



**COMUNE di ORTONA**

**Medaglia d'oro al valor civile**

**Provincia di Chieti**

**Piano Triennale di  
Prevenzione della Corruzione**

**2016 - 2018**

## Parte I – INTRODUZIONE GENERALE

### 1. Introduzione

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

La legge n. 190/2012, anche nota come “*Legge anticorruzione*” o “*Legge Severino*”, recante le *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*”, ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico una prima organica disciplina normativa volta ad attuare una strategia di prevenzione della corruzione, prevedendo un doppio livello di interventi contestuali e sinergici.

La legge è entrata in vigore il 28 novembre 2012.

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

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

Detta Convenzione è stata sottoscritta dallo Stato italiano il 9 dicembre 2013 e ratificata il 3 agosto 2009 con la legge numero 116.

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

- elaborare ed applicare politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate;
- adoperarsi al fine di attuare e promuovere efficaci pratiche di prevenzione;
- verificare periodicamente l’adeguatezza di tali misure;
- collaborare con altri Stati e organizzazioni regionali ed internazionali per la promozione e messa a punto delle misure anticorruzione.

La medesima 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 (*Organizzazione Internazionale per lo sviluppo e la cooperazione economica*), il Consiglio d’Europa con il GR.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 nazionali.

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

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

Il codice penale prevede tre fattispecie.

L'articolo 318 punisce la "*Corruzione per l'esercizio della funzione*" e dispone che:

*"Il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceva, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetti la promessa sia punito con la reclusione da uno a sei anni.*

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

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

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

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

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

Fin dalla prima applicazione della legge n. 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, che, con la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013, ha fornito una prima chiave di lettura della normativa, ha spiegato che il concetto di corruzione della legge n. 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 n. 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 n. 190/2012, ampliandone ulteriormente la portata rispetto all'interpretazione del Dipartimento della Funzione Pubblica, andando a precisare che:

*“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”.*

La corruzione che qui rileva è, dunque, coincidente con la “*maladministration*”, intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Rilevano, quindi, quegli atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.

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 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 n. 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 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 predispose 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 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 n. 190/2012).

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

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

## **2.1. L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)**

La legge n. 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 n. 150/2009, per svolgere prioritariamente funzioni di valutazione della "performance" delle pubbliche amministrazioni.

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

L'articolo 19 del DL n. 90/2014 (convertito con modificazioni dalla legge n. 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 "nuova" Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) è nata proprio all'indomani dell'emanazione del D.L. 24 giugno 2014, n. 90 sopra citato, che ha inteso imprimere un nuovo e sostanziale impulso alla politica di prevenzione della corruzione, già introdotta dalla legge 6 novembre 2012 n. 190.

Come osservato dal Presidente dell'Autorità nel discorso introduttivo alla Relazione al Parlamento del 2 luglio 2015, "La nuova Autorità nasce, quindi, con l'obiettivo, manifesto ed ambizioso, di costituire un presidio a tutela della legalità e della trasparenza ed ha una mission istituzionale più ampia di quella pensata dal legislatore del 2012; svolgere un'azione di prevenzione e contrasto alla corruzione

in tutti gli ambiti dell'attività amministrativa, attraverso il controllo sull'applicazione della normativa anticorruzione, sul conferimento degli incarichi pubblici, sulla trasparenza e sull'affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici”.

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 imprese”.*

La legge n. 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 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. 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 n. 190/2012 e dalle altre disposizioni vigenti;

7. riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.

A norma dell'articolo 19 comma 5 del DL n. 90/2014 (convertito dalla legge 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 legge 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.

Secondo l'impostazione iniziale della legge n. 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 n. 90/2014 (convertito dalla legge n. 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) predispose 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 ricorda che lo strumento iniziale che ha consentito agli operatori di interpretare la legge n. 190/2012 immediatamente dopo la sua pubblicazione rimane la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 proprio 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*”.

## **2.2. I destinatari della normativa anticorruzione**

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

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

Di seguito, si riporta, brevemente, quanto previsto in capo alle diverse categorie di soggetti per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza.

### **2.2.1. Pubbliche amministrazioni**

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

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

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

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

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

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

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

### **2.2.3. Società e altri enti di diritto privato solo partecipati**

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

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

## **2.3 Il responsabile della prevenzione della corruzione (RPC) e gli altri soggetti coinvolti nella prevenzione della corruzione.**

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

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la citata Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 (paragrafo 2), ha precisato che nelle pubbliche amministrazioni statali, il Responsabile deve essere scelto, di norma, tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio, al fine di assicurare che lo stesso sia un dirigente stabile dell'amministrazione, con una adeguata conoscenza della sua organizzazione e del suo funzionamento, dotato della necessaria imparzialità ed autonomia valutativa e scelto, di norma, tra i dirigenti non assegnati ad uffici che sono considerati tradizionalmente più esposti al rischio della corruzione (per es. ufficio contratti e gestione del patrimonio), con esclusione, in ogni caso, di quelli inseriti nell'ufficio di diretta collaborazione per la particolarità del vincolo fiduciario che li lega all'autorità di indirizzo politico e all'amministrazione.

La nomina dovrebbe riguardare un soggetto in possesso dei requisiti seguenti:

non essere destinatario di provvedimenti giudiziari di condanna;

non essere destinatario di provvedimenti disciplinari;

aver dato dimostrazione, nel tempo, di condotta integerrima.

Negli enti locali, il Responsabile è individuato preferibilmente nel segretario comunale. Il Dipartimento della Funzione Pubblica, sempre nella citata Circolare 1/2013 (paragrafo 2), in merito, ha evidenziato che il criterio di designazione è indicato direttamente dalle legge, per la “ratio” di considerare la funzione di responsabile della prevenzione della corruzione come naturalmente integrativa

della competenza generale spettante per legge al segretario. Comunque, ha precisato che, per il tenore della disposizione, la legge, esprimendo un criterio di preferenza, ha posto una regola generale, ma non rigida, ammettendo con l'espressione "di norma" una certa flessibilità che consente agli enti locali "*di scegliere motivate soluzioni gestionali differenziate, giustificate dalle specificità organizzative*".

In pratica è possibile designare un figura diversa dal segretario.

Il titolare del potere di nomina del Responsabile è il Sindaco, quale organo di indirizzo politico amministrativo, a meno che il comune, nell'esercizio della propria autonomia normativa e organizzativa, non riconosca alla giunta o al consiglio il compito di designare il Responsabile (ANAC deliberazione n. 15/2013).

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

L'ANAC, con diversi orientamenti espressi in merito, ha completato i principali criteri di scelta chiarendoli in relazione ai vari casi presi in considerazione.

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

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

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

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

Lo svolgimento delle funzioni di Responsabile in condizioni di indipendenza e di garanzia è stato solo in parte oggetto di disciplina della legge n. 190/2012 con disposizioni che mirano ad impedire una revoca anticipata dall'incarico e, inizialmente, solo con riferimento al caso di coincidenza del Responsabile con il segretario comunale (art. 1, co. 82, della l. n. 190/2012).

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

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

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

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

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

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

Il Responsabile della prevenzione della corruzione ha il dovere di:

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

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.

Vi sono poi altri soggetti che concorrono alla prevenzione della corruzione. Essi sono stati compiutamente indicati nell'Allegato 1 al P.NA. e ulteriormente precisati nell'Aggiornamento 2015 del 28 ottobre 2015 e sono: l'autorità di indirizzo politico, i dirigenti per le aree di rispettiva competenza, gli O.I.V. e gli

altri organismi di controllo interno, l'Ufficio Procedimenti Disciplinari, più in generale tutti i dipendenti dell'amministrazione.

Un ruolo assolutamente rilevante è quello dei dirigenti per il settore di rispettiva competenza. Essi collaborano con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione in fase di mappatura dei processi e valutazione del rischio, in fase di concreta applicazione delle misure di prevenzione e di monitoraggio sullo stato di attuazione del Piano, il tutto mediante il collegamento tra misure anticorruzione e piano degli obiettivi e della performance.

Anche il restante personale dipendente deve, comunque, assicurare il proprio coinvolgimento nella strategia anticorruzione locale, sia partecipando al processo di gestione del rischio, sia osservando le misure contenute nel PTPC.

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 può nominare 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. Il Piano nazionale anticorruzione (PNA)**

A livello centrale, il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) è stato introdotto quale strumento innovativo, concepito come documento duttile e snello in cui recepire a livello nazionale gli indirizzi e gli strumenti più efficaci per la prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni.

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

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

Ancora oggi, il PNA è la cartina di tornasole che le singole amministrazioni utilizzano per la redazione e l’attuazione ciascuna del proprio piano anticorruzione, da concepire e calibrare in base allo specifico contesto funzionale ed operativo dell’ente, ed aggiornare sulla base di un costante monitoraggio dell’efficacia e dei risultati dello stesso.

Ma dopo l’approvazione del PNA del 2013, sono intervenuti molti cambiamenti, con l’introduzione di modifiche significative all’originaria disciplina di cui alla legge n. 190/2012.

In particolare, il decreto legge n. 90 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ha ridisegnato l’ambito dei soggetti e dei ruoli della strategia anticorruzione a livello nazionale, trasferendo all’ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge n. 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica (comma 5 dell’art. 19), incentrando nella stessa il sistema della regolazione e di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione ed attribuendole il compito di predisporre il PNA ed i suoi aggiornamenti.

### **3.1 L’aggiornamento 2015 (determinazione n. 12/2015)**

Il 28 ottobre 2015 l’Autorità ha approvato la determinazione numero 12 di aggiornamento, per il 2015, del Piano nazionale anticorruzione con cui ha inteso fornire indicazioni integrative e chiarimenti rispetto ai contenuti del PNA approvato con la delibera n. 72/2013 sopra ricordata.

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

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

inoltrate dai professionisti delle pubbliche amministrazioni, nello specifico i responsabili anticorruzione.

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

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

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

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

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

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

L'analisi del campione ha evidenziato numerose criticità:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In ultima analisi, con l'aggiornamento del 28 ottobre 2015, l'ANAC ha inteso offrire un supporto operativo atto a consentire alle pubbliche amministrazioni e ai soggetti tenuti all'introduzione di misure di prevenzione della corruzione, di apportare quelle correzioni volte a migliorare l'efficacia complessiva della strategia anticorruzione a livello locale.

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

##### **Soggetti coinvolti.**

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

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione si propone, all'interno di dinamiche organizzative orientate all'efficacia e alla qualità dei servizi, di attuare le disposizioni previste dalla L. n. 190/2012 e dai successivi decreti attuativi, secondo le indicazioni contenute nel PNA approvato dalla C.I.V.I.T. con delibera n.72/2013, e nella determinazione ANAC n. 12 del 28/10/2015 "Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione".

Il Piano di prevenzione della corruzione ha come obiettivi principali quello di ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione, di aumentare la capacità di scoprirli, di creare un contesto sfavorevole alla corruzione, di stabilire interventi organizzativi volti a prevenire il rischio di corruzione.

Il Piano si propone, in particolare, di far emergere con più facilità segnali di eventuali rischi di fatti corruttivi e rendere più stretti i legami tra lavoro, etica e legalità senza i quali non ci può essere sviluppo del territorio; vuol essere pertanto strumento strategico di prevenzione e di repressione di fenomeni corruttivi consentendo agli amministratori e a tutta la struttura dell'Ente di essere più consapevoli dei rischi della corruzione.

Il tutto prevedendo un sistema organico di azioni e misure a carattere organizzativo, specificatamente concepite a presidio del rischio corruttivo ampiamente inteso ed a tutela della trasparenza ed integrità all'interno della propria struttura, adottate in rapporto alle condizioni oggettive dell'amministrazione, .

Il Piano si configura come uno strumento dinamico che pone in atto un processo ciclico con cui mettere a punto strumenti di prevenzione e contrasto tendenti ad essere sempre più mirati ed incisivi, ponendo attenzione alla fattibilità delle azioni previste, sia in termini operativi che finanziari.

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

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

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

L'Autorità ha elaborato diversi *suggerimenti* tendenti ad ampliare *“la più larga condivisione delle misure”* anticorruzione con gli organi di indirizzo politico (ANAC determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015), affinché vi sia piena consapevolezza e condivisione degli obiettivi della lotta alla corruzione e delle misure organizzative necessarie.

A tale scopo, l'ANAC ritiene possa essere utile prevedere una *“doppia approvazione”*: l'adozione di un primo schema di PTPC e, successivamente, l'approvazione del piano in forma definitiva, *suggerendo*, per gli enti territoriali, caratterizzati dalla presenza di due organi di indirizzo politico, uno generale (il Consiglio) ed uno esecutivo (la Giunta), l'approvazione, da parte dell'Assemblea, di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPC, mentre l'organo esecutivo resta competente all'adozione finale.

Ciascuna amministrazione può scegliere, in autonomia, di ottenere il risultato del coinvolgimento degli esponenti politici con modalità alternative a quella indicata dall'ANAC a titolo di suggerimento.

Questo Comune ritiene adeguato allo scopo sopra riportato procedere come segue:

- adozione del piano da parte della giunta; deposito del piano ed invito a tutti i consiglieri comunali a presentare emendamenti/suggerimenti, entro un termine ragionevole; esame degli emendamenti eventualmente pervenuti ed approvazione del documento definitivo da parte della giunta.

#### **4.1. Processo di adozione del PTPC**

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

- a) data e documento di approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo;

- b) individuazione degli attori interni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione;
- c) individuazione degli attori esterni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione
- d) indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano.

## **4.2. Gestione del rischio**

Secondo il PNA del 2013 il Piano anticorruzione contiene:

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

## **4.3. Formazione in tema di anticorruzione**

Secondo gli indirizzi del PNA 2013 il Piano anticorruzione reca:

- a) l'indicazione del collegamento tra formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione;
- b) l'individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione;
- c) l'individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione;
- d) l'indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione;
- e) l'indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione;
- f) la quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione.

#### **4.4. Codici di comportamento**

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

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

#### **4.5. Altre iniziative**

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

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

PTCP, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa.

## 5. La tutela del whistleblower

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

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

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

La norma prevede che il pubblico dipendente che denunci all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, o all'ANAC, ovvero riferisca al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possa “*essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia*”.

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

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

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

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

L'articolo 54-bis del D.lgs. n. 165/2001, inoltre, è stato integrato dal DL n. 90/2014 (convertito dalla legge n. 114/2014): l'art. 31 del DL n. 90/2014 ha individuato l'ANAC quale soggetto destinatario delle segnalazioni, mentre l'art. 19 comma 5 del DL n. 90/2014 ha stabilito che l'ANAC riceva “*notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001*”.

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

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

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

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

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

L'ANAC individua i dipendenti pubblici nei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2 del D.lgs. n. 165/2001, comprendendo sia i dipendenti con rapporto di lavoro di *diritto privato* (art. 2 comma 2 D.lgs. 165/2001), sia i dipendenti con rapporto di lavoro di *diritto pubblico* (art. 3 D.lgs. n. 165/2001) compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti.

Dalla nozione di “*dipendenti pubblici*”, pertanto, sfuggono:

-i dipendenti degli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale e locale, nonché degli enti pubblici economici; per questi l'ANAC ritiene opportuno che le amministrazioni controllanti e vigilanti promuovano da parte dei suddetti enti, eventualmente attraverso il PTPC, l'adozione di misure di tutela analoghe a quelle assicurate ai dipendenti pubblici (determinazione n. 6 del 28.4.2015, Parte IV);

-i collaboratori ed i consulenti delle PA, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, i titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione. L'ANAC rileva l'opportunità che le amministrazioni, nei propri PTPC, introducano anche per tali categorie misure di tutela della riservatezza analoghe a quelle previste per i dipendenti pubblici (determinazione n. 6 del 28.4.2015, Parte V).

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

Le segnalazioni meritevoli di tutela riguardano condotte illecite riferibili a:

-tutti i delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del Codice penale;

-le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, nonché i fatti in cui venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo* e ciò a prescindere dalla rilevanza penale.

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

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

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

Considerato lo spirito della norma, che consiste nell'incentivare la collaborazione di chi lavora nelle amministrazioni per l'emersione dei fenomeni illeciti, ad avviso dell'ANAC non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti denunciati e dell'autore degli stessi.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 6. Anticorruzione e trasparenza

Il 14 marzo 2013, in esecuzione alla delega contenuta nella legge n. 190/2012 (articolo 1 commi 35 e 36), il Governo 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'articolo 1 del D.lgs. n. 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'articolo 1 della legge n. 190/2012, prevede che la trasparenza dell'attività amministrativa costituisca *“livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dall'articolo 117 del Costituzione”*.

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

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

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

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

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

Il responsabile per la trasparenza svolge stabilmente attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni

pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'organismo indipendente di valutazione (o struttura analoga), all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio per i procedimenti disciplinari i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

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

A norma dell'art. 10 del D.lgs. n. 33/2013, ogni amministrazione adotta un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

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

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

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

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

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

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

Pertanto, il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità 2016/2018, dedicato alla misura della Trasparenza, approvato con provvedimento distinto, è riportato nella parte IV del presente documento, come sezione dello stesso.

Nel Programma per la trasparenza devono essere indicati, con chiarezza, le azioni, i flussi informativi attivati o da attivare per dare attuazione agli obblighi generali di pubblicazione di cui al D.lgs. n. 33/2013 e alle misure di trasparenza quali misure specifiche per la prevenzione della corruzione.

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

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

L'Autorità nazionale anticorruzione ha ricordato che gli obblighi di collaborazione col Responsabile per la prevenzione della corruzione rientrano tra i

doveri di comportamento compresi in via generale nel codice “*deontologico*” approvato con il DPR n. 62/2013.

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

In questo Ente, il Segretario generale, già nominato Responsabile della prevenzione della corruzione col menzionato 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.

## **6.1. Trasparenza nelle gare**

A norma del comma 32 dell'articolo 1 della legge n. 190/2012, per ciascuna gara d'appalto le stazioni appaltanti sono tenute a pubblicare nei propri siti web: la struttura proponente; l'oggetto del bando; l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte; l'aggiudicatario; l'importo di aggiudicazione; i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura; l'importo delle somme liquidate.

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

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

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

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

L'AVCP ha fissato le modalità tecniche per pubblicare e trasmettere le suddette informazioni con la deliberazione numero 26 del 22 maggio 2013, provvedendo poi, anno per anno, a confermarle e a ulteriormente precisarle.

## 7. Il titolare del potere sostitutivo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Parte II ANALISI DEL CONTESTO**

### **1. Analisi del contesto**

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

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

#### **1.1. Contesto esterno**

Il Comune di Ortona si estende su una superficie di circa 72 kmq, con una densità abitativa pari a 325,63 (Abitanti/Kmq) nella quale risiedono circa 23.446 abitanti (al 31.12.2015).

Sul territorio sono presenti le seguenti risorse idriche e strade:

##### **RISORSE IDRICHE**

\* Laghi n° 0 \* Fiumi e Torrenti n° 12

##### **STRADE**

\* Statali km. 18,00 \* Provinciali km. 60,00 \* Comunali km.260,00

\* Vicinali km. 50,00 \* Autostrade km. 11,00

#### **Analisi demografica**

L'andamento demografico nel complesso, ma soprattutto il saldo naturale e il riparto per sesso ed età, sono fattori importanti che incidono sulle decisioni del comune, riguardando sia l'erogazione dei servizi che la politica degli investimenti. La dinamica demografica si presenta abbastanza stabile.

<b>ANALISI DEMOGRAFICA</b>	
Popolazione legale censimento 2011	n. 23.425
Popolazione residente al 31 dicembre 2015	
Totale Popolazione n°	<b>23.446</b>
di cui:	
maschi n°	11.320
femmine n°	12.126
nuclei familiari n°	9.675
comunità/convivenze n°	9
Popolazione al 1 gennaio 2015	
Totale Popolazione n°	<b>23.600</b>
Nati nell'anno n°	160
Deceduti nell'anno n°	286
saldo naturale n°	-126
Immigrati nell'anno n°	374
Emigrati nell'anno n°	402
saldo migratorio n°	-28
Tasso di natalità ultimo quinquennio:	Anno Tasso
	2011 0,80%
	2012 0,87%
	2013 0,86%
	2014 0,83%
	2015 0,68 %
Tasso di mortalità ultimo quinquennio:	Anno Tasso
	2011 1,05%
	2012 1,26%
	2013 1,26%
	2014 1,22%
	2015 1,21%

### **Occupazione ed economia insediata**

La brevissima analisi del contesto socio economico è riassumibile nei dati che seguono, forniti dalla Provincia di Chieti, Settore Lavoro:

#### **Occupazione**

	Al 31 dicembre 2013	Al 31 dicembre 2014
Disoccupati	maschi n. 1185 femmine n. 1408 <b>totale n. 2593</b>	maschi n.1337 femmine n. 1534 <b>totale n. 2871</b>
In attesa di prima occupazione	maschi n. 363 femmine n. 784 <b>totale n. 1147</b>	maschi n. 405 femmine n.850 <b>totale n. 1255</b>

## Economia insediata

L'economia insediata sul territorio comunale è caratterizzata dalla prevalenza di attività agricole, come meglio desumibile dai dati riportati nella seguente tabella:

<b>AGRICOLTURA</b> Settori agricolo, pesca, silvicoltura Aziende 828 Addetti 717
<b>ARTIGIANATO</b> Settori tessile, edile, servizi, manifatturiero, Aziende 493 Addetti 1013
<b>INDUSTRIA DATO NON DISPONIBILE</b> Settori Aziende Addetti
<b>COMMERCIO MINUTO E INGROSSO</b> Settori alimentare e non Aziende 551 Addetti 988
<b>TURISMO E AGRITURISMO</b> Settori ristorazione Aziende 154 Addetti 345
<b>TRASPORTI</b> Linee urbane n. 13 linee per un totale di 445.076 Km. Linee extraurbane n. 6 linee

Sul territorio sono presenti, oltre le sopra attività, anche n. 775 attività varie (servizi, imprese non classificate, attività sportive, artistiche, attività sociali, professionali, immobiliari ecc.) con 3.542 addetti.

## Profilo istituzionale

Ortona è sede di diverse istituzioni che rappresentano ed esercitano, a livello locale le funzioni dello Stato (Polizia di Stato, Carabinieri, Capitaneria di Porto, Guardia di Finanza, Corpo Forestale dello Stato, ASL, Agenzia delle Entrate, Tribunale (sezione distaccata di Chieti).

Sul territorio è presente un patrimonio variegato di opportunità di tipo istituzionale, culturale, scolastico, sportivo, che discendono dalla presenza delle entità riportate nelle tabelle che seguono, contenenti le principali informazioni riguardanti le infrastrutture della nostra comunità, nell'attuale consistenza, distinguendo tra immobili, strutture scolastiche, aree pubbliche ed attrezzature offerte alla fruizione della collettività.

<b>Immobili</b>	<b>Numero</b>	<b>Mq</b>
Palazzo Municipale Via Cavour	1	1.090,00
Uffici Comunali Corso Matteotti	1	8.758,00
Palazzo Corvo (sede del Museo Nazionale Tostiano e della Biblioteca Musicale d' Abruzzo)	1	1.042,00
Palazzo Farnese	1	1.460,00

Palazzo di Giustizia Via Tripoli	1	13.169,00
Sede Polizia Municipale Via C. Bernabeo	1	160,00
Polo Eden Corso Garibaldi	1	1.158,00
Complesso monumentale S. Anna (sede anche della Biblioteca comunale e del Museo della Battaglia)	1	8.870,00
Teatro Tosti	1	
Mercato Coperto	1	3.679,00
Casa di riposo "T. Berardi"	1	9.964,00
Castello Aragonese	1	7.890,00

<b>Strutture scolastiche</b>	<b>Numero</b>	<b>Mq</b>
Asilo Nido "A. Gramsci"	1	522
Asilo Nido "Fonte Grande" 1 336	1	336
Complesso scolastico Piazza San Giuseppe	1	11.912
Scuola dell'Infanzia Via Costantinopoli	1	1.321
Scuola dell'Infanzia Villa Caldari	1	1.187
Scuola dell'Infanzia C.da San Nicola	1	251
Scuola dell'Infanzia "Fonte Grande"	1	3.734
Scuola Primaria Villa Caldari	1	2.512
Scuola Primaria C.da Villa Grande	1	203
Scuola Primaria Fonte Grande	1	5.349
Scuola dell'Infanzia Via Gran Sasso	1	1.765
Scuola dell'Infanzia Corso Garibaldi	1	440
Scuola dell'Infanzia Villa San Leonardo	1	163
Scuola primaria P.zza San Francesco	1	6.092
Scuola primaria C.da Villa San Leonardo	1	1.869
Scuola Secondaria di I Grado Via Mazzini	1	11.352
Scuola Secondaria di I Grado L.go Ricciardi	1	5.956

<b>Aree pubbliche</b>	<b>Numero</b>	<b>Mq</b>
Parco giochi Quartiere San Giuseppe	1	1.380,00
Parco giochi Fonte Grande	1	4.567,00
Ex Giardini Orientale Nord	1	15.136,00
Ex Giardini Orientale Sud 1 9.637,00	1	9.637,00

<b>Attrezzature</b>	<b>Numero</b>
Palazzetto dello Sport Capoluogo	1
Palazzetto dello Sport Villa Caldari	1
Impianto sportivo polivalente C.sa Villa Grande	1
Centro Sportivo Villa San Leonardo	1
Stadio Caldari	1
Impianto sportivo Cilenti	1
Campo di calcio Cucullo	1
Bocciodromo C.da Civitaresse	1
Pista minimoto Cucullo	1
Parcheeggio Multipiano Ciavocco	1
Autoparco comunale C.da Cucullo	1
Bagni pubblici Orientale	1
Bagni pubblici Villa Caldari	1
Campi da tennis Via Papa Giovanni XXIII	1
Stadio comunale Via Papa Giovanni XXIII	1
Palazzetto dello Sport Fonte Grande	1
Campi Polivalenti Fonte Grande	1
Campo di calcetto Via Papa Giovanni XXIII	1
Bocciodromo Fonte Grande	1
Canile comunale	1
Bagni pubblici	1

### **Stato dell'ordine e della sicurezza.**

Al fine di delineare un'ampia visuale del contesto in cui vive ed opera il Comune di Ortona, si riporta quanto contenuto nell'ultima "Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata", trasmessa dal Ministro Alfano alla Presidenza della Camera dei deputati il 25 febbraio 2015, e pubblicata sul sito della Camera dei Deputati, relativamente all'intera Provincia di appartenenza, Chieti.

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

D'altra parte, l'aumento degli scambi commerciali ha qualificato l'importanza degli scali portuali di Vasto ed Ortona (CH), divenuti snodi alternativi alle rotte dei traffici di stupefacenti e della tratta di essere umani, grazie anche alla facilità e all'intensità dei collegamenti con i Paesi posti sull'altra sponda dell'Adriatico, naturale sbocco dei Balcani occidentali. La provincia costituisce, inoltre, principale via di facilitazione per i traffici diretti al nord e al sud del Paese.

Si cita al riguardo l'operazione conclusasi il 21 ottobre 2013 che ha consentito l'esecuzione di un'ordinanza di custodia cautelare nei confronti di 71 persone indagate per associazione finalizzata al traffico internazionale di stupefacenti, con l'aggravante della trans-nazionalità, e trasferimento fraudolento di beni; è stata, in tale contesto, comprovata l'esistenza di una sinergia criminale tra soggetti albanesi, bosniaci, kosovari e famiglie rom stanziati nelle province di Chieti e Pescara.

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

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

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

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

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

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

Lo sfruttamento della prostituzione è appannaggio anche di cittadini cinesi.

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

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

Il Comune di Ortona non risulta coinvolto in nessuna delle principali operazioni della Polizia di Stato condotte nella Provincia di Chieti nel periodo di riferimento della relazione di cui sopra, come dall'elenco delle stesse ivi contenuto.

Inoltre, nello specifico, anche attraverso l'analisi dei dati in possesso dell'Ente, si segnala che, sul territorio di questo Comune, non sono mai emersi eventi delittuosi, legati alla criminalità organizzata.

Da quanto sopra, si evince un quadro non particolarmente significativo in relazione ai processi ed ai rischi di corruzione che interessano il presente PTPC.

## **1.2. Contesto interno**

Per l'analisi del contesto interno si ha riguardo agli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione operativa che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruzione. Tale analisi è utile ad evidenziare, da un lato, il sistema delle responsabilità e, dall'altro, il livello di complessità dell'amministrazione.

L'attuale struttura organizzativa è stata approvata con deliberazione della Giunta comunale n. 285 del 30/12/2015, che ha modificato l'organizzazione precedente, come determinata, da ultimo, con deliberazione n. 85 del 29/06/2012.

La struttura organizzativa è articolata in Settori, Unità organizzativa autonoma, Unità Organizzative di secondo e terzo livello.

I Settori sono quattro e precisamente:

- 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.

Detta articolazione della struttura non vuole costituire fonte di rigidità organizzativa ma razionale ed efficace strumento di gestione.

Il Settore costituisce l'unità organizzativa di massimo livello delle macro funzioni omogenee dell'Ente e dispone di un elevato grado di autonomia progettuale ed operativa nell'ambito degli indirizzi della direzione politica dell'Ente, nonché di tutte le risorse e le competenze necessarie al raggiungimento dei risultati, perseguendo il massimo livello di efficienza, di efficacia e di economicità complessiva, a livello di Ente ed è il punto di riferimento per:

- la pianificazione strategica degli interventi e delle attività;
- il coordinamento dei servizi collocati al suo interno;
- il controllo di efficacia sull'impatto delle politiche e degli interventi realizzati, in termini di grado di soddisfacimento dei bisogni.

L'Unità organizzativa autonoma è l'unità organizzativa dotata di autonomia organizzativa ed operativa per l'espletamento di specifiche funzioni non collocate all'interno di un Settore.

L'Unità Organizzativa di secondo livello costituisce un'articolazione del Settore. 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 precise funzioni o specifici interventi per concorrere alla gestione di un'attività organica; svolge le attività istruttorie.

L'Unità Organizzativa di terzo livello costituisce una unità operativa interna alla Unità Organizzativa di secondo livello che gestisce l'intervento in specifici ambiti della materia e ne garantisce l'esecuzione; espleta, inoltre, attività di erogazione di servizi alla collettività.

La struttura organizzativa prevede che a capo di ciascun settore sia preposto un dirigente, a capo di ciascuna Unità Organizzativa di secondo livello siano preposti titolari di posizione organizzativa o di alte professionalità, a capo dell'Unità Organizzativa Autonoma del Servizio di Polizia Locale Comunale sia preposto un titolare di posizione organizzativa.

Con riferimento ai profili di cui sopra, la dotazione organica effettiva, ad oggi, prevede:

n. 4 dirigenti;

n.12 dipendenti titolari di posizione organizzativa.

### **1.3. Mappatura dei processi**

La prima fase del processo di gestione del rischio comporta la individuazione dei processi amministrativi, o di parti di essi, riconducibili alle Aree a rischio di corruzione come individuate nel presente Piano.

Per processo si intende un insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (input del processo) in un prodotto (output del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente).

Il processo che si svolge nell'ambito di un'amministrazione può esso solo portare al risultato finale o porsi come parte o fase di un processo complesso.

La mappatura dei processi è un modo "*razionale*" di individuare e rappresentare tutte le attività dell'ente per fini diversi. In questa sede, essa assume carattere strumentale a fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi.

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

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

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

Pertanto, è pressoché materialmente impossibile provvedere alla completa stesura della mappatura di tutti i processi dell'ente in un lasso di tempo tanto ristretto. Come ammesso dalla stessa Autorità, "*in condizioni di particolare difficoltà organizzativa, adeguatamente motivata la mappatura dei processi può essere realizzata al massimo entro il 2017*".

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

Si precisa che l'aggiornamento 2015 al PNA ha introdotto una nuova denominazione delle aree di rischio precedentemente definite obbligatorie, oggi "generali". Inoltre, le ha incrementate dei seguenti ambiti di attività:

- gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio

- controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni
- incarichi e nomine
- affari legali e contenzioso.

Nello stesso Aggiornamento, è stata prevista, altresì, l'individuazione di ulteriori aree, dette "Aree di Rischio Specifiche", diverse in base alle caratteristiche tipologiche delle singole amministrazioni.

A titolo esemplificativo, per gli enti locali sono state indicate quelle concernenti lo smaltimento dei rifiuti e la pianificazione urbanistica.

Ciascuna amministrazione, quindi, con riferimento alle "attività a rischio" richiamate nel comma 16 della legge 190/2012, deve avviare, al proprio interno, la definizione delle aree e dei processi in esse contenuti, avendo cura, affinché ciò sia l'esito di un processo più ampio (che in casi eccezionali può anche concludersi in due anni), che siano coinvolte tutte le strutture e tutti i livelli dell'ente, benché in modo diverso.

Con la riorganizzazione effettuata con deliberazione della Giunta comunale n. 285/2015, sono stati meglio puntualizzati i principali procedimenti in riferimento alle competenze specifiche dei quattro settori in cui è articolata la struttura dell'Ente stesso. Secondo l'ANAC i concetti di processo e di procedimento non sono incompatibili.

Si è provveduto, quindi, ad ampliare l'analisi dei processi rispetto a quelli già contemplati nel Piano triennale 2015/2017, appartenenti sia alle aree di rischio "generali", composte come sopra precisato, che a quelle "specifiche", come successivamente introdotti dall'Aggiornamento 2015, nei limiti consentiti dalle scadenze temporali sopra riportate.

Ciò secondo una logica di interpretazione dell'elaborazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione non come un'attività una tantum, ma al contrario come un processo di miglioramento continuo, nell'ambito del quale la definizione delle strategie e delle misure di prevenzione è oggetto di un costante affinamento, in relazione al feedback derivante dall'attuazione dei precedenti Piani e all'evoluzione del contesto esterno ed interno. In altri termini, la strategia di prevenzione della corruzione è improntata ad un potenziamento graduale del sistema preventivo, tenuto conto che l'efficacia degli interventi dipende in gran parte dalla diffusione della consapevolezza sull'importanza di promuovere l'integrità e dal concreto impegno di tutti gli attori coinvolti.

## **2. Processo di adozione del PTPC**

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

Il presente Piano, redatto dal Responsabile per la prevenzione della corruzione, come sopra individuato e nominato, è stato adottato dalla Giunta comunale con deliberazione n. \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_, depositato, con invito a tutti i consiglieri, a presentare emendamenti/suggerimenti, entro il termine di dieci giorni. E' stato poi approvato dalla Giunta in via definitiva, previo esame degli emendamenti pervenuti.

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

Oltre al Responsabile per la prevenzione della corruzione, Dott.ssa Mariella Colaiezzi, Responsabile anche per la Trasparenza, hanno partecipato alla stesura del Piano i signori Dirigenti Dott. Giovanni De Marinis, Dott. Alberto De Francesco, Ing. Nicola Pasquini, Dott. Domenico Galanti.

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

Sono stati coinvolti nella stesura del Piano, i cittadini, le organizzazioni sindacali, le associazioni dei consumatori e degli utenti, le altre associazioni o forme di organizzazioni rappresentative di particolari interessi, gli ordini professionali e imprenditoriali, i portatori di interessi diffusi e, in generale, tutti i soggetti che operano per conto del Comune e/o che fruiscono delle attività e dei servizi prestati dal Comune di Ortona, mediante la pubblicazione, in data 4 gennaio 2016, di apposito avviso, con invito a presentare proposte e osservazioni in merito all'aggiornamento dello stesso.

Nel previsto termine del 15 gennaio 2016, non sono pervenute proposte e osservazioni di alcun tipo.

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

Il Piano sarà pubblicato sul sito istituzionale, link dalla homepage "Amministrazione trasparente" nella sezione "Altri contenuti - Corruzione", a tempo indeterminato.

Inoltre il Piano sarà pubblicizzato nel sito Internet del Comune e segnalato a ciascun dipendente.

### **3. Gestione del rischio**

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

Per ogni ripartizione organizzativa dell'Ente, sono ritenute "aree di rischio", quali attività a più elevato rischio di corruzione, le singole attività, i processi ed i procedimenti riconducibili alle macro **AREE** seguenti, di cui alla mappatura effettuata ai fini del presente Piano, con le risultanze avanti evidenziate:

##### **AREE DI RISCHIO GENERALI:**

###### **AREA A:**

###### **Acquisizione e progressione del personale**

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

###### **AREA B:**

**Contratti pubblici** (così rinominata, giusto quanto disposto dall'Aggiornamento 2015 più volte citato, Parte speciale – Approfondimenti), rispetto alla precedente denominazione "Affidamento di lavori, servizi e forniture):

Redazione ed aggiornamento del programma triennale opere pubbliche; Individuazione istituto per affidamento; Affidamento mediante procedura aperta o ristretta di lavori, servizi e forniture; Affidamento diretto in economia di lavori, servizi e forniture; Definizione di criteri di partecipazione; Valutazione delle offerte; Varianti in corso di esecuzione del contratto; Nomina del collaudatore.

###### **AREA C:**

###### **Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario**

Permesso di costruire, Permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica, S.C.I.A. edilizia, Pratiche anagrafiche, Occupazioni di suolo pubblico, Autorizzazioni ex articoli 68 e 69 del TULPS; Concessione di posteggi mercatali; Servizi per disabili; Servizi per adulti in difficoltà.

###### **AREA D:**

###### **Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario**

Concessioni ed erogazioni di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere

#### **AREA E:**

##### **Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio**

Gestione ordinaria delle entrate di bilancio; Gestione ordinaria delle spese di bilancio.

#### **AREA F:**

##### **Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni**

Accertamenti e verifiche dei tributi locali; Accertamenti con adesione dei tributi locali; Gestione delle sanzioni per violazione al Codice della Strada.

#### **AREE DI RISCHIO SPECIFICHE**

#### **AREA G:**

##### **Pianificazione urbanistica**

Pianificazione urbanistica

Per quanto riguarda lo smaltimento dei rifiuti, i cui relativi processi rientrano nelle aree di rischio specifiche di cui all'Aggiornamento 2015, si precisa che il servizio è svolto dalla società partecipata "Ortona Ambiente srl". La mappatura è prevista entro il 2017.

Stessa tempistica è prevista per i processi delle "Aree di rischio generali" di nuova elencazione in Aggiornamento 2015 "Incarichi e nomine" e "Affari legali e contenzioso".

In riferimento al comunicato del Presidente dell'ANAC del 22 gennaio 2016 ad oggetto "Misure di prevenzione della corruzione nella gestione dei contratti finanziati con fondi PAC", si evidenzia che questo Ente non è beneficiario dei fondi del Programma nazionale Servizi di cura all'Infanzia e agli Anziani, autosufficienti', che si colloca nell'ambito del Piano d'azione Coesione (Pac), essendo le risorse stanziare destinate alle 4 regioni ricomprese nell'obiettivo europeo "Convergenza": Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

### **3.2. Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio**

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

## A. L'identificazione del rischio

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

Richiede che, per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati i possibili rischi di corruzione che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi e avere conseguenze sull'amministrazione. E'una fase cruciale, perché un evento rischioso che non venga identificato in questa fase non viene considerato nelle fasi successive, con conseguente compromissione dell'attuazione di una strategia di prevenzione della corruzione efficace.

I rischi di corruzione sono fatti emergere considerando il contesto esterno ed interno all'amministrazione, prendendo in considerazione il più ampio numero possibile di fonti informative e 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;
- valutando i passati procedimenti giudiziari e disciplinari che hanno interessato l'amministrazione;
- applicando i criteri descritti nell'Allegato 5 del PNA: discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo, economico e di immagine.

## B. L'analisi del rischio

Il modello adottato per la pesatura del rischio è coerente con quello suggerito dal Piano Nazionale Anticorruzione. L'approccio prevede che un rischio sia analizzato secondo due dimensioni: la **probabilità di accadimento**, cioè la stima di quanto è probabile che il rischio si manifesti in quel processo e l'**impatto dell'accadimento**, cioè la stima dell'entità del danno - materiale o di immagine - connesso all'eventualità che il rischio si concretizzi.

L'**indice di rischio** si ottiene moltiplicando tra loro questa due variabili

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),

indicando l'utilità di considerare, a tal uopo, anche l'individuazione e la comprensione delle cause degli eventi rischiosi, cioè le circostanze che favoriscono il verificarsi dell'evento.

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

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

- a) mancanza di controlli;
- b) mancanza di trasparenza;
- c) eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- d) esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- e) scarsa responsabilizzazione interna;
- f) inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- g) inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- h) mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

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

Secondo l'Allegato 5 del PNA del 2013, gli indici (o pesi, o punteggi) per misurare il valore della "*probabilità*" che il rischio di 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.

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

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

La media finale rappresenta la “*stima della probabilità*”.

## **B2. Stima del valore dell’impatto**

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

L’Allegato 5 del PNA, propone indici (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 della 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**

La combinazione tra la probabilità e l’impatto permette di individuare il livello di esposizione al rischio per ciascun processo e di procedere alla “*ponderazione*”, che è, praticamente, la formulazione di una sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico “*livello di rischio*”.

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

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

#### **D. Il trattamento**

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

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

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

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

- a) *la trasparenza*, che, come già precisato, costituisce oggetto del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità quale “*sezione*” del PTPC; gli adempimenti per la trasparenza possono essere misure obbligatorie o ulteriori; le misure ulteriori di trasparenza sono indicate nel PTTI, come definito dalla delibera CIVIT 50/2013;
- b) *l’informatizzazione dei processi* che consente, per tutte le attività dell’amministrazione, la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce quindi il rischio di “*blocchi*” non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;
- c) *l’accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo di dati, documenti e procedimenti* che consente l’apertura dell’amministrazione verso l’esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull’attività da parte dell’utenza;
- d) *il monitoraggio sul rispetto dei termini* procedurali per far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

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

- formazione
- codice di comportamento
- altre iniziative.

#### **4. Formazione in tema di anticorruzione**

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

La L. 190/2012 e il PNA attribuiscono alla formazione un ruolo cruciale ai fini della prevenzione di fenomeni corruttivi e di episodi di cattiva amministrazione.

Attraverso la formazione viene, infatti, veicolata a tutti i dipendenti della pubblica amministrazione la conoscenza e la condivisione degli strumenti di prevenzione.

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

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

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

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

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

Occorre ricordare che l'ente è assoggettato al limite di spesa per la formazione fissato dall'articolo 6 comma 13 del DL n. 78/2010, per il quale:

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

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

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

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

Ove possibile, la formazione è strutturata su due livelli:

- *livello generale*, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);

- *livello specifico*, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

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

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

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

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

#### **4.4. Indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione**

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

#### **4.5. Indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione**

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

A questi potranno essere aggiunti seminari di formazione *online*, in remoto.

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

Non meno di tre ore annue per ciascun dipendente come individuato al punto 4.2.

## **5. Codice di comportamento**

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

L'articolo 54 del decreto legislativo n. 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 n. 62/2013 recante il suddetto Codice di comportamento.

Il comma 3 dell'articolo 54 del decreto legislativo n. 165/2001, dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento "*con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione*".

Con avviso pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente in data 31.12.2013, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione, ha avviato il procedimento per la definizione del Codice di comportamento dell'Ente, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione.

Chiunque fosse stato interessato alla definizione del Codice avrebbe potuto presentare osservazioni e suggerimenti entro il 15.01.2014.

Non sono pervenuti osservazioni e suggerimenti.

L'OIV, in data 30.01.2014, ha espresso il proprio parere favorevole in merito al Codice di comportamento che, in via definitiva, è stato approvato dalla Giunta comunale in data 31.01.2014 con deliberazione n. 18.

Occorre dare compiuto seguito a quanto previsto in detto Codice in merito alla predisposizione e/o modifica degli schemi tipo di incarico, contratto, bando, inserendo la condizione dell'osservanza del *Codici di comportamento* per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i titolari di organi, per il personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'amministrazione, nonché prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal codice.

Il Codice è stato pubblicato sul sito istituzionale dell'Amministrazione, in "Amministrazione Trasparente", sezione "Disposizioni Generali", sottosezione "Atti Generali".

### **5.2. Meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di**

## **comportamento.**

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

*“Il responsabile della struttura, se non ha qualifica dirigenziale ovvero se la sanzione da applicare è più grave di quelle di cui al comma 1, primo periodo, trasmette gli atti, entro cinque giorni dalla notizia del fatto, all'ufficio individuato ai sensi del comma 4, dandone contestuale comunicazione all'interessato”.*

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

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

## **6. Altre iniziative**

### **6.1. Indicazione dei criteri di rotazione del personale**

Nel rispetto della continuità dell'azione amministrativa, il D.Lgs. n. 165/2001 e la L. n. 190/2012 (art. 1, comma 5, lettera b ) introducono, come una delle misure di prevenzione del rischio di importanza cruciale, anche la rotazione di dirigenti e funzionari con funzioni di responsabilità che operano nelle aree maggiormente esposte a rischio di corruzione.

L'alternanza nelle posizioni con maggiori responsabilità decisionali riduce la probabilità che si verifichino situazioni di privilegio, accordi di collusione o, più semplicemente, relazioni particolari tra personale dell'amministrazione e utenti o fornitori.

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

La norma sopra citata testualmente dispone che i dirigenti *“provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione, svolte nell'uffici a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva”.*

Dunque, in tutti i servizi dell'Ente, si provvederà all'assegnazione ad altro servizio del dipendente nei confronti del quale siano stati avviati procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

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

Il personale del Comune di Ortona in servizio, la cui entità numerica ha subito, soprattutto nel corso degli ultimi anni, una notevole contrazione, è caratterizzato da professionalità specifica, non fungibile, con conseguente rigidità della sua utilizzazione, in tutti i settori. Tale rigidità è accentuata anche dalla circostanza che una larga parte di tale personale ha caratteristiche anagrafiche e di servizio simili, di prossimità al collocamento al riposo, con conseguente difficoltà ad approcciarsi a percorsi formativi organici per l'accollo di compiti e responsabilità diversi da quelli attinenti ai propri titoli di studio e all'attività lavorativa già svolta.

La formazione stessa, inoltre, non è sufficiente a creare competenze trasversali e professionalità utilizzabili in diversi settori. Anche i Dirigenti, proprio per le carenze di risorse umane già ricordate, non possono dedicare tempo sufficiente per la formazione dei colleghi.

Manca la possibilità di portare avanti una formazione specialistica di tipo continuativo ed un'attività preparatoria di affiancamento che potrebbero consentire la realizzazione della rotazione.

Per i motivi sopra esposti, l'Ente ritiene di non potere attuare, al momento, la misura della rotazione del personale addetto alle aree a rischio.

Si ricorda, inoltre, che la Legge di Stabilità per il 2016, Legge 28 dicembre 2015, n. 208 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato", pubblicata nella Gazzetta ufficiale del 30 dicembre 2015 ed entrata in vigore il 1 gennaio 2016, all'art. 1, comma 221, prevede espressamente, con riferimento agli incarichi dirigenziali, che "Per la medesima finalità (cioè allo scopo di garantire la maggior flessibilità della figura dirigenziale e nonché il corretto funzionamento degli uffici), non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 6 novembre 2012, n.190, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale".

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

Sistematicamente in tutti i contratti futuri dell'ente si intende escludere il ricorso all'arbitrato (esclusione della *clausola compromissoria* ai sensi dell'articolo 241 comma 1-bis del decreto legislativo n. 163/2006 e smi).

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

L'ente aveva disciplinato, nel "Regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi – Dotazione organica", le condizioni e le procedure per il conferimento di incarichi e per il rilascio dell'autorizzazione a rivestire incarichi extra-ufficio, ai dipendenti comunali, ai sensi dell'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001 e dell'articolo 60 del DPR 3/1957, prima che la legge n. 190/2012 apportasse modifiche ed integrazioni al suddetto articolo.

Ai sensi dell'art. 53, comma 3-bis, del D.Lgs. n. 165/2001, introdotto dall'art. 1, comma 42, della legge n. 190/2012, nonché dell'Intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata Governo - Regioni - Enti Locali (verbale n. 79 del 24/07/2013), visto, in particolare quanto indicato al punto 6, è necessario provvedere ad apportare al menzionato regolamento le modifiche necessarie per aggiornare la disciplina per lo svolgimento degli incarichi di cui trattasi o ad approvare un testo specifico distinto dal regolamento già in essere.

Inoltre, l'ente intende intraprendere adeguate iniziative per dare conoscenza al personale della materia di che trattasi e delle conseguenze scaturenti dalla violazione della relativa disciplina, nonché dell'obbligo di astensione, delle conseguenze scaturenti dalla sua violazione e dei comportamenti da seguire in caso di conflitto di interesse.

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

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

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

Nel caso di sussistenza della situazione di incompatibilità al momento del conferimento dell'incarico, la stessa deve essere rimossa prima del conferimento. Nel caso in cui tale situazione di incompatibilità emerga nel corso del rapporto, il responsabile della prevenzione della corruzione contesta la circostanza

all'interessato ai sensi degli artt. 15 e 19 del D.lgs. n. 39 del 2013 e vigila affinché siano prese le misure conseguenti.

### **6.5. Definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto (*pantouflage-revolving doors*)**

La legge n. 190/2012 ha integrato l'articolo 53 del decreto legislativo n. 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 preconstituersi 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.

Si provvederà ad acquisire da ogni contraente e appaltatore dell'ente, all'atto della stipulazione del contratto una dichiarazione, 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.

Inoltre, si provvederà, nei contratti di assunzione del personale e negli atti di incarico ad inserire la clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto con il Comune nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente o incaricato cessato dal servizio. Alla cessazione del rapporto ciascun Dirigente deve segnalare ai dipendenti o incaricati cessati che negli ultimi tre anni abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto del Comune, la disciplina contenuta nell'art. 53, comma 16 *ter*, del D.Lgs. n. 165/2013 o nell'art. 21 del D.Lgs. n.39/2013.

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

La legge n. 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 n. 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.

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.

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

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

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

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

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

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

La norma prevede che il pubblico dipendente che denunci all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, o all'ANAC, ovvero riferisca al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possa *“essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia”*.

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

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

Il PNA impone alle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 1 comma 2 del d.lgs. n. 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).

Così recitano i paragrafi B.12.1, B.12.2 e B.12.3 dell'Allegato 1 del PNA 2013:

***“B.12.1 - Anonimato.***

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

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

*Per quanto riguarda lo specifico contesto del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante può essere rivelata all'autorità disciplinare e all'inculpato 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”.*

Con la determinazione n. 6 del 28/04/2015 ad oggetto “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*)”, l’A.N.A.C. ha fornito un utile strumento di riferimento per tutte le amministrazioni tenute ad applicare l’art. 54-bis del D. Lgs. n. 165/2001.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione con circolare prot. n. 35452 del 30 dicembre 2015 ha definito le modalità operative per l’attuazione della misura, che si riportano nel presente Piano, al fine di rimuovere i fattori che possono ostacolare o disincentivare il ricorso all’istituto, come eventuali dubbi e

incertezze nel dipendente su come effettuare le segnalazioni, nonché di fugare i timori di ritorsioni o discriminazioni conseguenti alla segnalazione stessa, fornendo chiare indicazioni operative circa l'oggetto della segnalazione, il suo contenuto, i suoi destinatari e le forme di tutela previste nei confronti del "segnalante" ( o *whistleblower* ).

La tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti e fatti di *mala gestio* di cui venga a conoscenza nello svolgimento della propria attività lavorativa rappresenta una delle modalità di lotta alla corruzione, da realizzarsi attraverso una protezione effettiva ed efficace che eviti al segnalante l'esposizione a misure discriminatorie. L'espressione *whistleblower*, letteralmente "suonatore di fischiotto", ripresa dai paesi anglosassoni, sta ad indicare il dipendente che segnala tali irregolarità, *whistleblowing* sta ad indicare detta segnalazione.

### **Oggetto della segnalazione**

Non esiste una lista tassativa di ciò che può costituire oggetto della segnalazione. Essa può riguardare comportamenti, rischi, reati o irregolarità consumati o tentati a danno dell'interesse pubblico. Dunque, rilevano non solo l'intera gamma dei reati contro la pubblica amministrazione, ma anche le situazioni in cui si riscontri l'abuso da parte di un soggetto, del potere a lui affidato, al fine di ottenere vantaggi privati, nonché i fatti in cui, prescindendo dalla rilevanza penale, emerga un cattivo funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.

In particolare, la segnalazione può riguardare azioni od omissioni, commesse o tentate, che siano

- Penalmente rilevanti;
- Poste in essere in violazione dei Codici di Comportamento o di altre disposizioni aziendali sanzionabili in via disciplinare;
- Suscettibili di arrecare un pregiudizio patrimoniale al Comune di Ortona o ad altro ente pubblico;
- Suscettibili di arrecare un danno all'immagine dell'Amministrazione, alla salute e sicurezza di utenti e cittadini o arrecare danno all'ambiente.

La segnalazione deve riguardare situazioni di cui il soggetto sia venuto a conoscenza in ragione del suo rapporto di lavoro, anche in modo casuale. Non può riguardare, invece, doglianze di carattere personale del segnalante o rivendicazioni/istanze che rientrano nella disciplina del rapporto di lavoro, o rapporti con il superiore gerarchico o con i colleghi, per le quali occorre fare riferimento alle forme di tutela previste dall'ordinamento giuridico.

In caso di trasferimento, comando, distacco (o situazioni analoghe) del dipendente presso altra pubblica amministrazione, questi può riferire anche di fatti accaduti in un'amministrazione diversa da quella in cui presta servizio al momento della

segnalazione. In questo caso, l'ente che riceve la segnalazione la inoltra all'amministrazione a cui i fatti si riferiscono, secondo criteri e modalità stabilite da quest'ultima o all'A.N.A.C..

Non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti denunciati, essendo sufficiente che lo ritenga, in base alle proprie conoscenze, altamente probabile. Pertanto, non sono meritevoli di tutela le segnalazioni fondate su sospetti o voci, anche per evitare inutili e dispendiose attività ispettive interne.

Resta ferma la distinta disciplina prevista dal codice penale e dal codice di procedura penale in materia di obbligo di denuncia di fatti di corruzione.

### **Contenuto della segnalazione**

La segnalazione deve contenere tutti gli elementi utili a consentire agli uffici competenti di procedere alle dovute verifiche, a riscontro della fondatezza dei fatti oggetto della segnalazione e, in particolare:

- le generalità del soggetto che effettua la segnalazione;
- la chiara e completa descrizione dei fatti;
- se conosciute, le circostanze di tempo e di luogo in cui sono stati commessi;
- l'autore dei fatti (indicando i dati anagrafici, se conosciuti, e, in caso contrario, ogni altro elemento utile all'identificazione);
- l'indicazione di eventuali altri soggetti a conoscenza dei fatti e/o in grado di riferire sui medesimi;
- l'indicazione di eventuali documenti e/o ogni altra informazione utili per il riscontro della fondatezza dei fatti esposti.

In calce alla segnalazione deve essere apposta l'indicazione di luogo e data e la firma del segnalante.

Le segnalazioni anonime, cioè prive di elementi che consentano di identificare il loro autore non verranno prese in considerazione nell'ambito delle procedure volte a tutelare il dipendente pubblico che segnala illeciti.

La segnalazione deve essere prodotta sull'apposito **MODULO PER LA SEGNALAZIONE DI CONDOTTE ILLECITE**, reperibile sul sito web comunale, in Amministrazione trasparente, sezione Altri contenuti – Corruzione “whistleblowing”.

### **Destinatari della segnalazione e modalità di invio**

La segnalazione deve essere indirizzata al Responsabile della Prevenzione della Corruzione, utilizzando l'apposito modulo, pubblicato sul sito web comunale. Nel

caso in cui le segnalazioni riguardino il Responsabile della Prevenzione della Corruzione, gli interessati possono inviare le stesse direttamente all’A.N.A.C..

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione provvederà alla protocollazione delle segnalazioni in arrivo, in via riservata, e alla tenuta del relativo registro.

La segnalazione può essere presentata con le seguenti modalità:

- a) Mediante invio all’indirizzo di posta elettronica del Responsabile della Prevenzione della Corruzione del Comune di Ortona: [m.colaiezzi@comuneortona.ch.it](mailto:m.colaiezzi@comuneortona.ch.it);
- b) A mezzo del servizio postale, indirizzata al Responsabile della Prevenzione della Corruzione del Comune di Ortona; per garantire la riservatezza, è necessario che la segnalazione venga inserita in una busta chiusa che rechi all’esterno la dicitura “Riservata/personale”;
- c) Verbalmente, mediante dichiarazione rilasciata al Responsabile della Prevenzione della Corruzione del Comune di Ortona, Segretario generale, e da questi riportata a verbale.

#### **Attività di verifica della fondatezza della segnalazione**

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione verifica la fondatezza delle circostanze rappresentate nella segnalazione attraverso ogni attività che si ritiene opportuna, compresa l’audizione personale del segnalante e di eventuali altri soggetti che, a suo giudizio, possono riferire sui fatti segnalati, nel rispetto dei principi di imparzialità e riservatezza.

Nella attività di gestione e verifica della fondatezza della segnalazione, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione può avvalersi di un gruppo di lavoro dedicato, i cui componenti devono essere identificati con apposito atto organizzativo, nonché della collaborazione delle strutture comunali, in ragione delle specifiche competenze, e, all’occorrenza, degli organi di controllo esterni al Comune, quali la Guardia di Finanza, il Comando dei Carabinieri, l’Agenzia delle Entrate, la Polizia di Stato.

Nel caso in cui, completata l’attività di verifica, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione ravvisi elementi di non manifesta infondatezza del fatto, provvederà, in relazione ai profili di illiceità riscontrati, e sempre garantendo la tutela della riservatezza del segnalante, a:

- a) inviare la documentazione all’Autorità giudiziaria o alla Corte dei Conti;
- b) comunicare l’esito dell’accertamento al Dirigente responsabile del settore di appartenenza dell’autore della violazione accertata, per i provvedimenti di competenza, ivi inclusi i provvedimenti disciplinari, se sussistono i presupposti per l’azione disciplinare.

c) comunicare l'esito dell'accertamento alla Giunta Comunale e al Consiglio Comunale, per le ulteriori eventuali azioni che si rendano necessarie a tutela del Comune.

### **Forme di tutela del segnalante**

Le misure di protezione del dipendente pubblico che segnala illeciti, secondo il PNA, il presente Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione del Comune di Ortona e l'art. 54-bis del D. Lgs. n. 165/2001, si possono riassumere sinteticamente nelle seguenti misure:

- La tutela della riservatezza dell'identità del segnalante;
- Il divieto di discriminazione nei confronti del *whistleblower*;
- La previsione che la denuncia è sottratta al diritto di accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n.241, e successive modificazioni, fatta esclusione delle ipotesi eccezionali descritte nel comma 2 del nuovo art. 54 bis d.lgs. n. 165/ 2001 in caso di necessità di rivelare l'identità del denunciante.

Ad eccezione dei casi in cui sia configurabile una responsabilità a titolo di calunnia e di diffamazione ai sensi delle disposizioni del codice penale o dell'art. 2043 del codice civile e delle ipotesi in cui l'anonimato non è opponibile per legge (per es. indagini penali, tributarie o amministrative, ispezioni di organi di controllo), l'identità del *whistleblower* viene protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione e non può essere rivelata senza il suo espresso consenso. Tutti coloro che ricevono o sono coinvolti nella gestione delle segnalazioni, sono tenuti a tutelare la riservatezza di tale informazione.

La violazione dell'obbligo di riservatezza è fonte di responsabilità disciplinare.

Per quanto riguarda, in particolare, l'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante può essere rivelata all'autorità disciplinare e all'incolpato solo se vi sia il consenso espresso del segnalante e la contestazione dell'addebito risulti fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante risulti assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato, sempre che tale circostanza venga da quest'ultimo dedotta e comprovata in sede di audizione o mediante la presentazione di memorie difensive.

Nei confronti del dipendente che effettua una segnalazione ai sensi della presente procedura, non è consentita né tollerata alcuna forma di ritorsione o misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla segnalazione stessa.

Per misure discriminatorie si intendono le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che incida negativamente sulla sfera lavorativa del dipendente.

Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver segnalato un illecito:

-deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione:

- al Responsabile della Prevenzione della Corruzione, il quale, valutata la sussistenza degli elementi, segnala l'ipotesi di discriminazione al dirigente del settore di appartenenza del dipendente autore della presunta discriminazione, che valuterà 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 autore della discriminazione e all'UPD per gli accertamenti e i provvedimenti di competenza;
- all'ufficio contenzioso e alla Giunta comunale per l'eventuale valutazione della sussistenza degli estremi per l'esercizio dell'azione di risarcimento per lesione dell'immagine della pubblica amministrazione;
- al Dipartimento della Funzione Pubblica;

-può dare notizia dell'avvenuta discriminazione:

- all'organizzazione sindacale a cui aderisce o ad una delle organizzazioni sindacali rappresentative nel comparto presenti nell'amministrazione;
- al C.U.G.

La segnalazione è sottratta al diritto di accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge n. 241/1990 e s.m.i..

Il documento, quindi, 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. 241/1990 e s.m.i.

### **Responsabilità del *whistleblower* (segnalante)**

La presente procedura lascia impregiudicata la responsabilità penale e disciplinare del *whistleblower* nell'ipotesi di segnalazione calunniosa o diffamatoria ai sensi del codice penale e dell'art. 2043 del codice civile.

Sono, altresì, fonte di responsabilità, in sede disciplinare e nelle altre competenti sedi, eventuali forme di abuso della presente misura, quali le segnalazioni manifestamente opportunistiche e/o effettuate al solo scopo di danneggiare il denunciato e ogni altra ipotesi di utilizzo improprio o di intenzionale strumentalizzazione dell'istituto oggetto della presente procedura.

## **6.8. Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti**

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

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

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

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

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

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

#### **MISURA:**

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

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

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. La L. 190/2012 è intervenuta sulla questione relativa alla tempistica procedimentale e, considerata l'inerzia delle amministrazioni nel provvedere quale elemento potenzialmente sintomatico di corruzione e illegalità, ha rafforzato l'obbligo in capo agli enti di monitorare il rispetto dei termini, previsti da leggi o regolamenti, per la conclusione dei procedimenti e di eliminare tempestivamente le anomalie riscontrate. Il sistema di monitoraggio del rispetto dei suddetti termini è prioritaria misura anticorruzione prevista dal PNA. L'Allegato I del PNA del 2013 riporta, tra le misure di carattere trasversale, il monitoraggio sul rispetto dei termini procedimentali: "attraverso il monitoraggio emergono eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi".

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

#### **MISURA:**

Questa misura relativa al monitoraggio sul rispetto dei tempi procedurali incontra, però, nell'Ente difficoltà applicative e criticità in quanto l'Ente non è dotato, per la quasi totalità dei procedimenti, di un software in grado di supportare gli Uffici in questa attività di calcolo che oggettivamente comporta un concreto aggravio per tutti i Servizi dell'Ente.

Ai fini di un coordinamento con la programmazione strategica dell'Ente, nel Piano Dettagliato degli Obiettivi e della Performance 2016-2018, saranno assegnati obiettivi di implementazione del numero dei procedimenti monitorati.

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

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

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

Sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere, sono elargiti alle condizioni e secondo la disciplina vigente nell'Ente.

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

I concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del decreto legislativo n. 165/2001 e delle norme interne vigenti tempo per tempo vigenti.

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

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

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

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

### **6.14. Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile**

In conformità al PNA del 2013 (pagina 52), l'ente intende pianificare l'attivazione di 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.

### **6.15. Coordinamento sistematico fra il Piano della Performance, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC), il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (PTTI) e la Strategicità della comune azione.**

In considerazione della rilevanza strategica dell'attività di prevenzione e contrasto della corruzione, le attività ed i modelli operativi del Piano Anticorruzione sono inseriti nella programmazione strategica ed operativa definita in via generale dal Piano Dettagliato degli Obiettivi e della Performance del Comune, in qualità di obiettivi e di indicatori per la prevenzione del fenomeno della corruzione.

Ai fini dell'integrazione e del coordinamento del ciclo della performance con gli strumenti e i processi relativi alla qualità dei servizi, alla trasparenza, all'integrità

e in generale alla prevenzione dell'anticorruzione, sulla base delle previsioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione, questo Ente individuerà per il 2016, obiettivi da assegnare ai Dirigenti, responsabili degli adempimenti previsti nel PTPC e nel PTTI.

## Parte III – ANALISI DEL RISCHIO

### 1. Analisi del rischio

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

E' riportata, in calce al presente Piano, il Registro del Rischio, con l'elencazione esemplificativa dei possibili eventi rischiosi che possono verificarsi nello svolgimento delle attività mappate, per la maggior parte come individuate nel PAN 2013 e dell'Aggiornamento 2013 di cui alla determinazione dell'ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015.

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, “*generali*” e “*specifiche*”:

#### **AREE DI RISCHIO GENERALI:**

##### **AREA A:**

###### **Acquisizione e progressione del personale**

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

##### **AREA B:**

**Contratti pubblici** (così rinominata, giusto quanto disposto dall'Aggiornamento 2015 più volte citato, Parte speciale – Approfondimenti), rispetto alla precedente denominazione “Affidamento di lavori, servizi e forniture”):

Redazione ed aggiornamento del programma triennale opere pubbliche; Individuazione istituto per affidamento; Affidamento mediante procedura aperta o ristretta di lavori, servizi e forniture; Affidamento diretto in economia di lavori, servizi e forniture; Definizione di criteri di partecipazione; Valutazione delle offerte; Varianti in corso di esecuzione del contratto; Nomina del collaudatore.

##### **AREA C:**

###### **Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario**

Permesso di costruire, Permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica, S.C.I.A. edilizia, Pratiche anagrafiche, Occupazioni di suolo pubblico, Autorizzazioni ex articoli 68 e 69 del TULPS; Concessione di posteggi mercatali; Servizi per disabili; Servizi per adulti in difficoltà.

##### **AREA D:**

## **Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario**

Concessioni ed erogazioni di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere

### **AREA E:**

#### **Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio**

Gestione ordinaria delle entrate di bilancio; Gestione ordinaria delle spese di bilancio.

### **AREA F:**

#### **Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni**

Accertamenti e verifiche dei tributi locali; Accertamenti con adesione dei tributi locali; Gestione delle sanzioni per violazione al Codice della Strada.

## **AREE DI RISCHIO SPECIFICHE**

### **AREA G:**

#### **Pianificazione urbanistica**

Pianificazione urbanistica

Come già indicato in parte II, punto 3.1, si precisa che:

- per quanto riguarda lo smaltimento dei rifiuti, i cui relativi processi rientrano nelle aree di rischio specifiche di cui all'Aggiornamento 2015, il servizio è svolto dalla società partecipata "Ortona Ambiente srl". La mappatura è prevista entro il 2017.
- la stessa tempistica è prevista per i processi delle "Aree di rischio generali" di nuova elencazione in Aggiornamento 2015 "Incarichi e nomine" e "Affari legali e contenzioso";
- in riferimento al comunicato del Presidente dell'ANAC del 22 gennaio 2016 ad oggetto "Misure di prevenzione della corruzione nella gestione dei contratti finanziati con fondi PAC", si evidenzia che questo Ente non è beneficiario dei fondi del Programma nazionale Servizi di cura all'Infanzia e agli Anziani, autosufficienti, che si colloca nell'ambito del Piano d'azione Coesione (Pac), essendo le risorse stanziare destinate alle 4 regioni ricomprese nell'obiettivo europeo "Convergenza": Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

La metodologia applicata per svolgere la valutazione del rischio è compiutamente descritta nella Parte II, Capitolo 3 “*Gestione del rischio*”, paragrafo 3.2.

La valutazione si sviluppa attraverso le seguenti fasi:

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

Applicando la suddetta metodologia sono state analizzate le n. 27 attività riferibili alle macro aree di rischio A – G, elencate nella tabella che segue.

**Nelle schede di valutazione del rischio di tutte le attività analizzate allegate** sono riportati i valori attribuiti a ciascun criterio per la valutazione della probabilità e la valutazione dell'impatto. La moltiplicazione dei due valori determina la “*valutazione del rischio*” connesso all'attività.

I risultati sono riassunti nella seguente tabella 1 precisando che, per alcune attività già esaminate negli anni 2014 - 2015, si è proceduto, in alcuni casi, a qualche modifica della valutazione complessiva del rischio.

TABELLA 1

n. scheda	Area di rischio	Attività o processo	Probabilità (P)	Impatto (I)	Rischio (P x I)
1	A	Concorso per l'assunzione di personale	2,50	1,50	<b>3,75</b>
2	A	Progressione di carriera del personale	1,66	1,50	<b>2,49</b>
3	A	Selezione per l'affidamento di un incarico professionale	3,16	1,50	<b>4,74</b>
4	B	Redazione ed aggiornamento programma triennale opere pubbliche	3,33	1,50	<b>4,99</b>
5	B	Individuazione istituto per l'affidamento	3,33	1,50	<b>4,99</b>
6	B	Affidamento mediante procedura aperta o ristretta di lavori, servizi, forniture	3,16	1,50	<b>4,74</b>

7	B	Affidamento diretto di lavori, servizi o forniture	3,16	1,50	<b>4,74</b>
8	B	Definizione criteri di partecipazione	3,83	1,50	<b>5,74</b>
9	B	Valutazione delle offerte	3,16	1,50	<b>4,74</b>
10	B	Varianti in corso di esecuzione del contratto	2,83	1,50	<b>4,24</b>
11	B	Nomina del collaudatore	2,66	1,50	<b>3,99</b>
12	C	Permesso di costruire	2,50	1,50	<b>3,75</b>
13	C	Permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica	2,50	1,50	<b>3,75</b>
14	C	S.C.I.A. edilizia	2,33	1,25	<b>2,91</b>
15	C	Pratiche anagrafiche	2,00	1,00	<b>2,00</b>
16	C	Occupazioni di suolo pubblico	2,33	1,25	<b>2,91</b>
17	C	Autorizzazioni ex artt. 68 e 69 del T.U.L.P.S.	2,16	1,25	<b>2,70</b>
18	C	Concessione di posteggi mercatali	2,50	1,25	<b>3,12</b>
19	C	Servizi per adulti in difficoltà	3,16	1,25	<b>3,95</b>
20	C	Servizi per disabili	3,16	1,25	<b>3,95</b>
21	D	Concessioni ed erogazioni di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere	2,33	1,50	<b>3,49</b>
22	E	Gestione ordinaria delle entrate di bilancio	2,16	1,00	<b>2,16</b>
23	E	Gestione ordinaria delle spese di bilancio	3,33	1,25	<b>4,16</b>
24	F	Accertamenti e verifiche dei tributi locali	2,33	1,50	<b>3,49</b>
25	F	Accertamenti con adesione dei tributi locali	2,33	1,50	<b>3,49</b>
26	F	Gestione delle sanzioni per violazioni al Codice della Strada	2,16	1,25	<b>2,70</b>
27	G	Pianificazione urbanistica	3,33	1,50	<b>4,99</b>

Sono allegate al presente PTPC, sotto la lettera A, le schede di valutazione del rischio delle attività analizzate, numerate da 1 a 27.

Nella tabella 2 che segue si procede alla **ponderazione del rischio** classificando le attività in ordine decrescente rispetto ai valori di “rischio” stimati.

TABELLA 2

n. scheda	Area di rischio	Attività o processo	Probabilità (P)	Impatto (I)	Rischio (P x I)
8	B	Definizione criteri di partecipazione	3,83	1,50	<b>5,74</b>
4	B	Redazione ed aggiornamento programma triennale opere pubbliche	3,33	1,50	<b>4,99</b>
5	B	Individuazione istituto per l'affidamento	3,33	1,50	<b>4,99</b>
27	G	Pianificazione urbanistica	3,33	1,50	<b>4,99</b>
3	A	Selezione per l'affidamento di un incarico professionale	3,16	1,50	<b>4,74</b>
6	B	Affidamento mediante procedura aperta o ristretta di lavori, servizi, forniture	3,16	1,50	<b>4,74</b>
7	B	Affidamento diretto di lavori, servizi o forniture	3,16	1,50	<b>4,74</b>
9	B	Valutazione delle offerte	3,16	1,50	<b>4,74</b>
10	B	Varianti in corso di esecuzione del contratto	2,83	1,50	<b>4,24</b>
23	E	Gestione ordinaria delle spese di bilancio	3,33	1,25	<b>4,16</b>
11	B	Nomina del collaudatore	2,66	1,50	<b>3,99</b>
19	C	Servizi per adulti in difficoltà	3,16	1,25	<b>3,95</b>
20	C	Servizi per disabili	3,16	1,25	<b>3,95</b>
1	A	Concorso per l'assunzione di personale	2,50	1,50	<b>3,75</b>
12	C	Permesso di costruire	2,50	1,50	<b>3,75</b>
13	C	Permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica	2,50	1,50	<b>3,75</b>
21	D	Concessioni ed erogazioni di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere	2,33	1,50	<b>3,49</b>
24	F	Accertamenti e verifiche dei tributi locali	2,33	1,50	<b>3,49</b>

25	F	Accertamenti con adesione dei tributi locali	2,33	1,50	<b>3,49</b>
18	C	Concessione di posteggi mercatali	2,50	1,25	<b>3,12</b>
14	C	S.C.I.A. edilizia	2,33	1,25	<b>2,91</b>
16	C	Occupazioni di suolo pubblico	2,33	1,25	<b>2,91</b>
17	C	Autorizzazioni ex artt. 68 e 69 del T.U.L.P.S.	2,16	1,25	<b>2,70</b>
26	F	Gestione delle sanzioni per violazioni al Codice della Strada	2,16	1,25	<b>2,70</b>
2	A	Progressione di carriera del personale	1,66	1,50	<b>2,49</b>
22	E	Gestione ordinaria delle entrate di bilancio	2,16	1,00	<b>2,16</b>
15	C	Pratiche anagrafiche	2,00	1,00	<b>2,00</b>

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

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

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

*obbligatorie;*

*ulteriori.*

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

Sono tutte *misure obbligatorie* quelle previste nella Parte II del presente piano (capitoli 4, 5 e 6) come ivi riportato, oltre alle misure per la trasparenza contemplate nel PTTI, in parte IV del presente documento quale sezione dello stesso, e alle misure contenute nel Codice di Comportamento dei dipendenti del Comune di Ortona, in dettaglio sopra ricordato.

Dette misure sono riepilogate come di seguito:

1. criteri di rotazione del personale;
2. ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione;
3. disciplina degli incarichi e delle attività non consentite ai pubblici dipendenti;
4. direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento e verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità;
5. verifica del rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto di lavoro;

6. direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici;
7. adozione di misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower);
8. predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti;
9. monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti;
10. monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti e indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici;
11. iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere;
12. iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale;
13. iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPC, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa;
14. azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile.
15. Coordinamento sistematico fra il Piano della Performance, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC), il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (PTTI).Strategicità della comune azione.

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

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. Sono previste *Misure ulteriori*, come dalla Tabella di seguito riportata, solo per alcuni processi mappati, in base ad una logica di integrazione della cultura dell'anticorruzione con ogni altra azione di miglioramento organizzativo.

Eventuali modifiche alle misure ulteriori possono essere compiute dal responsabile della prevenzione, con il coinvolgimento dei dirigenti per i settori di competenza e l'eventuale supporto dell'OIV.

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'intero processo di gestione del rischio, come delineato nel Presente Piano.

### MISURE ULTERIORI

<i>Numero d'ordine del processo</i>	<i>Processo</i>	<i>Determinazione del livello di rischio</i>	<i>Misure di prevenzione ulteriori</i>
5	Individuazione dell'istituto per l'affidamento	4,99	Motivazione nella determina a contrarre in ordine sia alla scelta della procedura sia alla tipologia contrattuale (es appalto o concessione)
7	Affidamento diretto in economia dell'esecuzione di lavori servizi e forniture ex	4,74	Dare conto nella determina di impegno di spesa della avvenuta verifica della congruità del prezzo offerto, dell'adozione di un tendenziale criterio di rotazione e del possesso dei requisiti di idoneità generale, professionale, tecnico-professionale ed economico-finanziaria della ditta affidataria
8	Definizione criteri di partecipazione	5,74	Obbligo di comunicazione al RPC di gare in cui sia stata presentata una sola offerta.
10	Varianti in corso di esecuzione del contratto	4,24	Comunicazione al RPC dell'assolvimento dell'obbligo di comunicazione delle varianti all'ANAC
12	Permesso di costruire	3,75	Utilizzo di procedura formalizzata idonea a garantire la tracciabilità delle istanze, la cronologia di presentazione e di trattamento
13	Permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica	3,75	Utilizzo di procedura formalizzata idonea a garantire la tracciabilità delle istanze, la cronologia di presentazione e di trattamento
19	Servizi per adulti in difficoltà	3,95	Pubblicazione sul sito istituzionale dell'elenco di atti e documenti necessari per l'adesione alle iniziative Controlli a campione di situazioni riguardo il possesso dei requisiti dichiarati
20	Sevizi per disabili	3,95	Pubblicazione sul sito istituzionale dell'elenco di atti e documenti necessari per l'adesione alle iniziative Controlli a campione di situazioni riguardo il possesso dei requisiti dichiarati

## **REGISTRO DEL RISCHIO**

### **ELENCO RISCHI POTENZIALI**

#### **AREA A – Acquisizione e progressione del personale** (da scheda Allegato A1 a scheda Allegato A3)

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

#### **AREA B – Contratti pubblici** (da scheda Allegato A4 a scheda Allegato A11)

1. definizione di un fabbisogno di opere pubbliche non rispondente a criteri di efficienza, efficacia economicità, ma alla volontà di premiare interessi particolari;
2. abuso delle disposizioni che prevedono la possibilità per i privati di partecipare all'attività di programmazione al fine di avvantaggiarli nelle fasi successive;
3. nomina di RP in rapporto di contiguità con imprese concorrenti o privi di requisiti idonei e adeguati ad assicurarne la terzietà e l'indipendenza;
4. fuga di notizie circa le procedure di gara ancora non pubblicate che anticipano solo ad alcuni operatori economici la volontà di bandire determinate gare o i contenuti della documentazione di gara;
5. nomina di commissari di gara in conflitto di interessi o privi dei requisiti necessari al fine di pilotare l'aggiudicazione della gara;
6. alterazione o omissione dei controlli e delle verifiche del possesso dei requisiti o dei presupposti dichiarati dalle ditte al fine di favorire un aggiudicatario privo dei requisiti;

7. violazione delle norme poste a tutela della trasparenza della procedura al fine di evitare o ritardare la proposizione di ricorsi da parte di soggetti esclusi e non aggiudicatari;
8. definizione dei requisiti di accesso alla gara e, in particolare, dei requisiti tecnico-economici dei concorrenti al fine di favorire un'impresa (es.: clausole dei bandi che stabiliscono requisiti di qualificazione);
9. uso distorto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire un'impresa;
10. disomogeneità nella valutazione;
11. utilizzo della procedura negoziata e abuso dell'affidamento diretto al di fuori dei casi previsti dalla legge al fine di favorire un'impresa;
12. ammissione di varianti in corso di esecuzione del contratto per consentire all'appaltatore di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara o di conseguire extra guadagni;
13. elusione delle regole di affidamento degli appalti, mediante l'improprio utilizzo del modello procedurale dell'affidamento delle concessioni al fine di agevolare un particolare soggetto;
14. abusivo ricorso alle varianti al fine di favorire l'appaltatore;
15. attribuzione dell'incarico del collaudo a soggetti compiacenti per ottenere il certificato di collaudo pur in assenza di requisiti;
16. mancata denuncia di difformità o vizi dell'opera

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

(da scheda Allegato A12 a scheda Allegato A20)

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

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

(scheda Allegato A21)

1. riconoscimento indebito di benefici economici a cittadini non in possesso dei requisiti di legge o regolamento al fine di agevolare determinati soggetti;
2. uso di falsa documentazione per agevolare taluni soggetti nell'accesso a fondi comunitari;
3. scarsa trasparenza;
4. scarso o mancato controllo del possesso dei requisiti o dei presupposti dichiarati dai richiedenti;
5. disomogeneità nella valutazione dell'accogliibilità dei richiedenti
6. scarso o mancato controllo al fine di agevolare determinati soggetti;

**AREA E - Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio**

(da scheda Allegato A22 a scheda Allegato A23)

1. Disomogeneità delle valutazioni
2. Non rispetto delle scadenze temporali.

**AREA F - Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni**

(da scheda Allegato A24 a scheda Allegato A26)

1. inosservanza delle regole procedurali per la notificazione di verbali di contravvenzioni al fine di agevolare determinati soggetti;
2. omesso recupero forzoso del credito;
3. riconoscimento indebito dell'esenzione dal pagamento di tasse e tributi comunali al fine di agevolare determinati soggetti;
4. scarso o mancato controllo al fine di agevolare determinati soggetti;
5. omesso o ritardato accertamento dell'illecito;
6. abuso di discrezionalità;

**AREA G - Pianificazione urbanistica**

(scheda Allegato A27)

1. errata valutazione del pubblico interesse nell'ambito della pianificazione urbanistica;
2. trattamento non omogeneo di richieste di variante del piano urbanistico.

**Parte IV – PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E  
L'INTEGRITA' 2016/2017**

approvato con deliberazione della Giunta comunale con deliberazione n. \_\_\_\_\_  
del \_\_\_\_\_

(Sezione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2016/2018)



# COMUNE di ORTONA

Medaglia d'oro al valor civile

Provincia di Chieti

## **PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITA'**

**2016/2018**

**PROGRAMMA TRIENNALE  
PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITA' 2016/2018**

**INDICE**

**PREMESSA**

**Introduzione**

Organizzazione e funzioni dell'amministrazione

**1. Le principali novità**

**2. Procedimento di elaborazione e adozione del Programma**

2.1 – Obiettivi strategici in materia di trasparenza e integrità

2.2 – Il collegamento con il Piano della performance e il Piano anticorruzione

2.3 – Uffici coinvolti per l'individuazione dei contenuti del Programma

2.4 - Modalità di coinvolgimento degli stakeholder

2.5 – Termini e modalità di adozione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità

**3. Iniziative di comunicazione della trasparenza**

3.1 – Iniziative e strumenti di comunicazione per la diffusione dei contenuti del Programma e dei dati;

3.2 – Organizzazione delle Giornate della trasparenza

**4. Processo di attuazione del Programma**

4.1 Responsabili della trasmissione dei dati

4.2 Responsabile della pubblicazione dati e dell'aggiornamento dati

4.3 Referenti per la trasparenza

4.4 Misure organizzative

4.5 Strumenti e tecniche di rilevazione dell'utilizzo dei dati della sezione "Amministrazione trasparente"

**5. Accesso civico**

**6. Altri dati pubblicati**

## **PREMESSA**

### **1. Premessa**

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

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

La legge è entrata in vigore il 28 novembre 2012.

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

Si segnala, in particolare, la Convenzione dell’Organizzazione della Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall’Assemblea generale dell’O.N.U. il 31 ottobre 2013 con la risoluzione numero 58/4.

Convenzione sottoscritta dallo Stato italiano il 9 dicembre 2013 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 (Organizzazione Internazionale per lo sviluppo e la cooperazione economica), 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 nazionali.

La completa, piena ed assoluta trasparenza dell’attività amministrativa è lo strumento principale che il legislatore italiano ha individuato per contrastare il dilagante e sistemico fenomeno della corruzione.

Tanto che secondo la legge n. 190/2012, la trasparenza costituisce “livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione” (comma 15 dell’articolo 1 della legge 190/2012).

I commi 35 e 36, dell'articolo 1 della legge n. 190/2012, hanno delegato il governo ad emanare "un decreto legislativo per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni vigenti, ovvero mediante la previsione di nuove forme di pubblicità". Il Governo ha esercitato la delega approvando il decreto legislativo 14 marzo 2013 numero 33 di "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni" (pubblicato in GURI 5 aprile 2013 numero 80).

Ad oggi, il notevole sforzo imposto alle amministrazioni pubbliche per applicare le misure dell'ampio quadro preventivo definito dalla normativa anticorruzione, di cui la trasparenza, come già evidenziato, è uno dei pilastri portanti, ha indotto il legislatore a prevedere "un tagliando", ad ormai tre anni dall'entrata in vigore della L. n. 190/2012 e più di due anni da quella del D. Lgs n. 33/2013, nell'ambito dell'articolato processo di riforma della Pubblica Amministrazione disegnato dalla Legge 7 agosto 2015 n. 124 (nota come "Riforma Madia").

Detta Legge n. 124/2014 conteneva un numero considerevole di deleghe in favore del Governo affinché questo legiferasse, nei successivi 12-18 mesi, su numerosi aspetti della pubblica amministrazione italiana. Il Consiglio dei Ministri ha approvato, in data 20 gennaio 2016, in esame preliminare, tra gli altri, un decreto delegato relativo alla revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Pertanto, all'entrata in vigore di disposizioni normative modificative dell'attuale disciplina in materia di trasparenza, l'Ente provvederà ad adeguarvisi secondo il dettato di legge.

## **2. La trasparenza**

Per "trasparenza" si intende l'accessibilità totale alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni (articolo 1 del decreto legislativo 33/2013).

Scopo della trasparenza è quello di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Ciò allo scopo di contrastare e circoscrivere la dilagante, ed apparentemente inarrestabile, corruzione del sistema amministrativo dell'apparato burocratico dello stato e degli enti territoriali. Corruzione che il Presidente della Corte dei conti nel 2013 ha definito "sistemica".

Nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, la trasparenza concorre ad attuare il principio democratico ed i principi costituzionali d'uguaglianza,

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.

La trasparenza è assicurata attraverso la “pubblicazione” (art. 2 comma 2 decreto legislativo n. 33/2013).

Questa consiste nella pubblicazione, nei siti web istituzionali, di documenti, informazioni, dati su organizzazione e attività delle pubbliche amministrazioni. Alla pubblicazione corrisponde il diritto di chiunque di accedere alle informazioni direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione.

I documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli.

La pubblicazione consente la diffusione, l'indicizzazione, la rintracciabilità dei dati con motori di ricerca web e il loro riutilizzo (art. 4 co. 1 decreto legislativo 33/2013).

Documenti e informazioni devono essere pubblicati in formato di tipo aperto ai sensi dell'articolo 68 del CAD (decreto legislativo 82/2005). Inoltre è necessario garantire la qualità delle informazioni, assicurandone integrità, aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità e conformità ai documenti originali.

Dati e informazioni sono pubblicati per cinque anni computati dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui vige l'obbligo di pubblicazione. Se gli atti producono effetti per un periodo superiore a cinque anni, devono rimanere pubblicati sino a quando rimangono efficaci. Allo scadere del termine i dati sono comunque conservati e resi disponibili all'interno di distinte sezioni di “archivio” nel sito web.

Il nuovo assetto normativo riordina e semplifica i numerosi adempimenti già in vigore, a partire da quelli oggetto del D.Lgs. n. 150/2009, ma soprattutto fornisce un quadro giuridico utile a costruire un sistema di trasparenza effettivo e costantemente aggiornato.

I precetti in tema di trasparenza vanno letti integralmente con quelli di cui alla citata Legge 6 novembre 2012, n. 190, finalizzati a promuovere metodologie e comportamenti organizzativi che implementino le strategie anticorruzione, rispetto alle quali la trasparenza rappresenta presupposto indefettibile.

La correlazione tra l'integrità e la trasparenza è principio imprescindibile: maggiore è il grado di visibilità di comportamenti, procedimenti e prassi, minore è la possibilità che gli stessi rispondano alle strategie dell'illegalità.

La Legge n. 190/2012 ha consolidato la relazione tra la trasparenza e l'integrità soprattutto all'art.1, comma 9, lett. f, dove si specifica che il Piano di prevenzione

deve “individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge”.

Per le ragioni fin qui espresse è di tutta evidenza di come l'attuazione puntuale dei doveri di trasparenza divenga oggi elemento essenziale e parte integrante di ogni procedimento amministrativo e coinvolga direttamente ogni ufficio dell'amministrazione, al fine di rendere l'intera attività dell'ente conoscibile e valutabile dagli organi preposti e, non ultimo, dalla cittadinanza. Infatti, lo strumento principale di cui dispongono i cittadini per verificare che il comportamento nell'amministrazione della cosa pubblica sia effettivamente esplicativo dei principi di buon andamento e imparzialità della Pubblica Amministrazione è costituito dalla pubblicità dei dati e delle informazioni su organizzazione e servizi erogati.

La trasparenza, così amplificata, si erge a diritto per i cittadini e costituisce stimolo per le pubbliche amministrazioni ad adottare norme e comportamenti etici e irreprensibili sui quali deve fondarsi l'*agere* amministrativo.

Nel quadro sopra esposto, il D.Lgs. n.33/2013, con gli articoli 10 e 11, comma 1, ha esteso a tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D. legislativo 30.03.2001 n. 165 e, quindi, anche agli enti locali, l'obbligo di adottare e aggiornare annualmente il “Programma triennale per la trasparenza e l'integrità”, allo scopo di individuare le azioni concrete attraverso cui i precetti legislativi in materia di trasparenza trovino attuazione.

Nel decreto è specificato che le misure del Programma triennale della trasparenza e dell'integrità sono collegate al Piano triennale della prevenzione della corruzione e che, a tal fine, il Programma costituisce, di norma, una sezione di detto Piano. Proprio a tal fine, secondo l'articolo 10 del decreto legislativo n. 33/2013 il Programma Triennale per la Trasparenza e l'integrità è di norma *una sezione* del piano anticorruzione.

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

Pertanto, il presente Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità 2016/2018, dedicato alla misura della Trasparenza, approvato con provvedimento distinto, è riportato nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2016/2018, come sezione dello stesso.

Inoltre, gli obiettivi fissati dal programma devono integrarsi con il Piano della Performance.

Il presente Programma è redatto ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs. 33/2013 e in conformità alla Delibera CIVIT (oggi A.N.A.C. Autorità Nazionale Anticorruzione) n. 50/2013 “Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016” e i relativi allegati, con particolare riferimento alle errata-corrige pubblicate in data 24 settembre 2013.

.

## **Introduzione**

### **Organizzazione e funzioni dell'amministrazione**

Con il presente Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, il Comune di Ortona prosegue nell'attuazione del principio di trasparenza di cui all'art. 11 del D. Lgs. n. 150/2009, sostituito dal D. Lgs. 14.03.2013 n. 33, che, sulla base della delega contenuta nella Legge n. 190/2012 (detta anticorruzione), ha fatto della trasparenza uno dei pilastri portanti delle politiche di prevenzione della corruzione.

Dunque, il presente Programma deve considerarsi atto integrativo del più generale Piano triennale di prevenzione della corruzione, nel quale, come sopra già specificato, è inserito, quale sezione.

L'attuale struttura organizzativa è stata approvata con deliberazione della Giunta comunale n. 285 del 30/12/2015, che ha modificato l'organizzazione precedente, come determinata, da ultimo, con deliberazione n. 85 del 29/06/2012.

La struttura organizzativa è articolata in Settori, Unità organizzativa autonoma, Unità Organizzative di secondo e terzo livello. Essa prevede un Segretario.

I Settori sono quattro e precisamente:

- 5) Settore Affari generali e Servizi demografici;
- 6) Settore Servizi finanziari e Risorse umane;
- 7) Settore Attività tecniche e produttive;
- 8) Settore Servizi sociali, culturali e tempo libero.

Detta articolazione della struttura non vuole costituire fonte di rigidità organizzativa ma razionale ed efficace strumento di gestione.

Il Settore costituisce l'unità organizzativa di massimo livello delle macro funzioni omogenee dell'Ente e dispone di un elevato grado di autonomia progettuale ed operativa nell'ambito degli indirizzi della direzione politica dell'Ente, nonché di tutte le risorse e le competenze necessarie al raggiungimento dei risultati, perseguendo il massimo livello di efficienza, di efficacia e di economicità complessiva, a livello di Ente ed è il punto di riferimento per:

- la pianificazione strategica degli interventi e delle attività;
- il coordinamento dei servizi collocati al suo interno;
- il controllo di efficacia sull'impatto delle politiche e degli interventi realizzati, in termini di grado di soddisfacimento dei bisogni.

L'Unità organizzativa autonoma è l'unità organizzativa dotata di autonomia organizzativa ed operativa per l'espletamento di specifiche funzioni non collocate all'interno di un Settore.

L'Unità Organizzativa di secondo livello costituisce un'articolazione del Settore. 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 precise funzioni o specifici interventi per concorrere alla gestione di un'attività organica; svolge le attività istruttorie.

L'Unità Organizzativa di terzo livello costituisce una unità operativa interna alla Unità Organizzativa di secondo livello che gestisce l'intervento in specifici ambiti della materia e ne garantisce l'esecuzione; espleta, inoltre, attività di erogazione di servizi alla collettività.

La struttura organizzativa prevede che a capo di ciascun settore sia preposto un dirigente, a capo di ciascuna Unità Organizzativa di secondo livello siano preposti titolari di posizione organizzativa o di alte professionalità, a capo dell'Unità Organizzativa Autonoma del Servizio di Polizia Locale Comunale sia preposto un titolare di posizione organizzativa.

Con riferimento ai profili di cui sopra, la dotazione organica effettiva, ad oggi, prevede n. 4 dirigenti preposti ai Settori sopra specificati e n.12 dipendenti titolari di posizione organizzativa.

In merito alla responsabilità, adozione e aggiornamento del Programma, si prevede quanto segue.

Il Programma triennale della trasparenza ed integrità e i relativi aggiornamenti, viene adottato dall'organo di indirizzo politico amministrativo.

Il Responsabile della Trasparenza, con decreto del Sindaco n. 30 del 25.09.2013, è stato individuato nel Segretario Comunale con il compito di:

- Curare il procedimento di elaborazione e di aggiornamento del Programma triennale della trasparenza ed integrità.
- Controllare e assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico;
- Verificare l'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate,
- Segnalare agli organi preposti individuati dalla Legge il mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

I referenti per la Trasparenza sono individuati nei Dirigenti dei Settori Affari generali e servizi demografici, Servizi finanziari e risorse umane, Attività tecniche e produttive, Servizi sociali, culturali e tempo libero i quali:

- adempiono agli obblighi di pubblicazione nella apposita sezione dei dati relativi ai servizi assegnati al proprio Settore come meglio descritto nell'allegato A.
- garantiscono l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità delle informazioni pubblicate.

Nell'allegato «A» al presente Programma sono presentati tutti gli obblighi di pubblicazione, organizzati in sezioni corrispondenti alle sezioni del sito «Amministrazione trasparente» previste dal D.Lgs. 33/2013. Per ciascuna sottosezione viene specificato il Responsabile che detiene i relativi dati ed informazioni. Il Responsabile individuato è responsabile ed assicura la

completezza delle informazioni da pubblicare e la tempestività della pubblicazione.

Gli altri soggetti ed autorità che intervengono nel processo di attuazione della trasparenza sono l'O.I.V. e l'A.N.A.C. (ex CIVIT), secondo le rispettive competenze di seguito indicate.

L'OIV ha il compito di verificare l'attuazione degli obblighi di trasparenza anche per valutare la performance - organizzativa e individuale - del Responsabile per la trasparenza e dei dirigenti responsabili dei dati.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) è stata individuata nella soppressa Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT).

I compiti assegnati all'ANAC in tema di trasparenza sono i seguenti:

1. controlla l'adempimento degli obblighi di pubblicazione;
2. esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti;
3. ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dalla normativa, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza;
4. controlla l'operato dei Responsabili per la trasparenza a cui può chiedere il rendiconto del controllo svolto;
5. può chiedere all'OIV ulteriori informazioni sul controllo dell'esatto adempimento degli obblighi di trasparenza;
6. può avvalersi delle banche dati, istituite presso il Dipartimento della funzione pubblica, per il monitoraggio degli adempimenti di pubblicazione;
7. in relazione alla loro gravità, segnala i casi di inadempimento o di adempimento parziale all'ufficio disciplinare della PA;
8. nei casi più gravi, segnala gli inadempimenti ai vertici politici, agli OIV e alla Corte dei conti e rende pubblici i relativi provvedimenti;
9. controlla e rende noti i casi di omessa pubblicazione delle informazioni relativi ai componenti degli organi politici (art. 14).

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:

10. riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001;
11. 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;

12. 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.

## 1 Le Principali novità

Il D.Lgs. n. 33/2013, quale strumento di riordino della materia disciplinata da disposizioni eterogenee, è intervenuto ad armonizzare il complesso normativo intervenuto e stratificatosi negli anni. I principali elementi di novità rispetto al precedente assetto generale della materia sono riconducibili a:

- Riordino dei fondamentali obblighi di pubblicazione;
- Definizione dei ruoli, delle responsabilità e dei processi in capo alle pubbliche Amministrazioni e agli organi di controllo;
- Introduzione del nuovo istituto dell' accesso civico quale diritto riconosciuto a chiunque di richiedere documenti, informazioni e dati obbligatoriamente conoscibili qualora non siano stati pubblicati;
- Integrazione fra gli elementi relativi alla performance e quelli relativi alla trasparenza.

Ma soprattutto il D. Lgs. n. 33/2013 ha cambiato il significato e la prospettiva che la trasparenza assume: non più e non solo come strumento attraverso il quale si consente la conoscenza delle scelte e degli aspetti organizzativi che presiedono all'attività amministrativa ma disponibilità e apertura totale del patrimonio di un'amministrazione a favore di tutti i soggetti sociali che di quei dati devono poter disporre per utilizzarli secondo le proprie esigenze.

Di qui la previsione legislativa di mettere a disposizione i dati in formato *open data*.

La pubblicazione deve consentire la diffusione, l'indicizzazione, la rintracciabilità dei dati con motori di ricerca web e il loro libero riutilizzo e per tale ultimo motivo, documenti e informazioni devono essere pubblicati in formato di tipo aperto ai sensi dell'articolo 68 del CAD (D. Lgs. n. 82/2005). Inoltre, è necessario garantire la qualità delle informazioni, assicurandone: integrità, aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità e conformità ai documenti originali.

Con provvedimento n. 243 del 15.5.2014, il Garante per la protezione dei dati personali ha approvato le nuove "Linee guida in materia di dati personali", proprio in conseguenza dell'approvazione del D.Lgs. n. 33/2013, in materia di trasparenza e riservatezza e di riutilizzo dei dati.

Il Garante ha precisato che appartengono al *genus* dei dati personali:

*i dati identificativi*: dati personali che permettono l'identificazione diretta dell'interessato (art. 4 co. 1 lett. c) del d.lgs. 196/2003);

*i dati sensibili*: dati personali idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale (art. 4 co. 1 lett. d) del d.lgs. 196/2003);

*i cd. dati ultrasensibili*: dati sensibili idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale (art. 4 co. 1 lett. d) del d.lgs. 196/2003);

*i dati giudiziari*: dati personali idonei a rivelare provvedimenti di cui all'art. 3 co. 1, lettere da a) a o) e da r) a u), del DPR 14 novembre 2002 n. 313 in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato

e dei relativi carichi pendenti, o la qualità di imputato o di indagato ai sensi degli articoli 60 e 61 del Codice di procedura penale (art. 4 co. 1 lett. e) del d.lgs. 196/2003).

La pubblica amministrazione può legittimamente diffondere dati personali, che non siano sensibili, ultrasensibili e giudiziari, quando ciò sia ammesso da una norma di legge o di regolamento (art. 19 del d.lgs. 196/2003) e, in ogni caso, nel rispetto dei principi generali di pertinenza e non eccedenza.

Il trattamento dei dati sensibili, ultrasensibili e giudiziari, normato dagli articoli 20 e 21 del d.lgs. 196/2003, soggiace a limitazioni ancor più stringenti data la natura delle informazioni da tutelare.

I principi e la disciplina di protezione dei dati personali devono essere rispettati anche nell'attività di pubblicazione di dati sul web per finalità di trasparenza.

In merito, si rappresenta che "*dato personale*" è "qualunque informazione relativa a persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale" (art. 4, comma 1, lett. b, del d.lgs. 196/2003).

Inoltre, la "diffusione" di dati personali, ossia "il dare conoscenza dei dati personali a soggetti indeterminati, in qualunque forma, anche mediante la loro messa a disposizione o consultazione" (art. 4, comma 1, lett. m, d.lgs. 196/2003) da parte dei "soggetti pubblici" è ammessa unicamente quando la stessa è prevista da una specifica norma di legge o di regolamento (art. 19, comma 3).

Pertanto, in relazione all'operazione di diffusione, occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali informazioni, atti e documenti amministrativi (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verifichino che la normativa in materia di trasparenza preveda tale obbligo (artt. 4, comma 1, lett. m, 19, comma 3 e 22, comma 11, del d.lgs. 196/2003).

Laddove l'amministrazione riscontri l'esistenza di un obbligo normativo che impone la pubblicazione dell'atto o del documento nel proprio sito web istituzionale è necessario selezionare i dati personali da inserire in tali atti e documenti, verificando, caso per caso, se ricorrono i presupposti per l'oscuramento di determinate informazioni.

I soggetti pubblici, infatti, in conformità ai principi di protezione dei dati, sono tenuti a ridurre al minimo l'utilizzazione di dati personali e di dati identificativi ed evitare il relativo trattamento quando le finalità perseguite nei singoli casi possono essere realizzate mediante dati anonimi o altre modalità che permettano di identificare l'interessato solo in caso di necessità (cd. "principio di necessità" di cui all'art. 3, comma 1, del d.lgs. 196/2003).

Pertanto, anche in presenza degli obblighi di pubblicazione di atti o documenti contenuti nel d. lgs. n. 33/2013, i soggetti chiamati a darvi attuazione non possono comunque "*rendere [...] intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione*" (art. 4, comma 4, del d. lgs. n. 33/2013).

È, quindi, consentita la diffusione dei soli dati personali la cui inclusione in atti e documenti da pubblicare sia realmente necessaria e proporzionata alla finalità di trasparenza perseguita nel caso concreto (cd. "principio di pertinenza e non eccedenza" di cui all'art. 11, comma 1, lett. d, del d.lgs. 196/2003).

Di conseguenza, i dati personali che esulano da tale finalità non devono essere inseriti negli atti e nei documenti oggetto di pubblicazione online. In caso contrario, occorre provvedere, comunque, all'oscuramento delle informazioni che risultano eccedenti o non pertinenti.

È, invece, sempre vietata la diffusione di dati idonei a rivelare lo "stato di salute" (art. 22, comma 8, del d.lgs. 196/2003) e "la vita sessuale" (art. 4, comma 6, del d. lgs. n. 33/2013).

In particolare, con riferimento ai dati idonei a rivelare lo stato di salute degli interessati, è vietata la pubblicazione di qualsiasi informazione da cui si possa desumere, anche indirettamente, lo stato di malattia o l'esistenza di patologie dei soggetti interessati, compreso qualsiasi riferimento alle condizioni di invalidità, disabilità o handicap fisici e/o psichici (art. 22, comma 8, del d.lgs. 196/2003).

Il procedimento di selezione dei dati personali, che possono essere resi conoscibili onlin,e deve essere particolarmente accurato nei casi in cui tali informazioni sono idonee a rivelare:

l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni o organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale;

nel caso di dati idonei a rivelare provvedimenti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere da a) a o) e da r) a u), del d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti, nonché la qualità di imputato o di indagato (art. 4, comma 1, lett. d ed e, del d.lgs. 196/2003).

I dati sensibili e giudiziari, infatti, sono protetti da un quadro di garanzie particolarmente stringente che prevede la possibilità per i soggetti pubblici di diffondere tali informazioni solo nel caso in cui sia previsto da una espressa disposizione di legge e di trattarle solo nel caso in cui siano in concreto "indispensabili" per il perseguimento di una finalità di rilevante interesse pubblico come quella di trasparenza;

ossia quando la stessa non può essere conseguita, caso per caso, mediante l'utilizzo di dati anonimi o di dati personali di natura diversa (art. 4, commi 2 e 4, del d.lgs. n. 33/2013 cit.; artt. 20, 21 e 22, con particolare riferimento ai commi 3, 5 e 11, e art. 68, comma 3, del d.lgs. 196/2003).

Pertanto, come rappresentato dal *Garante per la protezione dei dati personali* nel parere del 7 febbraio 2013, gli enti pubblici sono tenuti a porre in essere la massima attenzione nella selezione dei dati personali da utilizzare, sin dalla fase di redazione degli atti e documenti soggetti a pubblicazione, in particolare quando vengano in considerazione dati sensibili.

In proposito, può risultare utile non riportare queste informazioni nel testo dei provvedimenti pubblicati online (ad esempio nell'oggetto, nel contenuto, etc.), menzionandole solo negli atti a disposizione degli uffici (richiamati quale presupposto del provvedimento e consultabili solo da interessati e controinteressati), oppure indicare delicate situazioni di disagio personale solo sulla base di espressioni di carattere più generale o, se del caso, di codici numerici (cfr. par. 2 del parere citato).

Effettuata, alla luce delle predette indicazioni, la previa valutazione circa i presupposti e l'indispensabilità della pubblicazione di dati sensibili e giudiziari, devono essere adottate idonee misure e accorgimenti tecnici volti ad evitare "la indicizzazione e la rintracciabilità tramite i motori di ricerca web ed il loro riutilizzo" (art. 4, comma 1 e art. 7, del d. lgs. n. 33/2013).

Tra i vari argomenti trattati, il Garante ha affrontato il tema delle modalità di riutilizzo dei dati personali obbligatoriamente pubblicati in "Amministrazione trasparente" per effetto del D.Lgs. n. 33/2013.

Il D.Lgs n. 196/2003 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.

Il Garante è intervenuto per specificare che "il riutilizzo dei dati personali pubblicati è soggetto alle condizioni e ai limiti previsti dalla disciplina sulla protezione dei dati personali e dalle specifiche disposizioni del D.Lgs. n. 36/2006 di recepimento della direttiva 2003/98/CE sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico".

Il principio generale del libero riutilizzo di documenti contenenti dati pubblici riguarda essenzialmente documenti che non contengono dati personali, oppure riguarda dati personali opportunamente aggregati e resi anonimi.

Il solo fatto che informazioni personali siano rese conoscibili online per finalità di trasparenza non comporta che le stesse siano liberamente riutilizzabili da chiunque e per qualsiasi scopo.

In particolare, in attuazione del principio di finalità di cui all'art. 11 del D.Lgs. n. 196/2003, il riutilizzo dei dati personali conoscibili da chiunque non può essere consentito "in termini incompatibili" con gli scopi originari per i quali i medesimi dati sono resi accessibili pubblicamente.

Un provvedimento dell'Autorità nazionale anticorruzione di particolare rilievo nella materia di che trattasi è rappresentato dalle "Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici" approvate con la determinazione n. 8 del 2015. L'Ente ha provveduto ad avviare i propri compiti, come indicati in detta circolare.

Al fine di dare attuazione alla disciplina della trasparenza è stata inserita nella home page del sito istituzionale del Comune di Ortona [www.comune.ortona.chieti.it](http://www.comune.ortona.chieti.it), in sostituzione della precedente sezione denominata

“Trasparenza, valutazione, merito”, un’apposita sezione denominata **“Amministrazione trasparente”**, facilmente raggiungibile mediante lo specifico link.

Detta sezione è organizzata in coerenza con l’indice stabilito nell’allegato Tabella 1 al D. Lgs. n. 33/2013.

Il Comune di Ortona provvede alla pubblicazione dei dati in formato di tipo aperto, in conformità a quanto stabilito dagli articoli 6 e 7 del D.Lgs. n.33/2013 ed alle “Linee guida per i siti web della P.A. - art. 4 della Direttiva n. 8/09 del Ministero per la Pubblica Amministrazione e l’innovazione” relative a reperibilità, classificazione e semantica delle risorse presenti sul sito.

Al fine di favorire l’accesso, il riuso e l’elaborazione delle informazioni e dei dati pubblicati ed aumentarne la qualità, si procederà a:

- organizzare le suddette sezioni in modo che i contenuti siano strutturati in coerenza con quanto indicato nell’allegato A) del presente piano. La sezione, quindi, è divisa in sotto-sezioni di 1° livello e sotto-sezioni di 2° livello, ognuna delle quali denominata come le categorie di dati riportate nel citato allegato. Cliccando sulle suddette voci l’utente può avere accesso alle informazioni di interesse, con un ulteriore dettaglio per ogni singolo obbligo rientrante nella sotto-sezione. L’ordine delle voci all’interno della sezione corrisponde a quello del medesimo allegato. Le voci, infatti, devono essere previste anche se i rispettivi contenuti non sono stati ancora pubblicati; in tal caso, un apposito messaggio indica che i contenuti sono in via di pubblicazione;

- garantire la tempestività della pubblicazione delle informazioni e dei dati e la trasparenza dei criteri di validità: ogni contenuto informativo è corredato dalla storia delle revisioni, che contenga la data di pubblicazione la data di aggiornamento, l’arco temporale cui lo stesso dato si riferisce e le caratteristiche di ogni revisione. A tal scopo, le informazioni superate e/o non più significative sono archiviate o eliminate. I dati e le informazioni sono pubblicati per un periodo di 5 anni decorrenti dal 1° gennaio dell’anno successivo a quello da cui decorre l’obbligo di pubblicazione con le precisazioni e le eccezioni previste dall’art.8, comma 3, del D.Lgs. n.33/2013. Le informazioni superate e/o non più significative dovranno essere archiviate ai sensi dell’art.9, comma 2, del Decreto;

- pubblicare i documenti e le informazioni di cui al presente programma in formato elettronico elaborabile e in formati di dati aperti; per formati di dati aperti si devono intendere almeno i dati resi disponibili e fruibili on line in formati non proprietari a condizioni tali da permettere il più ampio riutilizzo anche a fini statistici e la redistribuzione senza ulteriori restrizioni d’uso, di riuso o di diffusione diverse dall’obbligo di citare la fonte e di rispettarne l’integrità.

Inoltre, il Comune di Ortona, nell’esercizio della propria discrezionalità, seleziona e pubblica anche dati ulteriori, rispetto a quelli previsti da specifiche norme di legge, sulla base delle esigenze rilevate in fase di ascolto degli stakeholders, fermo restando i limiti e le condizioni espressamente previsti da disposizioni di legge, procedendo alla anonimizzazione dei dati personali eventualmente presenti. L’aggiornamento del Programma Triennale per la Trasparenza e l’Integrità per il triennio 2016/2018 principalmente consta della migliore puntualizzazione del sistema della trasparenza delineato dal legislatore, con riferimento particolare alle norme, documenti, orientamenti da ultimo intervenuti in materia. Riguardo

all'organizzazione dell'attività di pubblicazione di atti e informazioni obbligatori ex D. Lgs. n. 33/2013 nel sito istituzionale del Comune di Ortona, essa resta invariata, evidenziando la circostanza che, nel 2016, è prevista l'entrata in funzione del nuovo portale istituzionale dell'Ente che, attraverso l'integrazione col sistema informativo in uso, consentirà la pubblicazione automatica di molti dei dati riferibili ad obblighi previsti in svariati articoli del D. Lgs. n. 33/2013. In tal modo si potrà realizzare l'obiettivo di miglioramento della tempestività e della qualità dei dati pubblicati, oltre alla compressione dell'aggravio di lavoro degli uffici derivante dall'inserimento manuale dei dati, fatta salva l'entrata in vigore di nuove disposizioni in materia di trasparenza a cui si è sopra accennato.

## **2 Procedimento di elaborazione e adozione del Programma**

### **2.1 – Obiettivi strategici in materia di trasparenza e integrità**

Attraverso il programma e la sua concreta attuazione, il Comune di Ortona intende realizzare i seguenti obiettivi:

- 1) La trasparenza quale accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sulle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse;
- 2) La piena attuazione del diritto alla conoscibilità consistente nel diritto riconosciuto a chiunque di conoscere, fruire gratuitamente, utilizzare e riutilizzare documenti, informazioni e dati pubblicati obbligatoriamente;
- 3) Il libero esercizio dell'accesso civico quale diritto riconosciuto a chiunque di richiedere documenti, informazioni e dati obbligatoriamente conoscibili quando non siano stati pubblicati;
- 4) L'integrità, l'aggiornamento costante, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità delle informazioni e dei dati pubblici relativi all'attività ed organizzazione amministrativa.

Si intende raggiungere uno standard di rispondenza costantemente sopra il 95 per cento entro l'ultimo anno di riferimento del presente programma (2018).

Unitamente alla misurazione dell'effettiva presenza dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, l'amministrazione si pone come obiettivo primario quello di migliorare la qualità complessiva del sito Internet, con particolare riferimento ai requisiti di accessibilità e usabilità fissati dalle normative di settore, appunto attraverso il nuovo portale istituzionale il cui procedimento di revisione, avviato a fine 2014, dovrebbe vedere, nel 2016, la sua entrata in funzione.

### **2.2 – Il collegamento con il Piano della performance e il Piano anticorruzione**

La trasparenza dei dati e degli atti amministrativi prevista dal Decreto legislativo n. 33/2013 rappresenta lo standard di qualità necessario per un effettivo controllo

sociale, ma anche un fattore determinante collegato alla performance dei singoli uffici e servizi comunali.

In particolare, la pubblicità totale dei dati relativi all'organizzazione, ai servizi, ai procedimenti e ai singoli provvedimenti amministrativi consente alla cittadinanza di esercitare quel controllo diffuso e quello stimolo utile al perseguimento di un miglioramento continuo dei servizi pubblici comunali e dell'attività amministrativa nel suo complesso.

A tal fine, il presente Programma triennale e i relativi adempimenti divengono parte integrante e sostanziale del Piano della performance, documento programmatico in cui, in coerenza con le risorse assegnate, sono assegnati gli obiettivi e gli indicatori su cui si baserà poi la misurazione, la valutazione e la rendicontazione della performance stessa. Il programma per la trasparenza si connota per la complementarietà rispetto al tema della *performance*, complementarietà espressa sia con la pubblicazione degli obiettivi sia con la trasposizione nel piano degli obiettivi di iniziative e misure atte a dare attuazione al Programma per la trasparenza. L'interrelazione tra i due documenti è sancita dall'art 44 del D. Lgs. n. 33/2013 per il quale *“L'organismo indipendente di valutazione verifica la coerenza tra gli obiettivi previsti nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità [...] e quelli indicati nel Piano della performance, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori. I soggetti deputati alla misurazione e valutazione delle performance, nonché l'OIV, utilizzano le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione delle performance sia organizzativa, sia individuale del responsabile e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati”*.

L'attività di pubblicazione dei dati e dei documenti prevista dalla normativa e dal presente Programma costituisce altresì parte essenziale delle attività del Piano anticorruzione, in cui il presente programma sarà inserito quale sezione. Il Responsabile della trasparenza è chiamato a dare conto della gestione delle attività di pubblicazione nell'ambito di ogni iniziativa legata alle misure di prevenzione della corruzione.

### **2.3 Uffici coinvolti per l'individuazione dei contenuti del Programma**

Le informazioni relative alla Trasparenza coinvolgono trasversalmente tutti i Settori in cui è articolato il Comune di Ortona. Il presente Programma conta sul costante monitoraggio del Segretario comunale, già Responsabile della Prevenzione della corruzione.

### **2.4 Modalità di coinvolgimento degli stakeholder**

Vengono individuati come *stakeholder* (soggetti portatori di interesse), al fine del loro coinvolgimento per la realizzazione e la verifica dell'efficacia delle attività proposte nel presente Programma, i cittadini, le organizzazioni sindacali, le

associazioni dei consumatori e degli utenti, le altre associazioni o forme di organizzazioni rappresentative di particolari interessi, gli ordini professionali e imprenditoriali, i portatori di interessi diffusi e, in generale, tutti i soggetti che operano per conto del Comune e/o che fruiscono delle attività e dei servizi prestati dal Comune di Ortona.

Sarà prevista, all'interno della sezione del sito dedicata alla trasparenza, la possibilità di fornire feedback e valutazioni relative alla qualità delle informazioni pubblicate (ad esempio nei termini di precisione, completezza, correttezza, tempestività), al fine di:

- ✓ coinvolgere i cittadini nell'attività dell'amministrazione;
- ✓ aiutare l'amministrazione nel compito di garantire la qualità delle informazioni rilevanti per gli utenti, grazie al controllo diffuso da parte di questi ultimi;
- ✓ diffondere nei cittadini la consapevolezza della disponibilità delle informazioni e dei meccanismi di funzionamento dell'amministrazione stessa.

## **2.5 – Termini e modalità di adozione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità**

Il Programma, di valenza triennale, viene adottato entro il 31 gennaio dalla Giunta comunale che provvede, annualmente, al suo aggiornamento.

La redazione dello stesso ed il suo aggiornamento vengono svolti dal Responsabile della trasparenza che ha anche il compito di monitorare e stimolare l'effettiva partecipazione di tutti i dirigenti di settore chiamati a garantire la qualità e la tempestività dei flussi informativi. Infatti, la trasparenza dell'attività amministrativa è un obiettivo fondamentale dell'amministrazione e viene perseguita dalla totalità degli uffici e dei rispettivi dirigenti.

I dirigenti sono chiamati a prendere parte agli incontri organizzati dal Responsabile della trasparenza e a mettere in atto ogni misura organizzativa per favorire la pubblicazione delle informazioni e degli atti in loro possesso, nei modi e nei tempi stabiliti dalla legge.

Il Comune elabora e mantiene aggiornato il presente Programma in conformità alle indicazioni fornite dall'A.N.A.C. e dagli schemi da essa approvati sulla base del dettato del D.lgs n. 33/2013.

## **3- Iniziative di comunicazione della trasparenza**

### **3.1 – Iniziative e strumenti di comunicazione per la diffusione dei contenuti del Programma e dei dati**

L'Amministrazione si impegna, attraverso le proprie strutture amministrative, in un'azione volta a favorire nei vari settori di pertinenza il raggiungimento di un

adeguato e costante livello di trasparenza, a garanzia della legalità dell'azione amministrativa e sviluppo della cultura dell'integrità.

Le principali azioni che l'Amministrazione intende organizzare e promuovere nel triennio sono:

- Implementare forme di ascolto diretto oppure on line;
- Attivare forme di comunicazione e coinvolgimento dei cittadini in materia di trasparenza (questionari, opuscoli, schede pratiche);
- Creare spazi (FAQ o guide sintetiche) all'interno del sito istituzionale;
- Una volta l'anno, organizzare una Giornata sulla Trasparenza.

-Sviluppare la diffusione del contenuto del programma sul sito istituzionale, che è il mezzo primario di comunicazione, il più accessibile ed il meno oneroso, attraverso il quale, appunto, l'amministrazione deve garantire un'informazione trasparente ed esauriente sul suo operato, promuovere nuove relazioni con i cittadini, le imprese le altre PA, pubblicizzare e consentire l'accesso ai propri servizi, consolidare la propria immagine istituzionale.

Si ritiene, inoltre, utile ricordare che importante strumento attraverso cui si porta a conoscenza della cittadinanza le attività dell'Ente è rappresentato dall'Albo on line in cui sono pubblicati tutti gli atti assunti dagli organi collegiali e dai Dirigenti di Settore.

L'Ente si impegna ad inserire nel programma formativo del personale alcune giornate di formazione sulla cultura della trasparenza

### **3.2 – Organizzazione delle Giornate della trasparenza**

Le Giornate della trasparenza sono momenti di ascolto e coinvolgimento diretto degli stakeholders al fine di favorire la partecipazione e la diffusione di buone pratiche all'interno dell'amministrazione. Gli organi di indirizzo politico, di concerto con il Responsabile della trasparenza organizzeranno almeno una Giornata della trasparenza per ogni anno del triennio.

Nelle giornate della trasparenza si dovrà dare conto delle azioni messe in atto e dei risultati raggiunti, e si dovrà prevedere ampio spazio per gli interventi e le domande degli stakeholders. Al termine di ogni giornata ai partecipanti dovrà essere somministrato un questionario di *customer satisfaction* sull'incontro e sui contenuti dibattuti.

## **4. Processo di attuazione del Programma**

### **4.1 Responsabili della trasmissione dati**

La struttura organizzativa dell'Ente non consente di individuare una unità organizzativa unica responsabile della pubblicazione.

### **4.2 Responsabili della pubblicazione e dell'aggiornamento dati**

Compete a ciascun Dirigente di Settore, rispetto alle materie di propria competenza, come riportato nel richiamato Allegato A) del presente Programma per la trasparenza e l'integrità, provvedere per l'inserimento dei dati, documenti e provvedimenti da pubblicare sul sito nella sezione "Amministrazione Trasparente", secondo le modalità e contenuti definiti dalle normative vigenti, eventualmente incaricando di tale specifico compito personale idoneo assegnato.

A tal riguardo, si sottolinea che l'articolo 43, comma 3, del D. Lgs. n 33/2013 prevede che " i dirigenti responsabili degli uffici dell'amministrazione garantiscano il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge ". A tal proposito si ritiene utile sottolineare il necessario rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei dati personali (art. 1, c. 2, del d.lgs. n. 33/2013), sia nella fase di predisposizione degli atti che nella successiva fase della loro divulgazione e pubblicazione (sia nell'Albo Pretorio on-line, sia nella sezione "Amministrazione Trasparente", sia anche in eventuali altre sezioni del sito istituzionale web). E si sottolinea l'importanza di valutare la ricorrenza di cause di esclusione della pubblicazione:

- dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione;
- dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale
- le notizie di infermità, impedimenti personali o famigliari che causino l'astensione dal lavoro del dipendente pubblico;
- le componenti della valutazione o le altre notizie concernenti il rapporto di lavoro che possano rivelare le suddette informazioni.
- i limiti previsti dall'articolo 24 della legge 241/1990, nonché le norme a tutela del segreto statistico

Si richiamano, quindi, i Dirigenti a porre la dovuta attenzione nella formulazione e nel contenuto degli atti soggetti poi a pubblicazione.

Ogni informazione pubblicata dovrà garantire :

- • l'integrità,
- • il costante aggiornamento,
- • la completezza,
- • la tempestività,
- • la semplicità di consultazione,
- • la comprensibilità,
- • l'omogeneità,
- • la facile accessibilità,
- • la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione,
- • la presenza dell'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità

- La pubblicazione in formato di tipo aperto.

L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione ed è comunque valutato ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.

### **4.3 Referenti per la Trasparenza**

I referenti per la Trasparenza sono individuati nei Dirigenti dei Settori affari generali e servizi demografici, Servizi finanziari e risorse umane, Attività tecniche e produttive, Servizi sociali, culturali e tempo libero.

### **4.4 Misure organizzative**

Il controllo sulla qualità e sulla tempestività degli adempimenti è rimesso al Responsabile della trasparenza che lo svolge direttamente e/o tramite il personale comunale da questi eventualmente delegato per specifiche attività di monitoraggio.

Con lo svolgimento di tale compito, viene controllata la regolarità dei flussi informativi dagli uffici preposti nonché la qualità dei dati oggetto di pubblicazione.

E' compito del Responsabile della Trasparenza verificare il rispetto dei flussi informativi e segnalare immediatamente al dirigente responsabile l'eventuale ritardo o inadempienza, fermo restando le ulteriori azioni di controllo previste dalla normativa.

A cadenza almeno semestrale il Responsabile della trasparenza verifica il rispetto degli obblighi in capo ai singoli uffici.

Il Responsabile della trasparenza riferisce alla Giunta Comunale sullo stato di attuazione degli adempimenti previsti dalla normativa e dal presente Programma, nonché sulle criticità complessive della gestione della trasparenza.

L'Organismo Indipendente di Valutazione verifica il corretto adempimento degli obblighi di pubblicità e trasparenza; gli esiti di tali verifiche sono pubblicate sotto forma di attestazioni nella Sezione Amministrazione Trasparente.

Il D.Lgs n. 150/2009 s.m.i attribuisce agli OIV importanti compiti in materia di verifica e controllo sul livello di trasparenza raggiunto dall'amministrazione di riferimento, configuranti una vera e propria funzione di internal auditing che culmina nella funzione di verifica sull'assolvimento degli adempimenti degli obblighi di trasparenza e di integrità, secondo quanto previsto dall'art. 14, c. 4 lett. a), f), g) del citato decreto.

In particolare, all'Organismo Indipendente di Valutazione compete:

- la corretta applicazione delle linee guida dell'A.N.AC.;

-il monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza ed integrità, dei controlli interni nonché l'elaborazione della Relazionale annuale sullo stato del medesimo;

- la promozione e l'attestazione dell'assolvimento degli obblighi di trasparenza.

Inoltre l'articolo 44 del D.Lgs. n.33/2013 attribuisce all'OIV il compito di verificare la coerenza tra gli obiettivi previsti sul Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e quelli indicati nel Piano della performance, valutando, altresì, l'adeguatezza dei relativi indicatori.

L'Organismo è tenuto ad individuare le criticità riscontrate nell'attuazione del programma; particolarmente l'OIV deve verificare il funzionamento del procedimento di individuazione, elaborazione, aggiornamento e pubblicazione dei dati.

Gli esiti delle verifiche sono riportati nella Griglia predisposta dall'A.N.AC., e sono funzionali all'Attestazione dell'OIV sulla trasparenza. I risultati sono trasmessi anche agli organi politici dell'amministrazione, che ne tengono conto al fine dell'aggiornamento degli obiettivi strategici in materia di trasparenza per l'elaborazione dei contenuti del programma triennale

#### **4.5 Strumenti e tecniche di rilevazione dell'utilizzo dei dati della sezione "Amministrazione trasparente"**

Al fine di monitorare l'accesso sarà previsto all'interno del sito del Comune di Ortona un sistema di rilevazione del dettaglio del numero di accessi alla Sezione **"Amministrazione Trasparente"** con indicazione del numero di documenti che vengono scaricati.

Il CED fornirà, annualmente, un rapporto sintetico sul numero di visitatori della sezione Amministrazione trasparente, sulle pagine viste.

#### **5 Accesso Civico**

L'"accesso civico" è un ulteriore diritto introdotto dall'art. 5 del D. Lgs. n. 33/2013, strumentale al diritto alla conoscibilità.

Il diritto alla conoscibilità dei cittadini è speculare al dovere di trasparenza e pubblicazione a carico delle amministrazioni e consiste nel diritto riconosciuto a chiunque di conoscere, fruire gratuitamente, utilizzare e riutilizzare documenti, informazioni e dati pubblicati obbligatoriamente.

L'accesso civico, dunque, è il diritto di "chiunque", anche non portatore di un interesse qualificato, di richiedere e ottenere documenti, informazioni e dati che le pubbliche amministrazioni abbiano omesso di pubblicare pur avendone l'obbligo.

La richiesta di accesso civico è gratuita e non necessita di motivazione. Va indirizzata al Responsabile della Trasparenza per l'Accesso civico, appositamente delegato dal Responsabile della Trasparenza tramite apposito modello che è reso all'uopo disponibile on-line, con le seguenti modalità:

- Se in possesso di una casella di posta elettronica certificata, con P.E.C. all'indirizzo [protocollo@pec.comuneortona.ch.it](mailto:protocollo@pec.comuneortona.ch.it)

- Tramite posta ordinaria all'indirizzo: Responsabile della Trasparenza per l'Accesso civico del Comune di Ortona, Dott. Giovanni De Marinis, Via Cavour n. 24, 66026 Ortona;
- Tramite fax al n. 0859066037;
- Tramite consegna a mano presso l'Ufficio protocollo comunale.

Ricevuta la richiesta, il Responsabile della Trasparenza per l'accesso civico verifica la sussistenza dell'obbligo di pubblicazione e, in caso positivo, entro trenta giorni, procede alla pubblicazione dei documenti o informazioni oggetto della richiesta sul sito web [www.comune.ortona.chieti.it](http://www.comune.ortona.chieti.it) e contemporaneamente comunica al richiedente l'avvenuta pubblicazione, indicando il relativo collegamento ipertestuale al documento. Se quanto richiesto risulta già pubblicato, ne dà comunicazione al richiedente, indicando il relativo collegamento ipertestuale.

Qualora i documenti, le informazioni o i dati richiesti dovessero risultare già pubblicati, nel rispetto della normativa vigente, il Responsabile provvederà, entro 30 giorni, ad indicare all'istante il relativo collegamento ipertestuale.

In caso di inerzia, ritardo, omessa pubblicazione o mancata pubblicazione, il richiedente può ricorrere al titolare del potere sostitutivo del procedimento di accesso civico, Responsabile della Trasparenza, Segretario generale del Comune di Ortona, inviando una richiesta con le stesse modalità sopra indicate, tramite l'apposito modello.

Il diritto all'accesso civico non deve essere confuso con il diritto all'accesso ai documenti amministrativi normato dalla L. n. 241/1990.

L'accesso civico introduce una legittimazione generalizzata a richiedere la pubblicazione di documenti, informazioni o dati per i quali sussiste l'obbligo di pubblicazione da parte delle PA.

Al contrario, il diritto d'accesso agli atti è finalizzato alla protezione di un interesse giuridico particolare, può essere esercitato solo da soggetti portatori di tali interessi e ha per oggetto atti e documenti individuati.

**Tabella di raffronto tra accesso civico e diritto d'accesso**

	<b>Accesso civico</b>	<b>Diritto d'accesso</b>
<b>Riferimento normativo</b>	Art. 5 d.lgs. 33/2013	Artt. 22 e ss. legge 241/1990
<b>Soggetti titolari</b>	Chiunque	Tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso (art. 22 lett. b) legge 241/1990).
<b>Documenti accessibili</b>	Tutti i documenti, informazioni e dati da pubblicare obbligatoriamente in "amministrazione trasparente" e non pubblicati	I documenti detenuti dalla PA riferibili alla situazione giuridicamente tutelata del privato
<b>Motivazione</b>	La domanda non è motivata	La domanda deve essere motivata

<b>Costi</b>	Gratuito	L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura.
<b>Termine</b>	30 giorni	30 giorni
<b>Rimedi in caso di inerzia della PA</b>	Il privato si rivolge al titolare del potere sostitutivo (art. 2 co. 9-bis legge 241/1990).	Il privato può rivolgersi al titolare del potere sostitutivo, essendo questo un istituto a carattere generale, ovvero ricorrere al TAR o al Difensore civico regionale (art. 25 legge 241/1990).
<b>Differimento o limitazione del diritto</b>	La legge non prevede ipotesi di differimento o limitazione dell'accesso civico.	Il differimento o la limitazione del diritto d'accesso sono ammessi nei casi previsti dall'art. 24 della legge 241/1990.

In merito all'accesso civico, l'ANAC, il 15 ottobre 2014, ha precisato che le PA e, più in generale, tutti i soggetti elencati all'art. 11 del "decreto trasparenza", devono organizzarsi per fornire risposte tempestive alle richieste di accesso civico.

Le PA, inoltre, devono pubblicare, in "amministrazione trasparente":

- i nominativi del responsabile della trasparenza al quale presentare la richiesta d'accesso civico e del titolare del potere sostitutivo, con l'indicazione dei relativi recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale;
- le modalità per l'esercizio dell'accesso civico, assicurando la comprensibilità delle informazioni fornite e mettendo eventualmente a disposizione modelli per le richieste.

E' compito del responsabile della trasparenza controllare e assicurare la regolare attuazione dell'istituto dell'accesso civico (art. 43 comma 4 D.Lgs.n. 33/2013).

Nel comunicato del 15 ottobre 2014, viene precisato che cittadini, imprese, associazioni possono anche segnalare "disfunzioni" all'ANAC, nelle ipotesi seguenti:

- la mancata pubblicazione nei siti istituzionali delle istruzioni relative all'accesso civico;
- la completa omissione della PA a fronte dell'accesso civico del privato. E' l'ipotesi in cui il privato non ottenga risposta alcuna sia alla domanda d'accesso civico, che al successivo ricorso al titolare del potere sostitutivo.

Per le segnalazioni il privato dovrà utilizzare esclusivamente la procedura on line "Comunica con l'Autorità" disponibile sul sito dell'ANAC

In ogni caso, L'ANAC, nell'esercizio della sua attività istituzionale di vigilanza, verifica che i siti delle PA rechino le informazioni necessarie per poter esercitare il diritto di accesso civico.

Il decreto delegato di attuazione della "Riforma Madia" relativo alla "semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza" revisiona la disciplina dell'istituto dell'accesso civico, che diviene il pilastro sul quale si regge l'intero impianto della rinnovata disciplina

sulla trasparenza, incidendo anche, seppur indirettamente, sul diritto di accesso normato dalla legge n. 241/1990.

### **6 Altri Dati Pubblicati**

Nella sotto-sezione «Altri contenuti» della sezione “Amministrazione Trasparente” possono essere pubblicati eventuali ulteriori contenuti non ricompresi nelle materie previste dal D.Lgs. n. 33/2013 e/o non riconducibili a nessuna delle sotto-sezioni indicate.

Attualmente, rispetto a quanto previsto dal D.lgs.33/2013, sono state inserite le seguenti voci che dovranno contenere le relative informazioni e documenti, anche tenuto conto della deliberazione CiVIT n.50 del 04/07/2013 (materie soggette ad essere implementate):

Corruzione;

Accesso civico.

Altri contenuti – Accessibilità e catalogo dei dati, metadati e banche dati

## INDICE

### **Parte I - INTRODUZIONE GENERALE**

1. Introduzione
2. Il concetto di corruzione ed i principali attori del sistema di prevenzione e contrasto
  - 2.1. L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)
  - 2.2. I destinatari della normativa anticorruzione
    - 2.2.1. Pubbliche amministrazioni
    - 2.2.2. Società, altri enti di diritto privato in controllo pubblico e enti pubblici economici
    - 2.2.3. Società e altri enti di diritto privato solo partecipati
  - 2.3 Il responsabile della prevenzione della corruzione (RPC) e gli altri soggetti coinvolti nella prevenzione della corruzione.
3. Il Piano nazionale anticorruzione (PNA)
  - 3.1 L'aggiornamento 2015 (determinazione n. 12/2015)
4. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC)
  - 4.1. Processo di adozione del PTCP
  - 4.2. Gestione del rischio
  - 4.3. Formazione in tema di anticorruzione
  - 4.4. Codici di comportamento
  - 4.5. Altre iniziative
5. La tutela del whistleblower
6. Anticorruzione e trasparenza
  - 6.1. Trasparenza nelle gare
7. Il titolare del potere sostitutivo

### **Parte II – IL PIANO ANTICORRUZIONE**

1. Analisi del contesto
  - 1.1. Contesto esterno
  - 1.2. Contesto interno
  - 1.3. Mappatura dei processi
2. Processo di adozione del PTPC
  - 2.1. Data e documento di approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo

- 2.2. Attori interni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano, nonché canali e strumenti di partecipazione
  - 2.3. Individuazione degli attori esterni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione
  - 2.4. Indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano
3. Gestione del rischio
    - 3.1. Indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, "*aree di rischio*"
    - 3.2. Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio
4. Formazione in tema di anticorruzione
    - 4.1. Formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione
      - 4.2. Individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione
      - 4.3. Individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione
      - 4.4. Indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione
      - 4.5. Indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione
      - 4.6. Quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione
5. Codice di comportamento
    - 5.1. Adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici
    - 5.2. Meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento.
    - 5.3. Ufficio competente ad emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento
6. Altre iniziative
    - 6.1. Indicazione dei criteri di rotazione del personale
    - 6.2. Indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione
    - 6.3. Elaborazione della proposta di decreto per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti
    - 6.4. Elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento e verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità
    - 6.5. Definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto (*pantouflage-revolving doors*)
    - 6.6. Elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai

- fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici
- 6.7. Adozione di misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (*whistleblower*)
  - 6.8. Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti
  - 6.9. Realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti
  - 6.10. Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti e indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici
  - 6.11. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere
  - 6.12. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale
  - 6.13. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPC, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa
  - 6.14. Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile
  - 6.15. Coordinamento sistematico fra il Piano della Performance, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC), il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (PTTI).Strategicità della comune azione.

### **Parte III – ANALISI DEL RISCHIO**

1. Analisi del rischio

### **Parte IV – PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITA' 2016/2017**

(Sezione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2016/2018)