



**A.N.A.C.**

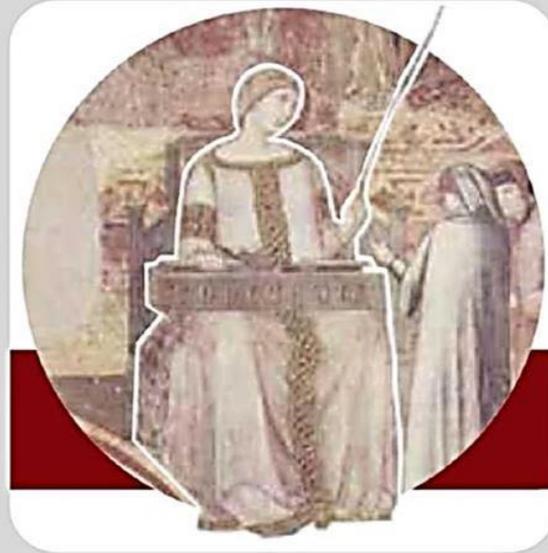
Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione  
e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche



**Governo italiano**

*Segreteria del Consiglio dei Ministri*

Dipartimento della Funzione pubblica



# Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza



**Città di Rho**

# Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza

## La Legge

Con l'entrata in vigore della **Legge anticorruzione (190/2012)** si è aperta una nuova sfida che le pubbliche amministrazioni hanno raccolto per combattere il dilagare di un sistema di corruzione sempre più rilevante.

Nel corso del tempo c'è stata una crescente sensibilità nei confronti del problema della corruzione (intesa in senso lato e ampio come "malfunzionamento dell'Amministrazione pubblica a causa dell'uso, ai fini privati, delle funzioni attribuite ovvero inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo"). Tale crescente sensibilità è in capo alle Istituzioni nazionali e internazionali, ma anche in capo alle Istituzioni locali e agli stessi cittadini. Il nostro Paese si inserisce in un sistema di monitoraggio, valutazione e sollecitazioni reciproco tra i diversi Stati che consente di valutare l'adeguatezza e la validità delle misure per combattere il fenomeno. Il raggiungimento di questo obiettivo passa anche attraverso la creazione di standard internazionali di misurazione del fenomeno, attraverso cui la pubblica amministrazione può orientare meglio i suoi interventi e la sua azione. Tra questi, ricordiamo l'Indice della corruzione percepita, formulato dall'organizzazione tedesca '**Transparency International**', e l'indice sul controllo della corruzione, pubblicato dalla Banca Mondiale.

La corruzione (intesa in senso lato) è anche una tassa occulta che grava sulle imprese e sui loro investimenti, quindi sull'economia dell'intero Paese. Essa crea incentivi distorti e reprime le iniziative migliori.

In Italia, si è dato seguito agli impegni internazionali attraverso la **Legge 6 novembre 2012, n. 190** "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" (in vigore dal 28 novembre 2012) che ha innovato e integrato la precedente normativa, sia sul piano della repressione, sia su quello della prevenzione e delle responsabilità.

La nuova legge obbliga tutte le amministrazioni pubbliche (e, pertanto, i Comuni) a un impegno concreto alla prevenzione del fenomeno, con strategie di controllo al proprio interno, attraverso la predisposizione dei Piani di prevenzione del rischio di corruzione e l'individuazione dei soggetti responsabili della loro attuazione.

Uno strumento simile vuole rendere più facile e costante il monitoraggio dei procedimenti critici e incrementare i controlli *ex ante*. La rotazione degli incarichi dirigenziali ed il rafforzamento delle misure di prevenzione dei conflitti di interesse, inoltre, sono funzionali a ridurre i rischi di gestire la cosa pubblica come cosa propria.

*"La corruzione è l'arma della mediocrità".  
Balzac 'Papà Goriot' 1834*

## IL PIANO TRIENNALE per il periodo 2018/2020

Il Comune di RHO ha approvato un primo **Piano triennale di prevenzione della corruzione** con deliberazione della Giunta comunale n. 36 dell' 11.03.2014. Gli aggiornamenti annuali al citato Piano sono stati approvati dalla Giunta comunale con delibera n. 9 del 27.01.2015, n. 5 del 26.01.2016 e n. 19 del 31.01.2017.

Il presente piano valido per il periodo 2018-2020 – dopo i primi tre anni di applicazione delle metodologie di prevenzione previste nei precedenti - ha la funzione di far progredire lo sforzo già avviato di fornire una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione, di consolidare gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio, nonché di aggiornare le metodologie sin qui adottate e di modificare le stesse in funzione delle criticità rilevate; di creare, altresì, un collegamento tra **corruzione - trasparenza – performance** nell'ottica di una più ampia gestione del "rischio istituzionale".

### **RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NEL COMUNE DI RHO**

Il Piano Anticorruzione comunale (o Piano territoriale per la Prevenzione della Corruzione) è previsto dall'art. 1 comma 8 della legge 06.11.2012, n.190.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione - che nel Comune di RHO è il **dott. Matteo Bottari**, Segretario Generale, individuato con decreto sindacale n. 12 del 03.11.2014, ai sensi dell'art. 1 comma 7 della Legge 190/2012 - presenta la proposta di Piano Anticorruzione all'organo di indirizzo politico dell'ente che lo approva entro il 31 gennaio di ogni anno. È previsto un sistema di 'doppio passaggio', con adozione in prima battuta del testo del Piano e approvazione successiva dopo consultazione pubblica dello stesso (con recepimento delle osservazioni al Piano presentate da cittadini e portatori di interessi).

### **Analisi delle azioni realizzate nei piani precedenti**

Il Piano, nel biennio 2015-16, ha avuto una valenza di stimolo per l'organizzazione sui temi dell'Anticorruzione. Sono stati formati 124 dipendenti sulle tematiche della prevenzione della corruzione, della trasparenza, dell'etica. Si è lanciata la piattaforma indipendente per il *Whistleblowing* (gestita da *Transparency International*) e si è organizzato un Convegno sui temi dell'Anticorruzione e della lotta alle Mafie.

Le misure sviluppate dal piano 2015 comprendevano anche un accrescimento dei controlli successivi (cosa che procede in modo capillare, in particolare sugli atti dirigenziali) e altre misure organizzative puntualmente applicate (dotazioni di carte etiche, patti di integrità, adozione di standards etici per l'organizzazione, rotazione del personale in posizioni di responsabilità, controlli di autocertificazioni, ampliamenti della trasparenza).

Il presente Piano Anticorruzione comunale fa seguito al Piano Nazionale Anticorruzione predisposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica - e approvato dall'Autorità nazionale Anticorruzione (ANAC, ex CIVIT) in data 11.09.2013, con delibera n°72. In data 28.10.2015, altresì, con determina A.N.A.C. n.12 il Piano nazionale è stato aggiornato. Con delibera n.831 del 3 agosto 2016 l'A.N.A.C. ha approvato il **Nuovo Piano Anticorruzione nazionale**, al quale tutti gli Enti pubblici devono fare adesso riferimento. Per il 2017 c'è stato un aggiornamento da ANAC con la delibera n°1208 del 22/11/2017. Al Piano Anticorruzione del Comune di Rho nella versione aggiornata si è aggiunta la parte del **Piano per la Trasparenza**.

## LE STRATEGIE E GLI STRUMENTI

- **Le strategie** perseguite dagli strumenti previsti dalla normativa nazionale sono le seguenti:

*Ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione*

*Aumentare le capacità di scoprire casi di corruzione*

*Creare un contesto sfavorevole alla corruzione*

- **Gli strumenti** a supporto delle strategie sopra elencate sono dunque:
  - a. Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.);
  - b. Piano territoriale per la Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.);
  - c. Adempimenti di maggiore trasparenza degli atti (pubblicazioni su sito internet del Comune – sezione Amministrazione trasparente);
  - d. Adozione di codici di comportamento per i dipendenti comunali;
  - e. Rotazione del personale addetto ai servizi più soggetti a rischio;
  - f. Nuove incompatibilità dei dirigenti e delle cariche politiche;
  - g. Formazione specifica;
  - h. Tutela dell'anonimato di chi effettua segnalazioni di illecito.

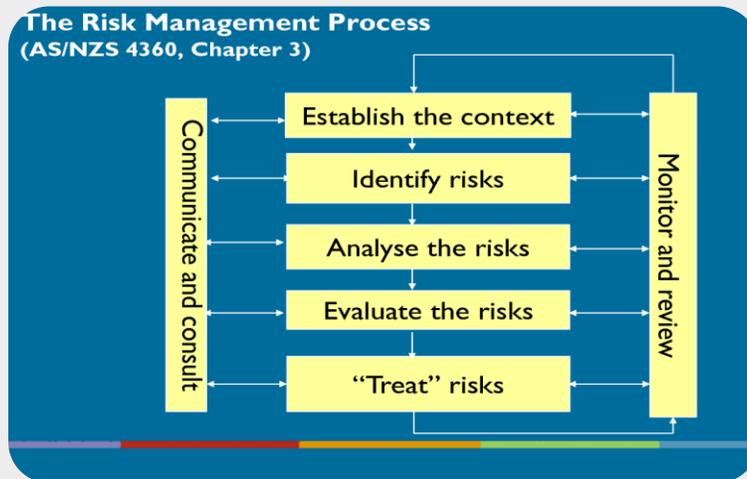
## LA METODOLOGIA

Secondo l'**OECD** (Organizzazione internazionale per lo sviluppo e la cooperazione economica) «il processo di **analisi del rischio** consiste nell'**individuazione dei processi** (es. acquisti/forniture, gestione del personale, ecc.) e dei **sogetti** (persone con ruoli di responsabilità nei predetti processi) **più esposti a violazioni dell'integrità** e nell'identificazione dei **punti critici** in termini di vulnerabilità dell'organizzazione (es. selezione del metodo di affidamento o individuazione di varianti al contratto). L'analisi del rischio costituisce il fondamento per l'**individuazione** all'interno dell'organizzazione delle **misure** per aumentare la resistenza rispetto a tali vulnerabilità».

Sempre secondo l'OECD, l'adozione di tecniche di **risk-management** (*management della gestione del rischio*) ha lo scopo di consentire una maggiore efficienza ed efficacia nella redazione dei piani di prevenzione. Per far ciò, il *risk-management* non deve diventare fonte di complessità, ma piuttosto strumento di riduzione della complessità (eterogeneità delle PA, numerosità delle misure, costi organizzativi, ecc.) e strumento di esplicitazione e socializzazione delle conoscenze. Per **risk-management** si intende il processo con cui si individua e si stima il rischio cui un'organizzazione è soggetta e si sviluppano strategie e procedure operative per governarlo. Il rischio è definito come un ostacolo al raggiungimento degli obiettivi che mina l'efficacia e l'efficienza di un'iniziativa, di un processo, di un'organizzazione. Un modello di gestione del rischio applicabile al caso dei Piani di prevenzione della corruzione è quello **ISO 31000:2009**. Secondo tale approccio, l'analisi e la gestione dei rischi e le strategie di mitigazione favoriscono il raggiungimento degli obiettivi strategici. Le fasi su cui si fonda tale approccio sono le seguenti:



Il processo di risk-management è riassunto in questa diapositiva:



Una delle novità segnalate dall'A.N.A.C. nella determina n. 12/2015 è soprattutto la necessità che i Piani approfondiscano l'Analisi del contesto (esterno ed interno). Un'appropriata Analisi di questo tipo deve essere condotta attraverso l'utilizzo di sistemi strutturati che riescano a guidare l'osservazione e classificare i risultati, anche ai fini degli interventi da proporre. Può rivelarsi utile l'impiego della c.d. **SWOT Analysis**. In essa si classificano: a) punti di debolezza; b) punti di forza; c) minacce/rischi; d) opportunità.



### 1. L'ANALISI DEL CONTESTO (**ESTABLISH THE CONTEXT**)

Nel disegno normativo, l'adozione delle misure di prevenzione non può prescindere da un'approfondita analisi del contesto in cui opera l'amministrazione e dall'analisi e valutazione dei rischi specifici a cui sono esposti i vari uffici o procedimenti.

In primo luogo, il Piano Nazionale Anticorruzione, prevede che la fase iniziale del processo di gestione del rischio sia dedicata alla **mappatura dei processi**, intendendo come tali, "quell'insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (input del processo) in un prodotto (output del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente). Il processo che si svolge nell'ambito di un'amministrazione può esso da solo portare al risultato finale o porsi come parte o fase di un processo complesso, con il concorso di più amministrazioni. Il concetto di processo è più ampio di quello di procedimento amministrativo e ricomprende anche le procedure di natura privatistica".

L'identificazione dei processi è una fase complessa, che richiede un forte impegno ed un grande dispendio di risorse dell'amministrazione. In tale prospettiva, il Comune di Rho ha avviato le azioni propedeutiche a realizzare una mappatura dei processi, che potrà servire, in un prossimo futuro, a dettagliare al meglio le fasi critiche di ciascun processo di lavoro in tutti i settori di attività. Per l'approvazione di questo Piano, da adottare entro il **31.01.2018**, al fine di semplificare la fase di mappatura dei processi, viene proposto un elenco di processi comuni a tutte le amministrazioni, elaborato tenendo conto delle indicazioni contenute nell'allegato 2 del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) nonché degli sviluppi contenuti nella determina 12/2015 dell'ANAC;

Scendendo più nel dettaglio si svolgono di seguito due brevi analisi del contesto esterno e interno prendendo spunto - per il primo - dalla **Relazione semestrale alla Commissione parlamentare Antimafia** presentata dal Ministro dell'Interno nel 2015 e della **Relazione sull'attività delle Forze di Polizia e sullo stato dell'ordine pubblico, della sicurezza e della Criminalità Organizzata** presentata dal Ministro dell'Interno alla Camera dei Deputati in data 14.01.2016.

- **Contesto esterno:**

La città di Rho (circa 50.000 ab.) si trova alla periferia Nord-Ovest di Milano. Il contesto criminale di questa zona è stato ampiamente messo in luce da recenti operazioni di Polizia giudiziaria che hanno portato alla luce una serie di reati connessi alla criminalità organizzata di tipo Mafioso. Vedi "**Operazione Quadrifoglio**" (Ord.e.e.C. nr. 46647/12RGNR - nr. 10670/12 RG GIP, emessa il 22 ottobre 2014) nella quale sono stati individuati interessi delle cosche di '*ndrangheta* calabrese in speculazioni immobiliari e in subappalti di grandi opere. Diversi indagati - poi condannati - avrebbero avuto contatti con il mondo politico, istituzionale, imprenditoriale e bancario. A Rho l'attività investigativa ha messo in luce l'esistenza di una 'locale della '*ndrangheta* riferibile alla struttura intermedia denominata 'La Lombardia' (di supervisione delle principali attività illegali e rispondente alla Sovrastruttura in Calabria ove ogni 'locale' lombarda ha le proprie radici e continua ad intrattenere stretti rapporti).

- **RISCHI:** C'è dunque un rischio per l'ente locale di interferenza con interessi legati alla criminalità organizzata di tipo mafioso, in particolare della '*ndrangheta* e di soggetti ad essa comunque collegati.
- **OPPORTUNITA':** nel contempo l'emersione di tali rischi può indurre la parte sana della società e l'organizzazione comunale ad adottare maggiori 'anticorpi' e a non sottovalutare alcuna ipotesi di rischio infiltrazione.
- **PUNTI DI FORZA:** la società civile rhodense mantiene caratteri di laboriosità, impegno civile e rispetto di valori consolidati. L'organizzazione comunale nel suo complesso ha sempre fatto risaltare nelle sue molteplici attività e nei servizi resi ai cittadini la parte migliore dell'agire pubblico.
- **PUNTI DI DEBOLEZZA:** La forza intimidatoria delle organizzazioni criminali potrebbe investire singole attività o servizi svolti dall'Ente o dalle sue partecipate. Inoltre il territorio, in quanto crocevia dell'hinterland di una metropoli, è permeabile a nuove forme di microcriminalità.

- **Contesto interno:**

Anche per il contesto interno è opportuno utilizzare metodi strutturati di analisi mediante l'utilizzo di 'prospettive di osservazione'. La scienza dell'organizzazione, al riguardo, offre diverse modalità:

ANALISI DEL CONTESTO INTERNO	Evidenze e criticità
SISTEMA FORMALE	L'ambito delle regole si è arricchito di diversi strumenti di contrasto alla corruzione.
SISTEMA DELLE INTERAZIONI	Si diffonde il modello di interazione funzionale come la 'Conferenza di Servizio', il 'tavolo di lavoro' – che mette in Comune le conoscenze e le decisioni dei vari Uffici comunali.
SISTEMA DEI VALORI	Il vertice politico – nel suo complesso (Sindaco, Giunta, Consiglio) guida la condivisione e la diffusione di valori etici nell'organizzazione. È percepita un'attenzione maggiore su questi temi sia a livello politico che a livello burocratico.
CRITICITA' E PATOLOGIE	Si riscontrano atteggiamenti di scetticismo, di resistenza al cambiamento, di difficoltà operativa nell'applicazione di istituti innovativi per la lotta alla corruzione.

## 2. IDENTIFICARE – ANALIZZARE – VALUTARE I RISCHI (*IDENTIFY- ANALYSE - EVALUATE THE RISK*)

In secondo luogo, occorre segnalare che una fase fondamentale del processo di *risk management* è l'individuazione (in genere sotto forma di *check list*) del **catalogo dei rischi**. Tale fase è, in genere, oggetto di un lungo processo di elaborazione che richiede l'utilizzo di molteplici fonti informative e la partecipazione di numerosi attori. Nella presente versione del Piano, è contenuto un catalogo di rischi, elaborato tenendo conto delle indicazioni dell'Allegato 3 del PNA e del lavoro del Nucleo Tecnico-Scientifico attivato nell'ambito del progetto "**Interventi mirati al contrasto della corruzione nella Pubblica Amministrazione Locale e Centrale**", gestito da Formez PA, cui il Responsabile anticorruzione dott. Bottari è stato accreditato già nel 2014.

Data la necessità di semplificazione, il Catalogo dei Rischi, si suddivide in 3 livelli:

- Area di rischio**, che rappresenta la denominazione dell'area di rischio generale cui afferisce il processo ed i rischi specifici ad esso associati. Le aree di rischio, già individuate dal legislatore, sono:
  - Acquisizione e progressione del Personale;
  - Affidamento di lavori, servizi e forniture;
  - Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
  - Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.
- Processo**, che rappresenta una classificazione, a livello macro, delle possibili attività di trasformazione di input in output dell'amministrazione;
- Rischio specifico**, che definisce la tipologia di rischio che si può incontrare in un determinato processo.

#### 4. CONSULTAZIONE DELLA COMUNITA' (COMMUNICATE AND CONSULT)

La Giunta comunale adotterà il Piano Anticorruzione entro il 31.01.2018.

Sulla scorta delle indicazioni dell'ANAC si prevede, altresì, il c.d. 'doppio passaggio', cioè una consultazione sull'atto adottato da parte del Consiglio comunale, tramite la nuova **Commissione consiliare Legalità ed Antimafia** presieduta dalla consigliera comunale **Bale Yasmine**. Tale interlocuzione è utile a diffondere anche sul più elevato livello politico di indirizzo un atto di organizzazione che ha un respiro di atto generale.

Inoltre una **consultazione della Comunità cittadina** sarà poi svolta sulla proposta di Piano approvato dalla Giunta. La consultazione sarà aperta per un mese, durante i quali ciascun cittadino o portatore di interesse potrà chiedere di inserire dettagli o osservazioni riguardanti i temi affrontati dal Piano. Ciò in parziale modifica di quanto attuato negli anni scorsi in cui, a causa forse del breve tempo fornito alla Consultazione civica, nessuna osservazione era pervenuta.

L'approvazione definitiva del Piano Anticorruzione spetterà alla Giunta comunale che sarà tenuta ad effettuare, con atti successivi, tutte quelle modifiche organizzative che si rendessero necessarie per l'implementazione del Piano, su proposta del Responsabile della Prevenzione della Corruzione.

#### IL PROCESSO DI FORMAZIONE DEL PIANO ANTICORRUZIONE COMUNALE (PTPC)

Nella **Tabella n. 1**, riassunta di seguito e disponibile nella sua versione integrale come **allegato 1) al PTPC**, si è provveduto a sintetizzare:

- le **aree di rischio** individuate dal PNA come comuni a tutte le amministrazioni;
- i principali **processi** associati alle aree di rischio, individuati dal PNA come comuni a tutte le amministrazioni.

Nella **Tabella 1**, come dettato dal Piano Nazionale Anticorruzione, si è poi provveduto a **valutare con i singoli Dirigenti e Funzionari di Posizione Organizzativa dei Settori del Comune l'esposizione al rischio** dei processi organizzativi precedentemente mappati. Si è provveduto ad assegnare un punteggio alla valutazione finale di esposizione al rischio sottoponendo ciascun processo a 5 domande per la **probabilità** e 5 domande per **l'impatto**.

Con la media delle risposte per la probabilità e separatamente per l'impatto, si è giunti alla valutazione finale di esposizione al rischio come da calcoli riportati nella tabella 1 (colonna finale).

VALORI E FREQUENZE DELLA PROBABILITÀ	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

#### PROBABILITA'

##### Domanda 1: Discrezionalità

Il processo è discrezionale?	
No, è del tutto vincolato	<b>1</b>
E' parzialmente vincolato dalla legge e da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari)	<b>2</b>
E' parzialmente vincolato solo dalla legge	<b>3</b>
E' parzialmente vincolato solo da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari)	<b>4</b>
E' altamente discrezionale	<b>5</b>

**Domanda 2: Rilevanza esterna**

<b>Il processo produce effetti diretti all'esterno dell'amministrazione di riferimento?</b>	
No, ha come destinatario finale un ufficio interno	<b>2</b>
Sì, il risultato del processo è rivolto direttamente ad utenti esterni alla p.a. di riferimento	<b>5</b>

**Domanda 3: Complessità del processo**

<b>Si tratta di un processo complesso che comporta il coinvolgimento di più amministrazioni (esclusi i controlli) in fasi successive per il conseguimento del risultato?</b>	
No, il processo coinvolge una sola p.a	<b>1</b>
Sì, il processo coinvolge più di 3 amministrazioni	<b>3</b>
Sì, il processo coinvolge più di 5 amministrazioni	<b>5</b>

**Domanda 4: Valore economico**

<b>Qual è l'impatto economico del processo?</b>	
Ha rilevanza esclusivamente interna	<b>1</b>
Comporta l'attribuzione di vantaggi a soggetti esterni, ma di non particolare rilievo economico (es.: concessione di borsa di studio per studenti)	<b>3</b>
Comporta l'attribuzione di considerevoli vantaggi a soggetti esterni (es.: affidamento di appalto)	<b>5</b>

**Domanda 5: Frazionabilità del processo**

<b>Il risultato finale del processo può essere raggiunto anche effettuando una pluralità di operazioni di entità economica ridotta che, considerate complessivamente, alla fine assicurano lo stesso risultato (es.: pluralità di affidamenti ridotti)?</b>	
No	<b>1</b>
Sì	<b>5</b>

**Domanda 6: Controlli**

<b>Anche sulla base dell'esperienza pregressa, il tipo di controllo applicato sul processo è adeguato a neutralizzare il rischio?</b>	
Sì, costituisce un efficace strumento di neutralizzazione	<b>1</b>
Sì, è molto efficace	<b>2</b>
Sì, per una percentuale approssimativa del 50%	<b>3</b>
Sì, ma in minima parte	<b>4</b>
No, il rischio rimane indifferente	<b>5</b>

## A. IMPATTO

### Domanda 7: Impatto organizzativo

Rispetto al totale del personale impiegato nel singolo servizio (unità organizzativa semplice) competente a svolgere il processo (o la fase di processo di competenza della p.a.) nell'ambito della singola p.a., quale percentuale di personale è impiegata nel processo?

(se il processo coinvolge l'attività di più servizi nell'ambito della stessa p.a. occorre riferire la percentuale al personale impiegato nei servizi coinvolti)

Fino a circa il 20%	1
Fino a circa il 40%	2
Fino a circa il 60%	3
Fino a circa il 80%	4
Fino a circa il 100%	5

### Domanda 8: Impatto economico

Nel corso degli ultimi 5 anni sono state pronunciate sentenze della Corte dei conti a carico di dipendenti (dirigenti e dipendenti) della p.a. di riferimento o sono state pronunciate sentenze di risarcimento del danno nei confronti della p.a. di riferimento per la medesima tipologia di evento o di tipologie analoghe?

No	1
Sì	5

### Domanda 9: Impatto reputazionale

Nel corso degli ultimi 5 anni sono stati pubblicati su giornali o riviste articoli aventi ad oggetto il medesimo evento o eventi analoghi?

No	0
Non ne abbiamo memoria	1
Sì, sulla stampa locale	2
Sì, sulla stampa nazionale	3
Sì, sulla stampa locale e nazionale	4
Sì, sulla stampa locale, nazionale e internazionale	5

### Domanda 10: Impatto organizzativo, economico e sull'immagine

A quale livello può collocarsi il rischio dell'evento (livello apicale, livello intermedio o livello basso) ovvero la posizione/il ruolo che l'eventuale soggetto riveste nell'organizzazione è elevata, media o bassa?

A livello di addetto	1
A livello di collaboratore o funzionario	2
A livello di dirigente di ufficio non generale ovvero di posizione apicale o di posizione organizzativa	3
A livello di dirigente di ufficio generale	4
A livello di capo dipartimento/segretario generale	5

**TABELLA 1**

Mappatura e Analisi dei processi

AREE DI RISCHIO	PROCESSO	VALORE DEL RISCHIO (media prob. * media impatto)
<b>Area: acquisizione e progressione del personale</b>	Reclutamento	3,50
	Progressioni di carriera	4,13
	Conferimento di incarichi di collaborazione	4,96
	Conferimento incarichi di staff Sindaco	5,54
<b>Area: affidamento di lavori, servizi e forniture</b>	Definizione dell'oggetto dell'affidamento	5,25
	Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento	6,71
	Requisiti di qualificazione	5,54
	Requisiti di aggiudicazione	7,50
	Valutazione delle offerte	7,50
	Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte	5,83
	Procedure negoziate	7,92
	Affidamenti diretti	7,92
	Revoca del bando	7,50
	Redazione del cronoprogramma	6,67
	Variante in corso di esecuzione del contratto	9,17
	Subappalto	5,83
	Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto	9,63
<b>Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario</b>	Provvedimenti di tipo autorizzatorio (includere figure simili quali: abilitazioni, approvazioni, nulla-osta, licenze, registrazioni, dispense, permessi a costruire)	6,13
	Attività di controllo di dichiarazioni sostitutive in luogo di autorizzazioni (ad esempio in materia edilizia o commerciale)	9,67
	Provvedimenti di tipo concessorio (includere figure simili quali: deleghe, ammissioni)	8,33
	Procedure derogatorie rispetto a quelle precedenti	8,33
<b>Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario</b>	Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati	6,67
	Procedure derogatorie rispetto a quelle precedenti	7,92
<b>Area: controlli interni</b>	Controllo sui servizi appaltati	3,75
	Controllo sulle società partecipate o finanziate dal Comune	5,75

I processi che hanno avuto un punteggio superiore a 8 sono stati considerati degni di attenzione ai fini della successiva **Fase di Valutazione del rischio** (Tabella 2 e allegato 2).

Dopo la **VALUTAZIONE DEI RISCHI** di ciascun processo mappato si ha, dunque, la **IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO**. Ci si è avvalsi, in questa fase di stesura del PTPC dell'allegato 4 del PNA, che è intitolato "Elenco esemplificativo dei rischi specifici". A seguito dell'identificazione i rischi vengono inseriti in un **REGISTRO DEI RISCHI** (Tabella 2).

Anche per questa valutazione dei rischi specifici ci si è avvalsi di una valutazione di **PROBABILITA'/IMPATTO**.

<p><b>PROBABILITA'</b>: Le domande che seguono sono volte a rilevare la probabilità intesa come frequenza di accadimento degli eventi rischiosi. La finalità è quella di indagare sulla frequenza di accadimento storicamente rilevabile, e sulla probabilità di accadimento futura (potenziale) degli eventi rischiosi legati al processo.</p>			
<b>Probabilità oggettiva</b>		<b>Probabilità soggettiva</b>	
<p><b>DOMANDA 1:</b> Ci sono state <b>segnalazioni</b> che hanno riguardato episodi di corruzione o cattiva gestione inerenti il rischio in analisi? <i>(Per segnalazione si intende qualsiasi informazione pervenuta con qualsiasi mezzo - e-mail, telefono, ...-, ivi compresi i reclami)</i></p> <p>a. SI, vi sono state numerose segnalazioni (valore: ALTO);</p> <p>b. SI vi sono state poche segnalazioni (valore: MEDIO);</p> <p>c. NO, non vi sono state segnalazioni (valore: BASSO)</p>	<p><b>DOMANDA 2:</b> Ci sono state <b>sentenze</b> che hanno riguardato episodi di corruzione (es. Reati contro la PA, Falso e Truffa) inerenti il rischio in analisi?</p> <p>d. SI, vi sono state numerose sentenze (valore: ALTO);</p> <p>e. SI vi sono state poche sentenze (valore: MEDIO);</p> <p>f. NO, non vi sono state sentenze (valore: BASSO)</p>	<p><b>DOMANDA 3:</b> Secondo lei la probabilità che si verificano eventi corruttivi o di cattiva gestione relativi al rischio in analisi è:</p> <p>a. L'evento è molto frequente: più di 3 casi all'anno (valore: ALTO);</p> <p>b. L'evento è poco frequente: 2 o 3 casi all'anno (valore: MEDIO);</p> <p>c. L'evento è piuttosto raro (valore: BASSO)</p>	
<p><b>IMPATTO:</b> Le domande che seguono sono volte a rilevare l'impatto (inteso come danno economico/finanziario, organizzativo e/o di immagine) che, il verificarsi degli eventi rischiosi riferiti al processo in analisi provocano all'amministrazione in termini di danno (economico-finanziario e/o di immagine) storicamente rilevato e di danno potenziale/soggettivo (ossia il danno che, il verificarsi degli eventi legati alla classe di rischio in oggetto, può causare in futuro).</p>			
<b>Impatto oggettivo</b>		<b>Impatto soggettivo</b>	
<p><b>DOMANDA 4:</b> A seguito di controlli sono state individuate irregolarità?</p> <p>a. SI, le irregolarità individuate a seguito di controlli hanno causato un grave danno (valore: ALTO);</p> <p>b. SI, le irregolarità individuate hanno causato un lieve danno (valore: MEDIO);</p> <p>c. NO, le irregolarità individuate non hanno causato danni all'amministrazione o non sono stati effettuati controlli (valore: BASSO)</p>	<p><b>DOMANDA 5:</b> Ci sono stati contenziosi?</p> <p>a. SI, i contenziosi hanno causato elevati costi economici e/o organizzativi per l'amministrazione (valore: ALTO);</p> <p>b. SI, i contenziosi hanno causato medio-bassi costi economici e/o organizzativi per l'amministrazione (valore: MEDIO);</p> <p>c. NO, i contenziosi hanno causato costi economici e/o organizzativi trascurabili per l'amministrazione o non vi sono stati contenziosi (valore: BASSO)</p>	<p><b>DOMANDA 6:</b> Nel corso degli ultimi 3 anni sono stati pubblicati su giornali o riviste articoli aventi ad oggetto il rischio in analisi?</p> <p>a. 3 o più articoli pubblicati in quotidiani nazionali e/o 4 o più articoli pubblicati in quotidiani locali (valore: ALTO);</p> <p>b. fino a 3 articoli pubblicati in quotidiani locali e/o almeno 1 articolo pubblicato su un quotidiano nazionale (valore: MEDIO);</p> <p>c. fino ad 1 articolo pubblicato su un quotidiano locale (valore: BASSO)</p>	<p><b>DOMANDA 7:</b> Secondo lei il verificarsi di eventi legati al rischio può causare all'amministrazione un impatto:</p> <p>a. Il verificarsi degli eventi rischiosi legati alla classe di rischio in oggetto può causare un ingente danno all'amm.ne (valore: ALTO);</p> <p>b. Il verificarsi degli eventi rischiosi legati alla classe di rischio in oggetto può causare un danno rilevante all'amm.ne (valore: MEDIO);</p> <p>c. Il verificarsi degli eventi rischiosi legati alla classe di rischio in oggetto può causare un danno trascurabile all'amm.ne (valore: BASSO)</p>

## TABELLA 2

### Mappatura e Analisi Eventi rischiosi

INDIVIDUAZIONE EVENTI RISCHIOSI		Valutazione rischio			
PROCESSI	EVENTI RISCHIOSI				
Reclutamento	Previsione 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;	MEDIO BASSO	Varianti in corso di esecuzione del contratto	Ammissione di varianti durante la fase esecutiva del contratto, al fine di consentire all'appaltatore di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara o di conseguire guadagni ulteriori, addebitabili in particolare modo alla sospensione dell'esecuzione del lavoro o del servizio durante i tempi di attesa dovuti alla redazione della perizia di variante.	ALTO
	Abuso nei processi di stabilizzazione finalizzato al reclutamento di candidati particolari;	MEDIO BASSO	Subappalto	Mancato controllo della stazione appaltante nell'esecuzione della quota-lavori che l'appaltatore dovrebbe eseguire direttamente e che invece viene scomposta e affidata attraverso contratti non qualificati come subappalto, ma alla stregua di forniture.	ALTO
	Irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari;	MEDIO BASSO	Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto	Condizionamenti nelle decisioni assunte all'esito delle procedure di accordo bonario, derivabili dalla presenza della parte privata all'interno della commissione.	ALTO
	Inosservanza delle regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità della selezione, quali, a titolo esemplificativo, la coerenza della regola dell'anonimato nel caso di prova scritta e la predeterminazione dei criteri di valutazione delle prove allo scopo di reclutare candidati particolari;	MEDIO BASSO			
Progressioni di carriera	Progressioni economiche o di carriera accordate illegittimamente allo scopo di agevolare dipendenti/candidati particolari;	BASSO	Provvedimenti di tipo autorizzatorio (incluse figure simili quali: abilitazioni, approvazioni, nulla-osta, licenze, registrazioni, dispense, permessi a costruire)	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);	MEDIO
Conferimento di incarichi di collaborazione	Motivazione generica e tautologica circa la sussistenza dei presupposti di legge per il conferimento di incarichi professionali allo scopo di agevolare soggetti particolari.	MEDIO	Attività di controllo di dichiarazioni sostitutive in luogo di autorizzazioni (ad esempio in materia edilizia o commerciale)	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).	ALTO
Conferimento incarichi di staff al Sindaco	Motivazione generica e tautologica circa la sussistenza dei presupposti di legge per il conferimento di incarichi professionali allo scopo di agevolare soggetti particolari.	MEDIO			
Definizione dell'oggetto dell'affidamento	Restrizione del mercato nella definizione delle specifiche tecniche, attraverso l'indicazione nel disciplinare di prodotti che favoriscano una determinata impresa.	MEDIO	Corresponsione di tangenti per ottenere omissioni di controllo e "corsie preferenziali" nella trattazione delle proprie pratiche		BASSO
Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento	Elusione delle regole di evidenza pubblica, mediante l'improprio utilizzo del modello procedurale dell'affidamento mediante rinnovo, laddove invece ricorrono i presupposti di una tradizionale gara di appalto.	BASSO	Richiesta e/o accettazione impropria di regali, compensi o altre utilità in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati;		ALTO
Requisiti di qualificazione	Negli affidamenti di servizi e forniture, favoreggiamento di una impresa mediante l'indicazione nel bando di requisiti tecnici ed economici calibrati sulle sue capacità.	MEDIO	Corresponsione di tangenti per ottenere omissioni di controllo e "corsie preferenziali" nella trattazione delle proprie pratiche		MEDIO ALTO
Requisiti di aggiudicazione	Uso distorto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire un'impresa. Possibili esempi: i) scelta condizionata dei requisiti di qualificazione attinenti all'esperienza e alla struttura tecnica di cui l'appaltatore si avvarrà per redigere il progetto esecutivo; ii) inesatta o inadeguata individuazione dei criteri che la commissione giudicatrice utilizzerà per decidere i punteggi da assegnare all'offerta tecnica; iii) mancato rispetto dei criteri fissati dalla legge e dalla giurisprudenza nella nomina della commissione giudicatrice.	ALTO	Richiesta e/o accettazione impropria di regali, compensi o altre utilità in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati;		MEDIO ALTO
			Ambiti in cui il pubblico ufficio ha funzioni esclusive o preminenti di controllo (ad es. controlli finalizzati all'accertamento del possesso di requisiti).		MEDIO
Valutazione delle offerte	Mancato rispetto dei criteri indicati nel disciplinare di gara cui la commissione giudicatrice deve attenersi per decidere i punteggi da assegnare all'offerta, con particolare riferimento alla valutazione degli elaborati progettuali.	MEDIO	Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati	Riconoscimento indebito di indennità di disoccupazione a cittadini non in possesso dei requisiti di legge al fine di agevolare determinati soggetti;	BASSO
Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte	Mancato rispetto dei criteri di individuazione e di verifica delle offerte anormalmente basse, anche sotto il profilo procedurale.	BASSO	Rilascio di contributi a soggetti che non abbiano i requisiti presupposti	Riconoscimento indebito dell'esenzione dal pagamento di ticket sanitari al fine di agevolare determinati soggetti;	BASSO
Procedure negoziate	Scelta delle liste di contraenti effettuata senza il necessario principio della rotazione e limitando al minimo il numero di partecipanti	ALTO		Rilascio di concessioni edilizie con pagamento di contributi inferiori al dovuto al fine di agevolare determinati soggetti.	MEDIO BASSO
Affidamenti diretti	Elusione delle regole minime di concorrenza stabilite dalla legge per gli affidamenti di importo fino ad un milione di euro (art. 122, comma 7, Codice). Abuso nel ricorso agli affidamenti in economia ed ai cottimi fiduciari al di fuori delle ipotesi legislativamente previste.	BASSO	Controlli	Controlli sui servizi appaltati	MEDIO
Revoca del bando	Adozione di un provvedimento di revoca del bando strumentale all'annullamento di una gara, al fine di evitare l'aggiudicazione in favore di un soggetto diverso da quello atteso, ovvero al fine creare i presupposti per concedere un indennizzo all'aggiudicatario.	BASSO		Controlli sulle società partecipate e/o finanziate dal Comune	MEDIO
Redazione del cronoprogramma	Mancanza di sufficiente precisione nella pianificazione delle tempistiche di esecuzione dei lavori, che consenta all'impresa di non essere eccessivamente vincolata ad un'organizzazione precisa dell'avanzamento dell'opera, creando in tal modo i presupposti per la richiesta di eventuali extraguardagni da parte dello stesso esecutore.	BASSO			
	Pressioni dell'appaltatore sulla direzione dei lavori, affinché possa essere rimodulato il cronoprogramma in funzione dell'andamento reale della realizzazione dell'opera.	BASSO			

**Ultima fase** del processo di completamento del Piano Anticorruzione è quella [dell'Identificazione delle misure più idonee](#) alla prevenzione/mitigazione/trattamento del rischio.

A seguito della valutazione dell'impatto e della probabilità dei processi associati ai rischi specifici, emergono quelli con maggiore esposizione al rischio dell'amministrazione.

Solo per i processi e rischi che ricadono nella [zona MEDIA – MEDIO ALTA - ALTA](#) della "Matrice Impatto-Probabilità", si è provveduto nella [Tabella 3](#)) a:

1. Segnalare gli uffici maggiormente esposti al rischio;
2. Identificare, sulla base delle informazioni fornite nell'allegato 1, le Misure del PNA capaci di presidiare il rischio;
3. Identificare le eventuali misure a presidio del rischio già presenti nell'organizzazione;
4. Individuare la/le misure che, sulla base di quelle già esistenti, sono più idonee a mitigare il rischio, distinguendole tra obbligatorie e ulteriori e tra specifiche e trasversali.

**TABELLA 3**

Identificazione Misure

PROCESSI	EVENTI RISCHIOSI	Uffici maggiorment e esposti	Misure del PNA applicabili	Misure esistenti	Le misure esistenti sono previste formalmente, applicate e efficaci?	Misure proposte
RECLUTAMENTO Conferimento di incarichi di collaborazione	Motivazione generica e tautologica circa la sussistenza dei presupposti di legge per il conferimento di incarichi professionali allo scopo di agevolare soggetti particolari.	Tutti i settori	Trasparenza	Controllo successivo sugli atti	è efficace ma è migliorabile	Obbligo di allegare motivazione specifica in cui si dia atto della valutazione specifica dei curricula pervenuti
RECLUTAMENTO Conferimento incarichi di staff Sindaco	Motivazione generica e tautologica circa la sussistenza dei presupposti di legge per il conferimento di incarichi professionali allo scopo di agevolare soggetti particolari.	Tutti i settori	Trasparenza	Controllo successivo sugli atti	è efficace ma è migliorabile	Obbligo di allegare motivazione specifica in cui si dia atto della valutazione specifica dei curricula pervenuti
GARE Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento	Elusione delle regole di evidenza pubblica, mediante l'improprio utilizzo del modello procedurale dell'affidamento mediante rinnovo, laddove invece ricorrono i presupposti di una tradizionale gara di appalto.	Tutti i settori	Formazione	controllo successivo sugli atti	è efficace ma è migliorabile	Discrezionalità vincolata mediante applicazione della Direttiva riassuntiva degli obblighi previsti dalla legge e dai Regolamenti
GARE Definizione dell'oggetto dell'affidamento	Restrizione del mercato nella definizione delle specifiche tecniche, attraverso l'indicazione nel disciplinare di prodotti che favoriscano una determinata impresa.	Tutti i settori	Codice di Comportamento	controllo successivo sugli atti	Esiste formalmente ma non viene applicata	Controllo preventivo dei capitolati di gara ad offerta economicamente più vantaggiosa
GARE Requisiti di qualificazione	Negli affidamenti di servizi e forniture, favoreggiamento di una impresa mediante l'indicazione nel bando di requisiti tecnici ed economici calibrati sulle sue capacità.	Tutti i settori	Codice di Comportamento	Controllo successivo sugli atti	Esiste formalmente ma non viene applicata	Controllo preventivo dei capitolati di gara
GARE Requisiti di aggiudicazione	Uso distorto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire un'impresa. Possibili esempi: i) scelta condizionata dei requisiti di qualificazione attinenti all'esperienza e alla struttura tecnica di cui l'appaltatore si avvarrà per redigere il progetto esecutivo; ii) inesatta o inadeguata individuazione dei criteri che la commissione giudicatrice utilizzerà per decidere i punteggi da assegnare all'offerta tecnica; iii) mancato rispetto dei criteri fissati dalla legge e dalla giurisprudenza nella nomina della commissione giudicatrice.	Tutti i settori	Codice di Comportamento	Controllo successivo sugli atti	Esiste formalmente ma non viene applicata	Controllo preventivo dei capitolati e bandi di gara

Segue - TABELLA 3

GARE offerte	Valutazione delle	Mancato rispetto dei criteri indicati nel disciplinare di gara cui la commissione giudicatrice deve attenersi per decidere i punteggi da assegnare all'offerta, con particolare riferimento alla valutazione degli elaborati progettuali.	Tutti i settori	Codice di Comportamento	Controllo successivo sugli atti	Esiste formalmente ma non viene applicata	Rotazione negli incarichi di membro di Commissione di Gara
GARE negoziate	Procedure	Utilizzo della procedura negoziata al di fuori dei casi previsti dalla legge ovvero suo impiego nelle ipotesi individuate dalla legge, pur non sussistendone effettivamente i presupposti.	Tutti i settori	Trasparenza	controllo successivo sugli atti	è efficace ma è migliorabile	Discrezionalità vincolata mediante applicazione della Direttiva riassuntiva degli obblighi previsti dalla legge e dai Regolamenti
GARE	affidamenti diretti	Elusione delle regole minime di concorrenza stabilite dalla legge per gli affidamenti di importo fino ad un milione di euro (art. 122, comma 7, Codice). Abuso nel ricorso agli affidamenti in economia ed ai cottimi fiduciari al di fuori delle ipotesi legislativamente previste.	Tutti i settori	Codice di Comportamento	controllo successivo sugli atti	è efficace ma è migliorabile	Discrezionalità vincolata mediante applicazione della Direttiva riassuntiva degli obblighi previsti dalla legge e dai Regolamenti
APPALTI	Varianti in corso di esecuzione del contratto	Ammissione di varianti durante la fase esecutiva del contratto, al fine di consentire all'appaltatore di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara o di conseguire guadagni ulteriori, addebitabili in particolare modo alla sospensione dell'esecuzione del lavoro o del servizio durante i tempi di attesa dovuti alla redazione della perizia di variante.	Tutti i settori	Trasparenza	controllo successivo sugli atti	Esiste formalmente ma non viene applicata	Comunicazione preventiva della necessità di variante all'Organo esecutivo (Giunta) e al Responsabile Anticorruzione
PROVVEDIMENTI AMPLIATIVI DELLA SFERA GIURIDICA DEL DESTINATARIO	Attività di controllo di autodichiarazioni in luogo di autorizzazioni (ad es. in materia edilizia, commerciale)	Corresponsione di tangenti per ottenere omissioni di controllo e "corsie preferenziali" nella trattazione delle proprie pratiche	Tutti i settori	Codice di Comportamento	verifiche successive a campione	Viene applicata ma non è efficace	1. Rotazione degli incarichi di controllo 2. Richieste di verifica ad Organi esterni (es.: Guardia di Finanza, Carabinieri) o interni (Responsabile Anticorruzione, altro Dirigente).
		Richiesta e/o accettazione impropria di regali, compensi o altre utilità in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati;	Tutti i settori	Codice di Comportamento	verifiche successive a campione	Viene applicata ma non è efficace	Rotazione degli incarichi di controllo
PROVVEDIMENTI AMPLIATIVI DELLA SFERA GIURIDICA DEI DESTINATARI	Attività di tipo concessorio (incluse figure simili quali deleghe, ammissioni, etc.)	Corresponsione di tangenti per ottenere omissioni di controllo e "corsie preferenziali" nella trattazione delle proprie pratiche	Tutti i settori	Codice di Comportamento	verifiche successive a campione	Esiste formalmente ma non viene applicata	Rotazione degli incarichi di controllo
		Richiesta e/o accettazione impropria di regali, compensi o altre utilità in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati;	Tutti i settori	Codice di Comportamento	verifiche successive a campione	Esiste formalmente ma non viene applicata	Rotazione degli incarichi di controllo
		Favoritismi od omissioni negli ambiti in cui il pubblico ufficio ha funzioni esclusive o preminenti di controllo (ad es. controlli finalizzati all'accertamento del possesso di requisiti).	Tutti i settori	Codice di Comportamento	verifiche successive a campione	Esiste formalmente ma non viene applicata	Rotazione degli incarichi di controllo
CONCESSIONI erogazione di sovvenzioni, sussidi, contributi, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere, a persone fisiche o giuridiche		Rilascio di contributi di qualunque genere a soggetti che non abbiano i requisiti presupposti	Servizi sociali	Trasparenza	verifiche successive a campione	Viene applicata ma non è efficace	Richiesta di revisione pratica del Responsabile Anticorruzione
		Rilascio di concessioni edilizie (permessi di costruire, Piani attuativi, etc.) con pagamento di contributi inferiori al dovuto al fine di agevolare determinati soggetti.	Ufficio Tecnico	Trasparenza	verifiche successive a campione	è efficace ma è migliorabile	Richiesta di revisione calcolo del Responsabile Anticorruzione
CONTROLLI INTERNI		Controlli sui servizi appaltati	Tutti i settori	Trasparenza	verifiche successive a campione	è efficace ma è migliorabile	Rotazione degli incarichi
		Controlli sulle società partecipate e/o finanziate dal Comune	Tutti i settori	Trasparenza	verifiche successive a campione	è efficace ma è migliorabile	Rotazione degli incarichi

## LE MISURE DI CONTRASTO OBBLIGATORIE DEL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE

Di seguito vengono schematizzate le misure generali di contrasto previste dal Piano, con una breve descrizione delle caratteristiche principali e delle loro finalità. Tali misure sono implementate anche in documenti diversi rispetto al PTPC, anche se ad esso strettamente collegati. Al Piano Anticorruzione sono, infatti, collegati:

Il [Piano della Trasparenza](#) predisposto dal Responsabile della Trasparenza ed approvato annualmente dalla Giunta comunale insieme al Piano Anticorruzione;

Il [Codice di Comportamento](#) approvato dalla Giunta comunale;

Il [Regolamento di Organizzazione](#) approvato dalla Giunta comunale;

Il [Regolamento sui Controlli Interni](#) approvato dal Consiglio comunale.

MISURA	DESCRIZIONE	FINALITA'
<b>Trasparenza</b>	Consiste in una serie di attività volte alla diffusione di informazioni rilevanti sull'amministrazione. Ad esempio: - Informatizzazione dei processi; - Accesso telematico; - Monitoraggio termini procedurali	Migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa attraverso la piena conoscenza delle attività dell'amministrazione e delle responsabilità per il loro corretto svolgimento
<b>Codice di Comportamento</b>	Deve essere definito sia a livello nazionale che dalle singole amministrazioni; le norme in essi contenute regolano in senso legale ed eticamente corretto il comportamento dei dipendenti e, per tal via, indirizzano l'azione amministrativa	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.
<b>Rotazione del Personale</b>	Consiste nell'assicurare l'alternanza tra più professionisti nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure in determinate aree considerate a maggior rischio corruttivo.	Ridurre il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazioni ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio e l'aspettativa a risposte illegali improntate a collusione.
<b>Astensione in caso di Conflitto di Interessi</b>	Consiste nel: • obbligo di astensione per il responsabile del procedimento, il titolare dell'ufficio competente ad adottare il provvedimento finale ed i titolari degli uffici competenti ad adottare atti endoprocedimentali nel caso di conflitto di interesse anche solo potenziale; • dovere di segnalazione a carico dei medesimi soggetti.	Evitare situazioni di potenziale conflitto di interessi.
<b>Svolgimento incarichi d'ufficio attività ed incarichi extra-istituzionali</b>	Consiste nell'individuazione: • degli incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche; • dei criteri generali per disciplinare i criteri di conferimento e i criteri di autorizzazione degli incarichi istituzionali; • in generale, di tutte le situazioni di potenziale conflitto di interessi derivanti da attività ed incarichi extra-istituzionali.	Evitare un'eccessiva concentrazione di potere su un unico centro decisionale.
<b>Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti</b>	Consiste nella definizione di criteri e procedure chiare per l'affidamento di incarichi a: • soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni; • soggetti che sono stati componenti di organi di indirizzo politico.	Evitare: • il rischio di un accordo corruttivo per conseguire un vantaggio in maniera illecita (lo svolgimento di certe attività/funzioni possono agevolare la precostituzione di situazioni favorevoli per essere successivamente destinatari di incarichi dirigenziali e assimilati); • la costituzione di un humus favorevole ad illeciti scambi di favori, attraverso il contemporaneo svolgimento di alcune attività che possono inquinare l'azione imparziale della pubblica amministrazione; • l'affidamento di incarichi dirigenziali che comportano responsabilità su aree a rischio di corruzione a soggetti con condanne penali (anche se non definitive).

### Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali

Si tratta "dell'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di 15 giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico".

Evitare situazioni di potenziale conflitto di interessi.

<b>Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali</b>	Si tratta “dell’obbligo per il soggetto cui viene conferito l’incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di 15 giorni, tra la permanenza nell’incarico e l’assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l’incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l’assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico”.	Evitare situazioni di potenziale conflitto di interessi.
<b>Svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro</b>	Consiste nel divieto ai dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto di una PA di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell’attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.	Evitare che durante il periodo di servizio il dipendente possa artatamente preconstituirsì delle situazioni lavorative vantaggiose e così sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all’interno dell’amministrazione per ottenere un lavoro per lui attraente presso l’impresa o il soggetto privato con cui entra in contatto.
<b>Commissioni, assegnazioni uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna per delitti contro la PA</b>	Consiste nel divieto di nominare come membri di commissioni di aggiudicazione di gare, in qualità di segretari, o funzionari di uffici preposti alla gestione di risorse finanziarie (etc.), soggetti che hanno riportato condanne, anche non passate in giudicato, per reati contro la PA (ai sensi del capo I Titolo II, secondo libro del c.p.).	Evitare che, all’interno degli organi che sono deputati a prendere decisioni e ad esercitare il potere nelle amministrazioni, vi siano soggetti condannati (anche con sentenza non definitiva) per Reati e Delitti contro la PA.
<b>Whistleblowing</b>	Si tratta della messa in opera di misure a tutela dei dipendenti pubblici che segnalano illeciti.	Garantire: <ul style="list-style-type: none"> <li>• la tutela dell’anonimato;</li> <li>• il divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower.</li> </ul>
<b>Formazione</b>	Si tratta della realizzazione di attività di formazione dei dipendenti pubblici chiamati ad operare nei settori in cui è più elevato il rischio di corruzione sui temi dell’etica e della legalità.	Assicurare la diffusione di valori etici, mediante l’insegnamento di principi di comportamento eticamente e giuridicamente adeguati e di una maggiore conoscenza e consapevolezza delle proprie azioni all’interno dell’amministrazione.
<b>Patti di Integrità</b>	Si tratta di 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.	Garantire la diffusione di valori etici, valorizzando comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti.
<b>Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile</b>	Consiste nell’attivare forme di consultazione con la società civile.	Assicurare la creazione di un dialogo con l’esterno per implementare un rapporto di fiducia e che possono portare all’emersione di fenomeni corruttivi altrimenti “silenti”.
<b>Rotazione negli Appalti</b>	Si sta consolidando (vedi, da ultimo TAR Toscana sent. N°17 del 2.01.2018) il principio di obbligatorietà dell’applicazione dell’art.36 c.1 e 2 lett.b) del D.lgs. 50/2016 agli appalti sotto soglia, con esclusione dalla gara del precedente aggiudicatario.	Favorire la rotazione negli appalti e nelle concessioni aprendo al mercato ed evitando il consolidamento di ‘rendite di posizione’.
<b>Mappatura dei processi con individuazione ‘zone grigie’</b>	Una innovativa metodologia di mappatura dei processi di lavoro (es. metodologia ANCI Lombardia) consente una migliore evidenza dei rischi insiti nei procedimenti amministrativi. Si tratta di individuare le fasi ‘informali’ del procedimento che possono sfuggire ad una identificazione del rischio (es.: aiuti nella compilazione di istanze da parte dei dipendenti ai cittadini).	Analizzare le ‘zone grigie’ dei processi di lavoro, in cui l’intervento ‘informale’ può condizionare l’imparzialità della procedura.

## LA FORMAZIONE

Tra le azioni di prevenzione sulle cause di corruzione che affiancano e accompagnano tutta l'azione repressiva della Legge 190/2012, una delle più importanti è la formazione dei dipendenti e dei dirigenti pubblici.

La formazione dei dirigenti e dei dipendenti è ritenuta dalla legge uno degli strumenti fondamentali per l'azione preventiva.

Come prima cosa è necessario rendere salde le "barriere morali", dare la giusta dignità al "ruolo pubblico", rendere organico "il senso dello Stato" del civil-servant; insieme a questo intervento è necessario definire percorsi formativi che sviluppino e migliorino le competenze individuali e la capacità dell'organizzazione di assimilare una buona cultura della legalità, traducendola nella quotidianità dei processi amministrativi e delle proprie azioni istituzionali.

Le attività formative dovranno riguardare, in particolare, l'esame delle condizioni 'psicologiche' e 'sociali' che, all'interno di una organizzazione, favoriscono il rischio corruzione, al fine di rendere più consapevoli gli operatori del contesto in cui si muovono e in cui sono chiamati a fare delle scelte etiche.

Le attività formative da intraprendere riguardano i seguenti soggetti:

- dipendenti INTERESSATI alla prevenzione del rischio corruzione - l'azione formativa su tutto il personale comporta interventi di conoscenza della normativa, interventi differenziati secondo i ruoli ed interventi formativi sul codice etico e di comportamento;
- dipendenti COLLEGATI alla prevenzione del rischio corruzione - i primi interventi formativi previsti sono rivolti ai dipendenti responsabili del sistema di trasparenza e ai responsabili del sistema dei controlli interni;
- dipendenti COINVOLTI nella prevenzione del rischio corruzione - la formazione rivolta a questi destinatari è quella più consistente ed articolata in interventi mirati e differenziati in relazione alle attività ad alto rischio. Fa parte di questa tipologia anche la formazione rivolta al Responsabile del Piano anticorruzione.

A queste attività formative, annuali, si aggiungeranno ulteriori interventi di formazione predisposti sulla base del monitoraggio delle attività del Piano Anticorruzione e sulla analisi dei bisogni formativi evidenziati dal Responsabile del Piano anticorruzione.

## POLICY A TUTELA DEL C.D. WHISTLEBLOWING (SEGNALAZIONI RISERVATE DI COMPORAMENTI ILLECITI - l.190/2012 art. 1 c. 51)

Il *whistleblower* è chi testimonia un illecito o un'irregolarità sul luogo di lavoro, durante lo svolgimento delle proprie mansioni e decide di segnalarlo a una persona o un'autorità che possa agire efficacemente al riguardo. Pur rischiando personalmente atti di ritorsione a causa della segnalazione, egli svolge un **ruolo di interesse pubblico**, dando conoscenza, se possibile tempestiva, di problemi o pericoli all'ente di appartenenza o alla comunità. Il *whistleblowing* consiste nelle attività di regolamentazione delle procedure volte a **incentivare** e **proteggere** tali segnalazioni.

Non esiste una lista tassativa di reati o irregolarità che possono costituire l'oggetto del *whistleblowing*. Vengono considerate rilevanti le segnalazioni che riguardano **comportamenti, rischi, reati o irregolarità** a danno dell'interesse pubblico. Il *whistleblowing* non riguarda le lamentele di carattere personale del segnalante, solitamente disciplinate da altre procedure.

Per garantire tempestività di azione ed evitare la “fuoriuscita” incontrollata di segnalazioni in grado di compromettere l’immagine dell’ente, è preferibile che sia preposto a ricevere le segnalazioni un organo o una persona interna. Caratteristiche essenziali per questo soggetto sono la sua **indipendenza** (economica e funzionale) nei confronti di altre figure interne, nonché la **terzietà** nei confronti dell’oggetto delle segnalazioni e dei soggetti coinvolti da queste. Nell’attuale sistema il Segretario generale, individuato come figura di responsabile Anticorruzione dalla L.190/2012.

Funzione primaria della segnalazione è quella di portare all’attenzione dell’organismo preposto i possibili rischi di illecito o negligenza di cui si è venuti a conoscenza: la **segnalazione è quindi prima di tutto uno strumento preventivo**. Se la segnalazione è sufficientemente qualificata e completa, potrà essere verificata tempestivamente e con facilità, portando in caso di effettivo rischio o illecito all’avviamento di procedimenti disciplinari.

In Italia esiste un articolo del **codice penale (art. 361, Omessa denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale)** che impone sanzioni per il pubblico ufficiale che non denuncia reati di cui sia venuto a conoscenza durante lo svolgimento dell’attività lavorativa.

La Legge 190/2012 (cd. legge anticorruzione) contiene un comma specifico sul *whistleblowing* nel settore pubblico (art. 1 comma 51, **Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti**).

Da ultimo la **legge 30.11.2017 n.179** ha modificato l’**articolo 54 bis del d.lgs. 165/2001** introducendo specifiche norme di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti.

#### **PROCEDURA DI TUTELA DEL WHISTLEBLOWER**

Il dipendente del Comune di Rho che denuncia all'autorità Giudiziaria o alla Corte dei Conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico o al Segretario generale Responsabile Anticorruzione condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia. Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato. L'adozione di misure discriminatorie è segnalata al Dipartimento della Funzione Pubblica, per i provvedimenti di competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni (Accesso ai documenti amministrativi). Il Comune utilizza ogni accorgimento tecnico, anche informatico, affinché trovi attuazione la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di condotte illecite di cui all’art. 54 bis del d.lgs. n. 165 del 2001. Tale tutela avviene attraverso l’introduzione di specifici obblighi di riservatezza a carico di tutti coloro che ricevono o vengono a conoscenza della segnalazione e di coloro che successivamente vengono a conoscenza della segnalazione e di coloro che successivamente venissero coinvolti ne processo di gestione della segnalazione. La violazione della riservatezza potrà comportare l’irrogazione di sanzioni disciplinari.

Il Comune di Rho ha previsto una procedura informatica per ricevere le segnalazioni gestita da un soggetto terzo e neutrale (**Transparency International**) facilmente accessibile tramite la rete Intranet dai dipendenti comunali e soprattutto altamente riservata. Si valuterà se mantenere tale servizio (oneroso) o se, alla scadenza, collegarsi ad altre procedure non onerose, verificata la persistenza delle garanzie di imparzialità e segretezza.

## CONFLITTI DI INTERESSE

In attuazione del punto B6 dell'allegato 1 del Piano Anticorruzione valgono le norme del Codice di comportamento e le specificazione di seguito elencate:

- **Il Conflitto di Interesse (Cdi) è attuale** (anche detto *reale*) quando si manifesta durante il processo decisionale del soggetto decisore. In altri termini, l'interesse primario e quello secondario entrano in conflitto proprio nel momento in cui è richiesto al soggetto decisore di agire in modo indipendente, senza interferenze.
- **Il Cdi è potenziale** quando il soggetto decisore avendo un interesse secondario, anche a seguito del verificarsi di un certo evento (es. accettazione di un regalo o di un'altra utilità), può arrivare a trovarsi, in un momento successivo, in una situazione di Cdi attuale. Il conflitto potenziale può nascere anche da una promessa.
- **Il Cdi è apparente** (anche detto Cdi percepito) quando una persona ragionevole potrebbe pensare che l'interesse primario del soggetto decisore possa venire compromesso da interessi secondari di varia natura (es. sociali e finanziari). Nel conflitto apparente, quindi, la situazione è tale da poter danneggiare seriamente la pubblica fiducia del soggetto decisore, anche quando lo stesso non è portatore di nessun interesse secondario.

Il conflitto di interesse va **segnalato senza indugio** da chi ritiene possibile ricadere in una delle tre ipotesi precedenti. La segnalazione va fatta al proprio superiore (Dirigente o Posizione Organizzativa) o direttamente al Responsabile per la prevenzione della Corruzione comunale (Segretario generale). Il RPC tiene un registro di tutte le segnalazioni di eventuale conflitto di interesse dei dipendenti. Se all'invio della segnalazione da parte del dipendente non segue risposta scritta del RPC l'incarico o la fattispecie segnalata si ritiene non produttiva di conflitto di interesse.

### ROTAZIONE DEL PERSONALE IN POSIZIONE DI RESPONSABILITA'

La misura della rotazione del personale diventa, nel Nuovo Piano Anticorruzione 2016, particolarmente rilevante. Secondo l'A.N.A.C.: ***“la rotazione va programmata su base pluriennale, e va calibrata in relazione alle caratteristiche peculiari di ogni struttura (dimensione e relativa dotazione organica, qualità del personale addetto, modalità di funzionamento degli uffici, distribuzione del lavoro e delle mansioni), tenendo conto di un criterio di gradualità per mitigare l'eventuale rallentamento dell'attività ordinaria”.***

A tal fine si prevede che il Responsabile Anticorruzione riceva annualmente dai Dirigenti comunali una relazione in cui si attesti il rispetto degli obblighi di rotazione tra il personale di vertice dell'organizzazione (posizioni organizzative, funzionari e dipendenti beneficiari delle particolari responsabilità) nonché dei responsabili dei procedimenti. Nel caso di mancato rispetto occorre che il Dirigente dimostri le ragioni alla base del mancato adempimento dell'obbligo.

## ROTAZIONE NEGLI APPALTI

Secondo l'art.36 c.1 del **D.lgs. 50/2016** L'affidamento e l'esecuzione di lavori, servizi e forniture di importo inferiore a 40 mila euro avvengono nel rispetto del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti e in modo da assicurare l'effettiva possibilità di partecipazione delle microimprese, piccole e medie imprese.

Secondo il c.2 lett.b) per affidamenti di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 150.000 euro per i lavori, o alle soglie di cui all'articolo 35 per le forniture e i servizi, mediante procedura negoziata previa consultazione, ove esistenti, di almeno dieci operatori economici per i lavori, e, per i servizi e le forniture di almeno cinque operatori economici individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti.

Altresì il punto 4.2.2 della **delibera 26 ottobre 2016, n. 1097 dell'ANAC** (linee guida n. 4) ribadisce come la stazione appaltante sia *“tenuta al rispetto del principio di rotazione degli inviti, al fine di favorire la distribuzione temporale delle opportunità di aggiudicazione tra tutti gli operatori potenzialmente idonei e di evitare il consolidarsi di rapporti esclusivi con alcune imprese. Pertanto, l'invito all'affidatario uscente ha carattere eccezionale e deve essere adeguatamente motivato avuto riguardo al numero ridotto di operatori presenti sul mercato, al grado di soddisfazione maturato a conclusione del precedente rapporto contrattuale (esecuzione a regola d'arte, nel rispetto dei tempi e dei costi pattuiti) ovvero all'oggetto e alle caratteristiche del mercato di riferimento”*.

**La giurisprudenza** è intervenuta, da ultimo, nella materia, ponendo principi che danno poco spazio all'interpretazione:

**Consiglio di Stato (sez. VI, n. 4125 del 31.8.2017; sez. V, 13.12.2017, n. 5854)**, secondo cui *“Il principio di rotazione - che per espressa previsione normativa deve orientare le stazioni appaltanti nella fase di consultazione degli operatori economici da consultare e da invitare a presentare le offerte - trova fondamento nella esigenza di evitare il consolidamento di rendite di posizione in capo al gestore uscente (la cui posizione di vantaggio deriva soprattutto dalle informazioni acquisite durante il pregresso affidamento), soprattutto nei mercati in cui il numero di agenti economici attivi non è elevato”*.

Lo stesso Consiglio di Stato ha ribadito il principio secondo cui *“al fine di ostacolare le pratiche di affidamenti senza gara che ostacolano l'ingresso delle piccole e medie imprese, e di favorire la distribuzione temporale delle opportunità di aggiudicazione tra tutti gli operatori potenzialmente idonei, il principio di rotazione comporta in linea generale che l'invito all'affidatario uscente riveste carattere eccezionale e deve essere adeguatamente motivato, avuto riguardo al numero ridotto di operatori presenti sul mercato, al grado di soddisfazione maturato a conclusione del precedente rapporto contrattuale ovvero all'oggetto e alle caratteristiche del mercato di riferimento”*, ed ha esteso tali considerazioni alle concessioni di servizi, giacché *“l'art. 164, comma 2, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 prevede l'applicabilità anche alle concessioni delle previsioni del titolo II del codice (e, quindi anche dell'art. 36)”*.

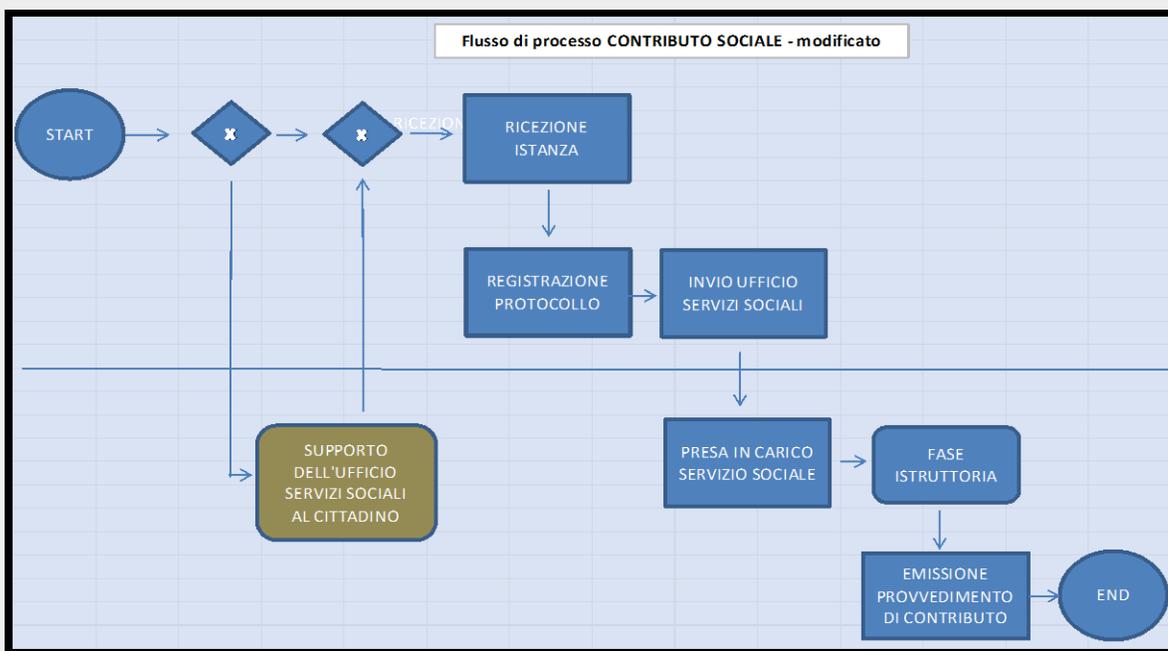
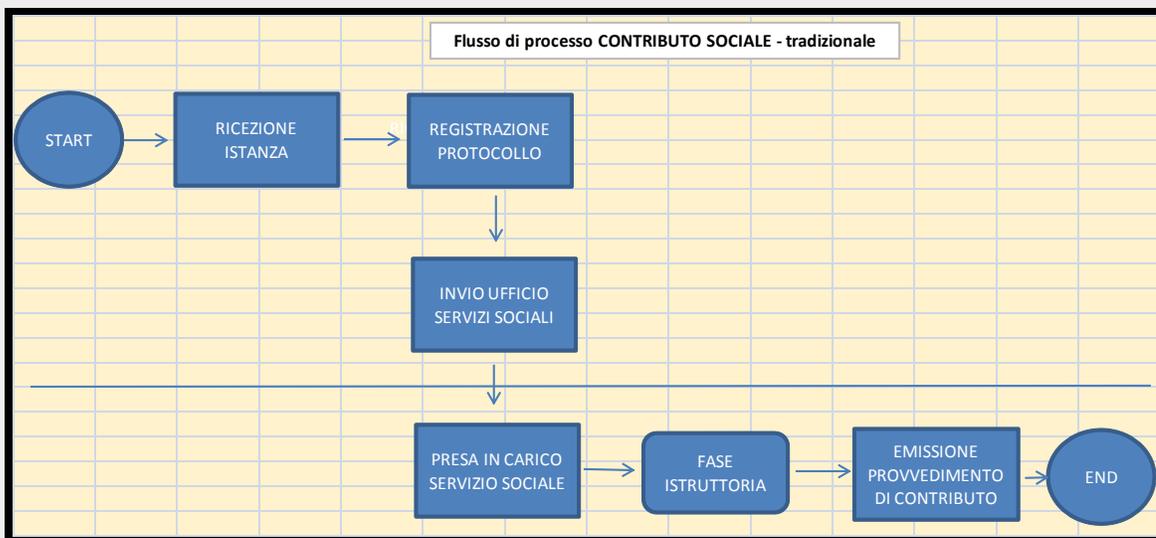
Alla stessa stregua, **T.A.R. Toscana n° 17 del 2.01.2018** ritiene che **il gestore uscente vada escluso** dalla procedura negoziata a prescindere dai modi in cui aveva ottenuto il precedente affidamento, e quindi anche se l'affidamento della concessione scaduta sia scaturito, come nel caso in esame, dall'adesione della stazione appaltante ad una convenzione Consip e dall'aggiudicazione a seguito di procedura aperta. *“Al Comune si impone la seguente alternativa: o non invitare il gestore uscente o, quanto meno, motivare puntualmente le ragioni per le quali si ritiene di non poter prescindere dall'invito”*.

## MAPPATURA DEI PROCESSI CON INDIVIDUAZIONE 'ZONE GRIGIE'

La mappatura dei processi classica da sola non basta a rivelarci quali possibili rischi di corruzione o di mala gestione si annidano nel procedimento amministrativo che si va a monitorare. Per questo motivo, a partire dal Piano 2018, i Settori del Comune di Rho inizieranno una mappatura dei processi di lavoro che aiuti ad individuare le c.d. 'zone grigie', cioè quelle fasi 'informali' del processo di lavoro in cui il rapporto

Amministrazione-Cittadino è mediato dall'intervento di 'aiuto' (compilativo di domande, istanze, oppure interpretative di norme, prassi, o riferito ad 'incontri' o 'appuntamenti' privilegiati rispetto al normale andamento delle istanze 'normali') da parte del dipendente comunale. Tale compilazione è prevista come da allegata tabella "Mappatura grafica dei Processi secondo la metodologia ANCI Lombardia – standard BPMN Business Process Model and Notation."

**ESEMPIO DI MAPPATURA DI PROCESSO ORGANIZZATIVO INTERNO RIFORMULATO CON METODO "BPMN"**



## 1. LA TRASPARENZA

L'Amministrazione ritiene che la trasparenza e l'accesso civico possano costituire misure utili per contrastare i fenomeni corruttivi.

Il 14 marzo 2013 il legislatore ha varato il decreto legislativo n.33/2013 di "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".

Il decreto legislativo n.97/2016, il cosiddetto Freedom of Information Act (FOIA), ha modificato la quasi totalità degli articoli e degli istituti del suddetto "decreto trasparenza".

Nella versione originale il decreto n. 33/2013 si poneva quale oggetto e fine la "trasparenza della PA". Il Foia ha spostato il baricentro della normativa a favore del "cittadino" e del suo diritto di accesso.

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

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

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

Secondo l'articolo 1 del d.lgs. n.33/2013, rinnovato dal decreto legislativo n.97/2016:

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

In conseguenza della cancellazione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità, ad opera del decreto legislativo n.97/2016, l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza è parte integrante del PTPC (Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione) in una "apposita sezione".

L'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) raccomanda alle amministrazioni di "rafforzare tale misura nei propri PTPC anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti" (PNA 2016).

## 2. Obiettivi strategici

L'Amministrazione ritiene che la *trasparenza* possa essere una misura utile per contrastare i fenomeni corruttivi come definiti dalla legge n.190/2012.

Pertanto, intende realizzare i seguenti obiettivi di *trasparenza sostanziale*:

1. la trasparenza quale reale ed effettiva accessibilità totale alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività dell'Amministrazione;

2. il libero e pieno esercizio dell'accesso civico, come potenziato dal decreto legislativo n.97/2016, quale diritto riconosciuto a chiunque di richiedere documenti, informazioni e dati.

Tali obiettivi hanno la funzione precipua di indirizzare l'azione amministrativa ed i comportamenti degli operatori verso: a) elevati livelli di trasparenza dell'azione amministrativa e dei comportamenti di dipendenti e funzionari pubblici, anche onorari; b) lo sviluppo della cultura della legalità e dell'integrità nella gestione del bene pubblico.

### 3. Altri strumenti di programmazione

Degli obiettivi di *trasparenza sostanziale* se ne tiene conto in fase di programmazione strategica e operativa e nella predisposizione di strumenti di programmazione di medio periodo e annuale. In particolare, potranno essere inseriti nel Piano Esecutivo di Gestione - Piano della Performance, alcuni obiettivi operativi di rilevante interesse ai fini della trasparenza dell'azione e dell'organizzazione amministrativa.

Al riguardo, va rilevato che per l'Amministrazione la trasparenza non si esaurisce nell'assolvimento di obblighi oggetto di puntuali prescrizioni normative, ma rappresenta un valore per l'organizzazione comunale e quindi è assunto quale elemento di misurazione e valutazione della performance strutturale e individuale.

#### 3.bis Strumenti di trasparenza sostanziale legati all'accountability del Bilancio comunale

Tra gli strumenti di prevenzione della corruzione di carattere generale (non legate ai processi di lavoro ma ad un'attività nel suo complesso) si ritiene di poter annoverare come efficaci quelli che permettono di ampliare il livello di trasparenza sostanziale mediante l'applicazione di strumenti di "accountability" del Bilancio comunale (letteralmente tradotto dall'inglese "rendere il conto", inteso anche come dimostrazione di economicità, efficacia ed efficienza dell'azione politico-amministrativa dell'Ente).

Con una periodica comunicazione "semplificata" dei dati di Bilancio (attraverso confronti tra preventivo e consuntivo, attraverso la comparazione di indicatori di "salute" finanziaria come estratti dalle relazioni dei Revisori dei Conti nonché da siti istituzionali appositamente studiati anche per operare confronti tra enti delle medesime dimensioni del Comune di Rho ed attinenti allo stesso territorio - ad es. "Openbilanci"; "Openmunicipio", [finanzalocale.gov.it](http://finanzalocale.gov.it), ANCI, Corte dei Conti, ISTAT) si potrà fornire al cittadino anche non 'esperto', un'informazione sempre aggiornata e anche per non 'addetti ai lavori' sull'andamento della gestione economico-finanziaria del Comune di Rho che abbia anche una valenza di 'Bilancio sociale', oltre che di 'metà mandato' e di 'fine mandato'. Tali formule comunicative saranno organizzate e gestite a cura degli uffici finanziari del Comune di Rho e pubblicate sul sito internet nella parte dell'Amministrazione trasparente.

### 4. Comunicazione

Per assicurare che la *trasparenza* sia sostanziale ed effettiva non è sufficiente provvedere alla pubblicazione di tutti gli atti ed i provvedimenti previsti dalla normativa, occorre semplificarne il linguaggio, rimodulandolo in funzione della trasparenza e della piena comprensibilità del contenuto dei documenti da parte di chiunque e non solo degli addetti ai lavori.

E' necessario utilizzare un linguaggio semplice, elementare, evitando per quanto possibile, espressioni burocratiche, abbreviazioni e tecnicismi dando applicazione alle direttive emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica negli anni 2002 e 2005 - ancora attuali- in tema di semplificazione del linguaggio delle pubbliche amministrazioni.

Il sito web dell'ente è il mezzo primario di comunicazione, il più accessibile ed il meno oneroso, attraverso il quale l'amministrazione garantisce un'informazione trasparente ed esauriente circa il suo operato, promuove nuove relazioni con i cittadini, le imprese e le altre PA, pubblicizza e consente l'accesso ai propri servizi, consolida la propria immagine istituzionale.

Ai fini dell'applicazione dei principi di trasparenza e integrità, l'ente ha da tempo realizzato un sito internet istituzionale costantemente aggiornato.

La legge n.69/2009 riconosce l'effetto di "pubblicità legale" soltanto alle pubblicazioni effettuate sui siti informatici delle PA.

L'articolo 32 della suddetta legge dispone che "a far data dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati".

L'Amministrazione ha adempiuto al dettato normativo sin dal 1° gennaio 2010: l'albo pretorio è esclusivamente informatico. Il relativo link è ben indicato nella *home page* del sito istituzionale.

Come deliberato dall'Autorità nazionale anticorruzione, per gli atti soggetti a pubblicità legale all'albo pretorio on line, nei casi in cui tali atti rientrano nelle categorie per le quali l'obbligo è previsto dalla legge, rimane invariato anche l'obbligo di pubblicazione in altre sezioni del sito istituzionale, nonché nell'apposita sezione "trasparenza, valutazione e merito" (oggi "Amministrazione trasparente").

La modulistica predisposta per gli utenti deve essere semplice e chiara, disponibile on line e presso le strutture preposte alle relazioni con il pubblico.

L'ente è munito di posta elettronica ordinaria e certificata.

Sul sito web, nella home page, è riportato l'indirizzo PEC istituzionale. Nelle sezioni dedicate alle ripartizioni organizzative sono indicati gli indirizzi di posta elettronica ordinaria di ciascun ufficio, nonché gli altri consueti recapiti (telefono, fax, ecc.).

## 5. Attuazione

L'allegato A del decreto legislativo n. 33/2013 disciplina la struttura delle informazioni da pubblicarsi sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, il legislatore ha organizzato in *sotto-sezioni di primo e di secondo livello* le informazioni, i documenti ed i dati da pubblicare obbligatoriamente nella sezione «*Amministrazione trasparente*» del sito web.

Le sotto-sezioni devono essere denominate esattamente come indicate nell'allegato A del decreto 33/2013.

Le tabelle riportate nelle pagine che seguono, sono state elaborate sulla base delle indicazioni contenute nel suddetto allegato del decreto n.33/2013 e delle "linee guida" fornite dall'Autorità.

Ogni servizio/ufficio dell'Ente assicura l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione per la parte di competenza.

La normativa impone scadenze temporali diverse per l'aggiornamento delle diverse tipologie di informazioni e documenti.

L'aggiornamento delle pagine web di "Amministrazione trasparente" può avvenire "tempestivamente", oppure su base annuale, trimestrale o semestrale

L'aggiornamento di taluni dati deve essere "tempestivo". Il legislatore non ha però specificato il concetto di tempestività, concetto la cui relatività può dar luogo a comportamenti anche molto difforni.

Pertanto, al fine di "rendere oggettivo" il concetto di tempestività, tutelando operatori, cittadini e Amministrazione, si definisce che la pubblicazione di dati, informazioni e documenti è tempestiva quando viene effettuata entro n.30 giorni dalla disponibilità definitiva dei dati, informazioni e documenti.

L'articolo 43 comma 3 del decreto legislativo n.33/2013 prevede che "i dirigenti responsabili degli uffici dell'amministrazione garantiscano il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge".

## 6. Organizzazione

I referenti per la trasparenza, che coadiuvano il Responsabile Anticorruzione nello svolgimento delle attività previste dal decreto legislativo n. 33/2013, sono individuati dai singoli Dirigenti per i servizi di competenza e sono designati per svolgere tale compito con apposito atto determinativo.

Ciascun referente è incaricato, limitatamente al proprio specifico ambito, della gestione delle pubblicazioni di dati, informazioni e documenti nella sezione "Amministrazione trasparente".

Gli uffici depositari dei dati, delle informazioni e dei documenti da pubblicare trasmettono periodicamente al referente di competenza i dati, le informazioni e i documenti da pubblicare, il quale vi provvede entro n. 15 giorni dalla ricezione.

Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza sovrintende e verifica: il tempestivo invio dei dati, delle informazioni e dei documenti dagli uffici depositari al soggetto preposto alla loro pubblicazione; la loro tempestiva pubblicazione sul sito; la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni.

Il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza svolge stabilmente attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, al Nucleo di Valutazione, all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Nell'ambito del *ciclo* di gestione della performance sono definiti degli obiettivi e i relativi indicatori connessi agli obblighi di pubblicazione e trasparenza, ai fini del loro monitoraggio e della loro valutazione.

L'adempimento degli obblighi di trasparenza e pubblicazione previsti dal decreto legislativo n.33/2013 e dal presente programma, è oggetto di controllo successivo di regolarità amministrativa come normato dall'articolo 147-bis, commi 2 e 3, del TUEL e dal regolamento sui controlli interni approvato dall'organo consiliare con deliberazione n. 3 del 28.02.2013.

L'Ente rispetta con puntualità le prescrizioni dei decreti legislativi n.33/2013 e n.97/2016 e assicura conoscibilità ed accessibilità a dati, documenti e informazioni elencati dal legislatore e precisati dall'ANAC.

## 7. Accesso civico

Il decreto legislativo n. 33/2013, comma 1, del rinnovato articolo 5 prevede:

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

Mentre il comma 2, dello stesso articolo 5:

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

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

L'accesso civico “*generalizzato*” investe ogni documento, ogni dato ed ogni informazione delle pubbliche amministrazioni. L'accesso civico incontra quale unico limite “*la tutela di interessi giuridicamente rilevanti*” secondo la disciplina del nuovo articolo 5-bis.

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

Il consentire a chiunque l'esercizio dell'accesso civico è obiettivo prioritario di questa Amministrazione.

Del diritto all'accesso civico è stata data puntuale informazione sul sito dell'Ente.

A norma del decreto legislativo n.33/2013 in “*amministrazione trasparente*” sono pubblicati:

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

Sono state adottate idonee misure organizzative atte ad assicurare il corretto esercizio del diritto di accesso civico. In particolare, il personale del Comune che opera nei diversi servizi è stato formato sui contenuti delle nuove previsioni introdotte dal decreto legislativo n. 97/2016 all'art. 5 del decreto n. 33/2013, relativamente ai presupposti e alle modalità di esercizio del diritto di accesso civico.

## 8. Dati ulteriori

La pubblicazione puntuale e tempestiva dei dati e delle informazioni elencate dal legislatore appare più che sufficiente per assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa di questo Ente.

Pertanto, al momento, non è prevista la pubblicazione di ulteriori informazioni.

In ogni caso, i dirigenti possono valutare l'opportunità di pubblicare ulteriori dati e informazioni che si ritengono necessari per assicurare la *migliore trasparenza sostanziale* dell'azione amministrativa.



A cura del responsabile della prevenzione della corruzione  
Dott. Matteo Bottari  
Approvato con Delibera della Giunta comunale n. ... del 2018