

PIANO TRIENNALE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA 2019-2021

Approvato in via definitiva dal Consiglio Regionale del 6 dicembre 2018

Sommario

1. Contesto normativo	2
2. Il concetto di corruzione ed i principali attori del sistema	3
3. L'Autorità Nazionale Anticorruzione	6
4. I soggetti obbligati	7
5. L'ANCI Emilia Romagna	8
6. Il Piano Nazionale Anticorruzione	8
7. Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza	9
8. I compiti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza	11
9. Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza	12
10. Compiti e funzioni dei dipendenti e del personale in regime di assegnazione temporanea ad ANCI Emilia Romagna in materia di prevenzione della corruzione	14
11. La trasparenza	14
12. Analisi del contesto	16
13. Processo di adozione del PTPCT	17
14. Gestione del rischio	17
A) L'identificazione del rischio	17
B) L'analisi del rischio	18
15. Misure finalizzate alla prevenzione della corruzione	22
16. Codice di comportamento	22
17. Rotazione del personale	22
18. Astensione in ipotesi di conflitto di interessi	23
19. Il conferimento degli incarichi dirigenziali: Inconferibilità e incompatibilità	23
20. Tutela del dipendente che segnala gli illeciti	24
21. Formazione	25



1. Contesto normativo

La legislazione in materia di prevenzione della corruzione trae i suoi principi ispiratori dall'ampia dottrina e dalla disciplina in materia di anticorruzione di origine internazionale (OCSE, Consiglio d'Europa, ONU, Unione Europea).

Si segnala, fra i tanti atti e risoluzioni, la Convenzione dell'ONU contro la corruzione adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con la risoluzione numero 58/4, ratificata dall'Italia con la legge n. 116/2009 e la Convenzione civile sulla corruzione - siglata a Strasburgo il 4 novembre 1999 e ratificata dall'Italia con la legge 112/2012.

Con l'entrata in vigore il 28 novembre 2012 della legge 6 novembre 2012 n. 190, recante "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*", finalizzata a contrastare i fenomeni corruttivi e l'illegalità nella pubblica Amministrazione, è stato dato inizio ad un intervento legislativo mirato al rafforzamento dell'efficacia delle misure anti-corruttive, attraverso:

- il rafforzamento delle misure di tipo repressivo;
- l'introduzione nell'ordinamento di strumenti di prevenzione volti ad incidere in modo razionale, organico e specifico sugli ambiti potenzialmente più a rischio di corruzione e sui fattori che ne favoriscono la diffusione;
- la promozione di una diffusa cultura della legalità e del rispetto delle regole per creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

Il quadro normativo delineato dalla Legge 190/2012 introduce un sistema organico di prevenzione della corruzione, caratterizzato dall'articolazione del processo di attuazione delle strategie di prevenzione sia a livello nazionale, sia a livello decentrato, coinvolgendo ogni amministrazione pubblica, chiamata a provvedere allo svolgimento delle attività previste dalla legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili. La legge 190/2012, infatti, pone all'art.2 la clausola di invarianza della spese e, pertanto, dall'attuazione della legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'assetto normativo in materia di prevenzione della corruzione è completato con il contenuto dei seguenti atti:

- D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, "*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*".
- D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39, "*Disposizioni in materia di inconfiribilità 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*".
- Circolare n. 1 del 25 gennaio 2013 della Presidenza del Consiglio dei Ministri dipartimento funzione pubblica: "Legge n. 190 del 2012 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".
- Circolare n. 2 del 19 luglio 2013 della Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento funzione pubblica: "D.Lgs. n. 33 del 2013 – Attuazione della Trasparenza".



- Decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 “Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari”, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.
- Intesa tra Governo, Regioni ed Enti locali per l'attuazione dell'art. 1, commi 60 e 61, della legge 6 novembre 2012, n. 190, recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione” sancita dalla Conferenza unificata in data 24 luglio 2013.
- Piano Nazionale Anticorruzione, proposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica ed approvato dall'A.N.AC., quale Autorità Nazionale Anticorruzione, con delibera n. 72/2013 dell'11 settembre 2013, che definisce le metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, a livello nazionale e decentrato, per tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni. Il PNA è stato successivamente aggiornato con Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015, e sostituito dal nuovo PNA approvato con delibera n. 831 del 3 agosto 2016. Con delibera n.1074 del 21 novembre 2018 l'ANAC ha approvato l'aggiornamento 2018 al PNA.
- D.lgs. 97/2016, che ha previsto la creazione di un unico documento che prende il nome di Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, che integra anche il Programma Triennale della Trasparenza e dell'Integrità
- Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 1/2014.
- Deliberazione del Garante per la protezione dei dati personali n. 243 del 15/5/2014: “Linee guida in materia di trattamento dei dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati”.
- Deliberazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione .

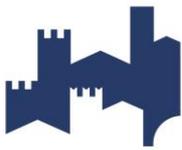
Il presente documento recepisce i contenuti della normativa su indicata.

In particolare, la L. 190/2012 e s.m. prevede l'adozione di un Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, redatto dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), nominato ai sensi dell'art. 1 comma 7, approvato dall'Organo di Indirizzo Politico.

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

Con il presente documento si è inteso predisporre un piano programmatico che contempli l'introduzione di strategie e strumenti volti a prevenire e contrastare il fenomeno della corruzione, nella consapevolezza che la repressione della corruzione parte da una politica di prevenzione della stessa, agendo sull'integrità morale dei dipendenti.

Preliminarmente, è d'obbligo riportare il concetto di “corruzione” all'interno del presente Piano, partendo dalla definizione enunciata dall'ANAC nella Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015, che delinea il termine di “*maladministration*”, intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi



interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari.

Al riguardo occorre fare riferimento ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.

Le situazioni potenzialmente rilevanti sono quindi più ampie della fattispecie descritta dal codice penale (artt. 318, 319 e 319 ter, cod. pen.), e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la P.A. 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 della stessa a fini privati.

Particolare rilevanza rivestono, nell'ambito della prevenzione del fenomeno corruttivo, anche in ragione di quanto indicato dalle "Prime Linee Guida per l'avvio di un circuito collaborativo tra A.N.A.C. – Prefetture - U.T.G. e enti locali per la prevenzione dei fenomeni di corruzione e l'attuazione della trasparenza amministrativa, del 05 luglio 2014", le seguenti fattispecie di reato:

- peculato
- peculato mediante profitto dell'errore altrui (art. 316 c.p.)
- indebita percezione di erogazione a danno dello Stato (art. 316 – ter c.p.)
- concussione (art. 317 c.p.)
- corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.)
- corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.)
- circostanze aggravanti (art. 319 bis c.p.)
- corruzione in atti giudiziari (art. 319 – ter c.p.)
- induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quarter c.p.)
- corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (art. 320 c.p.)
- istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.)
- peculato, concussione, induzione indebita dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri della Corte penale internazionale o degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di stati esteri (art. 322- bis c.p.)
- abuso d'ufficio (art. 323 c.p.)
- utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragioni d'ufficio (art. 325 c.p.)
- rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio (art. 326 c.p.)
- rifiuto di atti di ufficio. Omissione (art. 328 c.p.)
- interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità (art. 331 c.p.)
- millantato credito (art. 436 c.p.)
- traffico di influenze illecite (art. 346 bis c.p.)
- usurpazione di funzioni pubbliche (art. 347 c.p.)
- turbata libertà degli incanti (art. 353 c.p.)
- turbata libertà del procedimento di scelta del contraente (art. 353 bis c.p.)
- inadempimento di contratti di pubbliche forniture (art. 355 c.p.) - frode nelle pubbliche forniture (art. 356 c.p.)
- truffa /art. 640 c.p.)



- truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640 bis c.p.)
- frode informatica (art. 640 ter c.p.)
- frode informatica del soggetto che presta servizi di certificazione di firma elettronica (art. 640 quinquies c.p.)

Nel presente Piano, si definiscono le azioni volte a promuovere meccanismi di prevenzione della corruzione e dell'illegalità tramite lo sviluppo di metodi di rilevazione e misurazione della corruzione, nonché attraverso procedure appropriate di selezione e formazione dei dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione.

Vengono qui definite una serie di misure individuate alla luce delle indicazioni contenute nella legge, da integrare nel corso del triennio.

Il Piano, di conseguenza, verrà aggiornato annualmente, ed adeguato agli indirizzi che verranno forniti a livello nazionale.

Gli ambiti di applicazione del presente Piano riguardano tutte le attività che svolge ANCI Emilia Romagna.

Con la Legge n. 190/2012, lo Stato Italiano ha individuato gli organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare un'azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella P.A.

La strategia nazionale di prevenzione della corruzione è attuata mediante l'azione sinergica delle seguenti istituzioni:

- l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), che svolge funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni, nonché del rispetto della normativa in materia di trasparenza (art. 1, commi 2 e 3, legge 190/2012);
- la Corte di conti, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo;
- il Comitato interministeriale, istituito con il DPCM 16 gennaio 2013, che elabora linee di indirizzo e direttive (art. 1, comma 4, legge 190/2012);
- la Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie Locali, chiamata ad individuare adempimenti e termini per l'attuazione della legge e dei decreti attuativi da parte di regioni, province autonome, enti locali, enti pubblici e soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo (art. 1, commi 60 e 61, legge 190/2012);
- i Prefetti della Repubblica che forniscono supporto tecnico e informativo, facoltativo, agli enti locali (art. 1 co. 6 legge 190/2012);
- le pubbliche amministrazioni che attuano ed implementano le misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 legge 190/2012) anche attraverso l'azione del proprio Responsabile della prevenzione della corruzione;
- gli enti pubblici economici ed i soggetti di diritto privato in controllo pubblico, responsabili anch'essi dell'introduzione ed implementazione delle misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 legge 190/2012).



3. L'Autorità Nazionale Anticorruzione

L'articolo 19 del D.L. n. 90/2014 (convertito con modificazioni dalla legge 114/2014), ha soppresso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) e ne ha trasferito compiti e funzioni all'Autorità nazionale anticorruzione.

Pertanto, ad oggi, l'Organo competente alla prevenzione e al contrasto della corruzione è l'Autorità Nazionale Anticorruzione (d'ora in poi ANAC), dotata di funzioni consultive, di vigilanza e di controllo per la verifica dell'efficacia delle misure di prevenzione e sul rispetto della normativa in materia di trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni, nonché dalle Società in controllo pubblico e dagli altri enti di diritto privato.

La legge 114/2014 ha trasferito le competenze in materia di vigilanza dei contratti pubblici all'ANAC, nonché tutte le funzioni in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione di cui all'art. 1, commi 4,5 e 8 della legge 6 novembre 2012, n.190, e le funzioni di cui all'art. 48 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n.33, ridisegnando la missione istituzionale dell'ANAC.

L'ANAC:

1. collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;
2. approva il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA);
3. analizza le cause e i fattori della corruzione e definisce gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
4. esprime pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le P.A., in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico;
5. esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16-ter, introdotto dalla legge 190/2012;
6. esercita vigilanza e controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla legge 190/2012 e dalle altre disposizioni vigenti;
7. riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.

A norma dell'articolo 19, comma 5, del D.L. n. 90/2014 (convertito dalla legge n. 114/2014), l'Autorità nazionale anticorruzione, in aggiunta ai compiti di cui sopra:

- riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs.165/2001;
- 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 nuovo Codice di cui al d.lgs. 50/2016;
- salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge n. 689/1981, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta



l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza o dei codici di comportamento.

4. I soggetti obbligati

L'ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione è stato ampliato dalle modifiche apportate al D.Lgs. n. 33/2013 dal D.Lgs. n. 97/2016.

Le modifiche introdotte dal suindicato decreto n. 97/2016 hanno delineato un ambito di applicazione della disciplina della trasparenza diverso e più ampio rispetto a quello che individua i soggetti tenuti ad applicare le misure di prevenzione della corruzione.

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

L'articolo 2-bis del D.Lgs. n. 33/2013 prevede che: - *".....per "pubbliche amministrazioni" si intendono tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione. La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica anche, in quanto compatibile:*

- a) agli enti pubblici economici e agli ordini professionali;*
- b) alle società in controllo pubblico come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124. Sono escluse le società quotate come definite dallo stesso decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124;*
- c) alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni".*

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

Dunque, a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 97/2016 è stato esteso anche alle associazioni come ANCI Emilia Romagna l'obbligo di dotarsi di un PTPCT.



5. L'ANCI Emilia Romagna

ANCI Emilia Romagna è un'associazione non riconosciuta, priva di personalità giuridica, senza scopo di lucro, autonoma regionale, dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), come previsto dallo Statuto nazionale, ed opera nello spirito ed in conformità dello stesso (art. 2, Statuto ANCI Emilia Romagna).

L'Associazione regionale ha sede in Bologna, Via della Liberazione n.13 e dispone di una soggettività giuridica autonoma dall'ANCI nazionale.

La sua soggettività giuridica, che resta di tipo privatistico, è arricchita da alcune caratteristiche tipiche delle amministrazioni pubbliche, sia per effetto dell'estensione dell'ambito oggettivo di applicazione delle già richiamate disposizioni che legittimano il presente PTPCT, nonché per quanto attiene alla soggezione alle previsioni del d.lgs. 50/2016 e s.m.i.

L'attività dell'Associazione è regolata dalla legge statale e dalle previsioni del proprio Statuto associativo, come modificato a seguito della fusione per incorporazione dell' "ASSOCIAZIONE AUTONOMIE LOCALI LEGAUTONOMIE EMILIA-ROMAGNA" in "ANCI EMILIA-ROMAGNA", nell'ottica del rafforzamento e della semplificazione della rappresentanza associativa, il 19 ottobre 2015.

Nel 2018, i Comuni dell'Emilia Romagna che risultano associati ad ANCI Emilia Romagna sono 309 (dato aggiornato a novembre 2018).

Secondo quanto previsto dallo statuto di ANCI nazionale, il rapporto associativo si instaura contestualmente nei confronti dell'Associazione nazionale e di quella regionale. ANCI Emilia Romagna riceve le proprie fonti di entrata prevalentemente per effetto del trasferimento di una percentuale dei contributi associativi.

A norma di Statuto sono organi dell'ANCI Emilia Romagna:

- a. l'Assemblea Regionale;
- b. il Consiglio regionale;
- c. l'Ufficio di Presidenza;
- d. il Presidente;
- e. un Revisore dei Conti.

6. Il Piano Nazionale Anticorruzione

Il primo PNA è stato approvato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione l'11 settembre 2013 con la deliberazione numero 72.

Il 28 ottobre 2015 la medesima Autorità ha approvato la determinazione n. 12 di aggiornamento al PNA 2013.

Il 3 agosto 2016 l'ANAC ha approvato, con deliberazione n. 831, il nuovo PNA.



L'articolo 41, comma 1 lettera b), del D.Lgs. n. 97/2016, ha stabilito che il PNA costituisca "un atto di indirizzo" al quale i soggetti obbligati devono uniformare i loro piani triennali di prevenzione della corruzione.

Il PNA 2016 ha un'impostazione assai diversa rispetto al vecchio Piano del 2013 in quanto l'ANAC ha deciso di svolgere solo "approfondimenti su temi specifici senza soffermarsi su tutti quelli già trattati in precedenza".

Con delibera n.1208 del 22 novembre 2017, l'ANAC ha approvato l'aggiornamento 2017 al PNA.

Con delibera n.1074 del 21 novembre 2018, l'ANAC ha approvato l'aggiornamento 2018 al PNA.

Il piano di ANCI Emilia Romagna, sulla scorta del PNA, ricalca il PTPCT adottato da ANCI nazionale.

Il presente Piano aggiorna e integra le previsioni del PTPCT 2018-2020.

7. Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

L'art.1, comma 7, della Legge n. 190/2012 prevede che l'organo di indirizzo individui "*di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio*", il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza "*disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività*".

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

- dotato della necessaria "autonomia valutativa";
- in una posizione del tutto "priva di profili di conflitto di interessi" anche potenziali;
- di norma "scelto tra i "dirigenti non assegnati ad uffici che svolgono attività di gestione e di amministrazione attiva".

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

L'ANAC prevede espressamente che "è rimessa agli organi di indirizzo delle amministrazioni, cui compete la nomina, in relazione alle caratteristiche strutturali dell'ente e sulla base dell'autonomia organizzativa, la valutazione in ordine alla scelta del responsabile".

Il Consiglio regionale di ANCI Emilia Romagna, nella seduta del 28 luglio 2017, ha individuato come responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (d'ora in poi RPCT) l'ing. Alessandro Rossi, poiché in possesso di qualifiche idonee per ricoprire suddetta carica, in assenza di cause di inconfiribilità e incompatibilità e nel rispetto dell'obbligo di adempimento a invarianza finanziaria.



Compito primario del RPCT è la predisposizione e l'aggiornamento, entro il 31 gennaio di ogni anno, coadiuvato dalla struttura, del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza, che sottopone all'approvazione e alla successiva adozione del Consiglio Regionale, in qualità di Organo di Indirizzo Politico.

La figura del Responsabile Anticorruzione è stata oggetto di significative modifiche introdotte dal legislatore con il D.Lgs. n. 97/2016.

La rinnovata disciplina:

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

Nel dettaglio, ai sensi della l. n. 190/2012, inoltre, il RPCT deve:

- provvedere alla verifica dell'efficace attuazione del Piano e della sua idoneità, nonché a proporre la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- provvedere alla verifica, d'intesa con il funzionario competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- definire procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione;
- pubblicare nel sito web di ANCI Emilia Romagna (sezione Amministrazione trasparente) una relazione recante i risultati dell'attività svolta, entro il 15 dicembre di ogni anno, da trasmettere all'Organo di indirizzo politico;
- vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano.

Fermo restando quanto di competenza del RPCT, tutti i dipendenti delle strutture coinvolte nell'attività amministrativa mantengono, ciascuno, il personale livello di responsabilità in relazione ai compiti effettivamente svolti.

Inoltre, al fine di realizzare la prevenzione, l'attività del RPCT deve essere strettamente collegata e coordinata con quella di tutti i soggetti presenti nell'organizzazione dell'amministrazione.

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

Gli obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di elaborazione del PTPCT. Pertanto, secondo l'ANAC, l'atto di nomina del responsabile dovrebbe essere accompagnato da un comunicato con il quale si "invitano tutti i dirigenti e il personale a dare allo stesso la necessaria collaborazione".

Il PNA 2016 sottolinea che l'articolo 8 del DPR 62/2013 impone un "dovere di collaborazione" dei dipendenti nei confronti del responsabile anticorruzione, la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente. È opportuno e necessario un forte coinvolgimento dell'intera struttura in tutte le fasi di predisposizione e di attuazione delle misure anticorruzione.



Le modifiche normative apportate dal Legislatore con il D.Lgs. n. 97/2016 hanno precisato che, nel caso di ripetute violazioni del PTPCT, sussiste la responsabilità dirigenziale sul piano disciplinare per omesso controllo, se il responsabile anticorruzione non è in grado di provare “di aver comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità” e di aver vigilato sull’osservanza del PTPCT.

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

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

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

8. I compiti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

Il RPCT svolge le seguenti funzioni:

1. elabora e propone all’Organo di indirizzo politico, per l’approvazione, il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (articolo 1, comma 8, legge 190/2012);
2. verifica l’efficace attuazione e l’idoneità del Piano (articolo 1, comma 10, lettera a), legge 190/2012);
3. comunica agli uffici le misure anticorruzione e per la trasparenza adottate (ivi comprese nel PTPCT) e le relative modalità applicative e vigila sull’osservanza del piano (articolo 1, comma 14, legge 190/2012);
4. propone le necessarie modifiche del PTPCT, qualora intervengano mutamenti nell’organizzazione o nell’attività dell’amministrazione, ovvero a seguito di significative violazioni delle prescrizioni del piano stesso (articolo 1, comma 10, lettera a), legge 190/2012);
5. definisce le procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione (articolo 1, comma 8, legge 190/2012);
6. individua il personale da inserire nei programmi di formazione;
7. riferisce sull’attività svolta all’organo di indirizzo, nei casi in cui lo stesso organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora sia il responsabile anticorruzione a ritenerlo opportuno (articolo 1, comma 14, legge 190/2012);
8. entro il 15 dicembre di ogni anno, trasmette all’OIV e all’organo di indirizzo una relazione recante i risultati dell’attività svolta, pubblicata nel sito web dell’amministrazione;
9. trasmette all’OIV informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo (articolo 1, comma 8-bis, legge 190/2012);



10. segnala all'organo di indirizzo e all'OIV le eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1, comma 7, legge 190/2012);
11. indica agli uffici disciplinari i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1, comma 7, legge 190/2012);
12. segnala all'ANAC le eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, assunte nei suoi confronti "per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni" (articolo 1, comma 7, legge 190/2012);
13. quando richiesto, riferisce all'ANAC in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza;
14. quale responsabile per la trasparenza, svolge un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate (articolo 43, comma 1, del decreto legislativo n. 33/2013);
15. quale responsabile per la trasparenza, segnala all'organo di indirizzo politico, all'OIV, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio disciplinare i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione (articolo 43, commi 1 e 5, del decreto legislativo n. 33/2013).

9. Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

Il RPCT propone all'organo di indirizzo politico lo schema di PTPCT che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio. Al riguardo il PNA 2016 precisa che, "in attesa della predisposizione di un'apposita piattaforma informatica", in una logica di semplificazione non deve essere trasmesso alcun documento. L'adempimento è assolto con la sola pubblicazione del PTPCT sul sito istituzionale, in "Amministrazione Trasparente".

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

Secondo il PNA 2016, il PTPCT deve contenere:

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



- 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;
- l'individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione;
- l'indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione;
- l'indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione;
- la quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione.

Il PTPCT reca informazioni in merito:

1. adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti;
2. indicazione dei meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento;
3. indicazione dell'ufficio competente a emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento.

Infine, sempre ai sensi del nuovo PNA, le Amministrazioni possono evidenziare nel PTPCT ulteriori informazioni in merito a:

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



10. Compiti e funzioni dei dipendenti e del personale in regime di assegnazione temporanea ad ANCI Emilia Romagna in materia di prevenzione della corruzione

I dipendenti di ANCI Emilia Romagna e il personale in regime di assegnazione temporanea ex art. 271 TUEL concorrono all'attuazione delle attività previste nel PTPCT, attraverso proposte volte all'introduzione di misure idonee a prevenire e contrastare il rischio di corruzione.

In capo ai medesimi ricadono conseguenti obblighi di collaborazione, controllo, monitoraggio e azione diretta nelle materie del Piano, nonché il dovere di collaborazione nel rispetto degli obblighi di trasparenza, nonché quelli relativi agli obblighi di formazione, attraverso la regolarità e tempestività della trasmissione dei dati necessari alla pubblicazione.

Nello svolgimento di tale attività assumono il ruolo di referenti del RPCT, per le materie di competenza nonché di tutti gli obblighi giuridici collegati e connessi alla materia stessa.

Essi inoltre:

- partecipano al processo di gestione del rischio;
- svolgono attività informativa nei confronti del responsabile della prevenzione della corruzione, affinché questi abbia elementi e riscontri sull'intera organizzazione ed attività dell'amministrazione;
- nel caso in cui abbia notizia di un reato perseguibile d'ufficio effettuano denuncia all'Autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 331 c.p.p.;
- assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione;
- attuano le misure previste dal piano anticorruzione e attribuite alla loro specifica responsabilità;
- segnalano al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, laddove si registri, il mancato rispetto del Piano

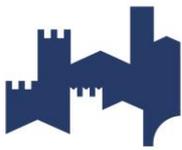
11. La trasparenza

Il 14 marzo 2013, in esecuzione alla delega contenuta nella legge 190/2012 (articolo 1 commi 35 e 36), il Governo ha approvato il decreto legislativo n. 33/2013 di "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".

Il D.Lgs. n. 97/2016 ha innovato in maniera significativa tale disciplina.

Il Foia – Freedom of Information Act, una delle più importanti novità introdotte, con la quale i cittadini hanno ora diritto di conoscere dati e documenti in possesso della pubblica amministrazione, anche senza un interesse diretto, ha spostato il baricentro della normativa a favore del cittadino e del suo diritto di accesso civico attraverso:

1. l'istituto dell'accesso civico, estremamente potenziato rispetto alla prima versione del decreto legislativo 33/2013;



2. la pubblicazione di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.

Va precisato che la trasparenza dell'azione amministrativa rimane la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012. L'articolo 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal d.lgs. 97/2016 prevede: *“La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”*.

Secondo l'ANAC *“la trasparenza è una misura di estremo rilievo e fondamentale per la prevenzione della corruzione”*. Nel PNA 2016, l'ANAC ha ricordato che la definizione delle misure organizzative per l'attuazione degli obblighi di trasparenza deve essere parte fondamentale del PTPCT.

ANCI Emilia Romagna provvede all'attuazione degli specifici obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni previsti dal D. Lgs. n.33/2013 così come modificato dal D. Lgs. N.97/2016 attraverso la sezione *“Amministrazione Trasparente”* presente sul suo sito istituzionale.

L'istituto dell'accesso civico è stato introdotto nell'ordinamento dall'articolo 5 del decreto legislativo 33/2013. Secondo l'articolo 5, all'obbligo di pubblicare in *“amministrazione trasparente”* documenti, informazioni e dati corrisponde il diritto di chiunque di richiedere gli stessi documenti, informazioni e dati nel caso ne sia stata omessa la pubblicazione.

L'accesso civico consente a chiunque, senza motivazione e senza spese, di accedere ai documenti, ai dati ed alle informazioni che la pubblica amministrazione aveva l'obbligo di pubblicare per previsione del decreto legislativo n. 33/2013.

Il decreto legislativo n. 97/2016 ha confermato l'istituto, il 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”*.

Quindi, il comma 2, dello stesso articolo 5, potenzia enormemente l'istituto: - *“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 n. 33/2013.

La norma, pertanto, conferma per ogni cittadino il libero accesso ai dati ed ai documenti 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 nella sezione *“amministrazione trasparente”*.

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

L'accesso civico, come in precedenza, non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, rappresenta un diritto esercitabile da chiunque.



La domanda di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti, ma non richiede motivazione alcuna. L'istanza può essere trasmessa anche per via telematica ed è presentata alternativamente ad uno dei seguenti uffici:

1. all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
2. alla segreteria;
3. ad altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente".

Qualora la domanda abbia ad oggetto dati, informazioni o documenti da pubblicare obbligatoriamente è indirizzata al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Fatto salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione "per la riproduzione su supporti materiali" (il rilascio di dati o documenti in formato elettronico o cartaceo) l'accesso civico è gratuito.

L'ANAC con Determinazione n. 1309 del 28/12/2016 ha approvato le "Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013" Art. 5- bis, comma 6, del d.lgs. n. 33 del 14/03/2013 recante «Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni»

12. Analisi del contesto

ANCI Emilia Romagna è stata istituita il 3 maggio 1969 a Bologna, rappresenta gli Enti locali associati della Regione e persegue gli obiettivi dell'Associazione nazionale nell'ambito dell'Emilia Romagna.

E' un 'Associazione senza scopo di lucro, autonoma regionale, dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), come previsto dallo Statuto nazionale, ed opera nello spirito ed in conformità dello stesso.

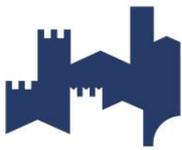
L'Associazione ha sede a Bologna, in Via della Liberazione n.13.

I Comuni aderenti all'Associazione sono 309 (dati aggiornati a novembre 2018) su 331 Comuni della regione, numero che testimonia un radicamento saldo nel tessuto sociale, geografico e culturale della regione

ANCI Emilia Romagna è punto di incontro delle esperienze e delle esigenze degli amministratori; la sua azione assicura, pur nella diversità delle situazioni locali, un necessario coordinamento fra le autonomie.

L'Associazione promuove e sostiene lo sviluppo di politiche regionali di sistema insieme con le altre rappresentanze istituzionali locali, volte a valorizzare il ruolo delle Autonomie locali, nonché l'azione dei Comuni e dei soggetti ad essi collegati per il riconoscimento delle proprie prerogative istituzionali nell'ambito dei processi ascendenti e discendenti inerenti la formazione e l'attuazione delle leggi regionali.

ANCI Emilia Romagna eroga agli Enti associati servizi informativi e di comunicazione sociale e pubblica su tematiche che riguardano la vita delle autonomie, servizi di assistenza tecnica e consulenza, altri servizi rientranti tra le proprie finalità istituzionali,



nonché attività di formazione finalizzati ad assistere gli Enti soprattutto in occasione di innovazioni organizzative rese necessarie dalle modifiche legislative.

Ai fini della realizzazione delle attività sopra indicate, l'Associazione può stipulare convenzioni o addivenire ad intese o protocolli d'intesa con soggetti pubblici e privati, con enti non profit, laddove individui una confluenza di obiettivi ed interessi riguardanti il medesimo territorio.

ANCI Emilia Romagna si rapporta, inoltre, con le Associazioni che rappresentano altri Enti locali esistenti e operanti sul territorio regionale.

Per quanto detto nel presente Piano, ANCI Emilia Romagna è soggetta agli adempimenti previsti della legge n. 190/2012 indirizzati alle Pubbliche Amministrazioni.

13. Processo di adozione del PTPCT

Il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza 2019-2021 è stato adottato dal Consiglio Regionale, che è l'organo di indirizzo politico dell'Associazione, nella seduta del 6 dicembre 2018.

14. Gestione del rischio

Il presente PTPCT potrà essere soggetto a future integrazioni e modifiche, in caso di violazioni delle prescrizioni o quando intervengano rilevanti mutamenti nell'organizzazione dell'Associazione.

Il PTPCT individua le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, in modo da poter attivare specifiche misure di prevenzione, ed assicura adeguati livelli di trasparenza.

Nella tabella 1 sono riportate le attività che, a seguito di analisi dei rischi (individuando per ognuna il livello di rischio alto, medio, basso), devono essere maggiormente presidiate attraverso l'introduzione di misure correttive.

La valutazione del rischio prevede l'identificazione, l'analisi e la ponderazione del rischio.

A) L'identificazione del rischio

Consiste nel ricercare, individuare e descrivere i "rischi di corruzione", intesa nella più ampia accezione della Legge n. 190/2012 e richiede che, per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati i possibili rischi di corruzione considerando il contesto esterno ed interno all'amministrazione.

I rischi sono identificati:

- attraverso la consultazione ed il confronto tra i soggetti coinvolti, le specificità dell'ente, di ciascun processo e del livello organizzativo in cui il processo si colloca;
- valutando i passati procedimenti giudiziari e disciplinari che hanno interessato l'amministrazione;



- applicando i criteri descritti nell'Allegato 5 del PNA: discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo, economico e di immagine.

B) L'analisi del rischio

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

Al termine, è stato calcolato il livello di rischio moltiplicando "probabilità" per "impatto".

Secondo l'ANAC "con riferimento alla misurazione e valutazione del livello di esposizione al rischio, si evidenzia che le indicazioni contenute nel PNA, come ivi precisato, non sono strettamente vincolanti potendo l'amministrazione scegliere criteri diversi purché adeguati al fine" (ANAC determinazione n. 12/2015).

Fermo restando quanto previsto nel PNA, è di sicura utilità considerare, per l'analisi del rischio, anche l'individuazione e la comprensione delle cause degli eventi rischiosi, cioè delle circostanze che favoriscono il verificarsi dell'evento.

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

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

1. mancanza di controlli: in fase di analisi è stato verificato se presso l'amministrazione fossero già stati predisposti ed efficacemente attuati strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;
2. mancanza di trasparenza;
3. eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
4. esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
5. scarsa responsabilizzazione interna;
6. inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
7. inadeguata diffusione della cultura della legalità;
8. mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

Secondo l'Allegato 5 del PNA del 2013, i criteri e valori (o pesi, o punteggi) per stimare la "probabilità" che la corruzione si concretizzi sono i seguenti:

- discrezionalità: più è elevata, maggiore è la probabilità di rischio;
- rilevanza esterna;
- complessità del processo: se il processo coinvolge più amministrazioni il valore aumenta;
- valore economico: se il processo attribuisce vantaggi a soggetti terzi, la probabilità aumenta;
- frazionabilità del processo: se il risultato finale può essere raggiunto anche attraverso una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, la probabilità sale;
- controlli: la stima della probabilità tiene conto del sistema dei controlli vigente.



Si precisa che per “controllo” si intende qualunque strumento utilizzato che sia utile a ridurre la probabilità del rischio che si verifichi l’evento corruttivo. E’ stato attribuito per ogni attività/processo esposto al rischio un valore/punteggio per ciascuno dei sei criteri elencati. La media finale rappresenta la stima della probabilità.

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

Impatto organizzativo: tanto maggiore è la percentuale di personale impiegato nel processo/attività esaminati, rispetto al personale complessivo dell’unità organizzativa, tanto maggiore sarà “l’impatto” (fino al 20% del personale=1; 100% del personale=5).

Impatto economico: se negli ultimi cinque anni sono intervenute sentenze di condanna della Corte dei Conti o sentenze di risarcimento per danni alla PA a carico di dipendenti, punti 5, in caso contrario, punti 1.

Impatto reputazionale: se negli ultimi cinque anni sono stati pubblicati su giornali (o sui media in genere) articoli aventi ad oggetto episodi di malaffare che hanno interessato la PA, fino ad un massimo di 5 punti per le pubblicazioni nazionali, altrimenti punti 0.

Impatto sull’immagine: dipende dalla posizione gerarchica ricoperta dal soggetto esposto al rischio, tanto più è elevata, tanto maggiore è l’indice (da 1 a 5 punti).

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

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

Dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si è proceduto alla “ponderazione”.

L’obiettivo della ponderazione del rischio, come già indicato nel PNA Aggiornamento 28 ottobre 2015 è di “agevolare, sulla base degli esiti dell’analisi del rischio, i processi decisionali riguardo a quali rischi necessitano un trattamento e le relative priorità di attuazione”.

La fase di ponderazione del rischio, prendendo come riferimento le risultanze della precedente fase, ha lo scopo di stabilire le priorità di trattamento dei rischi, attraverso il loro confronto, considerando gli obiettivi dell’organizzazione e il contesto in cui la stessa opera. La ponderazione del rischio può anche portare alla decisione di non sottoporre ad ulteriore trattamento il rischio, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti” (PNA Aggiornamento 28 ottobre 2015).

Il trattamento del rischio consiste nel procedimento per modificare il rischio e individuare le misure per neutralizzare o ridurre il rischio di corruzione.

Il RPCT stabilisce le priorità di trattamento in base al livello di rischio, all’obbligatorietà della misura ed all’impatto organizzativo e finanziario della misura stessa.



Il PTPCT contiene e prevede l'implementazione anche di misure di carattere trasversale, come:

1. la trasparenza che costituisce oggetto della sezione trasparenza del PTPCT;
2. l'informatizzazione dei processi che consente, per tutte le attività dell'amministrazione, la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce quindi il rischio di attività non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;
3. l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo di dati, documenti e procedimenti che consente l'apertura dell'amministrazione verso l'esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull'attività da parte dell'utenza;
4. il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali al fine di consentire di far emergere eventuali omissioni o ritardi annoverabili, questi ultimi, tra i fenomeni corruttivi.

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

Dunque il processo di gestione del rischio si è sviluppato attraverso le seguenti fasi:

1. mappatura dei processi e individuazione delle aree di rischio;
2. valutazione del rischio;
3. trattamento del rischio

Per la valutazione delle aree di rischio è stata utilizzata la metodologia indicata nell'allegato 5 del PNA. Sulla base di tale metodologia, sono emerse le medesime valutazioni riportate nel PTPCT 2018-2020 e riportate nelle tabelle sottostanti.

A) Area acquisizione e progressione del personale

Sottoaree di rischio	Percorso interessato	Esemplificazione del rischio	Valore medio della probabilità	Valore medio dell'impatto	Valutazione complessiva del rischio
<i>Reclutamento di personale</i>	Espletamento procedure di selezione	Alterazione dei risultati della procedura di selezione	1	2	2 Improbabile/ minore
<i>Progressioni di carriera</i>	Progressioni	Alterazione della valutazioni annuali	1	1	1 Improbabile/ marginale
<i>Conferimento di incarichi di collaborazione</i>	Espletamento procedure di selezione	Indebita discrezionalità nella selezione	2	1	2 Poco probabile/ marginale



B) Area affidamento servizi e forniture

Sottoaree di rischio	Percorso interessato	Valore medio della probabilità	Valore medio dell'impatto	Valutazione complessiva del rischio
Definizione dell'oggetto dell'affidamento	Alterazione concorrenza a mezzo di errata/non funzionale individuazione dell'oggetto	1	1	1 Improbabile/ marginale
Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento	Violazione del divieto di artificioso frazionamento	1	1	1 Improbabile/ marginale
Requisiti di qualificazione	Violazione dei principi di non discriminazione e parità di trattamento; richiesta di requisiti non congrui al fine di favorire un concorrente	1	1	1 Improbabile/ marginale
Requisiti di aggiudicazione	Determinazione di criteri di valutazione in sede di bando/avviso al fine di favorire un concorrente	2	1	2 Poco probabile/margi nale
Valutazione delle offerte	Violazione di principi di trasparenza, non discriminazione, parità di trattamento nel valutare le offerte pervenute	2	1	2 Poco probabile/margi nale
Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte	Violazione di principi di trasparenza, non discriminazione, parità di trattamento nel valutare le offerte pervenute	2	1	2 Poco probabile/margi nale
Procedura negoziale	Violazione di principi di trasparenza, non discriminazione, parità di trattamento nel valutare le offerte pervenute	3	1	3 Probabile/ marginale
Affidamenti diretti	Violazione di principi di trasparenza, non discriminazione, parità di trattamento nel valutare le offerte pervenute	3	1	3 Probabile/ marginale



15. Misure finalizzate alla prevenzione della corruzione

Le misure di prevenzione si distinguono in generali e specifiche.

Misure generali

Si considerano “generali” le misure che devono essere necessariamente introdotte e applicate da tutte le PP.AA., alle quali residua l’unico potere, ove la legge lo permetta, di definire il termine entro cui devono essere attuate. Tale termine, una volta indicato nel PTPCT, deve essere ritenuto perentorio.

Misure specifiche

Il PNA individua, poi, misure ulteriori qualificate come “specifiche”, vale a dire misure la cui coerenza deriva dal loro inserimento nel PTPCT di ogni singola Amministrazione.

Queste misure potranno essere implementate, qualora già esistenti in precedenti PTPC, attraverso circolari e disposizioni interne, per cui la valutazione complessiva del rischio è la risultante anche dell’implementazione di tali misure.

Come riportato nel PNA 2016, la trasparenza è una misura assolutamente fondamentale per la prevenzione della corruzione, in quanto strumentale - come riconosciuto da indicazioni e orientamenti degli specifici organi sovranazionali - alla promozione dell’integrità e allo sviluppo della cultura della legalità in ogni ambito dell’attività pubblica.

In data 11 gennaio 2018, il Consiglio regionale di ANCI Emilia Romagna ha adottato il regolamento per la gestione della cassa economale.

16. Codice di comportamento

ANCI Emilia Romagna, come indicato nell’Aggiornamento 2018 al PNA, realizzerà il proprio Codice di Comportamento, a seguito dell’emanazione delle LineeGuida ANAC sull’adozione dei nuovi codici di amministrazione, adottando nelle more quello di ANCI nazionale.

17. Rotazione del personale

Secondo quanto indicato già nella legge n. 190/2012 e ribadito nel nuovo PNA 2016, la rotazione del personale è da considerarsi fondamentale misura organizzativa preventiva, finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti all’eccessiva permanenza temporale di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione.

Il Piano nazionale anticorruzione prevede la possibilità, per le Amministrazioni di piccole dimensioni, di non applicare la rotazione del personale nel caso in cui si fornisca sul punto un’adeguata motivazione.

In considerazione dell’esiguità della struttura organizzativa di ANCI Emilia Romagna, si è ritenuto di adottare procedimenti di microrotazione e azioni di parcellizzazione dei procedimenti inerenti alle aree individuate come a rischio.



18. Astensione in ipotesi di conflitto di interessi

L'art.1, comma 41, della legge n. 190/2012 prescrive che "Nel capo II della legge 7 agosto 1990, n. 241, dopo l'articolo 6 è aggiunto il seguente: «Art. 6-bis. - (Conflitto di interessi). - 1. Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale»". La suindicata norma va esaminata in maniera coordinata con l'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 62/2013, secondo cui "Il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici".

In base alle suddette previsioni di legge, è fatto obbligo a ciascun dipendente di ANCI Emilia Romagna di astenersi dall'adottare decisioni o dallo svolgere attività in caso di conflitto di interesse anche solo potenziale, che possa coinvolgere interessi propri, dei prossimi congiunti, di persone con le quali si abbiano rapporti di frequentazione abituale, e comunque in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza.

19. Il conferimento degli incarichi dirigenziali: inconferibilità e incompatibilità

In attuazione della delega contenuta nella legge n. 190/2012, è stato varato il D.Lgs. n. 39 del 8 aprile 2013 in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le P.A., complesso corpo normativo che si propone di incidere in via preventiva su quegli aspetti della vita amministrativa che possono amplificare il rischio-corruzione.

L'ANAC, con Determinazione n. 833 del 3 agosto 2016, ha adottato le "Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento dell'ANAC in caso di incarichi inconferibili e incompatibili".

Il capo II del D.Lgs. n. 39/2013 detta la regola generale per cui a coloro che siano stati condannati per reati contro la P.A. - anche con sentenza non definitiva - non possono essere conferiti né incarichi amministrativi di vertice né incarichi dirigenziali nelle P.A. .

Il capo III si propone di intervenire sul versante dei rapporti tra amministrazione e soggetti che con questa hanno intrattenuto peculiari relazioni di interesse economico, prevedendo che non possano essere conferiti incarichi di vertice nelle P.A. a coloro che nel biennio precedente abbiano direttamente o indirettamente beneficiato di apporti finanziari da parte dell'amministrazione che conferisce l'incarico.

Il capo IV, poi, si propone di stroncare il fenomeno particolarmente diffuso delle cosiddette "porte girevoli" tra politica e amministrazione, inibendo il conferimento di incarichi di vertice nella P.A. a coloro che nel biennio precedente abbiano ricoperto determinate cariche politiche.



Il capo V detta norme in materia di incompatibilità tra incarichi nelle P.A. ed attività liberoprofessionali retribuite in favore dell'amministrazione che conferisce l'incarico; nonché, di incompatibilità con incarichi in Enti comunque regolati o finanziati dall'amministrazione che conferisce l'incarico.

Il capo VI, infine, detta norme sull'incompatibilità per un verso tra incarichi di vertice nella P.A. e determinate cariche politiche; e, per altro verso, tra detti incarichi amministrativi di vertice e la carica di componente dell'organo di indirizzo della P.A. che ha conferito l'incarico.

Elemento unificante di queste norme è prevenire anche solo l'apparenza di un potenziale conflitto di interessi, essenzialmente – ma non esclusivamente - tra politica e amministrazione.

La vigilanza sull'osservanza delle norme in materia di inconfiribilità e incompatibilità è demandata al RPCT e all'ANAC. Può parlarsi, pertanto, di una vigilanza interna, che è quella affidata al RPCT di ciascuna amministrazione pubblica, ente pubblico e ente di diritto privato in controllo pubblico, e di una vigilanza esterna, assicurata, invece, dall'ANAC.

Ai sensi di legge, l'incarico inconfiribile è nullo (art. 17 D.Lgs. n. 39/2013), mentre la situazione di incompatibilità può essere rimossa dall'incaricato nel termine di 15 gg., rinunciando all'incarico ovvero optando per una delle cariche che hanno determinato l'incompatibilità; in mancanza, scatta la decadenza dall'incarico incompatibile (art.19 D.Lgs. n. 39/2013).

Le citate Linee-guida varate dall'ANAC dettagliano il procedimento che il RPCT è tenuto a seguire:

- contesta la situazione di inconfiribilità/incompatibilità tanto all'organo che ha conferito l'incarico quanto al dipendente che lo ha ricevuto;
- accertata la situazione di inconfiribilità/incompatibilità, emette declaratoria di nullità e conseguente revoca dell'incarico (ovvero, in caso di incompatibilità, di presa d'atto della rinuncia o dell'opzione);
- in caso di inconfiribilità, alla declaratoria di nullità dell'incarico deve seguire l'accertamento della sussistenza o meno dell'elemento psicologico della colpa o del dolo in chi ha conferito l'incarico;
- se il suddetto accertamento è positivo, dichiara la ricorrenza dell'elemento psicologico ai fini della responsabilità per le conseguenze economiche degli atti adottati, e inibisce a chi ha conferito l'incarico il conferimento di ulteriori incarichi per i successivi tre mesi (art. 18 D.Lgs. n. 39/2013);
- infine, comunica i propri provvedimenti all'ANAC, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai fini dell'esercizio delle funzioni di cui alla legge n. 215/2004, e alla Corte dei Conti per l'accertamento di eventuali responsabilità erariali.

L'ANAC esercita i propri poteri di vigilanza in base alle previsioni di cui all'art.16 del D.Lgs. n. 39/2013.

20.Tutela del dipendente che segnala gli illeciti

L'articolo 54 bis del D.Lgs. n. 165/2001, introdotto dall'art.1, comma 51, della legge n. 190/2012, ha introdotto nel nostro ordinamento il principio della tutela del dipendente



pubblico che segnala illeciti commessi all'interno dell'amministrazione dove presta servizio.

L'ANAC, con Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, ha adottato le "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)".

La disposizione prevede tre diversi tipi di tutela per il dipendente denunciante:

- la tutela dell'anonimato (la ratio è chiaramente quella di evitare che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni di illecito per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli);
- il divieto di ogni tipo di discriminazione (quali ad es. azioni disciplinari ingiustificate, molestie sul luogo di lavoro, e comunque ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili);
- la sottrazione della segnalazione al diritto di accesso e la garanzia che l'identità del segnalante non possa essere rivelata senza il suo consenso (tranne il caso in cui la conoscenza dell'identità del segnalante sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato).

Stante quanto sopra:

- il dipendente ANCI Emilia Romagna che ritenga di aver subito una discriminazione per aver effettuato una segnalazione di illecito deve darne notizia circostanziata al RPCT;
- il RPCT valuta la sussistenza degli elementi necessari per segnalare quanto accaduto al Dirigente di colui che ha operato la denunciata discriminazione. Laddove la discriminazione sia riferibile al Direttore, la segnalazione va effettuata al Presidente, con comunicazione scritta.

21. Formazione

La formazione del personale riveste un'importanza cruciale nell'ambito delle politiche di prevenzione della corruzione.

Infatti, un'adeguata formazione di livello generale deve interessare tutti i dipendenti, sia al fine di favorire la conoscenza del quadro normativo direttamente o indirettamente promanante dalla L. n.190/2012, nonché di ribadire l'attualità dei valori proclamati dall'art. 54 della Costituzione della Repubblica, sia al fine di preparare a livello specifico il RPCT e i dipendenti delle aree a rischio-corruzione, e più in generale tutti i dipendenti chiamati a giocare un ruolo attivo nella prevenzione della medesima.

In quest'ottica ANCI Emilia Romagna ha organizzato, nel 2018, su indicazione del proprio RPCT, un corso di formazione rivolto a tutti i dipendenti in tema di prevenzione della corruzione di carattere generale, della durata di 3 ore ed un corso di formazione specifica, rivolto ai dipendenti delle aree a rischio corruzione, individuati dal RPCT, della durata di 3 ore.

ANCI Emilia Romagna prevede di organizzare percorsi formativi di aggiornamento in tema di anticorruzione per tutti i propri dipendenti anche per il triennio nel 2019-2021.

I corsi saranno tenuti presso la sede di ANCI Emilia Romagna da docenti esperti in materia di trasparenza e anticorruzione

ANCI Emilia Romagna, inoltre, attua politiche finalizzate a diffondere e incentivare il rispetto del principio di legalità presso tutti gli Enti associati.