto dei tempi procedurali e alla tempestiva eliminazione delle anomalie. I risultati del monitoraggio e delle azioni espletate sono resi disponibili nel sito web istituzionale del Comune.

Essi informano tempestivamente il responsabile della prevenzione della corruzione in merito al mancato rispetto dei tempi procedurali e di qualsiasi altra anomalia accertata costituente la mancata attuazione del presente piano, adottando le azioni necessarie per eliminarle oppure proponendo al responsabile, le azioni sopra citate ove non rientrino nella competenza normativa, esclusiva e tassativa dirigenziale.

I Dirigenti di settore adottano le seguenti misure:

- 1) verifica a campione delle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto notorio rese ai sensi degli artt. 46-49 del d.P.R. n. 445/2000;
- 2) promozione di accordi con enti e autorità per l'accesso alle banche dati, anche ai fini del controllo di cui sopra;
- 3) strutturazione di canali di ascolto dell'utenza e delle categorie al fine di raccogliere suggerimenti, proposte e segnalazioni di illecito, utilizzando strumenti telematici;
- 4) svolgimento di incontri periodici tra dipendenti per finalità di aggiornamento sull'attività, circolazione delle informazioni e confronto sulle soluzioni gestionali;

- 5) regolazione dell'istruttoria dei procedimenti amministrativi e dei processi mediante circolari e direttive interne;
- 6) attivazione di controlli specifici, anche *ex post*, su processi lavorativi critici ed esposti a rischio corruzione;
- 7) aggiornamento della mappa dei procedimenti con pubblicazione sul sito delle informazioni e della modulistica necessari;
- 8) rispetto dell'ordine cronologico di protocollo delle istanze, dando disposizioni in merito;
- 9) redazione degli atti in modo chiaro e comprensibile con un linguaggio semplice, dando disposizioni in merito;
- 10) adozione delle soluzioni possibili per favorire l'accesso *on line* ai servizi.

Gli esiti delle attività e dei controlli di cui sopra sono trasmessi al responsabile per la prevenzione della corruzione.

Gli adempimenti, i compiti e le responsabilità inserite nel presente Piano verranno inseriti come obiettivi strategici nell'ambito del ciclo della performance del Comune di Ortona.

7. L'OIV

L'OIV verifica la corretta applicazione del presente piano di prevenzione della corruzione da parte dei Dirigenti, anche ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato ai Dirigenti e al Segretario nella qualità di responsabile della prevenzione della corruzione, con riferimento alle rispettive competenze.

8. Codice di comportamento

Costituisce una sezione del presente Piano, il Codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Ortona, approvato dalla Giunta comunale con deliberazione n. 18 del 31.01.2014, che si allega al presente Piano quale parte integrante e sostanziale, previsto dall'art. 54 del D. Lgs. n. 165/2001 per assicurare: a) la qualità dei servizi; b) la prevenzione dei fenomeni di corruzione; c) il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.

L'esecutivo ha approvato detto Codice all'esito del previsto procedimento, *“con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione”*.

9. Programma triennale della trasparenza

Costituisce una sezione del presente Piano, il “Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2015/20176”, approvato dalla Giunta comunale con deliberazione n. 19 del 31.01.2015, posto che lo strumento principale per contrastare il fenomeno della corruzione è la trasparenza dell'attività amministrativa, elevata dal comma 15 dell'articolo 1 della legge n. 190/2012 a *“livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione”*.

In esecuzione alla delega contenuta nella legge 190/2012 (art. 1 co. 35 e 36) il Governo, il 14 marzo 2013, ha approvato il Decreto legislativo n. 33/2013 di *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*.

L'art. 1 del D.lgs. 33/2013 definisce la trasparenza *“come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire*

forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”.

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

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

Il comma 15 dell'art. 1 della stessa Legge n. 190/2012 prevede che la trasparenza dell'attività amministrativa costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dall'articolo 117 del Costituzione ed è assicurata mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione.

La trasparenza intesa *“come accessibilità totale delle informazioni”* è lo strumento principale di contrasto alla corruzione individuato dal legislatore della legge 190/2012.

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

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

In questo Ente, il Segretario generale, già nominato Responsabile della prevenzione della corruzione con decreto del Sindaco n. 6 del 29.03.2013, è stato nominato Responsabile della Trasparenza con decreto del Sindaco n. 30 del 25.09.2013.

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

Il D.Lgs. n. 33/2013, all'art. 10, impone la programmazione su base triennale delle azioni e delle attività volte ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa precisando che *“Le misure del Programma triennale sono collegate, sotto l'indirizzo del responsabile, con le misure e gli interventi previsti dal Piano di prevenzione della corruzione. A tal fine, il Programma costituisce di norma una sezione del Piano di prevenzione della corruzione”.*

Al presente PTPC si allega il *“Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2015/2017”* quale parte integrante e sostanziale dello stesso.

10. Altre iniziative

La rotazione del personale

La rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta una misura considerata di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione, come indicato dall'art. 1, comma 5, lettera b) della Legge n. 190/2012 che, appunto, stabilisce che le Amministrazioni debbano prevedere, nei settori particolarmente esposti alla corruzione, la rotazione del personale dirigenziale, dei titolari delle posizioni organizzative e del personale con funzioni di responsabilità.

L'alternanza tra più soggetti nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure, infatti, riduce il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazioni ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio e l'aspettativa a risposte illegali improntate a collusione.

Ovviamente, l'adozione di adeguati sistemi di rotazione del personale addetto alle aree a rischio deve essere attuata con l'accortezza di mantenere continuità e coerenza degli indirizzi e le necessarie competenze dei settori.

L'Amministrazione si impegna a valutare nel corso del mandato per quali posizioni è opportuno e possibile prevedere percorsi di polifunzionalità che consentano tali rotazioni, evitando che possano consolidarsi posizioni di privilegio nella gestione diretta di attività a rischio, con l'accortezza, comunque, di mantenere continuità e coerenza e le necessarie competenze delle strutture. Si terrà conto che diverse procedure del Comune richiedono una gestione condivisa dell'attività e necessitano del coinvolgimento di diversi livelli di responsabilità.

Per quanto riguarda il personale dirigenziale, il criterio di rotazione deve essere previsto nell'ambito dell'atto generale contenente i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali, approvato dal competente organo di indirizzo politico.

Per quanto riguarda il personale non dirigenziale, il criterio di rotazione deve essere improntato a criteri di ragionevolezza, tenuto conto anche delle esigenze organizzative. L'Amministrazione può mutare il profilo professionale del dipendente, previsto nell'ambito dell'atto generale contenente i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali, nell'ambito delle mansioni equivalenti del profilo di appartenenza.

Dei provvedimenti recanti le misure organizzative di cui sopra deve essere data informazione alle OO.SS. rappresentative.

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

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

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

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

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

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

Per completezza si riportano i paragrafi B.12. 1,2 e 3 dell'Allegato 1 del PNA:

“B.12.1 - Anonimato.

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

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

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

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.

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

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

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

deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al responsabile della prevenzione; il responsabile valuta la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione di quanto accaduto al dirigente sovraordinato del dipendente che ha operato la discriminazione; il dirigente valuta tempestivamente l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione,

all'U.P.D.; l'U.P.D., per i procedimenti di propria competenza, valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione,

all'Ufficio del contenzioso dell'amministrazione; l'Ufficio del contenzioso valuta la sussistenza degli estremi per esercitare in giudizio l'azione di risarcimento per lesione dell'immagine della pubblica amministrazione;

all'Ispettorato della funzione pubblica; l'Ispettorato della funzione pubblica valuta la necessità di avviare un'ispezione al fine di acquisire ulteriori elementi per le successive determinazioni;

può dare notizia dell'avvenuta discriminazione all'organizzazione sindacale alla quale aderisce o ad una delle organizzazioni sindacali rappresentative nel comparto presenti nell'amministrazione; l'organizzazione sindacale deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;

può dare notizia dell'avvenuta discriminazione al Comitato Unico di Garanzia, d'ora in poi C.U.G.; il presidente del C.U.G. deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;

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

un provvedimento giudiziale d'urgenza finalizzato alla cessazione della misura discriminatoria e/o al ripristino immediato della situazione precedente;

l'annullamento davanti al T.A.R. dell'eventuale provvedimento amministrativo illegittimo e/o, se del caso, la sua disapplicazione da parte del Tribunale del lavoro e la condanna nel merito per le controversie in cui è parte il personale c.d. contrattualizzato;

il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione.

B.12.3 Sottrazione al diritto di accesso.

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

Si segnala che, a supporto delle pubbliche amministrazioni, il Dipartimento della funzione pubblica ha predisposto e reso disponibile, dal 07.04.2014, un modello per la segnalazione degli illeciti, ai sensi dell'art. 54-*bis* del D.Lgs n. 165 del 2001.

11. Trattamento del rischio

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

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

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

obbligatorie;

ulteriori.

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

Sono tutte *misure obbligatorie* quelle previste negli articoli 5,6,7,8,9 e 10 del presente PTPC. Le attività con valori di rischio maggiori, devono essere prioritariamente oggetto delle suddette misure.

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

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

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

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

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

impatto organizzativo e finanziario connesso all'implementazione della misura.

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

Questa fase è finalizzata alla verifica dell'efficacia dei sistemi di prevenzione adottati e, quindi, alla successiva messa in atto di ulteriori strategie di prevenzione. E' attuata dai medesimi soggetti che partecipano all'interno processo di gestione del rischio in stretta connessione con il sistema di programmazione e controllo di gestione.