

COMUNE DI TORRITA DI SIENA
(Prov. di Siena)



Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione
2015 / 2017

Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, articolo 1, commi 8 e 9 della Legge 60 novembre 2012, n. 190

Approvato con deliberazione Giunta Comunale
n. 9 del 30 gennaio 2015

Parte I - Contenuti generali

1. Premessa

In attuazione dell'articolo 6 della *Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione* e degli articoli 20 e 21 della *Convenzione Penale sulla corruzione* di Strasburgo del 27 gennaio 1999, il 6 novembre 2012 il legislatore ha approvato la Legge 190 recante le *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione* (di seguito Legge 190/2012).

La *Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione*, è stata adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata attraverso la legge 3 agosto 2009 numero 116.

La Convenzione ONU 31 ottobre 2003 prevede che ogni Stato debba: elaborare ed applicare delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate; adoperarsi al fine di attuare e promuovere efficaci pratiche di prevenzione; vagliarne periodicamente l'adeguatezza; collaborare con gli altri Stati e le organizzazioni regionali ed internazionali per la promozione e messa a punto delle misure anticorruzione.

La Convenzione prevede che ogni Stato individui uno o più organi incaricati di prevenire la corruzione.

In tema di contrasto alla corruzione, di grande rilievo sono le misure internazionali contenute nelle linee guida e nelle convenzioni che l'OECD (*Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico*), il Consiglio d'Europa con il GRECO (*Groupe d'Etats Contre la Corruption*) e l'Unione Europea riservano alla materia e che vanno nella medesima direzione indicata dall'ONU: implementare la capacità degli Stati membri nella lotta alla corruzione, monitorando la loro conformità agli standard anticorruzione ed individuando le carenze politiche nazionali¹.

A conclusione di questa premessa appare utile riepilogare le norme in materia di prevenzione e contrasto della corruzione, ad oggi approvate.

Oltre alla Legge 6 novembre 2012, n. 190 "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*" ed al Piano Nazionale Anticorruzione, il contesto giuridico di riferimento comprende:

il Decreto Legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 "*Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190*";

il Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33 "*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*", in attuazione di commi 35 e 36 dell'art. 1 della l. n. 190 del 2012";

il Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39 "*Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190*";

il Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 "*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*".

Da ultimo va richiamata l'Intesa tra Governo, Regioni ed Enti locali sancita dalla Conferenza Unificata nella seduta del 24 luglio 2013 (Repertorio atti n. 79/CU) con la quale le parti hanno stabilito gli

¹ Si veda la circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica – Presidenza del Consiglio dei Ministri.

adempimenti, con l'indicazione dei relativi termini, volti all'attuazione della Legge 6 novembre 2012, n. 190 e dei decreti attuativi (D.Lgs. 33/2013, D.Lgs. 39/2013, D.P.R. 62/2013) secondo quanto previsto dall'articolo 1, commi 60 e 61, della Legge Delega n. 190 citata.

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

La Legge 190/2012 considera la corruzione nella sua accezione più ampia.

Il concetto di corruzione della Legge 190/2013 comprende tutte 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.

Il legislatore della Legge 190/2012 non si riferisce alle sole fattispecie di cui agli artt. 318, 319 e 319-ter del Codice Penale, ma estende la nozione di corruzione a tutti i delitti contro la pubblica amministrazione e ad 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;
- l'inquinamento dell'azione amministrativa o anche il solo tentativo.

Con la Legge 190/2012, lo Stato 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 (A.N.AC.)*, 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,);
- *la Corte di Conti*, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo;
- *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,);
- *il Dipartimento della Funzione Pubblica (D.F.P.)* quale soggetto promotore delle strategie di prevenzione e coordinatore della loro attuazione (art. 1 comma 4);
- *i Prefetti della Repubblica* che forniscono supporto tecnico e informativo, facoltativo, agli Enti Locali (art. 1 comma 6);
- *la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (S.S.P.A.)* che predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle amministrazioni statali (art. 1 comma 11);
- *le Pubbliche Amministrazioni* che attuano ed implementano le misure previste dalla Legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1) anche attraverso l'azione del proprio *Responsabile delle prevenzione della corruzione*.
- *gli enti pubblici economici e i soggetti di diritto privato in controllo pubblico*, responsabili anch'essi dell'introduzione ed implementazione delle misure previste dalla Legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1).

2.1 L'Autorità Nazionale Anticorruzione

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

La CIVIT venne istituita nel 2009 ad opera del D.Lgs. 150/2009.

La Legge attribuisce alla Autorità Nazionale Anticorruzione lo svolgimento delle seguenti funzioni:

1. collaborazione con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;
2. approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.) che viene materialmente predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica;
3. analisi delle cause e dei fattori della corruzione e definizione degli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
4. esprimere pareri facoltativi agli organi dello Stato ed 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 ed individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico;
5. esprimere pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'articolo 53 del D.Lgs. 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;
6. esercitare vigilanza e controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla Legge e dalle altre disposizioni vigenti;
7. riferire al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.

Inoltre, a norma dell'art. 19 comma 5 del D.L. 90/2014 (convertito con modificazioni dalla Legge 114/2014), l'Autorità Nazionale Anticorruzione, in aggiunta ai compiti di cui sopra:

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

Infine, si segnala che il medesimo art. 19 del D.L. 90/2014, ha soppresso l'Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e ne ha trasferito compiti e funzioni all'Autorità Nazionale Anticorruzione.

2.2 Il Dipartimento della Funzione Pubblica

All'attività di contrasto alla corruzione partecipa anche il Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, secondo le linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito con D.P.C.M. 16 gennaio 2013:

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

5. 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.

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

2.3 Soggetti coinvolti nella strategia di prevenzione a livello locale

La **Giunta Comunale** è l’organo di indirizzo politico cui competono, entro il 31 gennaio di ogni anno, l’adozione iniziale ed i successivi aggiornamenti del P.T.P.C. .

Tutte le amministrazioni pubbliche devono individuare il proprio **Responsabile della prevenzione della corruzione** (di seguito per brevità “Responsabile”).

Negli enti locali, il Responsabile è individuato preferibilmente nel *Segretario Comunale*.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica (circolare numero 1 del 25 gennaio 2013, paragrafo 2) ha precisato che nella scelta del Responsabile gli enti locali dispongono di una certa flessibilità che consente loro “*di scegliere motivate soluzioni gestionali differenziate*”.

In pratica è possibile designare un figura diversa dal segretario.

Secondo il Dipartimento della Funzione Pubblica la nomina dovrebbe riguardare qualcuno in possesso dei requisiti seguenti: non essere destinatario di provvedimenti giudiziari di condanna; non essere destinatario di provvedimenti disciplinari; aver dato dimostrazione, nel tempo, di condotta integerrima.

Il titolare del potere di nomina del responsabile della prevenzione della corruzione va individuato nel Sindaco, quale organo di indirizzo politico amministrativo, salvo che il singolo comune, nell’esercizio della propria autonomia normativa e organizzativa, riconosca alla Giunta o al Consiglio tale funzione (ANAC - Deliberazione 15/2013).

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

Il Responsabile della prevenzione della corruzione ha il compito di:

- proporre all’organo di indirizzo politico, per l’approvazione, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.) la cui elaborazione non può essere affidata a soggetti estranei all’amministrazione (art. 1 comma 8, Legge 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 P.T.P.C.;
- proporre le modifiche del P.T.P.C., anche a seguito di accertate significative violazioni delle prescrizioni, così come qualora intervengano mutamenti nell’organizzazione o nell’attività dell’amministrazione;
- d’intesa con il Dirigente/Responsabile competente, deve verificare l’effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività per le quali è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- entro il 15 dicembre di ogni anno, deve pubblicare nel sito web dell’amministrazione una relazione recante i risultati dell’attività svolta e trasmetterla all’organo di indirizzo;
- nei casi in cui l’organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora il dirigente/responsabile lo ritenga opportuno, il responsabile deve riferire sull’attività svolta.

I **Responsabili incaricati di posizione organizzativa**, nell’ambito dei Settori di rispettiva competenza, partecipano al processo di gestione del rischio.

In particolare l’articolo 16 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 dispone che:

- (comma *1bis*) concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti;
- (comma *1ter*) forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo;
- (comma *1quater*) provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva;

I Responsabili incaricati di posizione organizzativa inoltre, con riguardo alle attività considerate a rischio dal presente Piano:

- svolgono attività informativa nei confronti del R.P.C. ai sensi dell'articolo 1, comma 9, lett. c, della Legge 190/2012;
- osservano le misure contenute nel P.T.P.C.;
- vigilano sull'applicazione dei codici di comportamento e ne verificano le ipotesi di violazione, ai fini dei conseguenti procedimenti disciplinari.

Il **Responsabile della trasparenza** svolge le funzioni indicate dall'articolo 43 del D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33. Raccorda la propria attività con quella svolta dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione anche ai fini del coordinamento tra il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.) e il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (P.T.T.I.).

L'**O.I.V. (Organismo Indipendente di Valutazione)/Nucleo di Valutazione** e gli altri organismi di controllo interno:

- partecipano al processo di gestione del rischio;
- nello svolgimento dei compiti ad essi attribuiti, tengono conto dei rischi e delle azioni inerenti alla prevenzione della corruzione;
- svolgono compiti propri connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa (articoli 43 e 44 D.Lgs. 33/2013);
- esprimono parere obbligatorio sul Codice di Comportamento e sue modificazioni (articolo 54, comma 5, D.Lgs. 165/2001).

L'**Ufficio Procedimenti Disciplinari (U.P.D.)**:

- svolge i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza (articolo 55bis D.Lgs. n. 165/2001);
- provvede alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'autorità giudiziaria (art. 20 D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3; art.1, comma 3, Legge 14 gennaio 1994, n. 20 del 1994; art. 331 C.P.P.);
- propone l'aggiornamento del Codice di comportamento;
- opera in raccordo con il Responsabile per la prevenzione della corruzione per quanto riguarda le attività previste dall'articolo 15 del D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 "*Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*".

Tutti i Dipendenti dell'amministrazione:

- partecipano al processo di gestione del rischio;
- osservano le misure contenute nel P.T.P.C.;
- segnalano le situazioni di illecito ed i casi di personale conflitto di interessi

I collaboratori a qualsiasi titolo dell'Amministrazione:

- osservano per quanto compatibili, le misure contenute nel P.T.P.C. e gli obblighi di condotta previsti dai Codici di comportamento.

3. Anticorruzione e trasparenza

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

L’art. 1 del D.Lgs. 33/2013 definisce la trasparenza *“come accessibilità totale delle informazioni concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche”*.

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

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

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

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

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

A norma dell’articolo 43 del D.Lgs. 33/2013, il Responsabile della prevenzione della corruzione svolge di norma anche il ruolo di Responsabile per la trasparenza. E’ comunque possibile distinguere le due figure.

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’O.I.V. (o struttura analoga), all’ANAC e, nei casi più gravi, all’ufficio per i procedimenti disciplinari, i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

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

A norma dell’art. 10 del D.Lgs. 33/2013 ogni amministrazione, sentite le associazioni rappresentate nel Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti, adotta un Programma triennale per la trasparenza e l’integrità, da aggiornare annualmente, che indica le iniziative previste per garantire:

- a) un adeguato livello di trasparenza;
- 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 volti all’attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa, ivi comprese le misure organizzative volte ad 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. A tal fine, il Programma costituisce di norma una sezione del Piano di prevenzione della corruzione”.

Secondo l'articolo 10 del D.Lgs. 33/2013 il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità è di norma *una sezione* del P.T.P.C..

3.1. Trasparenza delle gare d'appalto

A norma del comma 32 dell'articolo 1 della Legge 190/2012, per ciascuna gara 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 AVCP) che le pubblica nel proprio sito web in una sezione liberamente consultabile da tutti i cittadini, catalogate in base alla tipologia di stazione appaltante e per regione.

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

4. 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 Piano Nazionale Anticorruzione e del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione.

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

Il titolare del potere sostitutivo è il Dirigente/Responsabile cui il privato può rivolgersi in caso di colpevole inerzia degli uffici 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*" (art. 2 comma 9-ter Legge 7 agosto 1990, n. e succ. mod. ed int.).

Il titolare del potere sostitutivo ha l'onere di comunicare, entro il 31 gennaio di ogni anno, all'organo di governo, i procedimenti, suddivisi per tipologia e strutture amministrative competenti, nei quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsto dalla Legge o dai regolamenti.

5. Il Piano nazionale anticorruzione (P.N.A.)

Tra i compiti che la Legge 190/2012 assegna all'Autorità Nazionale Anticorruzione, è precipua l'approvazione del *Piano Nazionale Anticorruzione* (P.N.A.) predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Sulla scorta delle linee di indirizzo formulate dal *Comitato Interministeriale*, istituito con D.P.C.M. 16 gennaio 2013, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha licenziato lo schema di P.N.A..

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

6. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (P.T.P.C.)

A livello periferico, la Legge 190/2012 impone all'organo di indirizzo politico l'adozione del *Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione* (P.T.P.C.).

Sulla scorta dei contenuti del P.N.A., il Responsabile anticorruzione propone all'approvazione dell'organo di indirizzo politico il P.T.P.C. ogni anno entro il 31 gennaio.

L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione. Le Pubbliche Amministrazioni devono trasmettere in via telematica, secondo le indicazioni contenute nel P.N.A. (pag. 33), il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione al Dipartimento della Funzione Pubblica (gli enti locali anche alla Regione di appartenenza).

Il P.T.P.C. reca un nucleo minimo di dati e informazioni che saranno trasmessi in formato elaborabile al Dipartimento della Funzione Pubblica attraverso moduli definiti in raccordo con CIVIT.

La competenza ad approvare il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, per quanto concerne gli enti locali spetta alla Giunta Comunale, salvo diversa previsione adottata nell'esercizio del potere di autoregolamentazione dal singolo Ente (ANAC deliberazione 12/2014).

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

Secondo il P.N.A. (pag. 27 e seguenti), il P.T.P.C. reca le informazioni seguenti:

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

6.2. Gestione del rischio

Questo paragrafo del P.T.P.C. reca:

- l'indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato (comma 5 lett. a) il rischio di corruzione, "*aree di rischio*";

- la metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio;
- schede di programmazione delle misure di prevenzione utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi, in riferimento a ciascuna area di rischio, con indicazione degli obiettivi, della tempistica, dei responsabili, degli indicatori e delle modalità di verifica dell'attuazione, in relazione alle misure di carattere generale introdotte o rafforzate dalla Legge 190/2012 e dai decreti attuativi, nonché alle misure ulteriori introdotte con il P.N.A..

6.3. Formazione in tema di anticorruzione

Informazioni contenute in questo paragrafo:

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

6.4. Codici di comportamento

Secondo il P.N.A. (pag. 27 e seguenti), il P.T.P.C. reca le informazioni in merito a:
adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici;
indicazione dei meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento;
indicazione dell'ufficio competente a emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento.

6.5. Altre iniziative

Infine, secondo il P.N.A. (pag. 27 e seguenti), le amministrazioni possono evidenziare nel P.T.P.C. ulteriori informazioni in merito a:

- indicazione dei criteri di rotazione del personale;
- indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione;
- elaborazione della proposta di decreto per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti;
- elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali/responsabilità, con la definizione delle cause ostative al conferimento;
- definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto;
- elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici;
- adozione di misure per la tutela del *whistleblower*;
- predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti;
- realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla Legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti;
- 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;
- indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere;
- indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale;

- indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del P.T.P.C., con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa.

Parte II - I contenuti del Piano

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

1.1. Oggetto del Piano

Il Piano di Triennale Prevenzione della Corruzione nel Comune di Torrita di Siena, definisce le disposizioni di dettaglio emanate a livello locale, previste dalla vigente normativa in attuazione e specificazione del Piano Nazionale Anticorruzione come predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica ed approvato con deliberazione dell’Autorità Nazionale Anticorruzione (da qui per brevità ANAC ex Civit) n. 72/2013 a tutela ed a salvaguardia della correttezza, della legalità delle azioni amministrative e dei comportamenti, rispettivamente realizzati ed assunti, nell’ambito delle attività istituzionali del Comune di Torrita di Siena.

Finalità del Piano è anche il superamento della mera rilevanza penale a favore di un profilo culturale e sociale in cui si innesti una politica di prevenzione volta ad incidere sulle cosiddette “*occasioni della corruzione*”.

Il presente primo aggiornamento (cd. *rolling annuale*) al Piano intende fornire un’adeguata implementazione del sistema di valutazione dei rischi e di contromisure per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità a livello locale eventualmente da adeguare, oltre che nelle ipotesi di aggiornamento annuale, nel corso della sua durata ed efficacia al verificarsi di:

- entrata in vigore di nuove norme di settore
- stipula di Intese Istituzionali
- aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A)
- adozione di linee-guida dell’autorità competenti, di provvedimenti ministeriali e pronunce e orientamenti dell’ ANAC
- emersione di mutamenti organizzativi rilevanti della struttura

1.2. Indicazione di canali, strumenti ed iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano

Il presente Piano, ed il suo aggiornamento, è stato oggetto di consultazione e partecipazione, attivata nel mese di gennaio 2015 (*avviso recante la data del 9 gennaio 2015 pubblicato al num. 60 dell’albo pretorio on-line con scadenza del 23 gennaio 2015*) con i portatori di interessi sia all’interno e che all’esterno della struttura amministrativa.



fig. 1 - Piano Anticorruzione Comunale e portatori di interessi

Il Piano viene pubblicato sul sito istituzionale, link dalla homepage “*Amministrazione Trasparente*” nella sezione “*altri contenuti*”, a tempo indeterminato sino a revoca o sostituzione con un Piano aggiornato.

La Giunta Comunale adotta il P.T.P.C. entro il 31 gennaio di ciascun anno, prendendo a riferimento il triennio successivo a scorrimento.

Il Piano può essere modificato anche in corso d’anno, su proposta del Responsabile della Prevenzione della Corruzione, allorché siano accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell’organizzazione o nell’attività dell’amministrazione (art. 1, comma, 10 lett. a) della Legge 190/2012).

Ai fini degli aggiornamenti annuali, i Responsabili di Area o i referenti nominati, possono trasmettere al Responsabile della Prevenzione eventuali proposte inerenti al proprio ambito di attività.

1.3. La struttura operativa

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione è individuato, con provvedimento del Sindaco, nella figura del Segretario Comunale *pro tempore*, il quale provvede ai compiti assegnati dalla Legge 190/2012 e succ. mod. ed int., tra cui l’attività di coordinamento nella formazione del Piano, avvalendosi del personale e delle risorse finanziarie e strumentali assegnate nel provvedimento di nomina stesso.

Per l’adempimento delle proprie funzioni il Responsabile della Prevenzione della Corruzione, in un’ottica di partecipazione e condivisione nonché di valore formativo e di orientamento al miglioramento della qualità dell’azione amministrativa, può avvalersi dei Responsabili di Area nonché di personale dipendente dell’Ente specificatamente nominato, quali collaboratori diretti per le finalità e le attività previste nel presente Piano.

E’ compito dei Responsabili di Area e dei collaboratori nominati:

- concorrere alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione ed a controllarne il rispetto;
- fornire le informazioni richieste per l’individuazione delle attività nell’ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione;
- formulare specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo;
- provvedere al monitoraggio delle attività svolte nell’ufficio a cui sono preposti nell’ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di procedimenti disciplinari, di pronunce penali per condotte di natura corruttiva ovvero in presenza di evidenti conflitti di interesse.

Il Comune di Torrita di Siena è struttura organizzativa complessa per la molteplicità ed eterogeneità di funzioni e compiti, il numero delle unità di personale a disposizione non consente di programmare un sistema di rotazione mantenendo elevati standard qualitativi e quantitativi. Rotazione che pertanto rimane limitata alle sopra indicate circostanze straordinarie e non si configura come strumento ordinario di gestione.

L’eventuale commissione, all’interno dell’Amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, realizza una forma di responsabilità del Responsabile della Prevenzione della Corruzione della forma tipologica dirigenziale, oltre che una responsabilità per il danno erariale e di immagine del Comune di Torrita di Siena, salvo che provi vengano provate le circostanze:

- di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione;
- di aver vigilato sul funzionamento e sull’osservanza del Piano.

La sanzione a carico del Responsabile della prevenzione della corruzione non può essere inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese ad un massimo di sei mesi.

In caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione risponde, ai sensi dell’articolo 21 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e succ. mod. ed int. nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione, al di là delle articolazioni organizzative adottate, resta unico responsabile per gli illeciti che potrebbero venire in essere.

Al Responsabile della Prevenzione della Corruzione possono essere attribuite anche le competenze di Responsabile della Trasparenza, nonché di titolare del potere sostitutivo ai sensi dell'art. 2, comma 9 bis, della Legge n. 241/1990.

2. Gestione del rischio

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

Premesso che le disposizioni del presente capitolo, nonché gli allegati ivi richiamati, seguono le indicazioni fornite dal Piano Nazionale Anticorruzione, con Delibera CIVIT, ora Autorità Nazionale Anticorruzione, n. 72/2013, costituiscono attività/procedimenti a rischi.

2.2. Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio

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

A. L'identificazione del rischio

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

Richiede che, per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati i possibili rischi di corruzione. Questi sono fatti emergere considerando il contesto esterno ed interno all'amministrazione, anche con riferimento alle specifiche posizioni organizzative presenti all'interno dell'amministrazione.

I rischi sono identificati:

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

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

- **AREA A** - Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (autorizzazioni / concessioni e in generale, titoli abilitativi).
- **AREA B** - Affidamento di lavori servizi e forniture (procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture).
- **AREA C** - Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati). Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (autorizzazioni e concessioni).

- **AREA D** - Acquisizione e progressione del personale (concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione in carriera).

Per le suddette Aree sono individuati i seguenti processi:

- processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- processi finalizzati all'affidamento di lavori, servizi e forniture nonché all'affidamento di ogni altro tipo di commessa o vantaggio pubblici disciplinato dal d.lgs. n. 163 del 2006;
- processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- processi finalizzati all'acquisizione e alla progressione del personale.

Ai sopra descritti processi corrispondono le seguenti aree e relative sotto aree di rischio:

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

- Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an
- Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato
- Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an e a contenuto vincolato
- Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale
- Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an
- Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto

B) Area: affidamento di lavori, servizi e forniture

- Definizione dell'oggetto dell'affidamento
- Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento
- Requisiti di qualificazione
- Requisiti di aggiudicazione
- Valutazione delle offerte
- Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte
- Procedure negoziate
- Affidamenti diretti
- Revoca del bando
- Redazione del cronoprogramma
- Varianti in corso di esecuzione del contratto
- Subappalto
- Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto

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

- Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an
- Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato
- Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an e a contenuto vincolato
- Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale
- Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an
- Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto

D) Area: acquisizione e progressione del personale

- Reclutamento
- Progressioni di carriera
- Conferimento di incarichi di collaborazione

Per le aree di rischio di cui sopra, è stato individuato il seguente registro dei rischi:

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

- 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)
- 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)

B) Area: affidamento di lavori, servizi e forniture

- accordi collusivi tra le imprese partecipanti a una gara volti a manipolarne gli esiti, utilizzando il meccanismo del subappalto come modalità per distribuire i vantaggi dell'accordo a tutti i partecipanti allo stesso
- 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)
- uso distorto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire un'impresa
- utilizzo della procedura negoziata e abuso dell'affidamento diretto al di fuori dei casi previsti dalla legge al fine di favorire un'impresa
- 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
- abuso del provvedimento di revoca del bando al fine di bloccare una gara il cui risultato si sia rivelato diverso da quello atteso o di concedere un indennizzo all'aggiudicatario
- 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

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

- riconoscimento indebito di indennità di disoccupazione a cittadini non in possesso dei requisiti di legge al fine di agevolare determinati soggetti
- riconoscimento indebito dell'esenzione dal pagamento di ticket sanitari al fine di agevolare determinati soggetti
- uso di falsa documentazione per agevolare taluni soggetti nell'accesso a fondi comunitari
- rilascio di concessioni edilizie con pagamento di contributi inferiori al dovuto al fine di agevolare determinati soggetti

D) Area: acquisizione e progressione del personale

- 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
- abuso nei processi di stabilizzazione finalizzato al reclutamento di candidati particolari
- irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari
- 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
- progressioni economiche o di carriera accordate illegittimamente allo scopo di agevolare dipendenti/candidati particolari
- motivazione generica e tautologica circa la sussistenza dei presupposti di legge per il conferimento di incarichi professionali allo scopo di agevolare soggetti particolari

B. L'analisi del rischio

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

Al termine, è calcolato il livello di rischio moltiplicando “*probabilità*” per “*impatto*”.

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

B.1. Stima del valore della probabilità che il rischio si concretizzi

Criteri e valori (o pesi, o punteggi) per stimare la “*probabilità*” 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.

B.2. Stima del valore dell'impatto

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

L'Allegato 5 del P.N.A., propone criteri e valori (punteggi o pesi) da utilizzare per stimare “*l'impatto*” 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 Pubblica Amministrazione, fino ad un massimo di 5 punti per le pubblicazioni nazionali. Altrimenti punti 0.
- **Impatto sull'immagine:** dipende dalla posizione gerarchica ricoperta dal soggetto esposto al rischio. Tanto più è elevata, tanto maggiore è l'indice (da 1 a 5 punti).

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

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

La frequenza della probabilità e l'importanza dell'impatto sono stati graduati recependo integralmente i valori indicati nel citato Allegato 5 del P.N.A. di seguito riportati:

| VALORI E FREQUENZE DELLA PROBABILITA' | VALORI E IMPORTANZA DELL'IMPATTO |
|---------------------------------------|----------------------------------|
| 0 = nessuna probabilità | 0 = nessun impatto |
| 1 = improbabile | 1 = marginale |
| 2 = poco probabile | 2 = minore |
| 3 = probabile | 3 = soglia |
| 4 = molto probabile | 4 = serio |
| 5 = altamente probabile | 5 = superiore |

Tali dati sono riportati rispettivamente nelle colonne **“PROBABILITA' ACCADIMENTO”**, **“IMPATTO”** e **“LIVELLO DI RISCHIO”** delle allegate Tabelle di gestione del rischio.

C. La ponderazione del rischio

Dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla *“ponderazione”*. In pratica la formulazione di una sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico *“livello di rischio”*.

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

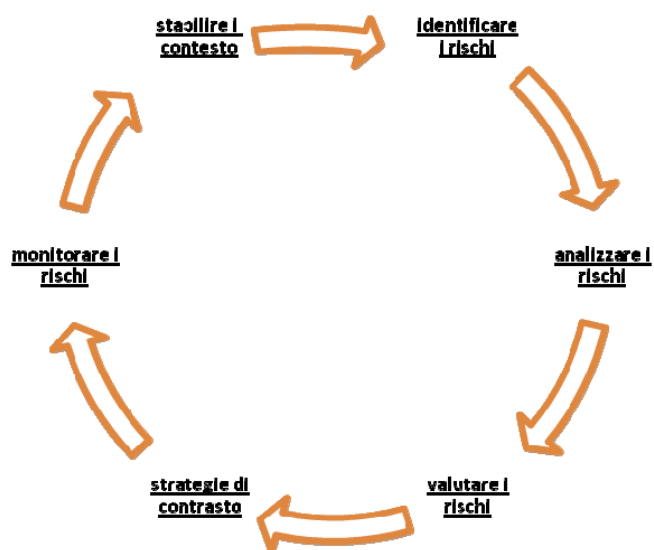
Le fasi di processo o i processi per i quali siano emersi i più elevati livelli di rischio identificano le *Aree di rischio*, che rappresentano le attività più sensibili ai fini della prevenzione.

- a) Ogni singolo rischio di cui alle Aree sopra dettagliate, è stato ponderato utilizzando gli indici di valutazione della probabilità e gli indici di valutazione dell'impatto, così come previsto nell'allegato 5 – Tabella valutazione del rischio, del Piano Nazionale Anticorruzione approvato con Delibera CIVIT, ora Autorità Nazionale Anticorruzione, n. 72/2013;
- b) La valutazione complessiva di ogni singolo rischio è stata ottenuta moltiplicando i valori delle probabilità, per i valori dell'impatto, determinando il valore complessivo del rischio;
- c) Il valore complessivo del rischio è stato rapportato al valore complessivo potenziale del livello del rischio, ottenendo così la percentuale di rischio;
- d) Il valore complessivo del rischio di cui alla lettera c) è stato aumentato di una percentuale pari al peso dell'area di rischio all'interno dell'Ente, calcolato tenendo conto dei vincoli e fattori normativi vigenti e secondo la seguente scala di valori:

| | |
|------------------------------|------|
| 1 – peso basso | 25% |
| 2 – peso medio | 50% |
| 3 – peso alto | 75% |
| 4 – peso altissimo (critico) | 100% |
- e) Alle percentuali ponderate ottenute è stata data la seguente classificazione:

| VALORE NUMERICO DEL LIVELLO DI RISCHIO | CLASSIFICAZIONE DEL RISCHIO CON RELATIVO COLORE ASSOCIATO |
|--|---|
| 0 | NULLO |
| INTERVALLO DA 1 A 5 | BASSO |
| INTERVALLO DA 6 A 10 | MEDIO |
| INTERVALLO DA 11 A 20 | ALTO |
| INTERVALLO DA 21 A 25 | ALTISSIMO (CRITICO) |

Fig. 2 – Gestione del rischio



Legenda – Figura 2:

stabilire il contesto al quale è riferito il rischio. Il contesto deve essere circoscritto e dunque isolato nei suoi tratti essenziali e costitutivi. Per quel che interessa la pubblica amministrazione, il riferimento è al dato organizzativo in cui essa si articola. Esso è dunque circoscritto ai processi di erogazione ed a quelli di facilitazione, tenendo ben presente che essi, per scelte organizzative interne, possono essere unificati in centri di responsabilità unitari. Il contesto è dato anche dalle persone, ossia dai soggetti che sono preposti ai centri di responsabilità che programmano e gestiscono i processi di erogazione e di facilitazione. “Stabilire il contesto” si risolve dunque nell’analisi di tali processi, mettendoli in relazione con l’organigramma ed il funzionigramma dell’ente, valutando anche l’ubicazione materiale degli uffici nei quali le attività sono effettivamente svolte.

identificare i rischi. Il problema dell’identificazione del rischio è semplificato, dalla circostanza che, ai presenti fini, esso coincide con il fenomeno corruttivo. Qui, peraltro, occorre intendersi su cosa il rischio da corruzione sia, e quindi, in ultima istanza, sul significato intensionale ed estensionale del termine “corruzione” e sui contorni della condotta corruttiva. A questo proposito un utile ausilio è fornito dalla Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione pubblica – 25/1/2013, n. 1: “[...] il concetto di corruzione deve essere inteso in senso lato, come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell’attività amministrativa, si riscontri l’abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono quindi evidentemente più ampie della fattispecie penalistica, che, come noto, 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”.

analizzare i rischi. L’analisi del rischio non è mai fine a sé stessa e, in particolare, non è un’inutile duplicazione dell’analisi del contesto interessato dal rischio. Analizzare i rischi di un’organizzazione significa individuare i singoli fatti che possono metterla in crisi in rapporto all’ambiente nel quale essi si manifestano. Il tutto tenendo conto che un rischio è un fatto il cui accadimento è probabile non in astratto, ma in concreto, ossia in relazione alla caratterizzazione del contesto. Non dimenticando che analizzare i rischi all’interno di un’organizzazione significa focalizzare l’attenzione duplicemente sia la causa, sia i problemi sottostanti, ossia sui problemi che l’artefice del fattore di rischio mira a risolvere rendendo concreto il relativo fattore prima solo potenziale. Nel caso del rischio da corruzione, l’analisi del relativo fattore determina la necessità di verificare sia la causa del fenomeno corruttivo, sia ciò che attraverso la propria condotta il dipendente corrotto mira a realizzare, sia la provvista dei mezzi utilizzati dal corruttore. L’analisi dei rischi è il primo elemento nel quale si articola il piano di prevenzione della corruzione previsto dall’art. 1, comma 8 della legge 6/11/2012, n. 190. Un buon modo per addivenirvi è sviluppare sistemi di auditing interno.

valutare i rischi. Valutare i rischi di un’organizzazione significa averli prima mappati e poi compiere una verifica sul livello di verosimiglianza che un evento probabile ed incerto possa divenire effettivo e concreto. Cosa certa è che la corruzione è un fenomeno che deve essere estirpato: in questo senso la scelta del legislatore è chiara. Meno evidente è però che i costi del processo di preservazione siano indifferenti. La valutazione e l’analisi dei rischi (qui del rischio da corruzione) conduce alla formazione di un piano dei rischi, il quale è un documento che deve essere oggetto di costante aggiornamento. Va da sé che la valutazione dei rischi è il secondo elemento nel quale si articola il piano di prevenzione della corruzione previsto dall’art. 1, comma 8 della legge 6/11/2012, n. 190.

strategie di contrasto. *La conoscenza è il presupposto della reazione ponderata ed efficace. Nessuna strategia è possibile senza un'adeguata conoscenza delle modalità in concreto attraverso cui le azioni che rendono effettivo un evento solo probabile sono attuabili in un contesto di riferimento dato. L'enucleazione delle strategie di contrasto e delle relative misure esaurisce i contenuti del piano di prevenzione della corruzione previsto dall'art. 1, comma 8 della legge 6.11.2012, n. 190.*

monitorare i rischi. *Le azioni di contrasto attuate nei confronti dei rischi organizzativi devono essere puntualmente monitorate ed aggiornate per valutarne l'efficacia inibitoria e per misurare l'eventuale permanenza del rischio organizzativo marginale. Da ciò segue che il piano del rischio non è un documento pietrificato, ma, come tutti i piani operativi, uno strumento soggetto a riprogettazione e ad adeguamento continuo sulla base del feedback operativo. Non a caso, l'art. 1, comma 8 della legge 6.11.2012, n. 190 lo prevede nella sua versione triennale con adeguamento anno per anno alla sopravvenienza di presupposti che ne rendono appropriata la rimodulazione.*

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 e valutare 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 P.T.P.C. può/deve contenere e prevedere l’implementazione anche di misure di carattere trasversale, come:

- **la trasparenza**, che di norma costituisce oggetto del PTTI quale “*sezione*” del P.T.P.C.. 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 n.50/2013;
- **l’informatizzazione dei processi**, 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;
- **l’accesso telematico a dati, documenti e procedimenti** e il riutilizzo dei dati, documenti e procedimenti consente l’apertura dell’amministrazione verso l’esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull’attività da parte dell’utenza;
- **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 successivi paragrafi :

3. Formazione

4. Codice di comportamento

5. Altre iniziative (paragrafi 5.1. e seguenti).

Con il termine “*misura*” si intende ogni intervento organizzativo, iniziativa, azione, o strumento di carattere preventivo ritenuto idoneo a neutralizzare o mitigare il livello di rischio connesso ai processi amministrativi posti in essere dall’Ente.

Talvolta l’implementazione di una misura può richiedere delle azioni preliminari che possono a loro volta configurarsi come “*misure*” nel senso esplicitato dalla definizione di cui sopra. Ad esempio, lo stesso P.T.P.C. è considerato dalla normativa una misura di prevenzione e contrasto finalizzata ad introdurre e attuare altre misure di prevenzione e contrasto.

Tali misure possono essere classificate sotto diversi punti di vista. Una prima distinzione è quella tra:

“*misure comuni e obbligatorie*” o legali (in quanto è la stessa normativa di settore a ritenerle comuni a tutte le pubbliche amministrazioni e a prevederne obbligatoriamente l’attuazione a livello di singolo Ente);

“*misure ulteriori*” ovvero eventuali misure aggiuntive individuate autonomamente da ciascuna amministrazione. Esse diventano obbligatorie una volta inserite nel P.T.P.C.

Va data priorità all’attuazione delle misure obbligatorie rispetto a quelle ulteriori. Queste ultime debbono essere valutate anche in base all’impatto organizzativo e finanziario connesso alla loro implementazione.

Talune misure presentano poi carattere trasversale, ossia sono applicabili alla struttura organizzativa dell’ente nel suo complesso, mentre altre sono, per così dire, settoriali in quanto ritenute idonee a trattare il rischio insito in specifici settori di attività. Nelle pagine successive vengono presentate, mediante schede dettagliate, le misure di prevenzione e contrasto da introdurre/attuare secondo la programmazione definita dal presente piano.

Per facilità di consultazione dette misure sono elencate nel seguente prospetto riepilogativo e corredate da un codice identificativo così da consentirne il richiamo sintetico nelle colonne “MISURE PREVENTIVE ESISTENTI” e “MISURE PREVENTIVE DA INTRODURRE” delle tabelle di gestione del rischio che vengono allegate al presente piano come Allegato n.1.

| Misura di contrasto | Codice Identificativo Misura |
|---|---|
| Adempimenti relativi alla trasparenza | M01 |
| Codici di comportamento | M02 |
| Informatizzazione processi | M03 |
| Accesso telematico a dati, documenti e procedimenti | M04 |
| Monitoraggio termini procedurali | M05 |
| Monitoraggio dei comportamenti in caso di conflitto di interessi | M06 |
| Controllo formazione decisione procedimenti a rischio | M07 |
| Inconferibilità - incompatibilità di incarichi dirigenziali e incarichi amministrativi di vertice | M08 |
| Svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extraistituzionali | M09 |
| Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici | M10 |
| Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (<i>pantouflage – revolving doors</i>) | M11 |
| <i>Whistleblowing</i> | M12 |
| Rotazione del personale addetto alle aree a rischio di corruzione | M13 |
| Formazione | M14A (formazione base) M14B (formazione tecnica) |
| Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile | M15 |
| Monitoraggio sui modelli di prevenzione della corruzione in enti pubblici vigilati dal Comune ed enti di diritto privato in controllo pubblico partecipati dal Comune | M16 |

3. Formazione in tema di anticorruzione

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

L'articolo 7-bis del D.Lgs. 165/2001 che imponeva a tutte le Pubbliche Amministrazioni la pianificazione annuale della formazione, è stato abrogato dal D.P.R. 16 aprile 2013, n. 70.

L'articolo 8 del medesimo D.P.R. 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 sono 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 che 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.

Si rammenta che l'Ente è assoggettato al limite di spesa per la formazione fissato dall'articolo 6 comma 13 del D.L. 78/2010 (50% della spesa 2009), ferma restando l'interpretazione resa dalla Corte Costituzionale, sentenza 182/2011, in merito alla portata dei limiti di cui all'articolo 6 del D.L. 78/2010 per gli Enti Locali, per la quale i suddetti limiti di spesa sono da considerarsi complessivamente e non singolarmente.

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/Responsabili, Responsabili di Procedimento, 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.

L'attività formativa verrà svolta, compatibilmente con le risorse finanziarie messe a disposizione e gli altri percorsi formativi e di aggiornamento professionale intrapresi all'interno dell'Ente, previa programmazione e conseguente calendarizzazione periodica.

L'attività formativa finalizzata a prevenire nell'Ente fenomeni di corruzione potrà essere organizzata anche secondo modalità di apprendimento e sviluppo delle competenze, non strutturate nei termini della formazione “tipica o classica”, costituite dalla reingegnerizzazione di processi e luoghi di lavoro, in modo da assicurare lo sviluppo delle opportunità di informazione, valutazione e accumulazione delle competenze nel corso del lavoro quotidiano (*tutoring, mentoring, peer review, circoli di qualità e focus group, ecc.*). Dovrà essere effettuato il monitoraggio della formazione e della valutazione dei risultati conseguiti.

4. Codice di comportamento

4.1. Adozione delle integrazioni al Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici

L'articolo 54 del D.Lgs. 165/2001, ha previsto che il Governo definisse un “*Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*” per assicurare:

- la qualità dei servizi
- la prevenzione dei fenomeni di corruzione
- il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.

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

Ai sensi dell'art. 54, comma 3, del D.Lgs. n. 165/2001, la Giunta Comunale, quale organo competente in tema di organizzazione del personale, con Delibera n. 158 del 17 dicembre 2013, ha approvato il Codice di Comportamento del Comune di Torrita di Siena che integra e specifica quello delle Pubbliche Amministrazioni che costituisce parte integrante del Piano di Prevenzione della Corruzione e dell'Illegalità.

Il Codice di Comportamento delle Pubbliche Amministrazioni e quello relativo al Comune di Torrita di Siena, sono stati resi noti ad ogni dipendente.

Il Codice di Comportamento del Comune di Torrita di Siena è stato definito ed aggiornato con procedura aperta alla partecipazione dei dipendenti - per il tramite delle Organizzazioni Sindacali e delle Rappresentanze Sindacali Unitarie - e di tutti gli altri portatori di interessi.

La violazione dei doveri sanciti nei Codici di Comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di Prevenzione della Corruzione, costituisce fonte di responsabilità disciplinare ed assume rilevanza ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniquale volta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti.

Violazioni gravi o reiterate dei Codici comportano l'applicazione della sanzione di cui all'art. 55^{quater}, comma 1, del D.Lgs. n. 165/2001 e succ. mod. ed int.

Sull'applicazione dei Codici di cui al presente paragrafo, sono chiamati a vigilare i Responsabili di Area per le strutture di competenza, gli organi di controllo interno e l'Ufficio Procedimenti Disciplinari.

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

5. Altre iniziative

5.1. Rotazione del personale

La dotazione organica dell'Ente non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione. Non esistono figure professionali perfettamente interscambiabili e fungibili all'interno dell'ente.

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

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

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

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

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

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

Pertanto, ogni contraente ed appaltatore dell'Ente, ai sensi del D.P.R. 28 dicembre 2000, 445 e succ. mod. ed int., all'atto della stipulazione del contratto deve rendere una dichiarazioni circa l'insussistenza delle situazioni di lavoro o dei rapporti di collaborazione di cui sopra.

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

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

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

La norma in particolare prevede:

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

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

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

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

Pertanto, ogni commissario e/o responsabile all'atto della designazione sarà tenuto a rendere, ai sensi del D.P.R. 28 dicembre 2000, 445 e succ. mod. ed int., una dichiarazioni di insussistenza delle condizioni di incompatibilità di cui sopra. L'Ente provvede alla verifica sulla veridicità delle suddette dichiarazioni.

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

Il nuovo articolo 54-bis del D.Lgs. 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 P.N.A. - Allegato 1 paragrafo B.12 sono accordate al *whistleblower* le seguenti misure di tutela:

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

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

[..] B.12.1 -Anonimato.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- *deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al responsabile della prevenzione; il responsabile valuta la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione di quanto accaduto al dirigente sovraordinato del dipendente che ha operato la discriminazione; il dirigente valuta tempestivamente l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione,*
- *all'U.P.D.; l'U.P.D., per i procedimenti di propria competenza, valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione,*
- *all'Ufficio del contenzioso dell'amministrazione; l'Ufficio del contenzioso valuta la sussistenza degli estremi per esercitare in giudizio l'azione di risarcimento per lesione dell'immagine della pubblica amministrazione;*
- *all'Ispettorato della funzione pubblica; l'Ispettorato della funzione pubblica valuta la necessità di avviare un'ispezione al fine di acquisire ulteriori elementi per le successive determinazioni;*
- *può dare notizia dell'avvenuta discriminazione all'organizzazione sindacale alla quale aderisce o ad una delle organizzazioni sindacali rappresentative nel comparto presenti nell'amministrazione; l'organizzazione sindacale deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;*
- *può dare notizia dell'avvenuta discriminazione al Comitato Unico di Garanzia, d'ora in poi C.U.G.; il presidente del C.U.G. deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;*

- può agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione e dell'amministrazione per ottenere un provvedimento giudiziale d'urgenza finalizzato alla cessazione della misura discriminatoria e/o al ripristino immediato della situazione precedente;
- l'annullamento davanti al T.A.R. dell'eventuale provvedimento amministrativo illegittimo e/o, se del caso, la sua disapplicazione da parte del Tribunale del lavoro e la condanna nel merito per le controversie in cui è parte il personale c.d. contrattualizzato;
- il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione.

B.12.3 Sottrazione al diritto di accesso.

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

La tutela dell'anonimato non è sinonimo di accettazione di segnalazioni anonime, tuttavia l'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione.

Obblighi di riservatezza sono dunque a carico dei soggetti individuati a ricevere le segnalazioni o che vengono a conoscenza della segnalazione e di coloro che successivamente vengono coinvolti nel processo di gestione della segnalazione, salve le comunicazioni che per legge o in base al presente Piano debbono essere effettuate.

La violazione della riservatezza potrà comportare l'irrogazione di sanzioni disciplinari, salva l'eventuale responsabilità civile e penale dell'agente.

La segnalazione non può essere oggetto di visione né di estrazione di copia ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24 comma 1, lett. a della Legge 7 agosto 1990, n. 241 e succ. mod. ed int.

Il divieto di discriminazione riguarda le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione tale da rendere le condizioni di lavoro intollerabili.

5.5. Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti

I *patti d'integrità* ed i protocolli di legalità rappresentano un sistema di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla 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 e 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 è pronunciata circa la legittimità di prescrivere l'inserimento di 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 precisa 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)".*

Il Comune di Torrita di Siena ha approvato il “Patto di Integrità” e lo schema tipo con Deliberazione n. 218 assunta dalla Giunta Comunale nella seduta del 30 dicembre 2014.

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

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

Il sistema di monitoraggio dei principali procedimenti è attivato in seno al *controllo di gestione* dell’Ente.

5.7. 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

Il sistema di monitoraggio è attivato in seno al *controllo di gestione* dell’ente. Inoltre taluni parametri di misurazione dei termini procedurali sono utilizzati per finalità di valutazione della performance dei Dirigenti/Responsabili e del personale dipendente.

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

Sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere, sono elargiti esclusivamente alle condizioni e secondo la disciplina del Regolamento previsto dall’articolo 12 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 e succ. mod. ed int.

Il Regolamento è stato approvato dall’Organo Consiliare con deliberazione numero 8 del 15 febbraio 2014

Ogni provvedimento d’attribuzione/elargizione è prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell’Ente nella sezione “*Amministrazione Trasparente*”, oltre che all’albo pretorio online.

Prima dell’entrata in vigore del D.Lgs. 33/2013, che ha imposto la sezione del sito “*Amministrazione Trasparente*”, detti provvedimenti sono stati sempre pubblicati sul sito istituzionale nell’albo online e nella sezione “*Amministrazione Aperta*”.

5.9. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del P.T.P.C., con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa

Il monitoraggio circa l’applicazione del presente P.T.P.C. è svolto in autonomia dal Responsabile della prevenzione della corruzione.

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

La gestione del rischio si completa con la successiva azione di monitoraggio finalizzata alla verifica dell’efficacia delle misure di prevenzione adottate e, quindi, alla successiva messa in atto di eventuali ulteriori strategie di prevenzione.

Il monitoraggio viene condotto dagli stessi soggetti che partecipano al processo di gestione del rischio, in stretta connessione con il sistema di programmazione e controllo di gestione.

Ai sensi dell’articolo 1, comma 14, della Legge 6 novembre 2012, n. 190, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione entro il 31 Dicembre di ogni anno redige una relazione sull’attività svolta nell’ambito della prevenzione e contrasto della corruzione.

Per il 2014 l’Autorità ha pubblicato la scheda standard che i Responsabili della Prevenzione della corruzione erano tenuti a compilare per la predisposizione della Relazione prevista dall’art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012 e dal Piano Nazionale Anticorruzione (paragrafo 3.1.1., p.30) sull’efficacia delle misure di prevenzione definite dai Piani triennali di prevenzione della corruzione.

Il Comune di Torrita di Siena la Relazione ha pubblicato – entro il termine del 31 dicembre 2014 – la Relazione sul sito istituzionale nella sezione Amministrazione trasparente, sottosezione “*Altri contenuti – Corruzione*”.

Le misure di prevenzione di cui al presente Piano costituiscono obiettivi del Piano della *Performance*. Le stesse verranno traslate nel Piano degli Obiettivi (P.D.O.), quindi le verifiche dell’avvenuto adempimento avverranno in occasione della reportistica annuale del P.D.O.

Anche le misure relative al Programma Triennale per la Trasparenza e l’Integrità sono inserite nel P.D.O., con relativa reportistica che coinvolge il R.P.C. nonché l’O.I.V.

5.10. Responsabilità

A fronte delle prerogative attribuite sono previste corrispondenti forme di responsabilità per il Responsabile della Prevenzione della Corruzione.

In particolare, l’articolo 1 della legge n. 190/2012:

- al comma 8 stabilisce che “[...] *la mancata predisposizione del piano e la mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale [...]*”;
- al comma 12 prevede che, in caso di commissione all’interno dell’amministrazione di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione risponde per responsabilità dirigenziale, sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e danno all’immagine della pubblica amministrazione, salvo provi di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e di aver vigilato sul funzionamento e sull’osservanza dello stesso, nonché di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 del medesimo articolo 1;
- al comma 14, individua inoltre un’ulteriore ipotesi di responsabilità dirigenziale nel caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal piano nonché, in presenza delle medesime circostanze, una fattispecie di illecito disciplinare per omesso controllo.

Specifiche corrispondenti responsabilità sono previste a carico del Responsabile della Trasparenza e dei Responsabili di Area con riferimento agli obblighi posti dalla normativa in materia di trasparenza. In particolare:

- l’articolo 1, comma 33, della Legge n. 190/2012 stabilisce che la mancata o incompleta pubblicazione, da parte delle Pubbliche Amministrazioni, delle informazioni di cui al comma 31 costituisce violazione degli *standard* qualitativi ed economici ai sensi dell’articolo 1, comma 1, del D.Lgs. n. 198/2009 e va valutata come responsabilità dirigenziale ai sensi dell’articolo 21 del D.Lgs. n. 165/2001. Eventuali ritardi nell’aggiornamento dei contenuti sugli strumenti informatici sono sanzionati a carico dei Responsabili di Area/Servizi.
- l’articolo 46, comma 1, del D.Lgs. n. 33/2013 prevede che “[...] *l’inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente o la mancata predisposizione del Programma Triennale per la Trasparenza e l’Integrità costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all’immagine dell’amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili [...]*”.

5.11. La responsabilità dei dipendenti per violazione delle misure di prevenzione.

Le misure di prevenzione e contrasto alla corruzione trasfuse nel presente Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione devono essere rispettate da tutti i dipendenti, compresi i Responsabili incaricati di P.O.

L'articolo 1, comma 14, della Legge n. 190/2012 dispone infatti che “[..] *La violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal piano costituisce illecito disciplinare* [..]”.

Con particolare riferimento ai Responsabili di Area/Servizio incaricati di P.O., a detta responsabilità disciplinare si aggiunge quella dirigenziale.

5.12. Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

In conformità al Piano Nazionale Anticorruzione (pagina 52), l'Ente intende pianificare ad attivare misure di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate alla promozione della cultura della legalità.

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

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

Parte III - Analisi del rischio

1. Analisi del rischio

A norma della Parte II - capitolo 2 “*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:

AREE DI RISCHIO

- **AREA A** - Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (autorizzazioni / concessioni e in generale, titoli abilitativi).
- **AREA B** - Affidamento di lavori servizi e forniture (procedimenti di scelta del contraente per l’affidamento di lavori, servizi, forniture).
- **AREA C** - Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati). Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (autorizzazioni e concessioni).
- **AREA D** - Acquisizione e progressione del personale (concorsi e prove selettive per l’assunzione di personale e per la progressione in carriera).

La metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio è compiutamente descritta nella Parte II - capitolo 2 “*gestione del rischio*”.

La valutazione si sviluppa attraverso le seguenti fasi:

- A. L’identificazione del rischio
- B. L’analisi del rischio:
 - B.1. Stima del valore della probabilità che il rischio si concretizzi;
 - B.2. Stima del valore dell’impatto
- C. La ponderazione del rischio
- D. Il trattamento.

Applicando la suddetta metodologia sono state esaminate le attività riferibili alle macro aree da A a D. Nelle schede allegate (Tabelle A, B, C, D, E) 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.

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

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

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

- *obbligatorie*
- *ulteriori*

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

**Sono tutte misure obbligatorie quelle previste nella Parte II del presente P.T.P.C. (capitoli 3, 4 e 5).
Le attività con valori di rischio maggiori, devono essere prioritariamente oggetto delle suddette misure.**

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

L'individuazione e la valutazione delle misure ulteriori può essere compiuta dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione, con il coinvolgimento dei Responsabili per le aree di competenza e l'eventuale supporto dell'O.I.V. (o di analogo organismo), tenendo conto anche degli esiti del monitoraggio sulla trasparenza ed integrità e dei controlli interni, nonché dell'eventuale “*gruppo di lavoro*” multidisciplinare che può essere costituito per coadiuvare l'attività del Responsabile della Prevenzione della Corruzione.

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

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

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

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