



Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la trasparenza 2017-2019

La proposta del presente piano è stata:

- 1) elaborata dal “Responsabile consortile della prevenzione della corruzione e responsabile della trasparenza”, Dott. CAFFER Ezio nominato con provvedimento del Presidente n°3 del 26/10/2015*
- 2) discussa dal Consiglio di Amministrazione e approvata con deliberazione n 33 del 07/11/2017 La proposta così approvata è stata poi immediatamente pubblicata sul sito internet del C.I.S.A.31, unitamente all’invito a ciascun cittadino singolo o associato a far pervenire osservazioni e suggerimenti entro il 18/12/2017.*

*Infine la proposta approvata dal Consiglio di Amministrazione sarà definitivamente approvata, con le eventuali integrazioni che dovessero emergere dal confronto pubblico, con apposita Deliberazione del Consiglio medesimo, da assumere entro **trenta giorni dalla scadenza in ultimo sopra citata.***

Avvertenze metodologiche

Il presente piano è stato elaborato prendendo come riferimento il “Piano Nazionale Anticorruzione” e gli altri documenti dell’ANAC.

L’Amministrazione consiglia, come scelta ecologica e di contenimento della spesa, sia ai propri membri che ai Sindaci consortili che ai dipendenti e a tutti gli altri che lo leggeranno di non stamparlo, ma di usare solo la versione elettronica “linkabile”, dal sito internet consortile.

A chi riscontra omissioni, imprecisioni o errori è richiesto di segnalarlo all'indirizzo PEC istituzionale che è: protocollo@pec.cisa31.it , indirizzando apposita nota al Segretario Consortile.

Indice

Premessa.....	4
1. <u>Cosa si intende per corruzione</u>	4
2. <u>I soggetti amministrativi contro la corruzione (diversi dall'autorità giudiziaria)</u>	5
3. <u>L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)</u>	6
4. <u>Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)</u>	7
5. <u>La valutazione sulla "gestione del rischio" di corruzione</u>	8
6. <u>Le pubbliche amministrazioni e gli altri enti soggetti a controllo ed indirizzo dell'ANAC e del Piano triennale consortile</u>	9
7. <u>Il responsabile consortile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT) e i suoi compiti</u>	11
8. <u>La collaborazione degli altri uffici consortili</u>	13
9. <u>Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) e quello per la trasparenza</u>	14
10. <u>Gli oggetti del Piano e la tutela del dipendente che segnala eventi corruttivi (whistleblower)</u>	15
11. <u>Amministrazione trasparente ed accesso civico</u>	17
Cap. 1 Il nuovo accesso civico e gli altri diritti di accesso ai documenti amministrativi.....	19
1.1. <u>Gli altri diritti di accesso</u>	19
1.2. <u>Il diritto di accesso del componente dell'Assemblea consortile</u>	19
1.3. <u>Accesso ai propri dati personali detenuti da chiunque in una banca dati cartacea o informatica</u>	20
1.4. <u>Accesso dell'avvocato ai dati della PA per le indagini difensive</u>	20
1.5. <u>Accesso ambientale</u>	20
1.6. <u>Accesso sugli appalti</u>	20
1.7. <u>Accesso e riservatezza dei dati personali</u>	20
1.8. <u>Il "freedom of information act" (FOIA)</u>	21
1.9. <u>L'accesso civico generalizzato</u>	21
1.10. <u>Le esclusioni all'accesso civico generalizzato</u>	21
1.11. <u>L'esercizio dell'accesso civico – l'istanza</u>	21
1.12. <u>L'avvio del procedimento e la chiusura "semplice"</u>	22
1.13. <u>La chiusura del procedimento dopo l'avviso ai controinteressati</u>	23
1.14. <u>La segnalazione dell'omessa pubblicazione</u>	23
1.15. <u>La trasparenza e le gare d'appalto</u>	23
1.16. <u>Il titolare del potere sostitutivo</u>	24
Cap. 2 La gestione del rischio di corruzione.....	26
2.1. <u>Analisi del contesto</u>	26
2.2. <u>Contesto esterno</u>	26
2.3. <u>Contesto interno</u>	34
2.4. <u>Mappatura dei procedimenti e sottoprocedimenti</u>	36

<u>2.5. Elenco dei procedimenti e relativa analisi del rischio – l'allegato 1 con le schede di rilevazione del rischio.....</u>	<u>36</u>
➤ <u>Procedimenti istruttori relativi agli atti da adottare da parte degli organi politici del consorzio</u>	<u>37</u>
➤ <u>Procedimenti amministrativi e relativi sottoprocedimenti</u>	<u>37</u>
<u>2.6. Le aree a rischio – la stima del valore della probabilità di fenomeni corruttivi.....</u>	<u>39</u>
<u>2.7. L'identificazione del rischio e analisi della probabilità e dell'impatto</u>	<u>40</u>
<u>2.8. Stima della probabilità che il rischio si concretizzi (ANAC).....</u>	<u>40</u>
<u>2.9. Stima del valore dell'impatto</u>	<u>41</u>
<u>2.10. Il valore complessivo e la ponderazione del rischio corruttivo</u>	<u>41</u>
<u>Tabella del livello di rischio corruttivo dei vari procedimenti e sottoprocedimenti</u>	<u>41</u>
<u>Tabella della graduatoria del livello del rischio corruttivo dei vari procedimenti e sottoprocedimenti.....</u>	<u>42</u>
<u>2.12. Il trattamento e le misure successive al piano</u>	<u>43</u>
<u>2.13. Formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione</u>	<u>44</u>
<u>Cap. 3 Il codice di comportamento e le altre misure preventive</u>	<u>45</u>
<u>3.1 Adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici</u>	<u>45</u>
<u>3.2. Indicazione dei criteri di rotazione del personale.....</u>	<u>45</u>
<u>3.3. Incompatibilità e inconferibilità degli incarichi di “responsabile di settore” e il divieto triennale dopo la cessazione del rapporto di lavoro di assumere incarichi da soggetti contraenti del consorzio</u>	<u>46</u>
<u>3.4. Controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici</u>	<u>47</u>
<u>3.5. La tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower).....</u>	<u>47</u>
<u>3.8. Rispetto dei termini dei procedimenti e pubblicità dei procedimenti tesi all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.....</u>	<u>48</u>
<u>3.9. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale.....</u>	<u>48</u>
<u>3.10. Monitoraggio sull'attuazione del PTPC, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informazione</u>	<u>49</u>

Premessa

Il Parlamento Italiano il 6 novembre 2012 ha approvato la legge numero 190: “**Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.**”

Questa legge è entrata in vigore il 28 novembre 2012; successivamente è stata più volte modificata ed integrata.

È stata poi emanato il D.Lgs. 14-3-2013 n. 33: “**Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni**”, anche questa norma è stata profondamente innovata, da ultimo con una riforma che è entrata definitivamente in vigore il 23 dicembre 2016.

A livello internazionale vanno ricordate:

- La **Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite** contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'O.N.U. il 31 ottobre 2013 con la risoluzione numero 58/4 - recepita dallo Stato italiano il 9 dicembre 2013 e ratificata il 3 agosto 2009 con la legge numero 116.
- La Convenzione O.N.U. del 2003 prevede che ogni Stato (articolo 5):
 - *elabori ed applichi politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate;*
 - *si adoperi al fine di attuare e promuovere efficaci pratiche di prevenzione;*
 - *verifichi periodicamente l'adeguatezza di tali misure;*
 - *collabori con altri Stati e organizzazioni regionali ed internazionali per la promozione e messa a punto delle misure anticorruzione.*
- La Convenzione O.N.U. prevede che ogni Stato debba individuare uno o più organi, a seconda delle necessità, incaricati di prevenire la corruzione e, se necessario, la supervisione ed il coordinamento di tale applicazione e l'accrescimento e la diffusione delle relative conoscenze (articolo 6).

1. Cosa si intende per corruzione

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

Il codice penale prevede tre fattispecie.

L'articolo 318 punisce la “**corruzione per l'esercizio della funzione**” e dispone che:

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

L'articolo 319 del Codice penale sanziona la “**corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio**”:

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

Infine, l'articolo 319-ter colpisce la “**corruzione in atti giudiziari**”:

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

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

Fin dalla prima applicazione della legge 190/2012 è risultato chiaro che il concetto di corruzione, cui intendeva riferirsi il legislatore, non poteva essere circoscritto alle sole fattispecie “tecnico-giuridiche” di cui agli articoli 318, 319 e 319-ter del Codice penale.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 che ha fornito una prima chiave di lettura della normativa, ha spiegato che il concetto di corruzione della legge 190/2012 **comprende tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte d'un soggetto pubblico del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.**

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) approvato l'11 settembre 2013 (ANAC deliberazione n. 72/2013) ha ulteriormente specificato il concetto di corruzione da applicarsi in attuazione della legge 190/2012, ampliandone ulteriormente la portata rispetto all'interpretazione del Dipartimento della Funzione Pubblica.

“Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, C.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo”.

2. I soggetti amministrativi contro la corruzione (diversi dall'autorità giudiziaria)

Con la legge 190/2012, lo Stato italiano ha individuato gli organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare un'azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

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

- **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);
- **la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA)** che predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle amministrazioni statali (art. 1 co. 11 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).

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

3. L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)

Il fulcro di tutta la strategia di contrasto ai fenomeni corruttivi, prima che diventino un affare della Procura della Repubblica ed escano dal controllo amministrativo per diventare "azione penale", è l'ANAC. La sua prima denominazione fu: "CIVIT" o "AVCP".

La CiVIT era stata istituita dal legislatore, con il decreto legislativo 150/2009, per svolgere prioritariamente funzioni di valutazione della "performance" delle pubbliche amministrazioni.

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

L'articolo 19 del DL 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.

La legge 190/2012 ha attribuito alla Autorità nazionale anticorruzione lo svolgimento di numerosi compiti e funzioni:

- *collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;*
- *approva il Piano nazionale anticorruzione (PNA);*
- *analizza le cause e i fattori della corruzione e definisce gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;*
- *esprime pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le amministrazioni pubbliche, in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico;*
- *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;*

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

A norma dell'articolo 19 comma 5 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 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 Codice di cui al d.lgs. 163/2006;*
- *salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 689/1981, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.*

Secondo l'impostazione iniziale della legge 190/2012, all'attività di contrasto alla corruzione partecipava anche il Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il comma 5 dell'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Ad oggi, pertanto, è l'ANAC che, secondo le linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito con DPCM 16 gennaio 2013:

- *coordina l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale;*
- *promuove e definisce norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;*
- *predispone il Piano nazionale anticorruzione, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle misure di cui alla lettera a);*
- *definisce modelli standard delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla presente legge, secondo modalità che consentano la loro gestione ed analisi informatizzata;*
- *definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni.*

4. Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)

L'Autorità nazionale anticorruzione elabora ed approva il Piano nazionale anticorruzione (PNA).

Il primo Piano nazionale anticorruzione è stato approvato dall'Autorità l'11 settembre 2013 con la deliberazione numero 72.

Il 28 ottobre 2015 l'Autorità ha approvato la determinazione numero 12 di aggiornamento, per il 2015, del PNA. Detto aggiornamento si è reso necessario a seguito delle novelle normative intervenute successivamente all'approvazione del PNA; in particolare, il riferimento è al DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) il cui articolo 19 comma 5 ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il 3 agosto 2016 l'ANAC ha approvato il nuovo Piano nazionale anticorruzione 2016 con la deliberazione numero 831, che ha un'impostazione assai diversa rispetto al piano del 2013. Infatti, l'Autorità ha deciso di svolgere solo *“approfondimenti su temi specifici senza soffermarsi su tutti quelli già trattati in precedenza”*.

Detto piano si caratterizza dunque perché:

- *resta ferma l'impostazione relativa alla gestione del rischio elaborata nel PNA 2013, integrato dall'Aggiornamento 2015, anche con riferimento alla distinzione tra misure organizzative generali e specifiche e alle loro caratteristiche;*
- *in ogni caso, quanto indicato dall'ANAC nell'Aggiornamento 2015 al PNA 2013, sia per la parte generale che per quella speciale, è da intendersi integrativo anche del PNA 2016.*
- *approfondisce l'ambito soggettivo d'applicazione della disciplina anticorruzione, la misura della rotazione, che nel PNA 2016 trova una più compiuta disciplina e la tutela del dipendente che segnala illeciti (cd. **whistleblower**) su cui l'Autorità ha adottato apposite Linee guida ed alle quali il PNA rinvia;*
- *la trasparenza, oggetto di innovazioni apportate dal decreto 97/2016, per la quale vengono forniti nuovi indirizzi interpretativi, salvo il rinvio a successive Linee guida;*
- *i codici di comportamento e le altre misure generali, oggetto di orientamenti dell'ANAC successivi all'adozione del PNA 2013, per i quali l'Autorità, pur confermando l'impostazione generale, si riserva di intervenire anche ai fini di un maggior coordinamento.*

5. La valutazione sulla “gestione del rischio” di corruzione

Come abbiamo accennato in premessa questo piano e tutta l'attività amministrativa in materia di anticorruzione ha un'efficacia “preventiva” e, possiamo dire, fallisce nel momento in cui si verificano episodi corruttivi, che diventano oggetto dell'attività delle Procure della Repubblica che attivano l'azione penale.

In questo contesto al paragrafo 6 del PNA 2016 (pagina 23), l'ANAC scrive che **“partendo dalla considerazione che gli strumenti previsti dalla normativa anticorruzione richiedono un impegno costante anche in termini di comprensione effettiva della loro portata da parte delle amministrazioni per produrre gli effetti sperati, l'Autorità in questa fase ha deciso di confermare le indicazioni già date con il PNA 2013 e con l'Aggiornamento 2015 al PNA per quel che concerne la metodologia di analisi e valutazione dei rischi”**.

Pertanto, riguardo alla **“gestione del rischio”** di corruzione, che rappresenta il contenuto principale del PNA e dei piani anticorruzione locali, l'Autorità ha preferito confermare l'impianto fissato nel 2013, dunque anche nel prossimo triennio la gestione del rischio si sviluppa nelle fasi seguenti:

- identificazione del rischio:** *consiste nel ricercare, individuare e descrivere i “rischi di corruzione” e richiede che per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati i possibili rischi;*

- B. **analisi del rischio**: in questa fase sono stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (probabilità) e sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (impatto);
- C. **ponderazione del rischio**: dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla “ponderazione” che consiste nella formulazione di una sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico “livello di rischio” (valore della probabilità per valore dell’impatto);
- D. **trattamento**: il processo di “gestione del rischio” si conclude con il “trattamento”, che consiste nell’individuare delle misure per neutralizzare, o almeno ridurre, il rischio di corruzione.

È dunque confermato l’impianto del 2013, anche se l’ANAC prevede che “alcune semplificazioni, per i comuni di piccole dimensioni, sono possibili grazie al supporto tecnico e informativo delle Prefetture in termini di analisi dei dati del contesto esterno”.

6. Le pubbliche amministrazioni e gli altri enti soggetti a controllo ed indirizzo dell’ANAC e del Piano triennale consortile

L’ultima norma in ordine temporale che ha inciso in questa quasi alluvionale produzione normativa e regolamentare è stato il D.Lgs. 25-5-2016 n. 97: “**Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell’articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche**”. Un po’ a sproposito è stato denominato con un inglesismo inutile come FOIA, cioè “Freedom of information Act”, legge sulla libertà di informazione, dove si è chiaramente equivocato l’aspetto dell’accesso civico rispetto alla vera libertà di informazione che è prevista dall’art. 21 della Costituzione Repubblicana, dal contenuto ben più ampio.

Dunque le modifiche introdotte da questo decreto, pubblicato in GU il 08/06/2016 entrato in vigore dopo 15 giorni il 23/06/2016, salvo le norme di cui si è detto divenute efficaci dal 23/12/2016, dopo sei mesi dalla entrata in vigore del decreto stesso, 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.

Il nuovo articolo 2-bis del decreto delegato 33/2013 (articolo aggiunto proprio dal decreto legislativo 97/2016) individua le categorie di soggetti obbligati:

- *le pubbliche amministrazioni (articolo 2-bis comma 1);*
- *altri soggetti, tra i quali enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo ed enti di diritto privato (articolo 2-bis comma 2);*
- *altre società a partecipazione pubblica ed enti di diritto privato (articolo 2-bis comma 3).*
- *enti pubblici economici;*
- *ordini professionali;*
- *società in controllo pubblico, escluse le società quotate in borsa;*
- *associazioni, fondazioni e enti di diritto privato, 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 componenti dell’organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.*

Il PNA 2016 (pagina 14) “consiglia”, alle amministrazioni partecipanti in questi enti, di promuovere presso le stesse ***“l’adozione del modello di organizzazione e gestione ai sensi del decreto legislativo 231/2001, ferma restando la possibilità, anche su indicazione delle amministrazioni partecipanti, di programmare misure organizzative ai fini di prevenzione della corruzione ex legge 190/2012”***.

7. Il responsabile consortile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT) e i suoi compiti

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza di questo consorzio è il segretario consortile pro tempore, che è titolare della segreteria consortile in base ad apposita deliberazioni dell'Assemblea consortile.

La nomina quale RPCT è stata debitamente trasmessa all'ANAC sull'apposito modulo e pubblicata sul sito consortile nella sezione Amministrazione Trasparente.

Le sue funzioni sono state oggetto di significative modifiche introdotte dal legislatore nel decreto legislativo 97/2016, che:

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

Inoltre, l'articolo **6 comma 5 del DM 25 settembre 2015**, di "Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione di operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione", secondo una condivisibile logica di continuità fra i presidi di anticorruzione e antiriciclaggio, **prevede che nelle pubbliche amministrazioni il soggetto designato come "gestore" delle segnalazioni di operazioni sospette possa coincidere con il responsabile anticorruzione.**

Il nuovo comma 7, dell'articolo 1, della legge 190/2012 prevede che l'organo di indirizzo individui, **"di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio"**, il responsabile anticorruzione e della trasparenza.

La norma supera la precedente disposizione che considerava in via prioritaria i "dirigenti amministrativi di prima fascia" quali soggetti idonei all'incarico. Ciò nonostante, l'ANAC consiglia "laddove possibile" di mantenere in capo a dirigenti di prima fascia, o equiparati, l'incarico di responsabile.

Per gli enti locali è rimasta la previsione che la scelta ricada, "di norma", sul segretario. Tuttavia, considerata la abolizione prevista dalla legge 124/2015 della figura del segretario comunale, il decreto legislativo 97/2016 contempla la possibilità di affidare l'incarico anche al "dirigente apicale", che ne dovrebbe assumere le relative funzioni.

"Il titolare del potere di nomina del responsabile della prevenzione della corruzione va individuato nel sindaco quale organo di indirizzo politico-amministrativo, salvo che il singolo comune, nell'esercizio della propria autonomia organizzativa, attribuisca detta funzione alla giunta o al consiglio" (ANAC, FAQ anticorruzione, n. 3.4).

In caso di carenza di ruoli dirigenziali può essere designato un titolare di posizione organizzativa. Ma la nomina di un dipendente privo della qualifica di dirigente deve essere adeguatamente motivata con riferimento alle caratteristiche dimensionali e organizzative dell'ente.

Il responsabile, in ogni caso, deve essere una persona che abbia sempre mantenuto una condotta integerrima. Di conseguenza, sono esclusi dalla nomina coloro che siano stati destinatari di provvedimenti giudiziari di condanna o provvedimenti disciplinari.

Riguardo all'**"accesso civico"**, andato in vigore il 23 dicembre 2016, il **responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza**:

- *ha facoltà di chiedere agli uffici informazioni sull'esito delle domande di accesso civico;*

- *per espressa disposizione normativa, si occupa dei casi di “riesame” delle domande rigettate (articolo 5 comma 7 del decreto legislativo 33/2013).*

A garanzia dello svolgimento, autonomo e indipendente, delle funzioni del responsabile occorre considerare anche la durata dell'incarico che deve essere fissata tenendo conto della non esclusività della funzione. Inoltre il decreto delegato 97/2016, sempre per rafforzare le garanzie del responsabile, ha esteso i doveri di segnalazione all'ANAC di tutte le “eventuali misure discriminatorie” poste in essere nei confronti del responsabile anticorruzione e comunque collegate, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni, mentre in precedenza, era prevista la segnalazione della sola “revoca”.

In tal caso l'ANAC può richiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire con i poteri di cui al comma 3 dell'articolo 15 del decreto legislativo 39/2013.

Dunque il responsabile per la prevenzione della corruzione svolge i compiti, le funzioni e riveste i “ruoli” seguenti:

- *elabora e propone all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il Piano triennale di prevenzione della corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);*
- *verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del piano anticorruzione (articolo 1 comma 10 lettera a) legge 190/2012);*
- *comunica agli uffici le misure anticorruzione e per la trasparenza adottate (attraverso il PTPC) e le relative modalità applicative e vigila sull'osservanza del piano (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);*
- *propone le necessarie modifiche del PTCP, 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);*
- *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);*
- *individua il personale da inserire nei programmi di formazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione, la quale predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità (articolo 1 commi 10, lettera c), e 11 legge 190/2012);*
- *d'intesa con il dirigente competente, verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici che svolgono attività per le quali è più elevato il rischio di malaffare (articolo 1 comma 10 lettera b) della legge 190/2012), fermo il comma 221 della legge 208/2015 che prevede quanto segue: “(...) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale”;*
- *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);*
- *entro il 15 dicembre di ogni anno, trasmette al Nucleo di valutazione e all'organo di indirizzo una relazione recante i risultati dell'attività svolta, pubblicata nel sito web dell'amministrazione;*
- *trasmette al Nucleo di valutazione informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo (articolo 1 comma 8-bis legge 190/2012);*

- *segnala all'organo di indirizzo e al Nucleo di valutazione le eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);*
- *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);*
- *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);*
- *quando richiesto, riferisce all'ANAC in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PNA 2016, paragrafo 5.3, pagina 23);*
- *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 33/2013).*
- *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 33/2013);*
- *al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA), il responsabile anticorruzione è tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPC (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 21);*
- *può essere designato quale soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 22);*
- *può essere designato quale "gestore" delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette ai sensi del DM 25 settembre 2015 (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 17).*

8. La collaborazione degli altri uffici consortili

Il comma 9, lettera c) dell'articolo 1 della legge 190/2012, impone, attraverso il PTPC, 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 PTPC e, poi, nelle fasi di verifica e attuazione delle misure adottate.

È imprescindibile, dunque, un forte coinvolgimento dell'intera struttura in tutte le fasi di predisposizione e di attuazione delle misure anticorruzione.

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.

Dal decreto 97/2016 risulta anche l'intento di creare maggiore comunicazione tra le attività del responsabile anticorruzione e quelle dell'OIV, al fine di sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l'attuazione delle misure di prevenzione.

A tal fine, la norma prevede:

- *la facoltà al Nucleo di valutazione di richiedere al responsabile anticorruzione informazioni e documenti per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza;*
- *che il responsabile trasmetta anche al Nucleo di valutazione la sua relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta.*

Le ultime modifiche normative hanno precisato che nel caso di ripetute violazioni del PTPC sussista la responsabilità dirigenziale (apicale degli APO per questo Ente) e per omesso controllo, sul piano disciplinare, 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 PTPC.

I dirigenti (gli APO per questo Ente) 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 pubblica amministrazione, 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 PTPC con misure adeguate e di averne vigilato funzionamento e osservanza.

9. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) e quello per la trasparenza.

Premettiamo che da quest'anno il piano deve avere anche un'apposita sezione riferita alla trasparenza, finalizzata a semplificare gli adempimenti, riunendoli in un unico atto, tratteremo più diffusamente della trasparenza al paragrafo 11.

La legge 190/2012 impone l'approvazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC).

Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza propone alla Giunta lo schema di PTPC che deve essere approvato ogni anno **entro il 31 gennaio**.

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

Per gli enti locali, la norma precisa che “il piano è approvato dalla giunta” (articolo 41 comma 1 lettera g) del decreto legislativo 97/2016). Per il Consorzio, pertanto, provvede il Consiglio di Amministrazione.

Il decreto legislativo 97/2016 ha attribuito al PTPC “*un valore programmatico ancora più incisivo*”. Il PTPC, infatti, deve necessariamente elencare gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall'organo di indirizzo.

Tra gli obiettivi strategici, degno di menzione è certamente “la promozione di maggiori livelli di trasparenza” da tradursi nella definizione di “obiettivi organizzativi e individuali” (articolo 10 comma 3 del decreto legislativo 33/2013).

Come già precisato, la legge anticorruzione, modificata dal decreto legislativo 97/2016, dispone che l'organo di indirizzo definisca “gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del piano triennale per la prevenzione della corruzione”.

Pertanto, secondo l'ANAC (PNA 2016 pag. 44), gli obiettivi del PTPC devono essere necessariamente coordinati con quelli fissati da altri documenti di programmazione dei comuni quali:

- *il piano della performance;*

- *il documento unico di programmazione (DUP).*

L'Autorità sostiene che sia necessario assicurare "la più larga condivisione delle misure" anticorruzione con gli organi di indirizzo politico (ANAC determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015). A tale scopo, l'ANAC ritiene possa essere utile prevedere una "**doppia approvazione**". L'adozione di un primo schema di PTPC e, successivamente, l'approvazione del piano in forma definitiva.

Il PNA 2016 raccomanda inoltre di "*curare la partecipazione degli stakeholder nella elaborazione e nell'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione*".

Sulla base di questa indicazione il nostro Consorzio ha previsto i seguenti atti:

- A. Entro il 31.08.2017** il RPCT predispone la bozza del Piano triennale, con le indicazioni del Consiglio di Amministrazione
- B. Entro il 30.09.2017** Il Consiglio di Amministrazione approva la bozza del Piano triennale e comunica detta approvazione sul sito consortile, a tutti i Sindaci consortili, al Nucleo di Valutazione, a tutti i responsabili degli uffici consortili, al revisore dei conti, ai sindacati dei lavoratori e alle organizzazioni di categoria
- C. Entro il 31.10.2017**, tutti i destinatari e i cittadini del Consorzio potranno proporre e depositare le loro osservazioni
- D. Con atto del Consiglio di Amministrazione entro il 31 dicembre 2017, verrà definitivamente approvato l'intero piano.**

A parziale giustificazione dei termini di cui sopra, si segnala che solo il 23/12/2016 entrano definitivamente in vigore le modifiche normative di giugno 2016 e che l'ANAC **ha emanato solamente alla data del 29/12/2016**, le linee guida sulla trasparenza e sulla limitazione dell'accesso civico; il relativo regolamento consortile sul procedimento amministrativo e sull'accesso, deve ancora essere adottato con atto dell'Assemblea consortile. Inoltre soltanto il 06.6.2017 il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha adottato la Circolare n. 2/2017 sull'accesso civico generalizzato.

10. Gli oggetti del Piano e la tutela del dipendente che segnala eventi corruttivi (whistleblower)

Nel prosieguo di questo Piano analizzeremo pertanto i seguenti oggetti, che sono la sintesi della normativa, e dei PNA del 2013, e del 2016:

- *l'indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato (comma 5 lett. a) il rischio di corruzione, "aree di rischio";*
- *la metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio;*
- *schede di programmazione delle misure di prevenzione utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi;*
- *l'individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione;*
- *l'indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione;*
- *l'indicazione delle modalità della formazione in tema di anticorruzione;*
- *le indicazioni dei meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento;*

- *le indicazioni dell'ufficio competente a emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento.*
- *le indicazioni dei criteri “teorici” di rotazione del personale;*
- *l'elaborazione della proposta per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti;*
- *l'elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali e/o apicali (APO), con la definizione delle cause ostative al conferimento;*
- *la definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto;*
- *l'elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici;*
- *l'adozione di misure per la tutela del “whistleblower”;*
- *la predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti.*
- *la realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti;*
- *la 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;*
- *l'indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere;*
- *l'indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale;*
- *l'indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTCP, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa;*
- *la tutela dei whistleblower, nel pieno rispetto delle “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)” (determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, pubblicata il 6 maggio 2015).*

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

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

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

Si rimanda dunque ai suddetti documenti sia per la gestione delle denunce che per l'applicazione delle misure a tutela del dipendente, rispetto agli eventuali eventi corruttivi ipotizzati o segnalati in questo ente.

11. Amministrazione trasparente ed accesso civico

Come già precedentemente accennato 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 33/2013 di ***“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”***. Con il d.lgs. numero 97/2016 sono stati modificati sia la legge “anticorruzione” che il “decreto trasparenza”.

Oggi questa norma è intitolata ***“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”***.

La complessità della norma e delle successive linee guida dell'ANAC, e della circolare Ministro Semplificazione e Pubblica Amministrazione, emanate – rispettivamente - il 29/12/2016 ed il 6/6/2017, esigono uno studio approfondito dei vari istituti e, a tal proposito, dovranno essere fatte delle azioni di formazione a supporto dell'implementazione dei vari istituti che, ricordiamolo, sono:

- ***l'istituto dell'accesso civico, estremamente potenziato rispetto alla prima versione del decreto legislativo 33/2013;***
- ***l'Amministrazione Trasparente, cioè la pubblicazione, sull'apposita sezione del sito internet del nostro consorzio, di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.***

Questi due istituti sono senza dubbio la misura più concreta ed utile al fine dell'implementazione della cultura e delle buone pratiche contro la corruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012.

L'articolo 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal d.lgs. 97/2016 prevede infatti:

*“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.”*

Nel PNA 2016, l'ANAC dispone che la definizione delle misure organizzative per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza sia parte irrinunciabile del PTPC.

In conseguenza della cancellazione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità, ad opera del decreto legislativo 97/2016, l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza sarà parte integrante del PTPC in una “apposita sezione”.

Il PNA 2016 si occupa dei “piccoli comuni” nella “parte speciale” (da pagina 38) dedicata agli “approfondimenti”. In tali paragrafi del PNA, l'Autorità, invita le amministrazioni ad avvalersi delle “gestioni associate”: unioni e convenzioni.

A questi due modelli possiamo aggiungere i generici “accordi” normati dall'articolo 15 della legge 241/1990 visto l'esplicito riferimento inserito nel nuovo comma 6 dell'articolo 1 della legge 190/2012 dal decreto delegato 97/2016:

“I comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti possono aggregarsi per definire in comune, tramite accordi ai sensi dell'articolo 15 della legge 241/1990, il piano triennale per la prevenzione della corruzione, secondo le indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione”.

Secondo il PNA 2016 (pagina 40), in caso d'unione, si può prevedere un unico PTPC distinguendo tra: funzioni trasferite all'unione; funzioni rimaste in capo ai comuni.

Per le funzioni trasferite, sono di competenza dell'unione la predisposizione, l'adozione e l'attuazione del PTPC.

Per le funzioni non trasferite il PNA distingue due ipotesi:

- ***se lo statuto dell'unione prevede l'associazione delle attività di "prevenzione della corruzione", da sole o inserite nella funzione "organizzazione generale dell'amministrazione", il PTPC dell'unione può contenere anche le misure relative alle funzioni non associate, svolte autonomamente dai singoli comuni;***
- ***al contrario, ciascun comune deve predisporre il proprio PTPC per le funzioni non trasferite, anche rinviando al PTPC dell'unione per i paragrafi sovrapponibili (ad esempio l'analisi del contesto esterno).***

La legge 56/2014 (articolo 1 comma 110) prevede che le funzioni di responsabile anticorruzione possano essere svolte da un funzionario nominato dal presidente tra i funzionari dell'unione o dei comuni che la compongono.

Il nuovo comma 7 dell'articolo 1 della legge 190/2012, stabilisce che nelle unioni possa essere designato un unico responsabile anticorruzione e per la trasparenza.

Al momento non sono allo studio, da parte di questo Ente forme associative che vadano in questa direzione.

Nei prossimi mesi l'Amministrazione consortile valuterà con gli altri comuni della provincia se si potrà o meno redigere un piano in associazione.

Nel frattempo è stato potenziato il nuovo accesso civico.

Cap. 1 il nuovo accesso civico e gli altri diritti di accesso ai documenti amministrativi

L'undici novembre 2016, sul sito dell'Autorità Nazionale Anticorruzione è comparso un avviso con cui si dava avvio ad una consultazione pubblica per definire le **Linee Guida** sull'accesso civico.

Il 29/12/2016 sono state emanate, e pubblicate sul sito dell'ANAC (e sulla G.U. della R.I. n. 7 in data 10.01.2017), le linee guida definitive; in precedenza vi sono stati questi passaggi:

- *fino al 2013 nel nostro ordinamento il diritto di accesso agli atti era previsto, oltre che da alcune norme speciali, dagli art. 24 e seg. della legge 07/08/1990, n. 241 e regolamentato dal DPR 12/04/2006, n. 184;*
- *con l'emanazione del D.Lgs. 14/03/2013 n. 33 è stato introdotto l'accesso civico limitato a tutti gli atti che devono essere pubblicati in Amministrazione Trasparente, cioè sul sito internet istituzionale di questo ente;*
- *il D.lgs. 25/05/2016, n.97, modificando il D.lgs.33/2013, ha introdotto l'accesso civico generalizzato, senza alcuna limitazione soggettiva e nei confronti di tutti gli atti della pubblica amministrazione e non solo a quelli di "Amministrazione Trasparente" (seppur con la limitazione del fatto che l'accesso generalizzato e quello civico, sono riconosciuti allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul proseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico; la legge n. 241/1990 esclude perentoriamente l'utilizzo del diritto di accesso al fine di sottoporre l'Amministrazione ad un controllo generalizzato).*

1.1. Gli altri diritti di accesso

Va preventivamente sottolineato che la materia del diritto di accesso agli atti della P.A. in tale materia rimane regolamentata anche da alcune norme speciali, che hanno delineato, dal 1990 in poi una sorta di rivoluzione copernicana della PA, che raggiunge il suo apice con l'accesso civico.

Si è passato dal previgente al 1990 "segreto d'ufficio" opposto a qualsiasi richiesta di informazione dei cittadini, al diritto di accesso per la tutela di una propria posizione soggettiva della legge 241/1990, alla definitiva disposizione rispetto all'accesso generalizzato a tutti gli atti senza alcuna motivazione del Dlgs 33/2013.

In questo contesto di riforma "continua e permanente" della PA rimangono ancora applicabili i seguenti istituti:

1.2. Il diritto di accesso del componente dell'Assemblea consortile

Previsto dal D.Lgs. 18/08/2000 n. 267: "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali": Art. 43 - Diritti dei consiglieri.

I consiglieri comunali hanno diritto di ottenere dagli uffici del comune, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge.

1.3. Accesso ai propri dati personali detenuti da chiunque in una banca dati cartacea o informatica

Previsto dal D.Lgs. 30/06/2003 n. 196: “Codice in materia di protezione dei dati personali”: Art. 7 - Diritto di accesso ai dati personali ed altri diritti.

Ciascuno, nei confronti di chiunque, ha diritto di ottenere la conferma dell'esistenza o meno di dati personali che lo riguardano, anche se non ancora registrati, e la loro comunicazione in forma intelligibile.

1.4. Accesso dell'avvocato ai dati della PA per le indagini difensive

Previsto da Codice di Procedura Penale: art. 391-quater - Richiesta di documentazione alla pubblica amministrazione.

Ai fini delle indagini difensive, il difensore può chiedere i documenti in possesso della pubblica amministrazione e di estrarne copia a sue spese; l'istanza deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o lo detiene stabilmente.

In caso di rifiuto da parte della pubblica amministrazione, il difensore può richiedere al PM che si attivi e che l'accesso venga ordinato dal GIP.

1.5. Accesso ambientale

Previsto dal D.Lgs. 19/08/2005 n. 195 - Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale: Art. 3 - Accesso all'informazione ambientale su richiesta.

Si intende “informazione ambientale”: qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente lo stato degli elementi dell'ambiente.

Secondo questo decreto la P.A. deve rendere disponibile l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse.

Il decreto spiega e disciplina questo importante diritto dei cittadini.

1.6. Accesso sugli appalti

Previsto dal D.Lgs. 18/04/2016 n. 50 – cosiddetto: “nuovo codice degli appalti”: Art. 53 - Accesso agli atti e riservatezza.

Il diritto di accesso agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, ivi comprese le candidature e le offerte, è disciplinato dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241. Il diritto di accesso agli atti del processo di asta elettronica può essere esercitato mediante l'interrogazione delle registrazioni di sistema informatico che contengono la documentazione in formato elettronico dei detti atti ovvero tramite l'invio ovvero la messa a disposizione di copia autentica degli atti.

L'ANAC e gli altri organismi ministeriali stanno mettendo a punto un sistema centrale per costituire una banca dati su tutte le forniture pubbliche.

1.7. Accesso e riservatezza dei dati personali

Sullo sfondo di queste novità normative, c'è sempre stato il problema della riservatezza dei dati personali: **“come è possibile rendere pubblici i documenti contenenti dati personali, che sono per definizione riservati?”**

Questo interrogativo, al di là del tema trattato in questo documento, è ancora più evidente per quanto attiene all'accesso civico, dove non serve neppure alcuna motivazione.

In realtà il problema è meno complicato di quello che potrebbe apparire; il legislatore ha infatti previsto, sia nell'accesso civico che in quello ordinario, **la notifica ai controinteressati**, che si basa sull'art. 3 del D.P.R. 12-4-2006 n. 184 - Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi e ha posto dei limiti alla pubblicazione di dati personali, quali, ad esempio, la corresponsione di contributi per ragioni di salute.

Ogni cittadino che ritiene violati i suoi diritti di riservatezza su suoi dati che altri cittadini o altre amministrazioni hanno interesse a visionare, potrà in ogni momento opporsi con un'adeguata e motivata nota al consorzio.

1.8. Il “freedom of information act” (FOIA)

Con il d.lgs. numero 97/2016 è stata modificata sia la “**legge anticorruzione**” che il “**decreto trasparenza**”, questa norma è stata definita, impropriamente “FOIA”, acronimo della locuzione inglese “freedom of information act” (molto più semplicemente: “la norma per la libertà di informazione”): l'uso del termine “libertà” sembra sproporzionato rispetto al semplice accesso agli atti, che peraltro, era possibile fin dal 1990.

La riforma, in ogni caso, depurata da ogni aspetto di ingiustificata assimilazione al mondo anglosassone, apporta ai diritti dei cittadini delle nuove opportunità.

1.9. L'accesso civico generalizzato

Con la nuova definizione, l'accesso civico si configura come diritto ulteriore sia al diritto di accesso che all'amministrazione trasparente, nel senso che è molto più ampio, sino a diventare generalizzato nei confronti di ogni “**documento, informazione o dato**” detenuto dalla pubblica amministrazione. In questo caso, dunque:

- *basta un'istanza senza motivazione,*
- *non serve indicare alcun interesse personale per tutelare una situazione giuridicamente rilevante.*

1.10. Le esclusioni all'accesso civico generalizzato

Da subito i responsabili degli uffici pubblici si sono detti preoccupati in quanto un diritto così ampio, al di là delle complicazioni pratiche per la loro attività, poteva mettere in pericolo altri diritti o “posizioni delicate”: per l'intero ordinamento democratico, per la riservatezza delle persone e per la tutela della concorrenza commerciale ed industriale.

La norma ha previsto delle cautele, (elencate nel seguito), ma ha anche ulteriormente previsto, all'art. 5 bis comma 6:

“Ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui al presente articolo, l'Autorità nazionale anticorruzione, [...], adotta linee guida recanti indicazioni operative.”

L'ANAC ha emanato le linee guida già richiamate all'inizio di questo capitolo, con Deliberazione 28.12.2016.

1.11. L'esercizio dell'accesso civico – l'istanza

L'obbligo, previsto dalla normativa vigente in capo al comune e alle altre 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. Il diritto di accesso civico generalizzato prevede inoltre il diritto di accedere direttamente ad ulteriori documenti o informazioni semplicemente “detenute” dal consorzio.

È necessario che il cittadino faccia un'istanza di accesso civico, con cui identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti. Per l'istanza la norma non richiede motivazione e può essere trasmessa alternativamente con le modalità di cui all'art. 38 del DPR 28/12/2000 n. 445 (cartacea con firma di fronte al dipendente addetto o con allegata copia del documento di identità) o con quelle degli artt. 64 e 65 del D.Lgs. 07/03/2005 n. 82 (Istanze e dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica)

1.12 L'avvio del procedimento e la chiusura "semplice"

L'ufficio protocollo consortile a cui perviene l'istanza, salvo che non venga subito presentata al dipendente addetto, dovrà trasmetterla tempestivamente al responsabile del procedimento, che andrà individuato tra:

- *l'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;*
- *Ufficio relazioni con il pubblico;*
- *ufficio indicato nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale;*
- *il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ove l'istanza abbia a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria".*

Costui dovrà fare, alternativamente, una delle tre cose:

- *rigettare la stessa per manifesta improcedibilità ex art. 2 della legge 07/08/1990, n. 241;*
- *accogliere immediatamente l'istanza;*
- *dare avvio al procedimento per il reperimento delle informazioni/atti e informare gli eventuali controinteressati.*

Al comma 5 dell'art. 5 del D.lgs. 14/03/2013, n. 33 come modificato ed integrato, si dice che:

"Fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria, l'amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione".

I diritti che il consorzio deve tutelare avvisando i controinteressati sono:

- *la protezione dei dati personali;*
- *la libertà e la segretezza della corrispondenza;*
- *gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.*

L'accesso civico è denegato, inoltre, con provvedimento motivato quando è necessario tutelare:

- *la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;*
- *la sicurezza nazionale;*
- *la difesa e le questioni militari;*

- *le relazioni internazionali;*
- *la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;*
- *la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;*
- *il regolare svolgimento di attività ispettive.*

1.13. La chiusura del procedimento dopo l'avviso ai controinteressati

Il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati.

Il provvedimento finale deve essere motivato e deve avere l'indicazione dei soggetti e delle modalità di effettuare ricorso.

Potrebbe essere necessario né accogliere pienamente né denegare completamente l'istanza; in analogia con il diritto di accesso, si potrà con un apposito provvedimento da notificare/inviare a chi ha fatto l'istanza,

con il quale:

- *differire ad altro momento il rilascio di quanto richiesto;*
- *limitare il rilascio solo ad alcuni degli atti e provvedimenti richiesti.*

1.14. La segnalazione dell'omessa pubblicazione

Ogni inadempimento degli obblighi di pubblicazione sul sito dell'Amministrazione trasparente ha un suo responsabile, che potrà subire, per detta mancanza, quanto prevede l'art. 43 del D.lgs. 14/03/2013, n. 33 come modificato ed integrato.

In particolare, qualora detti inadempimenti siano particolarmente gravi (la norma non spiega quali siano i parametri di gravità), il responsabile della trasparenza ***“segnala i casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi in materia di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, all'ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare. Il responsabile segnala altresì gli inadempimenti al vertice politico dell'amministrazione, all'OIV ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.”***

1.15. La trasparenza e le gare d'appalto

Come abbiamo già accennato il decreto “FOIA” e il decreto legislativo 18 aprile 2016 numero 50 “Nuovo codice dei contratti”, hanno notevolmente incrementato i livelli di trasparenza delle procedure d'appalto.

L'articolo 22 del nuovo codice, rubricato ***“Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico”***, prevede che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblichino, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse.

I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori.

Mentre l'articolo 29, recante ***“Principi in materia di trasparenza”***, dispone:

“Tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli tra enti nell'ambito del settore pubblico di cui all'articolo 5, ove non considerati riservati ai sensi dell'articolo 112 ovvero secretati ai sensi dell'articolo 162, devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente, nella sezione “Amministrazione trasparente”, con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Al fine di consentire l'eventuale proposizione del ricorso ai sensi dell'articolo 120 del codice del processo amministrativo, sono altresì pubblicati, nei successivi due giorni dalla data di adozione dei relativi atti, il provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni all'esito delle valutazioni dei requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico-professionali.

È inoltre pubblicata la composizione della commissione giudicatrice e i curricula dei suoi componenti. Nella stessa sezione sono pubblicati anche i resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione.

Invariato il comma 32 dell'articolo 1 della legge 190/2012, in base al quale per ogni gara d'appalto le stazioni appaltanti sono tenute a pubblicare nei propri siti web:

- *la struttura proponente;*
- *l'oggetto del bando;*
- *l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte;*
- *l'aggiudicatario;*
- *l'importo di aggiudicazione;*
- *i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura;*
- *l'importo delle somme liquidate.*

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

Nel nostro sito internet le presenti informazioni sono pubblicate nell'apposita sezione dell'Amministrazione Trasparente.

1.16. Il titolare del potere sostitutivo

In questo ente, è stato nominato titolare del potere sostitutivo il segretario consortile pro tempore o chi ne esercita le funzioni.

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

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

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

“attraverso il monitoraggio emergono eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi”. Vigila sul rispetto dei termini procedurali il “titolare del potere sostitutivo”.

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

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

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

Cap. 2 La gestione del rischio di corruzione

2.1. Analisi del contesto

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

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

2.2. Contesto esterno

Seppure fino ad oggi l'intera struttura consortile sia stata sempre allertata nei confronti dei fenomeni corruttivi e ci sia stato un costante controllo sociale, non si ha notizia di fenomeni di alcun tipo.

Per l'analisi del fenomeno, quindi, sulla scorta di quanto consigliato anche dall'ANAC faremo riferimento, riportando qui di seguito, quanto prevede la “**Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata**” trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Presidenza della Camera dei deputati il 04 gennaio 2017”, disponibile alla pagina web:

<http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=038&>

per la provincia di .TORINO., risulta quanto segue per l'anno 2015 (vedi pagine a seguire qui riprodotte dalla 406 alla 416).



ABITANTI	SUPERFICIE	DENSITÀ	COMUNI
4.404.246	25.399,83 KmQ	173 Ab./KmQ	1.206

REGIONE PIEMONTE

Il Piemonte è stato interessato da molteplici e diversificate manifestazioni di criminalità e dalla stabile presenza di sodalizi criminali di tipo mafioso, rappresentati prevalentemente da qualificate espressioni della 'Ndrangheta; le propaggini operanti su gran parte del territorio riproducono, soprattutto nel capoluogo e nella relativa provincia, il modello operativo della regione di origine caratterizzato da rigorosi criteri di ripartizione delle zone e dei settori di influenza.

Le risultanze dell'azione di contrasto hanno comprovato l'interesse delle matrici mafiose calabresi per il tessuto economico e finanziario locale - attraverso il reimpiego in attività imprenditoriali dei rilevanti capitali illegalmente accumulati (in parte derivanti dal narcotraffico) soprattutto nel comparto commerciale, immobiliare ed edilizio - e la capacità di penetrazione nelle strutture pubbliche.

Le operazioni "Il Crimine" (2010), "Minotauro" (2011), "Esilio" e "Val Gallone" (2013) avevano delineato l'operatività dei gruppi appartenenti alla 'Ndrangheta piemontese, consentendo di rivelare l'esistenza di "locali" nel comune e nella provincia di Torino - riconducibili a consorterie 'ndranghetiste prevalentemente reggine.

L'operazione "Maglio", del 2011 aveva accertato l'esistenza, in Liguria, in Lombardia ed in Piemonte, di "camere di controllo" a competenza territoriale: erano state individuate la "camera di controllo piemontese", localizzata nel capoluogo, con compiti di gestione delle articolazioni 'ndranghetiste del torinese, del biellese e del vercellese, la "camera di controllo lombarda" con funzioni di coordinamento delle attività delle

proiezioni attive in Novara e Verbania e quella "ligure", avente influenza sino alle province di Alessandria, Asti e Cuneo.

Le indagini avevano confermato, altresì, il radicamento della presenza di soggetti riconducibili alle 'ndrine del vibonese, della locride, delle coste ioniche e tirreniche reggine.

Le risultanze dell'inchiesta "Minotauro" avevano portato, nel 2012, anche allo scioglimento dei Consigli Comunali di Leinì e Rivarolo Canavese per infiltrazioni mafiose.

Inoltre, con l'operazione "Colpo di Coda" (2012) era stata documentata l'esistenza di altri due "locali", sempre riconducibili a consorterie 'ndranghetiste, a Chivasso (To) e a Livorno Ferraris (VL).

La progressione delle attività investigative sviluppate sul territorio ha ulteriormente confermato la presenza di espressioni della 'ndrangheta in Piemonte: l'indagine denominata "San Michele" conclusa nel luglio 2014 dall'Arma dei Carabinieri aveva, infatti, svelato l'esistenza di un'associazione di tipo mafioso, dedita all'estorsione, all'usura, al traffico illecito di rifiuti ed altri reati. L'operazione, oltre a ricostruire compiutamente l'organigramma del sodalizio ed a documentarne la connotazione tipicamente mafiosa, aveva permesso di delineare, altresì, l'operatività nella provincia torinese di un'articolazione della cosca "Greco" di San Mauro Marchesato (KR).

Il Piemonte ha costituito anche un luogo funzionale alla latitanza di appartenenti alle cosche di 'ndrangheta, attraverso una rete di solidarietà criminale che ne ha permesso sia il passaggio che la permanenza.

Nella regione sono state rilevate anche presenze di soggetti legati alla criminalità organizzata campana e siciliana, sebbene in forma meno estesa e consolidata rispetto a quella calabrese.

Il territorio è interessato da manifestazioni della criminalità di matrice etnica, in particolare di origine albanese, romena, cinese e africana (principalmente nigeriani, marocchini e senegalesi); i sodalizi maggiormente strutturati e con caratteri di trans nazionalità manifestano interesse soprattutto per il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina - finalizzata allo sfruttamento della prostituzione e del lavoro nero - e per il traffico di sostanze stupefacenti, ambito nel quale si confermano sinergie operative anche con la criminalità comune italiana.

Al riguardo, nel 2015¹ sono state sequestrati kg. 875 di sostanze stupefacenti, in particolare 429,10 kg. di hashish, 371,98 kg. di marijuana e 62,53 kg. di cocaina e sono state segnalate all'Autorità Giudiziaria 1.457 persone di cui 787 italiani e 670 stranieri.

I sodalizi criminali di origine romena risultano attivi nella commissione di reati contro il patrimonio (rapine in villa, furti in abitazioni e ad esercizi commerciali e furti di materiali ferrosi, soprattutto di rame); inoltre, è emerso l'interesse per traffici illeciti dai caratteri più strutturati e transazionali, quali la gestione del contrabbando di t.l.e., il narcotraffico e lo sfruttamento della prostituzione, anche minorile.

Le organizzazioni romene si confermano esperte nel campo delle clonazioni elettroniche delle carte di credito, di truffe on-line e nella realizzazione di apparecchiature idonee all'intercettazione di comunicazioni informatiche sensibili.

I sodalizi di matrice albanese esprimono la loro operatività, oltre che nella commissione di reati contro il patrimonio, nello sfruttamento della prostituzione e nel traffico di stupefacenti.

I maghrebini mostrano particolare dinamismo nel traffico e nello spaccio di sostanze stupefacenti talvolta in collaborazione con gruppi criminali di altre etnie e soggetti italiani; oltre ad esercitare una sostanziale egemonia di mercato per quanto riguarda le droghe leggere, estendono i propri interessi anche al traffico di cocaina.

¹ Dati DCSA 2015

La criminalità nigeriana risulta attiva nella gestione della filiera di distribuzione della cocaina (con l'impiego di corrieri e spacciatori di altre etnie africane) e nella tratta di donne da destinare all'esercizio della prostituzione.

Anche soggetti senegalesi si sono resi responsabili di delitti connessi allo spaccio di sostanze stupefacenti.

Cittadini cinesi manifestano i propri interessi illeciti verso la contraffazione di marchi di fabbrica, i reati contro la persona (lesioni personali e percosse), il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina finalizzata allo sfruttamento lavorativo ed allo sfruttamento della prostituzione di connazionali.

Infine, per quanto attiene le attività criminali ascrivibili a soggetti nomadi (sinti piemontesi e rom), si conferma il coinvolgimento nei reati contro il patrimonio.

CITTA' METROPOLITANA DI TORINO

La città metropolitana di Torino² presenta uno scenario criminale multiforme, dove la convivenza tra i vari gruppi criminali si basa su un'apparente divisione dei fenomeni delittuosi posti in essere e quindi dei relativi interessi economici, facendo nascere degli equilibri, se non veri e propri accordi, tesi ad una gestione dei mercati illeciti e dei circuiti che la alimentano con un basso livello di antagonismo.

La 'Ndrangheta calabrese è l'associazione per delinquere di stampo mafioso maggiormente presente sul territorio: radicata soprattutto nei Comuni, anche piccoli, delle prime due cinture torinesi e del Canavese, è dedita all'estorsione, all'usura, al gioco d'azzardo, al trasferimento fraudolento di valori, al porto ed alla detenzione illegale di armi e, soprattutto, al traffico di sostanze stupefacenti.

Gli interessi sono rivolti anche verso il settore delle sale da gioco illegali, degli apparati videopoker, dell'edilizia e del movimento terra, oltre che degli inerti.

Le operazioni "Il Crimine" (2010), "Minotauro" (2011), Colpo di Coda" (2012) "Esilio" e "Val Gallone" (2013) avevano delineato il quadro d'insieme della criminalità mafiosa di matrice calabrese stanziata nella provincia di Torino, confermando i legami tra le ramificazioni della 'ndrangheta in Piemonte e la "casa madre" in Calabria.

Le risultanze dell'inchiesta "Minotauro" avevano portato, nel 2012, anche allo scioglimento dei Consigli Comunali di Leinì e Rivarolo Canavese per infiltrazione mafiosa.

Successivamente, nel luglio 2014, dagli esiti dell'indagine "San Michele" dell'Arma dei Carabinieri era emersa l'operatività nella provincia torinese di un'articolazione della cosca "Greco" di San Mauro Marchesato (KR); l'attività ha consentito, altresì, di ricostruire compiutamente l'organigramma del sodalizio, documentandone la connotazione tipicamente mafiosa, gli assetti interni, il ricorso a riti di affiliazione e l'adozione di cariche e formule 'ndranghetiste, nonché l'attività di favoreggiamento dei latitanti ed il sostentamento economico degli affiliati detenuti e dei loro familiari.

Le operazioni citate avevano evidenziato l'operatività dei gruppi appartenenti alla 'ndrangheta piemontese, consentendo di delineare una "mappa" degli insediamenti nella città di Torino e nella relativa provincia:

- locale principale di Torino (c.d. "dei gioiosani" ed attualmente non operativo), istituito da esponenti della famiglia "Mazzaferro" di Marina di Gioiosa Ionica, al quale appartengono personaggi anche delle 'ndrine "Belfiore" di Gioiosa Ionica e Marina di Gioiosa Ionica, "Crea-Simonetti" di Stilo e "Ruga" di Monasterace;

² La provincia di Torino nel 2015 è stata sostituita dalla città metropolitana di Torino

- locale di Natile di Careri a Torino (c.d. “dei natiloti”), attivato dai “Cua-letto- Pipicella” di Natile di Careri e formato da personaggi anche delle ‘ndrine “Cataldo” di Locri, “Pelle” di San Luca e “Carrozza” di Roccella Ionica;
- locale di Siderno a Torino, attivato dai “Commisso” di Siderno e formato da personaggi riconducibili anche ai “Cordi” di Locri;
- locale di Cuornè, promosso dai “Bruzzese” di Grotteria e composto anche da esponenti dei “Callà” di Mammola, degli “Ursino-Scali” di Gioiosa Ionica e dei “Casile-Rodà” di Condofuri;
- locale di Volpiano, attivato dai “Barbaro” di Plati e costituito anche da affiliati al cartello “Trimboli-Marando-Agresta”;
- locale di Rivoli (non operativo), riconducibile alla ‘ndrina “Romeo” di San Luca;
- locale di San Giusto Canavese, istituito dagli “Spagnolo-Varacalli” di Ciminà e Cirella di Plati e partecipato anche da elementi delle cosche “Ursino-Scali” di Gioiosa Ionica e “Raso-Albanese” di San Giorgio Morgeto;
- locale di Chivasso, promosso dai “Gioffrè-Santaiti” di Seminara e composto da esponenti dei “Serraino” di Reggio Calabria e Cardeto, dei “Bellocco-Pesce” di Rosarno e dei “Tassone” di Cassari di Nardodipace;
- locale di Moncalieri, istituito dagli “Ursino” di Gioiosa Ionica e formato da affiliati agli “Ursino-Scali” di Gioiosa Ionica ed agli “Aquino-Coluccio” di Marina di Gioiosa Ionica;
- locale di Nichelino, attivato dai “Belfiore” di Gioiosa Ionica e costituito da elementi dei “Bonavota” di Sant’Onofrio e di alcuni sodalizi stanziati nel vibonese;
- locale di Giaveno, attivato dai “Bellocco-Pisano” del locale di Rosarno (RC), composto anche da esponenti di origine siciliana che hanno gravitato intorno al c.d. “Gruppo Magnis”.
- Torino, ‘ndrina di San Mauro Marchesato (KR), espressione della cosca “Greco”, emersa nell’ambito della citata indagine “San Michele”.

Nella provincia, come avvalorato da operazioni delle Forze di Polizia nel corso degli anni, si sono rifugiati alcuni latitanti delle cosche di ‘ndrangheta grazie ad una rete di solidarietà criminale che ha permesso il passaggio e la permanenza di soggetti affiliati alle famiglie dell’organizzazione.

Sul territorio è stata, altresì, riscontrata la presenza di soggetti legati a famiglie di origine siciliana, alcuni dei quali già vicini a contesti di criminalità organizzata, con diversi interessi illeciti tra i quali il traffico di sostanze stupefacenti, le rapine in danno di istituti di credito, l’usura e le estorsioni commesse anche ai danni di commercianti locali.

Per quanto concerne l’aggressione dei patrimoni illecitamente accumulati, anche nel corso del 2015 l’applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali ha prodotto, nel torinese, risultati significativi per i sequestri e le confische di beni (mobili e immobili).

I sodalizi di matrice etnica maggiormente attivi nel capoluogo torinese e nella relativa provincia - tra cui quelli nigeriani, maghrebini, albanesi, romeni e rom - esprimono la loro operatività nella commissione dei delitti contro il patrimonio e la persona, lo sfruttamento della prostituzione (nel cui ambito è emerso anche il coinvolgimento di cittadini brasiliani), il favoreggiamento dell’immigrazione clandestina, la clonazione e falsificazione di strumenti di pagamento e lo spaccio e il traffico di sostanze stupefacenti.

In relazione a quest'ultimo fenomeno, nel 2015³ sono state sequestrate sostanze stupefacenti per un totale complessivo di kg. 594,70 (330,56 kg. di marijuana, oltre 56 kg. di cocaina e 198,21 kg. di hashish) e sono state segnalate all'Autorità Giudiziaria per tali reati 831 persone, di cui 441 straniere.

In particolare, le organizzazioni nigeriane concentrano i propri interessi illeciti nel traffico di sostanze stupefacenti, in particolare cocaina, anche in sinergia con soggetti italiani e di altre etnie avvalendosi prevalentemente di corrieri "ovulatori" i quali, utilizzando rotte aeree, si approvvigionano direttamente nel Sud America e nei Paesi europei, come l'Olanda; sono dedite, inoltre, allo sfruttamento della prostituzione ed hanno consolidato uno spiccato profilo imprenditoriale, soprattutto riguardo alla gestione di "phone center", "money transfer" ed esercizi commerciali etnici.

La criminalità albanese fonda la propria forza sulla consolidata capacità dei clan di gestire significativi traffici internazionali di sostanze stupefacenti, di fornire servizi d'intermediazione nelle rotte illegali (prima fra tutte quella balcanica) e di mantenere stretti i rapporti con i sodalizi criminali in madrepatria; risulta, altresì, attiva nello sfruttamento della prostituzione, anche in collegamento con elementi italiani e romeni.

La criminalità romena risulta attiva soprattutto nella commissione dei reati contro il patrimonio, nello sfruttamento della prostituzione, anche minorile, nel traffico di t.l.e., nel narcotraffico, nella clonazione ed indebito utilizzo di carte di credito, oltre che nelle truffe on-linee e nella realizzazione di apparecchiature idonee all'intercettazione di comunicazioni informatiche sensibili (avvalendosi anche di esperti in madrepatria)

La criminalità cinese manifesta i propri interessi illeciti verso il controllo della prostituzione, la gestione dell'immigrazione clandestina e lo sfruttamento della manodopera, le estorsioni in danno di connazionali oltre allo spaccio di droga, soprattutto ketamina. Nel contesto provinciale, è in espansione il banditismo, anche minorile, che vive ai margini della propria comunità e si dedica prevalentemente ad attività estorsive esercitate nei confronti di connazionali che gestiscono attività commerciali. I gruppi, sempre più strutturati, cercano di inserirsi nel tessuto imprenditoriale attraverso piccole aziende, ristoranti, pizzerie, "phone center", agenzie di "money transfer", funzionali al reimpiego di capitali illeciti. Infine, nell'area metropolitana è molto diffuso il commercio dei prodotti con marchi contraffatti presso attività commerciali riconducibili a cittadini cinesi che, dietro un'apparente gestione legale, commercializzano prodotti provenienti dal paese di origine non in linea con la normativa dell'Unione Europea.

La criminalità magrebina (in particolare marocchina e tunisina) rivolge i propri interessi nella perpetrazione di reati predatori, nel traffico e nello spaccio di sostanze stupefacenti, a volte in sinergia con soggetti italiani o di altre etnie, soprattutto albanesi. Si conferma una sostanziale egemonia nel mercato delle droghe leggere, grazie anche alla notevole disponibilità di connazionali da impiegare come manovalanza a basso costo, unitamente alla facilità di approvvigionamento dello stupefacente proveniente dall'Olanda dalla Spagna e dalla Francia ed ha raggiunto, altresì, un rilevante ruolo nel traffico di hashish e cocaina.

Nel traffico di quest'ultimo tipo di stupefacente risultano coinvolti anche cittadini senegalesi, talvolta in collaborazione con soggetti di altre nazionalità.

Nei centri della periferia nord di Torino, nel Canavese ed a Pinerolo sono attivi soggetti "rom" e "sinti" organizzati in gruppi criminali dediti alla commissione di delitti contro il patrimonio.

PRINCIPALI OPERAZIONI DI POLIZIA

12 gennaio 2015 - Torino - La Polizia di Stato ha tratto in arresto 2 cittadini albanesi responsabili, in concorso, di omicidio in pregiudizio di un marocchino. Nel prosieguo delle indagini sono stati individuati e deferiti anche altri 4 cittadini albanesi, complici dei predetti.

13 gennaio 2015 – Torino – La Polizia di Stato ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di un italiano, responsabile di usura ed estorsione consumati in pregiudizio di due imprenditori locali. Il predetto, ritenuto "vicino" alle famiglie di 'ndrangheta "Arone-Bonavota", originarie del vibonese, già

³ Dati fonte DCSA 2015

destinatario di una misura di prevenzione patrimoniale, disposta nel 2010, è elemento criminale di riferimento nei territori di Santena (TO) e Cambiano (TO), in contrapposizione alle consorterie criminali "Mirabella-Cataldo" operanti in Giaveno (TO) e Torino.

14 gennaio 2015 -Torino – L'Arma dei Carabinieri ha dato esecuzione a un'ordinanza di custodia cautelare in carcere, emessa nei confronti di 22 persone, appartenenti a un sodalizio criminale di matrice calabrese, ritenuti responsabili di estorsioni, traffico di sostanze stupefacenti, detenzione e porto di armi.

19 gennaio 2015 – Torino – La Polizia di Stato, nell'ambito dell'operazione "Clean House", ha tratto in arresto un cittadino albanese, senza fissa dimora, regolare sul territorio nazionale, responsabile della detenzione di kg. 5,272 di sostanza stupefacente del tipo marijuana, che stava trasportando a bordo della sua autovettura.

19 gennaio 2015 - Torino – La Polizia di Stato ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di un pluripregiudicato italiano responsabile di numerosi episodi di furto e truffa, perpetrati in danno di un'anziana donna. L'indagato, si sarebbe recato presso l'abitazione della vittima, per circa un anno, fingendosi appartenente a varie categorie professionali ed approfittando dello stato di handicap della vittima, avrebbe sottratto all'anziana donna una somma pari ad un valore complessivo di euro 10.000, nonché numerosi gioielli.

21 gennaio 2015 – Torino – La Polizia di Stato ha tratto in arresto un pluripregiudicato domiciliato presso un campo nomadi, responsabile di essere l'autore di una lunga serie di rapine ai danni di distributori di carburante perpetrate tra il mese di luglio del 2012 e il mese di settembre del 2014 nel comune e nella provincia di Torino.

27 gennaio 2015 - Torino - La Polizia di Stato ha tratto in arresto un cittadino albanese trovato in possesso di kg. 5 di hashish, occultati all'interno di una borsa. La successiva perquisizione domiciliare permetteva di recuperare ulteriori gr. 300 della stessa sostanza.

27 gennaio 2015 - Torino - L'Arma dei Carabinieri ha dato esecuzione a un'ordinanza di custodia cautelare emessa nei confronti di 13 persone ritenute responsabili di detenzione e traffico internazionale di sostanze stupefacenti. L'attività investigativa ha permesso di individuare un'organizzazione di matrice senegalese - maliana operante in Sud America, in Africa e in vari Stati europei, attiva nell'importazione di droga destinata al mercato torinese.

30 gennaio 2015 - Torino – La Polizia di Stato nell'ambito dell'operazione "Zanzibar", ha tratto in arresto un cittadino albanese ed un romeno, trovati in possesso di kg. 2,5 di cocaina.

2-10 febbraio 2015 - Torino - La Polizia di Stato nell'ambito dell'operazione "Pane amaro", ha dato esecuzione ad un provvedimento restrittivo emesso che ha disposto 2 custodie cautelari in carcere e 3 obblighi di dimora nei confronti di altrettanti soggetti, responsabili, in concorso, di estorsione aggravata ai danni di un imprenditore, titolare di una ditta di panificazione avente sede a Chivasso.

10 febbraio 2015 – Torino – La Polizia di Stato ha dato esecuzione a 15 delle 19 misure cautelari nei confronti di soggetti, di nazionalità albanese e rumena, responsabili di associazione a delinquere finalizzata allo sfruttamento della prostituzione in danno di donne loro connazionali. L'attività investigativa trae origine dal tentato omicidio di due cittadini romeni ad opera di altrettanti albanesi, che permetteva non solo di individuare e sottoporre a fermo di indiziato di delitto i responsabili dell'azione delittuosa e di recuperare le due armi utilizzate dagli albanesi per i tentati omicidi, ma anche di cristallizzare la loro appartenenza ad un'associazione per delinquere finalizzata allo sfruttamento ed al favoreggiamento della prostituzione. Il sodalizio criminale investigato, operante nella città di Torino e facente capo a due cittadini albanesi gestiva in via esclusiva il mercato della prostituzione in alcune zone dell'area cittadina.

24 febbraio 2015 - Reggio Emilia, Torino, Aosta, Crotone – L'Arma dei Carabinieri, nel quadro delle attività finalizzate a disarticolare la cosca "Grande Aracri" di Cutro (KR) - che hanno già consentito, il 28.1.2015, l'esecuzione di 153 provvedimenti cautelari - hanno eseguito un provvedimento di sequestro di beni, emesso dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Bologna nei confronti di un 54enne di Cutro, per un valore complessivo di ca. 9 milioni di euro.

3 marzo 2015 – Torino – L'Arma dei Carabinieri, nell'ambito dell'operazione "Autolavaggio", ha eseguito 37 ordinanze di custodia cautelare nei confronti di altrettante persone, ritenute responsabili a vario titolo di rapina, furto, ricettazione e traffico di sostanze stupefacenti. L'indagine ha permesso di individuare due distinti sodalizi, operanti rispettivamente a Torino e a Settimo Torinese, dediti alla commissione di reati contro il patrimonio, i cui proventi venivano reinvestiti nel traffico internazionale di sostanze stupefacenti ed accertare le responsabilità dei citati gruppi criminali in ordine al compimento di 55 rapine presso supermercati, banche, uffici postali e agenzie assicurative, nonché di numerosi furti ai danni di esercizi commerciali e privati, per un valore complessivo di 540.000 euro.

6 marzo 2015 - Cuneo, Roma e Torino – La Polizia di Stato, ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di 5 cittadini albanesi, responsabili di induzione, favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione di giovani donne loro connazionali, costrette a prostituirsi lungo le strade del capoluogo cuneese.

10 marzo 2015 - Torino - La Polizia di Stato ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di 2 cittadini italiani, responsabili di 6 rapine presso altrettanti istituti di credito, commesse tra i mesi di settembre 2014 e gennaio 2015.

11 marzo 2015 – Torino – La Polizia di Stato ha eseguito 6 fermi di indiziato di delitto e 3 arresti in flagranza di reato nei confronti di altrettanti soggetti appartenenti ad un gruppo criminale di matrice centro-africana, composto da cittadini del Gabon, maliani, somali, liberiani, dedito allo spaccio di eroina e cocaina nel quartiere torinese di San Salvario.

13 marzo 2015 - Provincia di Torino – L'Arma dei Carabinieri ha eseguito 6 ordinanze di custodia cautelare, emesse nei confronti di altrettanti soggetti di origine albanese, ritenuti responsabili di rapina e furto. L'indagine ha consentito di accertare le responsabilità dei predetti in ordine alla commissione di 2 rapine e di un furto ai danni di private abitazioni in Provincia di Cuneo e di trarre già in arresto 3 connazionali, responsabili, a vario titolo, dei citati reati, nonché di ricettazione, detenzione ai fini di spaccio di sostanze stupefacenti e detenzione illegale di arma, poiché trovati in possesso di gr. 34 di cocaina, di un revolver cal. 38 provento di furto e di refurtiva asportata da un'abitazione.

16 marzo 2015 – Torino – La Polizia di Stato nell'ambito dell'operazione "Child", ha tratto in arresto per detenzione ai fini di spaccio stupefacenti il cittadino tunisino, trovato in possesso di kg. 1 di hashish. Nel prosieguo dell'operazione sono stati sequestrati altri 3 kg. di hashish, rinvenuti su un'autovettura abbandonata.

24 marzo 2015 – Torino – La Polizia di Stato ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare emessa a carico di due donne ed un uomo brasiliani (una soltanto tratta in arresto), gravemente indiziati di favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione in danno di giovani donne e uomini provenienti per lo più dal Sud America. Dalle indagini, si riusciva, a far luce sull'esistenza di un gruppo criminale, costituito da vari cittadini brasiliani che gestivano il meretricio delle numerose ragazze che venivano fatte giungere in Italia dal sud America e da altri Stati Europei quali la Spagna. Venivano, inoltre, identificati altri personaggi dediti allo sfruttamento della prostituzione e legati a vario titolo al predetto gruppo criminale.

26 e 27 marzo 2015 – Torino, Alba (CN), Cherasco (CN) e Caulonia (RC) – L'Arma dei Carabinieri, nell'ambito dell'operazione "Il Sogno" ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare nei confronti di un sodalizio criminale di matrice calabrese ritenuto responsabile di traffico internazionale di sostanze stupefacenti tra la Colombia e l'Italia, arrestando 6 italiani e sottoponendo un egiziano pregiudicato all'obbligo di dimora. L'indagine, avviata nel giugno 2012, ha permesso di documentare l'attività del suddetto sodalizio che, tramite un gruppo di calabresi, vicini ad ambienti 'ndranghetisti, residenti in provincia di Cuneo e in Colombia, e di un narcotrafficante di origine siciliana - aveva tentato di approvvigionarsi di un ingente quantitativo di cocaina dal citato paese sudamericano, non riuscendovi a causa del mancato accordo tra le parti sulle modalità di pagamento dello stupefacente; ha altresì permesso di trarre in arresto 5 persone e di sequestrare gr. 440 di cocaina e gr. 200 di hashish.

1° aprile 2015 – Torino, Bolzano, Milano e Trento – L'Arma dei Carabinieri ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare nei confronti di 26 stranieri (1 albanese, 1 kosovaro, 1 slovacco, 1 macedone e 22 romeni), ritenuti responsabili di sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione, furto e ricettazione. L'indagine, avviata nell'agosto 2014, ha consentito di disarticolare un gruppo criminale dedito al

reclutamento di ragazze romene, al fine di avviarle alla prostituzione esercitata sulle strade del capoluogo altoatesino e alla commissione di furti in danno di turisti nonché di furti di rame lungo tratte ferroviarie dismesse.

8 aprile 2015 – Lessolo (TO) e Empoli (FI) – La Polizia di Stato ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare in carcere a carico di 2 cittadini marocchini responsabili di traffico di stupefacenti.

12 aprile 2015 - Rondissone (TO) – La Polizia di Stato, nell'ambito dell'operazione "Ash 2015", ha tratto in arresto 2 soggetti di nazionalità italiana ed albanese, trovati in possesso di gr. 1068 di eroina e gr. 2,8 di cocaina, mentre il 10 giugno 2015 a Torino ha tratto in arresto un cittadino albanese trovato in possesso di kg. 2,760 di eroina, suddivisa in alcuni panetti e custoditi all'interno di una valigetta occultati nella cantina di pertinenza della sua abitazione.

13 aprile 2015 – Torino – La Polizia di Stato, nell'ambito dell'operazione "Vampiro", ha deferito in stato di libertà 13 persone di nazionalità romena, responsabili a vario titolo dei reati di furto aggravato e/o ricettazione. Dall'indagine, è emerso che in varie circostanze, i suddetti si recavano in una località prossima al comune di Chivasso (TO), sita in aperta campagna e sempre in ore notturne, dove transitavano delle tubature interrate relative all'oleodotto di proprietà dell'E.N.I. S.p.A. all'interno del quale veniva convogliato il gasolio per auto trazione proveniente dalla raffineria di Sannazzaro (PV) e diretto a quella di Volpiano (TO). **Il 23 luglio** successivo, **la Polizia di Stato**, nell'ambito dell'operazione "Vampiro", ha tratto in arresto 6 persone (2 romeni e 4 italiani) responsabili di furto e/o ricettazione di gasolio per autotrazione prelevato dalle tubature interrate dell'oleodotto di proprietà di E.N.I. S.P.A. di Chivasso. Nello stesso contesto investigativo, è stato sottoposto all'obbligo di dimora un italiano.

15 aprile – Torino – La Polizia di Stato, nell'ambito dell'operazione "Tractor", ha proceduto alla cattura di 10 persone (3 italiani e 7 romeni) - dedite al furto di macchine operatrici da cantiere e di macchine agricole - destinatarie del provvedimento di fermo di indiziato di delitto, emesso per i reati di riciclaggio, ricettazione e furto aggravato. **Il 16 luglio** successivo ha eseguito 16 provvedimenti cautelari, dei quali 5 in carcere e 11 non detentivi nei confronti di 16 persone (di cui 9 romene e 7 italiane), responsabili del furto di macchine operatrici da cantiere e di macchine agricole.

16 aprile 2015 – Torino – La Polizia di Stato ha eseguito 6 ordinanze di custodia cautelare in carcere nei confronti di altrettanti soggetti, di nazionalità nigeriana e ghanese, responsabili per i reati di associazione finalizzata al traffico internazionale di sostanze stupefacenti, in particolare cocaina ed eroina, proveniente dall'Africa e dal Sudamerica.

17 aprile 2015 – Torino – La Polizia di Stato ha proceduto all'arresto di 7 persone (6 delle quali catanesi), per aver rapinato una banca. I predetti in pochissimi minuti erano riusciti ad impossessarsi della somma in contanti pari a circa 200.000,00 e sono poi fuggiti con le moto. Bloccati dalla Polizia che ha arrestato i 5 occupanti, rinvenendo sul mezzo l'intero bottino, la pistola utilizzata per la rapina ed il materiale per il travisamento. Poco dopo, in altre zone di Torino, sono stati bloccati e tratti in arresto altre due persone che avevano avuto la funzione di palo nella rapina. Nei confronti dei predetti, era in corso un'articolata attività investigativa che ha consentito di raccogliere ulteriori fonti di prova in ordine ad altre rapine commesse sempre nel 2014/2015.

2.3. Contesto interno

La struttura amministrativa di questo Consorzio è riassunta nella tabella di seguito riportata:

INCARICHI DI VERTICE	SERVIZIO/UFFICIO	Categoria	Dipendenti
DIREZIONE: Dott.ssa Marcacci Patrizia RESPONSABILE AREA DI BASE: Dott.ssa Longo Elisa RESPONSABILE AREA ECONOMICO FINANZIARIA: Dott. Manosperti Marco*	Uffici Amministrativi	C	Avataneo Laura
		C	Garbarino Bruno
		C	Guandalini Paola
		C	Morello Orsola
		C	Rinaldi Sabrina
		C	Pellegrino Claudia
		D	Gastaldi Sergio **
		B	Pipino Luca
		B	Accossato Antonello
	Segretariato Sociale	B	Fornero Ezio
		C	Rinaldi Sabrina
	Servizi educativi	C	Vella Tiziana
		C	Sobrero Laura
		C	Baiamonte Giovanna
	Servizio sociale	D	Contino Maria Vittoria
		D	Cagnasso Margherita
		D	Samaia Simona

* Responsabile in convenzione con Unione dei Comuni di Moncalieri, La Loggia, Trofarello

** Dipendente del Comune di Carmagnola in convenzione

2.4. Mappatura dei procedimenti e sottoprocedimenti

La mappatura dei procedimenti è un modo razionale di individuare e rappresentare tutte le principali attività di questo consorzio. La mappatura ha carattere strumentale a fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi.

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

In ogni caso, secondo l'Autorità, *“in condizioni di particolare difficoltà organizzativa, adeguatamente motivata la mappatura dei processi può essere realizzata al massimo entro il 2017”*.

La mappatura completa dei principali processi di governo e dei processi operativi dell'ente è riportata nella tabella delle pagine seguenti.

Per le finalità di prevenzione e contrasto alla corruzione, i processi di governo sono scarsamente significativi in quanto generalmente tesi ad esprimere l'indirizzo politico dell'amministrazione in carica.

Al contrario, assumono particolare rilievo i processi ed i sotto-processi operativi che concretizzano e danno attuazione agli indirizzi politici attraverso procedimenti, atti e provvedimenti rilevanti all'esterno e, talvolta, a contenuto economico patrimoniale.

È bene rammentare che la legge 190/2012 è interamente orientata a prevenire i fenomeni corruttivi che riguardano l'apparato tecnico burocratico degli enti, **senza particolari riferimenti agli organi politici**.

2.5. Elenco dei procedimenti e relativa analisi del rischio – l'allegato 1 con le schede di rilevazione del rischio

Qui di seguito riportiamo l'indice dei procedimenti analizzati, a ciascuno dei quali è stato assegnato un numero progressivo.

In questo contesto, proprio perché lavoriamo in un contesto amministrativo, riteniamo più corretto parlare di procedimenti amministrativi, piuttosto che di processi, anche se il legislatore e l'ANAC utilizzano indifferentemente i due termini.

Ciascuno dei procedimenti standard riportati nella tabella della pagina seguente, va incrociato con le **“Schede per la valutazione del rischio”**, un ampio e complesso documento con cui si è proceduto a tre operazioni, sulla scorta delle indicazioni ANAC:

- 1) alla stima del valore della probabilità di fenomeni corruttivi,
- 2) alla stima del valore dell'impatto,
- 3) all'analisi del rischio per singole attività riferibili a ciascun sottoprocedimento ritenuto potenzialmente esposto a fenomeni di corruzione.

Questo documento **è l'allegato 1 del presente piano**. Si è scelto di tenerlo separato al fine di non appesantire troppo la presente trattazione con dati numerici e schemi riassuntivi.

Procedimenti istruttori relativi agli atti da adottare da parte degli organi politici del consorzio

1	<i>stesura e approvazione delle "linee programmatiche"</i>
2	<i>stesura ed approvazione del Piano Programma</i>
3	<i>stesura ed approvazione del bilancio triennale</i>
4	<i>stesura ed approvazione del bilancio annuale</i>
5	<i>stesura ed approvazione del PEG</i>
6	<i>stesura ed approvazione del piano dettagliato degli obiettivi</i>
7	<i>stesura ed approvazione del piano della performance</i>
8	<i>stesura ed approvazione del piano di razionalizzazione della spesa</i>
9	<i>controllo politico amministrativo</i>
10	<i>controllo di gestione</i>
11	<i>controllo di revisione contabile</i>
12	<i>monitoraggio della "qualità" dei servizi erogati</i>

Procedimenti amministrativi e relativi sottoprocedimenti

ID	Procedimento	ID	Sottoprocedimento	Scheda
13	servizi sociali	16.a	servizi assistenziali e socio-sanitari per anziani (SAD, Assegni di cura, Affidamenti, Integrazioni rette, Ricoveri di sollievo, Inserimenti in convenzione, Pasti a domicilio, Telesoccorso e teleassistenza, Trasporti a mezzo Associazioni di Volontariato in convenzione)	11
		16.b	servizi per minori e famiglie (Educativa Territoriale Minori, Centro diurno Minori, SAD, Affidamenti, Integrazioni rette, Centri per le famiglie, Spazio genitori, Spazio gioco di Piobesi T.se, Consulenza legale, Mediazione familiare, Mediazione culturale, Piazza ragazzabile, Dopo scuola, Incontri in luogo neutro, adozioni minori, Trasporti a mezzo Associazioni di Volontariato in convenzione)	10
		16.c	servizi per disabili (SAD, Assegni di cura, Affidamenti, Progetti di vita indipendente, Integrazioni rette, Centro Diurno Socio Terapico, Educativa Territoriale Disabili, Appoggio scolastico, Interventi per disabili sensoriali, inserimenti residenziali per ex OOPP, Trasporti a mezzo Associazioni di Volontariato in convenzione)	12
		16.d	servizi per adulti in difficoltà (Assistenza economica, Pasti a domicilio)	13
		16.e	integrazione di cittadini stranieri (Mediazione culturale adulti)	14
			L'ulteriore "Servizio tutele, curatele e amministrazioni di sostegno" rientra – a seconda dell'assistito – nelle voci 16.a-16.b-16.c e 16.d	10, 11, 12, 13

ID	Procedimento	ID	Sottoprocedimento	Scheda
14	servizi educativi	17.d	sostegno scolastico (rientra nella voce 16.b)	21
		17.g	dopo scuola (rientra nella voce 16.b)	4, 5, 21

ID	Procedimento	ID	Sottoprocedimento	Scheda
15	servizi economico finanziari	27.a	gestione delle entrate	7
		27.b	gestione delle uscite	6, 8
		27.c	monitoraggio dei flussi di cassa	7, 8
		27.d	monitoraggio dei flussi economici	7, 8
		27.e	adempimenti fiscali	8
		27.f	stipendi del personale	8

ID	Procedimento	ID	Sottoprocedimento	Scheda
16	servizi di informatica	28.a	gestione hardware e software	4, 5
		28.b	<i>disaster recovery e backup</i>	4, 5
		28.c	gestione del sito web	4, 5

ID	Procedimento	ID	Sottoprocedimento	Scheda
17	gestione dei documenti	29.a	protocollo	15
		29.b	archivio corrente	16
		29.c	archivio di deposito	16
		29.d	archivio storico	16
		29.e	archivio informatico	16

ID	Procedimento	ID	Sottoprocedimento	Scheda
18	risorse umane	30.a	selezione e assunzione	1
		30.b	gestione giuridica ed economica dei	2
		30.c	formazione	4, 5
		30.d	valutazione	9
		30.e	relazioni sindacali (informazione,	9
		30.f	contrattazione decentrata integrativa	9

ID	Procedimento	ID	Sottoprocedimento	Scheda
19	segreteria	31.a	deliberazioni dell'Assemblea consortile	18
		31.b	riunioni Assemblea	18
		31.c	deliberazioni del Consiglio di	18
		31.d	riunioni del Consiglio di Amministrazione	18
		31.e	determinazioni	19
		31.f	Provvedimenti del Presidente	19
		31.g	pubblicazioni all'albo pretorio online	18, 19
		31.h	gestione di sito web: amministrazione	4, 5
		31.i	deliberazioni delle commissioni (eventuali)	18
		31.l	riunioni delle commissioni (eventuali)	18
		31.m	contratti	4, 5

ID	Procedimento	ID	Sottoprocedimento	Scheda
20	gare e appalti	32.a	gare d'appalto ad evidenza pubblica	3, 4
		32.b	acquisizioni in "economia"	5
		32.c	gare ad evidenza pubblica di vendita (eventuale)	3, 17
		32.d	contratti	4, 5

ID	Procedimento	ID	Sottoprocedimento	Scheda
21	relazioni con il pubblico		Segretariato sociale: presa in carico utenti (rientra nella voce 34.c)	20
			Sportello SIA: accoglimento domande) (rientra nella voce 34.c)	20
		34.a	reclami e segnalazioni	20
		34.b	comunicazione esterna	20
		34.c	accesso agli atti e trasparenza	20
		34.d	customer satisfaction	20

2.6. Le aree a rischio – la stima del valore della probabilità di fenomeni corruttivi.

Dopo avere analizzato l'attuale assetto organizzativo del Consorzio C.I.S.A.31 di Carmagnola [CFR paragrafo 2.3 e relativa tabella], verificato e tabellato l'attività procedimentale al paragrafo precedente, dobbiamo individuare quali siano, per ciascuno dei procedimenti e sottoprocedimenti gli atti a rischio. Accertare cioè se ci siano quelle che l'ANAC e il legislatore definiscono **“aree di rischio corruzione”**.

Dalla analisi fatta, a livello potenziale ed eventuale potremmo dire che queste aree – indicando ognuna con il numero del “procedimento di riferimento” - sono:

- *Risorse umane (18):*
 - *acquisizione e progressione del personale*
 - *concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione in carriera.*
- *Gare e appalti (20):*
 - *affidamento di lavori, servizi e forniture*
 - *procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture.*
- *Servizi sociali (13):*
 - *concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.*
- *Servizi economici finanziari (15):*
 - *gestione ordinaria delle entrate e delle spese di bilancio;*
 - *accertamenti e verifiche delle dichiarazioni degli utenti ai fini dell'ottenimento di benefici;*

- *incentivi economici al personale (produttività individuale e retribuzioni di risultato);*
- *Gestione dei documenti (17):*
 - *protocollo e archivio;*
- *Segreteria (19):*
 - *patrocini ed eventi;*
 - *organi, rappresentanti e atti amministrativi;*
- *Relazioni con il pubblico (21):*
 - *segnalazioni e reclami.*

La valutazione del rischio è in questo documento svolta per ciascuno dei procedimenti e sottoprocedimenti indicati in relazione alle aree di rischio qui sopra elencate.

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

2.7. L'identificazione del rischio e analisi della probabilità e dell'impatto

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

Richiede che, per ciascun procedimento e sottoprocedimento, siano evidenziati i possibili rischi di corruzione.

L'identificazione dei rischi è stata svolta dal Responsabile della prevenzione della corruzione dopo aver sentito le posizioni organizzative.

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

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

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

Pur avendo l'ANAC segnalato che gran parte delle amministrazioni ha applicato in modo “*troppo meccanico*” la metodologia presentata nel suddetto allegato, si precisa che questo ente non ha mai conosciuto l'esistenza di episodi corruttivi e, pertanto, in un'analisi preventiva si è ritenuto di applicare detti parametri per il semplice fatto che sono stati predisposti dai maggiori esperti di anticorruzione, quali i funzionari dell'ANAC, che ben conoscono le dinamiche corruttive e le astrazioni per misurarne il rischio.

2.8. Stima della probabilità che il rischio si concretizzi (ANAC)

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

1. **discrezionalità:** più è elevata, maggiore è la probabilità di rischio (valori da 0 a 5);
2. **rilevanza esterna:** nessuna valore 2; se il risultato si rivolge a terzi valore 5;

3. **complessità del processo:** se il processo coinvolge più amministrazioni il valore aumenta (da 1 a 5);
4. **valore economico:** se il processo attribuisce vantaggi a soggetti terzi, la probabilità aumenta (valore da 1 a 5);
5. **frazionabilità del processo:** se il risultato finale può essere raggiunto anche attraverso una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, la probabilità sale (valori da 1 a 5);
6. **controlli:** (valori da 1 a 5) la stima della probabilità tiene conto del sistema dei controlli vigente. Per controllo si intende qualunque strumento utilizzato che sia utile per ridurre la probabilità del rischio.

Il responsabile della prevenzione della corruzione, sentite le posizioni organizzative, per ogni procedimento e sottoprocedimento esposti al rischio ha attribuito un valore/punteggio per ciascuno dei sei criteri elencati.

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

2.9. Stima del valore dell’impatto

L’impatto si misura in termini di impatto economico, organizzativo, reputazionale e sull’immagine. L’Allegato 5 del PNA, propone criteri e valori (punteggi o pesi) da utilizzare per stimare “l’impatto”, quindi le conseguenze, di potenziali episodi di malaffare.

1. **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).
2. **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.
3. **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.
4. **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**”.

2.10. Il valore complessivo e la ponderazione del rischio corruttivo

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

Tabella del livello di rischio corruttivo dei vari procedimenti e sottoprocedimenti

Numero scheda	Procedimento o sottoprocedimento a rischio	Probabilità (P)	Impatto (I)	Rischio (P x I)
1	Concorso per l’assunzione di personale			
2	Concorso per la progressione in carriera del personale			
3	Selezione per l’affidamento di un incarico professionale			

4	Affidamento mediante procedura aperta (o ristretta) di lavori, servizi, forniture			
5	Affidamento diretto di lavori, servizi o forniture			
6	Concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ecc.			
7	Gestione ordinaria della entrate			
8	Gestione ordinaria delle spese di bilancio			
9	Incentivi economici al personale (produttività e retribuzioni di risultato)			
10	Servizi per minori e famiglie			
11	Servizi assistenziali e socio-sanitari per anziani			
12	Servizi per disabili			
13	Servizi per adulti in difficoltà			
14	Servizi di integrazione dei cittadini stranieri			
15	Gestione del protocollo			
16	Gestione dell'archivio			
17	Gare ad evidenza pubblica di vendita di beni			
18	Funzionamento degli organi collegiali			
19	formazione di determinazioni, provvedimenti ed altri atti amministrativi			
20	Gestione dei procedimenti di segnalazione e reclamo			
21	Gestione del diritto allo studio			

Dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun procedimento o sottoprocedimento si procede alla “ponderazione”.

In pratica la formulazione di una graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico “**livello di rischio**”.

I singoli rischi ed i relativi procedimenti sono inseriti nella “**graduatoria del livello di rischio**”.

Tabella della graduatoria del livello del rischio corruttivo dei vari procedimenti e sottoprocedimenti

Ordine decrescente, dai procedimenti e sottoprocedimenti più a rischio a quelli meno a rischio

Numero scheda	Procedimento o sottoprocedimento a rischio	Probabilità (P)	Impatto (I)	Rischio (P x I)
10	Servizi per minori e famiglie			
11	Servizi assistenziali e socio-sanitari per anziani			
3	Selezione per l'affidamento di un incarico professionale			
12	Servizi per disabili			
13	Servizi per adulti in difficoltà			
14	Servizi di integrazione dei cittadini stranieri			
9	Incentivi economici al personale (produttività e retribuzioni di risultato)			

1	Concorso per l'assunzione di personale			
6	Concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ecc.			
5	Affidamento diretto di lavori, servizi o forniture			
8	Gestione ordinaria delle spese di bilancio			
21	Gestione del diritto allo studio			
17	Gare ad evidenza pubblica di vendita di beni			
4	Affidamento mediante procedura aperta (o ristretta) di lavori, servizi, forniture			
2	Concorso per la progressione in carriera del personale			
18	Funzionamento degli organi collegiali			
20	Gestione dei procedimenti di segnalazione e reclamo			
7	Gestione ordinaria delle entrate			
19	formazione di determinazioni, provvedimenti ed altri atti amministrativi			
15	Gestione del protocollo			
16	Gestione dell'archivio			

I procedimenti e i sottoprocedimenti per i quali siano emersi i più elevati livelli di rischio identificano le aree di rischio, che rappresentano le attività più sensibili ai fini della prevenzione.

2.12. Il trattamento e le misure successive al piano

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

Il trattamento consiste nel **procedimento “per modificare il rischio”**.

A seguito dell'approvazione di questo piano, l'attività del responsabile della prevenzione della corruzione, sentite le posizioni organizzative, per ogni procedimento e sottoprocedimento dovrà assumere provvedimenti pratici per attuare:

- **la trasparenza**, a proposito della quale si dovrà implementare la sezione del sito consortile, denominata AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE, secondo le linee guida dell'ANAC, rivisitando tutto il sito istituzionale in funzione di esse;
- **l'informatizzazione dei procedimenti** che consente, per tutte le attività dell'amministrazione, la tracciabilità dello sviluppo del procedimento e riduce quindi il rischio di “blocchi” non controllabili, con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;
- **l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo 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;
- **il monitoraggio** sul rispetto dei termini procedurali per far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Pare poi fondamentale predisporre attività formative nei confronti di tutto il personale.

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

In un quadro normativo sulla materia della formazione dei dipendenti degli enti locali abbastanza frammentato, assume rilevanza la necessità di provvedere alla formazione in materia di anticorruzione, se non altro perché il presente piano e il quadro normativo già illustrato sia reso chiaro ai dipendenti di questo Consorzio.

Questa formazione sarà strutturata su due livelli:

- **livello generale**, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);
- **livello specifico**, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

A tal fine si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito:

- di individuare, i collaboratori cui somministrare formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza;
- di individuare, di concerto con i dirigenti/responsabili di area, i soggetti incaricati della formazione;
- il compito di definire i contenuti della formazione (anche sulla base del programma che la Scuola della Pubblica Amministrazione proporrà alle amministrazioni dello Stato).

La formazione sarà somministrata a mezzo dei più comuni strumenti: seminari in aula, tavoli di lavoro e simili, seminari di formazione *online*, in remoto.

Ad ogni dipendente dovrà essere somministrata formazione in tema di anticorruzione per almeno 2 ore per ogni anno del triennio di validità del presente piano.

Cap. 3 Il codice di comportamento e le altre misure preventive

Come si è detto nelle premesse questo piano avrà maggiore efficacia quanti più comportamenti virtuosi e preventivi verranno posti in essere.

Accanto a misure formali, quale l'adozione del codice di comportamento e il suo aggiornamento alla normativa in divenire, esistono alcuni accorgimenti "pratici" che questa amministrazione ha già attuato ed altri che intende attuare, nella prospettiva di un lavoro in divenire, che non si ferma mai, perché elabora sempre nuove strategie.

3.1 Adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici

L'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, ha previsto che il Governo definisse un "*Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*".

Tale Codice di comportamento deve assicurare:

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

Il 16 aprile 2013 è stato emanato il DPR 62/2013 recante il suddetto Codice di comportamento.

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

Questo Consorzio ha adottato il suo codice di comportamento con deliberazioni del Consiglio di Amministrazione n°2 del 27/01/2014:

Il procedimento che ha portato all'adozione del codice di comportamento si è così sviluppato:

- *In data 31/10/2013, mediante avviso pubblico, bozza del codice di comportamento è stata pubblicata sul sito web istituzionale di questo Consorzio, per il coinvolgimento degli stakeholder, con invito a presentare proposte e osservazioni;*
- *Non sono pervenute osservazioni a seguito della pubblicazione della bozza di Codice;*

3.2. Indicazione dei criteri di rotazione del personale

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

Quando e dove possibile sarà prevista la sostituzione, per rotazione tra gli incarichi, di tutti i responsabili di area con cadenza triennale.

Al momento però va dato atto che la dotazione organica dell'ente è assai limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione. In quanto non esistono figure professionali perfettamente fungibili.

A tal proposito la legge di stabilità per il 2016 (legge 208/2015), al comma 221, prevede:

“(...) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale”.

Si dà infine atto che la Conferenza unificata del 24 luglio 2013, ha previsto:

“L'attuazione della mobilità, specialmente se temporanea, costituisce un utile strumento per realizzare la rotazione tra le figure professionali specifiche e gli enti di più ridotte dimensioni. In quest'ottica, la Conferenza delle regioni, l'A.N.C.I. e l'U.P.I. si impegnano a promuovere iniziative di raccordo ed informativa tra gli enti rispettivamente interessati finalizzate all'attuazione della mobilità, anche temporanea, tra professionalità equivalenti presenti in diverse amministrazioni”.

3.3. Incompatibilità e inconferibilità degli incarichi di “responsabile di area” e il divieto triennale dopo la cessazione del rapporto di lavoro di assumere incarichi da soggetti contraenti del consorzio

Questo consorzio predisporrà apposita modulistica al fine di verificare mediante autocertificazione, da verificare nei modi di legge, l'applicazione puntuale ed esaustiva degli articoli 50 comma 10, 107 e 109 del TUEL e dagli articoli 13 – 27 del decreto legislativo 165/2001 e sm, oltre alle disposizioni del decreto legislativo 39/2013 ed in particolare l'articolo 20 rubricato: *dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità*.

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

La norma vieta ai dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

Eventuali contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli.

È fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni, con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.

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

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

3.4. Controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici

La legge 190/2012 ha introdotto delle misure di prevenzione di carattere soggettivo, che anticipano la tutela al momento della formazione degli organi deputati ad assumere decisioni e ad esercitare poteri nelle amministrazioni.

L'articolo 35-*bis* del decreto legislativo 165/2001 pone condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione.

La norma in particolare prevede che coloro che siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel Capo I del Titolo II del libro secondo del Codice penale:

- *non possano fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;*
- *non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture;*
- *non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;*
- *non possano fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.*

Pertanto, ogni commissario e/o responsabile all'atto della designazione sarà tenuto a rendere, ai sensi del DPR 445/2000, una dichiarazione di insussistenza delle condizioni di incompatibilità di cui sopra.

Questo Ente verificherà la veridicità di tutte le suddette dichiarazioni.

3.5. La tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower)

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

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

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

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

La norma prevede che il pubblico dipendente che denunci all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, o all'ANAC, ovvero riferisca al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possa **"essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura**

discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia".

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

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

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

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

A tal fine questo Consorzio ha intenzione di dotarsi di un sistema informatizzato che consente l'inoltro e la gestione di segnalazioni in maniera del tutto anonima e che ne consente l'archiviazione.

I soggetti destinatari delle segnalazioni sono fin d'ora tenuti al segreto ed al massimo riserbo. Applicano con puntualità e precisione i paragrafi B.12.1, B.12.2 e B.12.3 dell'Allegato 1 del PNA 2013.

3.8. Rispetto dei termini dei procedimenti e pubblicità dei procedimenti tesi all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere

I responsabili delle Aree sono obbligati a tenere costantemente monitorato il rispetto dei termini dei procedimenti rimessi ai loro settori di appartenenza: tale accorgimento ha il duplice obiettivo di evitare episodi corruttivi, e di evitare danni a questo consorzio, posto che il rispetto dei termini potrebbe essere anche fonte di risarcimento del danno.

Per quanto riguarda le sovvenzioni, i contributi, i sussidi, gli ausili finanziari, nonché le attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere, devono essere elargiti esclusivamente alle condizioni e secondo la disciplina del regolamento previsto dall'articolo 12 della legge 241/1990: l'Ente deve predisporre una normativa organica – in relazione ai propri servizi – su tale materia.

Ogni provvedimento d'attribuzione/elargizione è prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente nella sezione "amministrazione trasparente", oltre che all'albo online e nella sezione "determinazioni/deliberazioni".

Ancor prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 33/2013, che ha promosso la sezione del sito "amministrazione trasparente", detti provvedimenti sono stati sempre pubblicati all'albo online e nella sezione "determinazioni/deliberazioni" del sito web istituzionale.

3.9. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale

In questo Consorzio i concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del decreto legislativo 165/2001 e del regolamento di organizzazione dei servizi e degli uffici dell'ente.

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

Ancor prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 33/2013, che ha promosso la sezione del sito "*amministrazione trasparente*", detti provvedimenti sono stati sempre pubblicati secondo la disciplina regolamentare.

3.10. monitoraggio sull'attuazione del PTPC, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informazione

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

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