



**BOZZA DI LAVORO
PER CONSULTAZIONE
PIANO TRIENNALE
DI PREVENZIONE
DELLA CORRUZIONE E DELLA
TRASPARENZA
2019 – 2021**

Su proposta del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

INDICE:

PREMESSA

PARTE PRIMA

1. OGGETTO	Pag. 2
2. ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO ED INTERNO	Pag. 3
Monitoraggio 2018	Pag. 7
3. PREDISPOSIZIONE DEL PIANO ANTICORRUZIONE	Pag. 8
4. APPROVAZIONE ED EVOLUZIONE DINAMICA DEL PIANO E AGGIORNAMENTO DEI CONTENUTI	Pag. 9
5. IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA	Pag. 10
6. AZIONI DI SENSIBILIZZAZIONE E RAPPORTO CON LA SOCIETA' CIVILE	Pag. 11
7. L'ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE (OIV)	Pag. 11
8. ALTRI SOGGETTI CHE CONCORRONO ALLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE	Pag. 12
• TUTTI I DIRIGENTI:	
• IL DIRIGENTE DEL PERSONALE	
• IL RESPONSABILE DELLA RETE CIVICA	
• L'UFFICIO PROCEDIMENTI DISCIPLINARI	
• IL PERSONALE DIPENDENTE	
• I COLLABORATORI A QUALSIASI TITOLO	

PARTE SECONDA (GESTIONE DEL RISCHIO)

9. INDIVIDUAZIONE DELLE AREE DI RISCHIO E DEI PROCESSI SENSIBILI	Pag. 15
9.1. ANALISI E GRADUAZIONE DEI RISCHI	Pag. 16
9.2. TRATTAMENTO DEL RISCHIO	Pag. 17

SEZIONE PRIMA

LA MISURA DELLA TRASPARENZA	Pag. 17
Rete Civica: Sezione "Amministrazione Trasparente"	Pag. 17
Accesso civico	Pag. 19
Responsabilità derivante dalla violazione delle disposizioni sulla Trasparenza	Pag. 21
Giornata per la Trasparenza	Pag. 22
Obiettivo Strategico	Pag. 22

SEZIONE SECONDA

A) LE ALTRE MISURE OBBLIGATORIE (previste dal PNA)	Pag. 22
Codice di comportamento	Pag. 22
Rotazione del personale	Pag. 24
Verifica dei conflitti di interesse anche potenziali – Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse	Pag. 26
Svolgimento di incarichi d'ufficio – attività ed incarichi extra-istituzionali	Pag. 28
Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti	Pag. 28
Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali capo V-VI del d.lgs n. 39/2013	Pag. 31
Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione	Pag. 31
Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage – revolving doors)	Pag. 31
Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. Whistleblower)	Pag. 32
Formazione	Pag. 34
Attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dal Comune di Trieste	Pag. 36
B) LE ULTERIORI MISURE DI CARATTERE GENERALE	Pag. 36
Rispetto degli obblighi di trasparenza/pubblicità dell'attività svolta, di atti e procedure	Pag. 36
Approfondimento delle competenze del personale	Pag. 36
Azioni per assicurare il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo a cura dell'interesse pubblico	Pag. 37
Coinvolgimento degli uffici periferici	Pag. 37
Maggiore digitalizzazione di processi e procedure per consentire un accesso rapido ai richiedenti ed il monitoraggio della loro durata	Pag. 37
Rispetto delle norme e/o dei regolamenti ove esistenti	Pag. 38
Contenimento della discrezionalità nei procedimenti amministrativi e nei processi di attività	Pag. 38
Emanazione di provvedimenti con motivazioni precise e complete	Pag. 38
Aggiornamento delle schede di tutti i procedimenti amministrativi dell'ente al fine di poter lavorare con procedure conosciute e standardizzate e di fornire informazioni chiare all'utenza	Pag. 38
Monitoraggio dei tempi procedurali	Pag. 39

Accesso alle banche dati di altri enti	Pag. 39
Controlli interni di regolarità amministrativa	Pag. 39
Coordinamento e potenziamento delle attività di controllo sulle dichiarazioni e sui modelli ISEE o di controllo ispettivo	Pag. 40
Controlli sulle attività all'interno delle strutture e registrazione/evidenza degli esiti dei controlli effettuati	Pag. 41
Vigilanza con due dipendenti abbinati in maniera casuale (attività di Polizia svolta da pattuglie composte secondo criteri di rotazione)	Pag. 41
Pubblicazione su intranet di casi esemplificativi anonimi tratti dall'esperienza concreta su illeciti disciplinari	Pag. 41
Verifica di eventuali relazioni di parentela nei rapporti tra l'ente e i soggetti terzi	Pag. 42
C) LE MISURE SPECIFICHE IN RELAZIONE ALLE SINGOLE AREE DI RISCHIO	Pag. 42

PARTE TERZA

10. ATTUAZIONE DEL PIANO E INTEGRAZIONE CON GLI ALTRI DOCUMENTI DI PROGRAMMAZIONE	Pag. 42
11. CONTROLLI E MONITORAGGIO DEI RISCHI	Pag. 43
12. NORME FINALI, TRATTAMENTO DATI E PUBBLICITA'	Pag. 43
METODO PER LA GRADUAZIONE DEL RISCHIO CORRUZIONE	Pag. 44

Elenco delle abbreviazioni usate nel testo

ANAC: Autorità Nazionale Anticorruzione

CIVIT: Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche

D.L.: decreto legge

D.lgs: decreto legislativo

d.p.c.m.: decreto del Presidente del Consiglio dei ministri

D.P.R.: decreto del presidente della Repubblica

FOIA: Freedom of Information Act

ISEE: indicatore della situazione economica equivalente

L.: legge

L.R.: legge regionale

OIV: Organismo Indipendente di Valutazione

O.N.U. : Organizzazione delle Nazioni Unite

OOSS: organizzazioni sindacali

PEC: posta elettronica certificata

Piano anticorruzione o PTPC: Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione del Comune di Trieste

PNA: Piano Nazionale Anticorruzione

P.O.: posizioni organizzative

Responsabile anticorruzione: Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza del Comune di Trieste

SUAP: sportello unico attività produttive

UPD: Ufficio Procedimenti Disciplinari

URP: Ufficio Relazioni con il Pubblico

Guida alla lettura

Prendendo le mosse dalla normativa nazionale e internazionale, il presente Piano anticorruzione si pone l'obiettivo di perseguire le strategie più efficaci per la prevenzione dell'attività corruttiva all'interno del Comune di Trieste.

Il Piano definisce in primo luogo qual è l'oggetto di cui tratta e cioè l'illegalità dell'agire amministrativo. Successivamente si sofferma sugli aspetti metodologici che hanno guidato la predisposizione del Piano e in particolare sulle due fasi chiave: la mappatura del rischio e il trattamento del rischio.

Dopo aver svolto una dettagliata analisi del contesto in cui opera il Comune al fine di acquisire elementi di valutazione per la gestione del rischio, il testo procede all'introduzione della figura del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, che nel Comune di Trieste è stata individuata nel Segretario Direttore Generale, quindi alla descrizione degli altri soggetti che concorrono alla prevenzione della corruzione. Successivamente sono individuate le aree dell'organizzazione del Comune di Trieste per le quali è necessario mantenere un certo livello di attenzione, ovvero le cosiddette aree di rischio, riportate nello specifico allegato unitamente alle misure per contrastare tale rischio.

Dopo una descrizione degli strumenti utilizzati per mappare e trattare il rischio si passa ai dettagli relativi all'attuazione del Piano, allo svolgimento dei controlli, nonché al monitoraggio dei rischi, alla fase dell'approvazione ed evoluzione dinamica del Piano per giungere infine a riportare per esteso il metodo seguito per la graduazione del rischio.

All'inizio del Piano è presente un elenco delle abbreviazioni usate nel testo ed in calce un elenco della normativa di riferimento

Al Piano anticorruzione sono allegate, e ne costituiscono parte integrante, le schede delle Aree di rischio e quello relativo alla sezione Trasparenza.

Allegati

Schede aree di rischio

Il presente Piano anticorruzione è corredato dall'allegato che contiene le schede di rischio le quali riassumono in modo sintetico gli ambiti di rilevazione del rischio all'interno dell'amministrazione del Comune di Trieste. Si inizia con un indice per aree di rischio nel quale vengono elencati i Procedimenti corrispondenti a ciascuna area e le Strutture responsabili.

Di seguito un esempio della tabella dell'indice:

AREA DI RISCHIO	Procedimenti appartenenti all'area di rischio	Struttura responsabile del trattamento del rischio e dell'applicazione nelle figure del Dirigente e delle Posizioni Organizzative delegate
Acquisizione e progressione del personale	Concorsi (Procedure di selezione del personale - Acquisizione risorse)	Servizio Risorse Umane

Segue un secondo indice per struttura responsabile che consente di individuare facilmente quali aree a rischio sono di pertinenza di ciascuna struttura.

La tabella di questo secondo indice riporta dunque le voci predette in ordine invertito rispetto al precedente, di seguito l'esempio :

Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2019 - 2021

Struttura responsabile del trattamento del rischio e dell'applicazione nelle figure del Dirigente e delle Posizioni Organizzative delegate	AREA DI RISCHIO	Procedimenti appartenenti all'area di rischio
Servizio Risorse Umane	Acquisizione e progressione del personale	Concorsi (Procedure di selezione del personale - Acquisizione risorse)

Vi sono infine le schede specifiche relative a ciascuna Area di rischio che riassumono in alto le Strutture responsabili e individuano i processi sensibili che sono le parti e i segmenti delle procedure o attività dell'ente che maggiormente sono soggette ad eventuali rischi, la descrizione puntuale dei diversi rischi in relazione alle diverse situazioni, la valutazione del rischio in una graduazione (basso/medio/alto) ed infine le misure, i protocolli e le procedure per la prevenzione del rischio che corrispondono a tutte le azioni e iniziative da porre in essere per contrastare e prevenire eventuali fenomeni di scorrettezza o illegalità.

Di seguito una tabella esemplificativa delle voci indicate sopra:

Area di rischio: Struttura responsabile:			
Descrizione processi sensibili	Descrizione del rischio	Valutazione del rischio	Misure, protocolli e procedure per la prevenzione
Stesura del bando di selezione e predisposizione del disciplinare d'incarico	Rischio concreto di individuazione di requisiti ad personam, con conseguenze in fase di valutazione	Medio	Adozione di procedure di lavoro definite conosciute da tutti gli interessati con la previsione del controllo da parte del superiore

Trasparenza

L'allegato Trasparenza riporta l'elenco degli obblighi di pubblicazione previsti dal decreto legislativo n. 33/2013 come modificato dal decreto legislativo n. 97/2016, secondo l'ordine stabilito nell'allegato alla norma e alla delibera n. 1310/2016 dell'ANAC che rappresenta anche la struttura in cui deve essere articolata la Sezione Amministrazione Trasparente del Sito Istituzionale di tutti gli enti soggetti a tale obbligo.

La tabella, pertanto, riporta la denominazione del I e del II sottolivello della sottosezione del sito, l'indicazione dei singoli obblighi con la normativa di riferimento, il contenuto specifico, il riferimento normativo della periodicità della pubblicazione o aggiornamento ed infine la struttura a cui compete la pubblicazione dei dati e la responsabilità sulla correttezza degli stessi.

Denominazione sottosezione 2 livello (Tipologie di dati)	Riferimento normativo	Denominazione del singolo obbligo	Contenuti dell'obbligo	Aggiornamento	Struttura il cui dirigente è responsabile per la pubblicazione, elaborazione e trasmissione
Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza	Art. 10, c. 8, lett. a), d.lgs. n. 33/2013	Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT)	Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza e suoi allegati, le misure integrative di prevenzione della corruzione individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2-bis della legge n. 190 del 2012 (link alla sotto-sezione Altri contenuti/Anticorruzione)	Annuale (ex art. 1, c. 8, l. n. 190/2012)	Direzione Generale e Risorse Umane

PREMESSA

La legge n. 190 del 6 novembre 2012 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione” (c.d. Legge anticorruzione) è stata introdotta in Italia primariamente per reprimere l’illegalità nella pubblica amministrazione ma anche per adempiere ad impegni più volte sollecitati dagli organismi internazionali. In particolare viene richiamata la Convenzione contro la corruzione delle Nazioni Unite, adottata dall’Assemblea generale dell’O.N.U. il 31 ottobre 2003 e ratificata con legge 3 agosto 2009, n. 116.

Anche i contenuti e le raccomandazioni raccolti nei Piani Nazionali Anticorruzione (PNA), approvati dall’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) sono strettamente ancorati ad adempimenti internazionali alla cui attuazione l’ordinamento italiano è tenuto come previsto, tra l’altro, dal PNA 2016 che recita: “L’Autorità [...] è chiamata a dare il proprio apporto anche in sede di elaborazione e esecuzione di norme internazionali entro l’ordinamento italiano in coerenza di quanto previsto dall’art. 1, co. 2, lett. a) della l. n. 190/2012”.

L’ANAC partecipa, in questa ottica, alle attività svolte nelle sedi internazionali quali l’ONU, il G20, l’OCSE, il Consiglio d’Europa e l’Unione Europea da cui emergono, a fianco dell’azione repressiva, importanti orientamenti e leve di tipo preventivo della corruzione.

In sintesi, gli obiettivi principali che le organizzazioni sopranazionali, anche europee, si prefiggono di perseguire nell’ambito delle strategie di prevenzione, sono:

- ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione;
- aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione;
- creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

Tra i documenti più recenti richiamati nel PNA 2016 si segnalano, tra gli altri: gli High Level Principles on Beneficial Ownership Transparency (2014), il Piano nazionale italiano sui beneficial ownership del 2015 e in linea con la IV Direttiva antiriciclaggio dell’UE (849/2015) per l’adozione del registro delle imprese. La Direttiva riguarda anche i presidi di prevenzione antiriciclaggio consistenti in misure di adeguata verifica, tracciabilità delle operazioni e di segnalazione di operazioni sospette. Rilevanti risultano anche gli High Level Principles on integrity and security in private sector (2015) sulla trasparenza nel settore privato e gli High Level Principles on integrity in Procurement (2015), nonché il Report3 dell’OCSE in tema sia di rilievo fondamentale, sia di l’intrinseco legame tra settore pubblico e privato. Il PNA 2016 ricorda che nei Paesi OCSE nel 2013 gli appalti pubblici hanno rappresentato il 12% del PIL e il 29% della spesa delle amministrazioni pubbliche.

Anche il Gruppo di lavoro dell’OCSE Working Group on Bribery – competente sulla corruzione nelle operazioni economiche internazionali – ha espresso, in sede di Conferenza Ministeriale (16 marzo 2016) un’importante dichiarazione con specifici riferimenti alla trasparenza dell’azione amministrativa e all’integrità negli appalti pubblici, soprattutto in occasione dei grandi eventi.

Va ricordato, infine, che la Commissione Europea pone una particolare enfasi sul tema della trasparenza ad ogni livello di governo e per tutte le pubbliche amministrazioni. In particolare la Commissione si sofferma sull’esigenza di rendere più trasparenti gli appalti pubblici, prima e dopo l’aggiudicazione, come richiesto peraltro dalle Raccomandazioni del 2013 e del 2014 del Consiglio europeo sul programma nazionale di riforma dell’Italia, anche attraverso l’obbligo per le strutture amministrative di pubblicare online i conti e i bilanci annuali, insieme alla ripartizione dei costi per i contratti pubblici di opere, forniture e servizi e all’apertura del mercato dei servizi pubblici locali.

Anche la Legge anticorruzione, si propone di:

- introdurre nel nostro ordinamento un sistema organico di prevenzione della corruzione;
- valorizzare i principi dello Stato democratico quali:
 - Eguaglianza
 - Trasparenza
 - Fiducia nelle istituzioni
 - Legalità e imparzialità dell'azione degli apparati pubblici.

Destinatario della norma sono tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001.

Da tale quadro ordinamentale discende la redazione dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza da parte degli enti ed organismi pubblici.

PARTE PRIMA

I. OGGETTO

Il presente Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (di seguito Piano anticorruzione) dà attuazione alle disposizioni di cui alla citata legge n. 190/2012 e rappresenta il documento fondamentale per la definizione della strategia di prevenzione dei rischi di corruzione nel Comune di Trieste.

L'alveo normativo in cui si snoda il Piano anticorruzione del Comune di Trieste seguendone le indicazioni è costituito dalla legge n. 190/2012, dalla circolare n. 1/2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica, dal Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici approvato con D.P.R. n. 62 del 16/04/2013, dalle Linee di indirizzo del Comitato interministeriale per la predisposizione del Piano Nazionale Anticorruzione da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica di cui al d.p.c.m. 16 gennaio 2013 e dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Il quadro normativo è stato successivamente aggiornato ai sensi della legge delega 7 agosto 2015, n. 124, in materia di "riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", dalla quale sono scaturite modifiche alle norme in materia di anticorruzione, di disciplina e di trasparenza (decreto legislativo n. 97/2016). Vi è da segnalare in ultimo la legge n. 179 del 30 novembre 2017 in tema di tutela degli autori di segnalazioni. Con riguardo alla materia della trasparenza sono intervenute, inoltre, le determinazioni dell'ANAC n. 1309 e 1310 del 28 dicembre 2016. Un ruolo fondamentale per la stesura del Piano anticorruzione è detenuto, infine, dal Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2015, approvato con la determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015, dal PNA 2016, approvato con determinazione n. 831 del 3 agosto 2016 e aggiornato al 2017 con deliberazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione n. 1208 del 22 novembre 2017.

Con riguardo, in particolare, al conflitto di interessi, è opportuno tenere presenti i seguenti documenti esplicativi emanati da Anac: il Parere del 25.02.2015 da cui è scaturito l'orientamento n. 6/2015; le Linee guida Anac n. 5, di attuazione del d.lgs. n. 50 del 18.04.2016, recanti "Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici", approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 1190 del 16.11.2016 e aggiornate al d.lgs. n. 56 del 19.04.2017 con deliberazione del Consiglio n. 4 del 10.01.2018; la proposta di linee guida ANAC, in consultazione fino al 19 novembre, sull'"Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti

pubblici” che enuclea diverse situazioni sintomatiche e i correttivi per evitare le situazioni di conflitto che ne possono sorgere.

Nella concezione del Piano di Prevenzione della Corruzione permane la caratteristica che identifica l'illegalità dell'agire amministrativo con la strumentalizzazione delle potestà pubblicistiche, e cioè l'esercizio delle potestà pubblicistiche diretto al conseguimento di un fine diverso o estraneo rispetto a quello previsto da norme giuridiche o dalla natura della funzione.

I tratti salienti della corruzione sono stati chiariti in particolare dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nella circolare n. I del 25 gennaio 2013.

Secondo la Presidenza, il concetto di corruzione “deve essere inteso in senso lato, come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si possa riscontrare l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati”.

Quindi le situazioni rilevanti, chiarisce ancora la Presidenza, sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione, 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.

In ordine al concetto di rischio, questo viene comunemente definito come il grado di probabilità che un determinato evento si verifichi e il livello di idoneità di questo evento a compromettere la realizzazione degli obiettivi che un'organizzazione si è data.

Il Piano anticorruzione, dunque, rappresenta lo strumento con il quale l'amministrazione, intervenendo sulla sua peculiare organizzazione, individua le aree a rischio di corruzione all'interno dell'ente valutandone il grado di incidenza, rileva le misure di contrasto già esistenti e quelle da implementare, identifica i responsabili per l'applicazione di ciascuna misura ed i tempi di implementazione.

Il Piano anticorruzione comprende una sezione dedicata alla Trasparenza e il relativo allegato per effetto del decreto legislativo n. 97/2016 che ha stabilito l'unificazione in un unico testo dei due argomenti.

2. ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO ED INTERNO

L'analisi del contesto esterno ha l'obiettivo di evidenziare le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'ente opera da valutare nel processo di gestione del rischio.

Il territorio comunale, collocato in prossimità del confine con la Repubblica di Slovenia e con ampio sbocco sul mare risulta caratterizzato da una tradizionale attività economica, salvo le grandi imprese assicurative, soprattutto di piccola e media imprenditoria.

Lo stesso si configura, inoltre, come un crocevia di notevoli flussi di traffico merci, sia dalle frontiere terrestri sia dal mare nell'ambito dell'area portuale, che possono rendere appetibile e remunerativa la gestione del controllo del traffico di tali merci da parte di organizzazioni criminali e incentivare traffici illeciti qualificando il territorio quale snodo di distribuzione tra l'Est e l'Europa centrale. Dato il notevole sviluppo delle nuove aperture di esercizi di ristorazione, di strutture ricettive e di prossimi centri commerciali va monitorata l'origine degli investimenti connessi all'apertura di nuove attività.

Non risultano evidenziate infiltrazioni stabili di stampo mafioso organizzato in strutture associative tradizionali anche se recenti episodi – peraltro anche citati dal Procuratore generale presso la Corte di Appello di Trieste nel corso della Relazione Annuale – denotano “tentativi di infiltrazione criminale di stampo mafioso, tentativi che si sono fatti più audaci e numerosi in vista di una sostanziale ripresa economica, un forte rilancio turistico e l'avvio di grandi opere infrastrutturali e portuali”; a ciò va

aggiunta la presenza di attività criminose connesse al traffico di stupefacenti, immissione di merci contraffatte perpetrate in particolar modo da gruppi criminali di origine straniera.

Tra i fenomeni che interessano particolarmente la città sotto il punto di vista di un possibile rischio non va dimenticato quello delle “strutture dedicate alla accoglienza”; se con riferimento agli anziani – Trieste è tra le città che ha la più elevata percentuale di anziani – la presenza di convenzioni formali meglio permette un controllo grazie alla stipulazione di formali “convenzioni tra struttura privata e pubblico”, il tema della “accoglienza di stranieri” e di “minori stranieri non accompagnati” in strutture private non sempre stabili e con plurime forme di convenzione, la notevole rotazione all'interno delle stesse non sempre presidabili da parte del Comune, l'inserimento di queste a macchia di leopardo nella città, oltre a creare un potenziale elemento di tensione, risulta interessato da fenomeni di malessere minorile e potenzialmente a rischio per i comportamenti devianti di adolescenti e giovani. Su delega del Sig. Procuratore presso il Tribunale dei Minorenni, la Polizia Locale collaborerà ai controlli amministrativi presso queste strutture site nel territorio comunale.

Lo svincolo, a seguito della sdemanializzazione, dell'area del Porto Vecchio di Trieste costituisce un elemento strategico che sta portando interessi di gruppi di investitori a livello internazionale, con conseguente attrattiva di interesse anche per gli investimenti dell'economia illegale di stampo mafioso. Ed in tal senso la costituzione di una apposita società di sviluppo costituita da soggetti pubblici e che abbia come fine dedicato proprio quello della valorizzazione del sito sarà la soluzione migliore per mettere sotto una lente di ingrandimento tutti gli investimenti e le possibili attività che si ritenesse si realizzare nel sito.

Si evidenzia che tutto il territorio costituisce prevalentemente una zona di transito piuttosto che una meta finale per gli immigrati, utilizzando come punto d'ingresso anche la rotta fornita dal mare oltre ad una sempre più presente provenienza dalla confinante Slovenia. Naturalmente, dato lo scenario internazionale in continuo movimento per quanto concerne il pericolo attentati e visti gli insediamenti industriali che insistono sul territorio triestino, una particolare attenzione va posta anche al pericolo di possibili attentati, anche alla luce di programmati eventi internazionali nei prossimi anni quali ad esempio i Campionati Europei di Calcio Under 21 nel 2019 ed ESOF nel 2020.

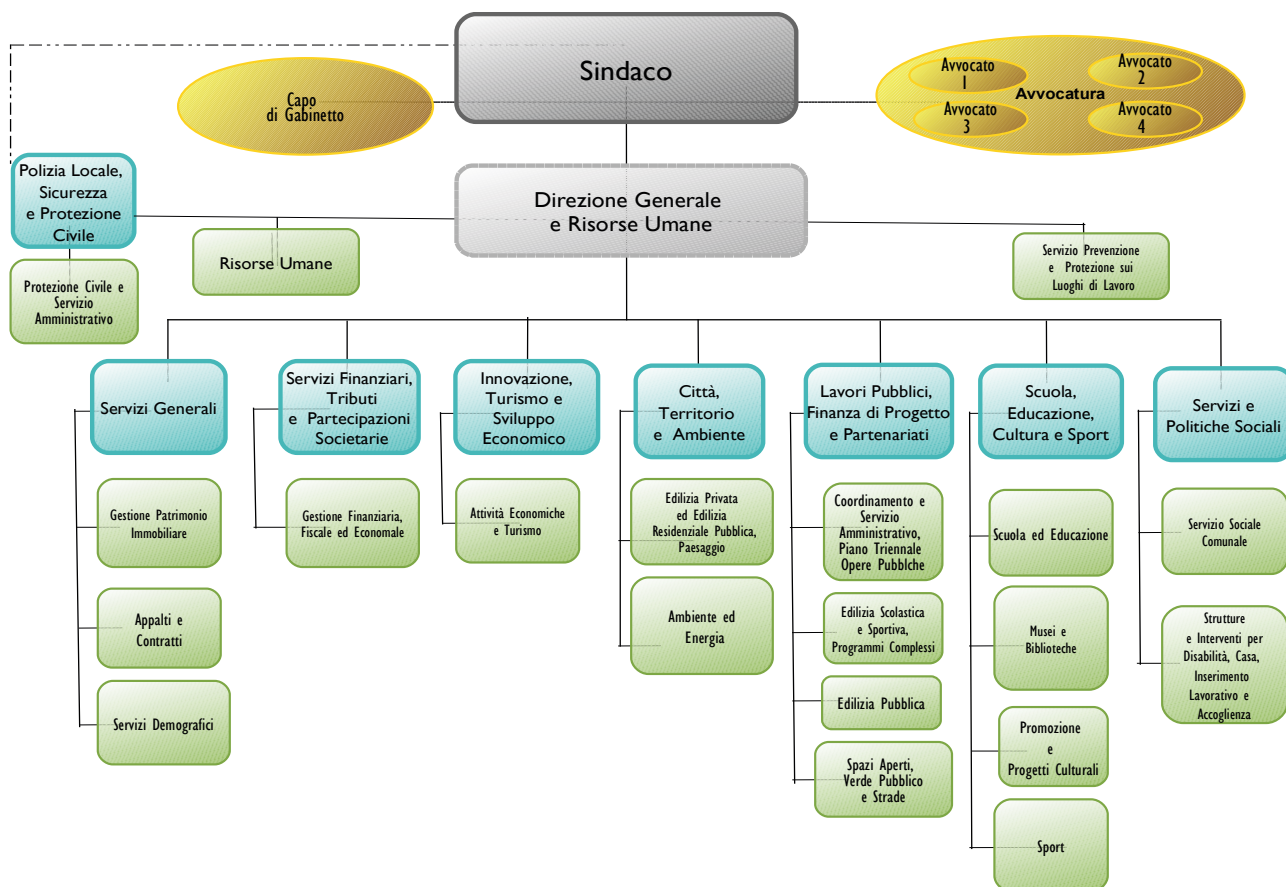
L'analisi del contesto interno riguarda gli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione operativa che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruzione.

La stretto legame tra l'Ufficio Procedimenti Disciplinari e il Responsabile Anticorruzione sta permettendo di avere in tempi brevi una reportistica circa le patologie organizzative e dei comportamenti devianti dei singoli, fatto questo che sta rende possibile all'organizzazione di muoversi celermente per porre in essere comportamenti che, non solo riducano il possibile rischio corruttivo e di cattiva gestione ma che soprattutto si evolvano verso modalità maggiormente orientate a soddisfare le esigenze concrete snellendo il procedimento. La programmata modifica della struttura organizzativa che avverrà nei primi mesi del 2019 risulta fortemente proiettata a centralizzare i punti di contatto del cittadino di fronte a richieste simili sotto un'unica direzione di vertice, nell'ambito della quale vengono gestiti tutti i rapporti con la società Acegas APS Amga, ma nel contempo suddividendo il contatto relativo ai diversi servizi da essa resi nelle strutture comunali di line specializzate nelle rispettive materie. In quest'ottica di particolare attenzione ai luoghi sensibili, infine, le tematiche dei mercati verranno trasferite sotto il coordinamento della Polizia Locale e, sempre dall'inizio del 2019, verrà istituito lo sportello telematico dell'Edilizia Privata che porterà a superare la trattazione delle pratiche suddivise per zone di territorio provvedendo all'assegnazione delle stesse per le istruttorie secondo logiche di casualità.

L'organizzazione dell'ente, rappresentata nell'organigramma riportato di seguito, comprende 28 strutture dirigenziali chiamate a gestire altrettante funzioni e servizi a favore della cittadinanza con un numero complessivo di 2.500 dipendenti circa.

Molte delle predette strutture operano attraverso uffici e/o istituti periferici distribuiti sul territorio.

Di seguito, a fini illustrativi viene rappresentato l'organigramma "macro" della struttura organizzativa.



Procedendo per ordine, avendo come riferimento l'organigramma, si evidenziano le strutture che rivestono carattere di decentramento sul territorio: i distretti della Polizia Locale, i centri civici dei Servizi Demografici, i Mercati, gli Asili Nido, le Scuole dell'Infanzia e i Ricreatori direttamente gestiti dal Comune nonché le scuole statali cui il Comune eroga alcune tipologie di servizi come ad esempio i pasti attraverso una ditta esterna, le istituzioni museali e bibliotecarie, le strutture sportive ed, infine, le Unità Operative Territoriali dell'area del Sociale e le Strutture per anziani e disabili.

Di seguito uno schema riassuntivo delle strutture sul territorio dell'area di influenza del Comune tratto dall'ultimo Documento Unico di Programmazione dell'ente:

Descrizione		Nr.
Strutture	Asili nido a gestione diretta	18
	Asili nido in convenzione	18

Scuole materne statali	30
Scuole materne comunali	29
Scuole elementari	43
Scuole medie	22
Scuole superiori	18
Università	1
Biblioteche/centri di lettura	4
Centri ricreativi	14
Strutture residenziali per anziani	2
Altre strutture: CAD	1
Altre strutture: centri diurni	1
Strutture assistenziali per disabili	18
Strutture assistenziali in convenzione per stranieri	14
Impianti sportivi	49

La notevole distribuzione dell'attività operativa dell'ente sul territorio fa emergere l'esigenza di creare maggiori punti di coinvolgimento e contatto con le strutture periferiche che possono risentire della lontananza dal luogo delle decisioni e delle informazioni, attraverso misure che per la loro caratteristica di generalità saranno illustrate nella "parte seconda (gestione del rischio)", capitolo 9.2 "trattamento del rischio", sezione seconda, lettera B "le ulteriori misure di carattere generale", quarto paragrafo.

Particolare attenzione merita il contesto dei servizi scolastici ed educativi di questa città. Più di un terzo dei dipendenti è, infatti, allocato all'interno di questi servizi e dislocato in circa 70 strutture comunali che coprono l'intero territorio comunale. La presenza di un numero di scuole dell'infanzia comunali pari a quelle statali, il numero degli asili nido e l'esperienza dei ricreatori comunali – unica in Italia - genera una complessità gestionale ed una criticità organizzativa che ha poche esperienze di confronto. Per questo motivo la gestione, delle lavoratrici e dei lavoratori assenti a causa di malattie o di eventi non programmati e l'obbligo della immediatezza nella sostituzione in considerazione dei contesti serviti abbisogna di una attenzione dedicata che deve tener conto della velocità di risposta e del rispetto delle regole anche attraverso la recente introduzione di un sistema di autorizzazione/controllo informatizzato - SSD - che favorisce una modalità più rapida e puntuale.

Inoltre per quanto riguarda la gestione del personale, l'introduzione di nuovi istituti contrattuali con il contratto collettivo di comparto del personale non dirigente, sottoscritto il giorno 15.10.2018, i quali prevedono anche un monte orario per i permessi retribuiti per l'espletamento di visite, terapie, prestazioni specialistiche o esami diagnostici comporterà un ulteriore controllo del rispetto di quanto previsto. A questo si aggiunga una nuova regolamentazione sugli orari di lavoro che cerca di mettere ordine rispetto alla frammentaria precedente situazione.

Infine, il tema delle scuole medie superiori che in questa Regione, causa la soppressione delle Province, è stato attribuito ad un organismo intermedio – UTI – ma che, in considerazione del fatto che tutti questi Istituti risiedono nella città capoluogo, a breve vedrà una trasmigrazione di competenze dalla UTI giuliana al Comune di Trieste. Questo fatto porterà le strutture educative e scolastiche di competenza del Comune a 179 ed una utenza servita a quasi 20.000 in età compresa tra gli 0 e i 20 anni con scenari organizzativi da studiare in modo attento e puntuale.

Monitoraggio 2018

Il monitoraggio sull'attuazione, da parte delle strutture, delle misure previste nel Piano 2018-2020 si è svolto per la prima volta con cadenza semestrale, attraverso un'apposita check list che comprende anche i quesiti della scheda predisposta da ANAC con riferimento alla relazione annuale del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Il controllo ha dato esito positivo su gran parte delle misure previste, in particolare è stato dato atto della situazione dell'aggiornamento dei regolamenti dell'ente che costituisce il contenuto della misura di contrasto generale tesa alla riduzione degli ambiti discrezionali e alla parità di trattamento delle fattispecie, più avanti prevista.

In questo senso, sono stati aggiornati il regolamento sull'occupazione del suolo pubblico, il regolamento delle scuole dell'infanzia comunali e il regolamento di polizia urbana, adeguandolo alle norme nazionali in materia di sicurezza delle città e sono state recepite e comunicate al personale operante altre comunicazioni pervenute dalle aree comunali competenti in merito a modifiche o aggiornamenti dei regolamenti da queste emessi.

Inoltre, sono in corso i procedimenti di revisione dei regolamenti dei servizi demografici e dell'immobiliare.

In relazione all'applicazione della regolamentazione sui controlli Isee, le aree principalmente coinvolte dalla fattispecie hanno approvato i piani di controllo come previsto dal regolamento.

Infine si è rilevato che l'aggiornamento continuo del Regolamento contratti trova un rallentamento dalla ininterrotta emanazione delle Linee Guida e dei DM attuativi previsti dal Codice Contratti nonché del ritardo nell'avvio degli applicativi informatici statali.

Per quanto riguarda il monitoraggio dei tempi procedurali non si sono rilevati scostamenti.

Su alcune misure sono state descritte diverse modalità di attuazione (es. discrezionalità, rotazione, doveri costituzionali) ed in qualche caso richieste modalità di attuazione delle stesse in forma accentrata come per esempio a proposito della *“verifica di eventuali relazioni di parentela o affinità tra i titolari, gli amministratori e i soci, i dipendenti, i soggetti terzi e i dirigenti e dipendenti del comune”*, prevista dalla Legge anticorruzione e ripresa nel paragrafo 11 terzo capoverso, quinto alinea del piano triennale del 2018.

Quest'ultima è stata declinata nel presente piano 2019 in modo da poterla attuare in maniera unitaria nell'ente e riportata pertanto quindi nel capitolo dedicato alle misure generali.

L'esperienza del controllo semestrale ha favorito la partecipazione delle strutture in forma attiva con delle proposte di modifica come ad esempio quella dell'area Città Territorio e Ambiente che ratte le materie relative all'urbanistica consistente nell'istituzione di una cassetta anche informatica dove depositare segnalazioni specificatamente legate a possibili fenomeni corruttivi, quell'dall'Area Turismo e Sviluppo Economico relativa ai meccanismi di prevenzione inerenti l'utilizzo irregolare di frodi, tramite la previsione di una misura che preveda l'inserimento, nei bandi per la concessione di contributi collegati all'avvio di una nuova impresa, di indicatori di avvio effettivo dell'attività legati a parametri quali fatturato/numero clienti ecc. al fine di evitare che i semplici adempimenti formali di avvio di un'attività possano costituire titolo per la corresponsione del contributo, o con delle proposte per semplificare ed eliminare alcune delle misure facoltative previste nel piano o monitoraggi delle stesse al fine di evitare *l'iper regolamentazione* da esse ingenerata, lamentandone *l'insostenibilità, l'inefficacia o l'inflazione*.

In effetti anche in virtù del principio ribadito da Anac secondo cui le misure devono essere sostenibili ed efficaci si è proposto per rimodulare le misure di carattere generale a suo tempo introdotte nei piani dell'ente per dare alle stesse maggiore oggettività e concretezza nella

realizzazione, stabilendone per ciascuna obiettivi misurabili e adeguati rispetto alla maturità raggiunta dall'ente sul fronte dell'anticorruzione, come riportato nei paragrafi ed esse dedicati.

3. PREDISPOSIZIONE DEL PIANO ANTICORRUZIONE

La legge n. 190/2012 e il decreto legislativo n. 33/2013, come modificati dal decreto legislativo n. 97/2016, prevedono espressamente che il Piano soddisfi le seguenti esigenze:

- individuare le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, anche ulteriori rispetto a quelle indicate nel Piano Nazionale Anticorruzione, e le relative misure di contrasto;
- prevedere, per le attività sopra nominate, meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- prevedere obblighi di informazione, con particolare riguardo alle attività più a rischio, nei confronti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza;
- definire le modalità di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- definire le modalità di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere;
- individuare gli specifici obblighi di trasparenza e gli eventuali ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge indicando anche la catena della responsabilità della pubblicazione;

e che sia strutturato in modo tale da:

- valutare il livello di esposizione delle strutture organizzative al rischio di corruzione;
- indicare gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio;
- individuare procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione.

In questa prospettiva, quindi il Piano anticorruzione può legittimamente annoverarsi tra gli strumenti di risk management.

Come rimarcato anche nel PNA la predisposizione del presente Piano deve rispondere alla finalità concreta di perseguire i risultati insiti nelle misure individuate per la prevenzione, le quali costituiscono il momento centrale dell'elaborazione e, in progressivo adeguamento agli approfondimenti posti in essere anno per anno dal PNA, devono essere integrate o implementate con riferimento alle aree particolarmente esposte a fenomeni di corruzione. In particolare l'ultimo aggiornamento del PNA non ha indicato particolari aree di rischio ma ha fornito indicazioni operative sulle criticità trasversali, quali ad esempio sul mancato coordinamento tra i diversi strumenti di programmazione (obiettivi strategici e operativi del piano della performance e piano anticorruzione) e emerse dal monitoraggio effettuato sui piani anticorruzione degli enti, in ordine alle quali non sussistono evidenze applicabili al piano del Comune Trieste.

La realizzazione del Piano anticorruzione si combina in modo strettamente sinergico con i seguenti fondamentali documenti:

- il Codice di comportamento aziendale, che integra e specifica il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici approvato con D.P.R. n. 62 del 16.04.2013;
- il Regolamento per l'effettuazione dei controlli interni;

- il Piano di auditing - controlli interni;
- il Regolamento per la concessione dei contributi e delle provvidenze economiche;
- il Regolamento sul procedimento amministrativo;
- la l. n.39/2013 (incompatibilità e inconfiribilità);
- il ciclo di gestione della prestazione;
- il Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio ai sensi dell'art. 47 del d.lgs n. 33 del 14.03.2013 approvato con provvedimento dell'ANAC di data 15.07.2015 e diffuso tra gli organi dell'ente.
- Il nuovo codice della privacy modificato con il decreto legislativo n. 101 del 18.08.2018 che prevede l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento UE 2016/679

Il metodo di elaborazione del presente Piano è stato affrontato nel Comune di Trieste con riferimento alle seguenti due fasi sostanziali:

- a) la mappatura del rischio distinta nei seguenti momenti:
- individuazione delle aree di rischio e dei processi sensibili;
 - analisi e valutazione del rischio;

b) il trattamento del rischio.

Poiché il metodo seguito si è rivelato efficace, in quanto fin dall'inizio è stato impostato basandosi sulla realtà organizzativa del Comune di Trieste, esso mantiene la sua validità anche nella esplicazione dei contenuti relativi alle diverse misure preventive, salve le necessità di aggiornamento indicate nel paragrafo successivo.

Infine, in un ottica di semplificazione e razionalizzazione, si ribadisce l'adattamento di misure omogenee per i casi simili, come viene suggerito anche dall'ultimo PNA, attraverso l'utilizzo di misure facoltative di carattere generale originate dalla sintesi di fattispecie diverse.

4. APPROVAZIONE ED EVOLUZIONE DINAMICA DEL PIANO E AGGIORNAMENTO DEI CONTENUTI

Il primo Piano anticorruzione per il triennio 2014-2016 è stato approvato in data 31.01.2014 con deliberazione giunta n. 32/2014, su proposta del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza. I successivi aggiornamenti sono stati approvati con deliberazione giunta n. 383 del 14.09.2015, con deliberazione giunta n. 412 del 12.09.2016, con deliberazione giunta n. 107 del 30.03.2017 e con deliberazione giunta n. 29 del 29.01.2018.

Anche il presente aggiornamento viene approvato, su proposta del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, dalla Giunta comunale con deliberazione.

Entro il 31 gennaio di ogni anno, di norma, sarà approvato l'aggiornamento del Piano anticorruzione prendendo a riferimento il triennio successivo a scorrimento.

Eventuali modifiche che si renderanno opportune e/o necessarie nel caso in cui il Piano, nella sua formulazione, si rivelasse inadeguato a garantire l'efficace prevenzione o qualora intervenissero variazioni normative, saranno approvate tempestivamente dalla Giunta comunale con propria deliberazione, su proposta del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

Dopo l'approvazione del primo piano (31.01.2014) e l'aggiornamento dello stesso del 2015, che ne ha razionalizzato la struttura, e quello del 2016, che ha approfondito alcuni contenuti sulla base dei suggerimenti forniti dalla determinazione n. 12/2015 dell'ANAC, come ad esempio il contesto

esterno/interno, e il ruolo degli organi politici, quello del 2017 è stato deputato al recepimento degli indirizzi indicati dalla delibera n. 831/2016 di approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione 2016, in particolare con riferimento al rafforzamento del ruolo del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, al maggiore coinvolgimento dell'Organismo Indipendente di Valutazione nel rafforzamento del raccordo tra le "misure anticorruptive" e le misure di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e della performance degli uffici e dei funzionari pubblici, al settore del governo del territorio, aggiornando in particolar modo le relative schede di rischio.

Il Piano del 2018 ha introdotto una periodicità semestrale nel monitoraggio dell'attuazione delle misure del piano al fine di poterne valutare anticipatamente la sostenibilità e gli eventuali correttivi

In effetti l'analisi dei risultati di tale monitoraggio ha consentito di evolvere gli interventi di contrasto della corruzione in termini di maggiore misurabilità, per cui il presente piano 2019 compie un ulteriore passo avanti nel prevedere gli obiettivi collegati a ciascuna delle misure generali facoltative, come riportato nei rispettivi paragrafi.

Mentre nel piano 2018 si è proceduto ad eliminare dal novero delle aree mappate a rischio quella relativa all'azione disciplinare in quanto i relativi procedimenti costituiscono di per sé oggetto di stringenti controlli e monitoraggi da parte della Funzione Pubblica, il presente piano mantiene tutte le altre aree di rischio individuate dal Comune oltre a quelle obbligatorie, salvo le necessarie modifiche e aggiornamenti, come esplicitato nel paragrafo 9. "Individuazione delle aree di rischio e dei processi sensibili" e riportato nelle singole schede.

5. IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

Si conferma che il ruolo di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (di seguito "Responsabile") è stato affidato alla figura apicale del Segretario Direttore Generale, secondo quanto previsto dall' art 1, comma 7, della legge n. 190/2012, come recato nell'atto di nomina del Sindaco prot. corr. n. B - 13/7 - 5/1 - 2016 (3266/2016) del 29.07.2016, quale figura imparziale nello svolgimento dei suoi compiti e dotata di un potere sovraordinato sull'ente.

Il Responsabile provvede a:

- elaborare la proposta di piano della prevenzione, che deve essere adottato dall'organo di indirizzo di ciascuna amministrazione (art. 1, comma 8 della Legge anticorruzione);
- definire procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione (art. 1, comma 8);
- verificare l'efficace attuazione del piano e la sua idoneità (art. 1, comma 10, lett. a);
- proporre modifiche al piano in caso di accertamento di significative violazioni di mutamenti dell'organizzazione (art. 1, comma 10, lett. a);
- verificare l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione, secondo la metodologia sotto riportata (art. 1, comma 10, lett. b);
- individuare il personale da inserire nei percorsi di formazione sui temi dell'etica e della legalità (art. 1, comma 10, lett. c);

I compiti attribuiti al Responsabile non sono delegabili, se non in caso di straordinarie e motivate necessità, riconducibili a situazioni eccezionali, mantenendosi comunque ferma nel delegante la responsabilità non solo *in vigilando* ma anche *in eligendo*.

Nei piani precedenti la figura del gestore dell'antiriciclaggio di cui al decreto del Ministero dell'Interno del 26 settembre 2015 era stata considerata assimilabile alle funzioni del Responsabile della prevenzione della Corruzione.

A seguito dell'emanazione in data 23.04.2018 da parte l'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) per l'Italia, organismo indipendente nella lotta al terrorismo e riciclaggio, delle "Istruzioni sulle comunicazioni di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette da parte degli uffici delle pubbliche amministrazioni", il "Responsabile Anticorruzione del Comune", in data 15.06.2018, ha comunicato tali istruzioni, in calce alle quali sono elencati degli indicatori dai quali si possano inferire tali sospetti nello svolgimento dell'attività amministrativa, ai direttori delle strutture che costituiscono gli ambiti (lavori pubblici, gare e appalti, settore immobiliare e commercio) in cui con maggior probabilità ci si può imbattere in queste operazioni, al fine di elevare il livello dell'attenzione ed, eventualmente, informare lo stesso Responsabile in ordine a ogni possibile situazione nella quale si reputi possa emergere un qualsiasi fumus.

6. AZIONI DI SENSIBILIZZAZIONE E RAPPORTO CON LA SOCIETA' CIVILE

Per il miglior conseguimento dei compiti previsti, la proposta di Piano anticorruzione viene presentata in avviso pubblico e inviata alle associazioni dei consumatori e degli utenti, alle organizzazioni sindacali, al Comitato Unico di Garanzia, alla Commissione Pari Opportunità, al Presidente del Consiglio Comunale, ai Consiglieri, ai Presidenti delle Circoscrizioni e agli Assessori e viene pubblicato inoltre sulla rete intranet, con possibilità di presentare osservazioni.

Le osservazioni vengono valutate ai fini della definitiva formulazione o aggiornamento del presente Piano.

In prossimità della consultazione pubblica del presente piano 2019 è stata indetta, in data 18.12.2018, una giornata della trasparenza davanti alla cittadinanza orientata a una lettura coordinata delle norme e degli interventi in tema di anticorruzione, trasparenza e privacy anche rispetto alla giurisprudenza della corte dei conti in materia.

7. L'ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE (OIV)

L'OIV riveste un ruolo importante nel sistema di gestione della performance e della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni, svolgendo i compiti previsti dall'art. 42 della legge regionale n. 18/2016 che corrisponde nei contenuti a quanto previsto anche dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, modificato con il decreto legislativo n. 74 del 25.05.2017, tra cui il monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, trasparenza e integrità, dei controlli interni, la promozione e l'attestazione dell'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità di cui alle vigenti disposizioni.

Le norme sull'anticorruzione e la trasparenza, comprese le linee guida dell'ANAC in materia, attribuiscono a tale figura il compito di:

- partecipare al processo di gestione del rischio;
- verificare che nella misurazione e valutazione della performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza;
- verificare, in particolare, la coerenza tra gli obiettivi relativi all'attuazione e alla promozione della trasparenza e all'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e quelli indicati nei documenti di programmazione strategico-gestionale;

- verificare i contenuti della Relazione annuale sull'attuazione della prevenzione della corruzione in relazione agli obiettivi connessi;
- utilizzare, quindi, i dati e le informazioni relativi all'attuazione delle misure del Piano anticorruzione e degli obblighi di pubblicità e trasparenza ai fini della valutazione della performance individuale e, d'intesa con il Responsabile, ne attesta l'assolvimento;
- esprimere parere obbligatorio sul codice di comportamento che ogni amministrazione adotta ai sensi dell'art. 54, comma 5, del d.lgs n. 165/2001 come modificato dall'art. 1, comma 44, della l. n. 190/2012, e sui relativi aggiornamenti periodici;
- ricevere i dati del monitoraggio annuale sull'attuazione dei codici di comportamento previsto dall'art. 15, 3° comma, del D.P.R. n. 62/2013 al fine del controllo sull'attuazione e sul rispetto dei codici da parte dei dirigenti di cui tener conto in sede di formulazione della proposta di valutazione annuale.

Come previsto dall'articolo 1, comma 8-bis, della l. n. 190/2012 come modificata dal d.lgs. n. 97/2016, che ha rafforzato le funzioni già affidate agli OIV in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, anche in una logica di coordinamento con il RPCT e di relazione con l'ANAC, per lo svolgimento dei suoi compiti può chiedere informazioni al Responsabile ed effettuare audizioni di dipendenti e, se richiesto, riferisce all'ANAC sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

La connessione fra gli obiettivi di performance e le misure di trasparenza ha trovato inoltre conferma nell'art. 10, comma 3, del d.lgs n. 33/2013 come modificato dal d.lgs n. 97/2016, ove si è affermato che la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione, in ordine al quale si veda il paragrafo relativo all'attuazione del Piano.

8. ALTRI SOGGETTI CHE CONCORRONO ALLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

STRUTTURA ORGANIZZATIVA DI SUPPORTO

L'attività del Responsabile è supportata da un ufficio di staff tra le cui competenze rientrano anche quelle relative alla gestione della trasparenza, dell'organizzazione e di segreteria dell'Organismo Indipendente di Valutazione.

TUTTI I DIRIGENTI

L'attività del Responsabile è affiancata da quella di tutti i dirigenti, i quali partecipano attivamente all'elaborazione del Piano anticorruzione.

In particolare il comma 1 dell'articolo 16 del d.lgs n. 165/2001 prevede che i dirigenti:

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

Quindi i dirigenti partecipano all'attività di gestione del rischio, di proposta, di monitoraggio e di controllo.

Attuano le misure di prevenzione del rischio e le disposizioni concernenti gli obblighi di trasparenza, collaborano attivamente con il Responsabile per l'assolvimento degli obblighi di pubblicità e trasparenza, e rispettano e attuano le direttive da questi emanate, collaborano con i soggetti e le strutture interessate per la corretta attuazione e l'efficace funzionamento del sistema integrato dei controlli interni.

IL DIRIGENTE DEL PERSONALE

Garantisce l'effettiva rotazione del personale nelle strutture a più elevato rischio di corruzione e collabora con il Responsabile nell'individuazione del personale da inserire negli specifici programmi di formazione.

IL RESPONSABILE DELLA RETE CIVICA

Individuato nel direttore dell'Area Innovazione, Turismo e Sviluppo Economico, coadiuva il Responsabile nello svolgimento dei suoi compiti e delle sue attività e garantisce, anche per il tramite della società strumentale in house TCD – Trieste Città Digitale s.r.l., il regolare e corretto funzionamento della rete civica, nonché la sua accessibilità e sicurezza.

L'UFFICIO PROCEDIMENTI DISCIPLINARI (UPD)

L'Ufficio Procedimenti Disciplinari riveste un ruolo primario nel contrasto e nella prevenzione dei fenomeni di illecito all'interno dell'ente.

Oltre all'attività connessa a violazioni di natura strettamente disciplinare posta in essere da dipendenti o dirigenti, provvede ad inoltrare tempestiva denuncia all'autorità giudiziaria penale o segnalazione alla corte dei conti per le rispettive competenze laddove il dirigente, tenuto a un tanto ai sensi dell'art.13, 8° comma, del DPR n. 16/2013, non abbia già provveduto, collaborando, ove richiesto, con gli organismi di polizia giudiziaria.

Fornisce supporto e consulenza giuridica ai dirigenti in materia disciplinare, in particolare per quanto attiene alle procedure di loro competenza previste dall'art. 55-quater del d.lgs. 165/2001 nel caso che i dipendenti vengano colti in flagranza, ovvero mediante strumenti di sorveglianza o registrazione degli accessi, all'atto di porre in essere una condotta configurabile quale falsa attestazione della presenza in servizio.

Provvede puntualmente, entro il termine di venti giorni dalla loro adozione, alle comunicazioni di avvio e conclusione di ogni procedimento disciplinare nonché degli eventuali provvedimenti di sospensione cautelare dei dipendenti all'Ispettorato per la Funzione Pubblica, come previsto dall'art. 55-bis del succitato d.lgs. 165/2001.

Monitora e riferisce, infine, al Responsabile su tutte le situazioni di criticità nella gestione della responsabilità disciplinare dei dipendenti da parte dei dirigenti ai fini dell'azione disciplinare nei confronti degli stessi e/o dell'attivazione delle conseguenze sulla responsabilità dirigenziale ai fini della valutazione della performance, individuale e organizzativa.

L'Ufficio Procedimenti Disciplinari opera anche in raccordo con il Responsabile di cui all'art. 1, comma 7, della l. n.190/2012 ai fini dello svolgimento delle attività previste dall'art.15, commi 1, 2 e 3 del D.P.R. n. 62/2013 in materia di:

- Attività di vigilanza e monitoraggio sull'applicazione dei Codici di comportamento dei dipendenti pubblici, in raccordo con i dirigenti responsabili di ciascuna struttura e le strutture di controllo interno, in particolare per quanto attiene al controllo delle attività extralavorative e al controllo delle presenze e dei permessi;
- Raccolta delle condotte illecite accertate e sanzionate - assicurando in ogni fase del procedimento le garanzie di cui all'art. 54 bis del d.lgs n. 165/2001 - anche al fine della rilevazione dei dati da fornire annualmente all'Autorità Nazionale Anticorruzione e all'Organismo Indipendente di Valutazione, chiamato a svolgere sull'applicazione dei Codici di comportamento un'attività di supervisione;
- Raccolta delle segnalazioni di violazione dei codici di comportamento e comunicazione al R,P,C,T, (art.14 del Codice di comportamento aziendale);
- Pubblicazione periodica di casi esemplificativi anonimi, tratti dall'esperienza concreta dell'amministrazione, in cui si prospetta il comportamento non adeguato che ha realizzato l'illecito disciplinare, come previsto dall'all. 4 al PNA;
- Collaborazione all'elaborazione delle periodiche proposte di aggiornamento del Codice di comportamento aziendale da sottoporre alla Giunta comunale.

Per il migliore espletamento delle proprie funzioni al responsabile dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari potranno essere fornite le credenziali di accesso al sistema di gestione delle presenze, al sistema di gestione dei certificati medici, all'anagrafe comunale, al sistema di gestione SIATEL (agenzia delle entrate) e alla Banca dati Telemaco (registro delle imprese).

IL PERSONALE DIPENDENTE

Tutti i dipendenti e i dirigenti partecipano al processo di gestione del rischio, prestando la loro collaborazione al Responsabile con le seguenti azioni:

- intervenire con proposte nel corso di elaborazione del Piano anticorruzione;
- rispettare puntualmente le disposizioni del piano, anche in virtù degli obblighi di lealtà e diligenza che derivano dal rapporto di lavoro instaurato con il Comune di Trieste mettendo in atto le misure di prevenzione previste dal piano;
- segnalare in particolare le situazioni di conflitto di interessi, anche potenziale, che li riguardi;
- segnalare con le modalità inserite nel sito istituzionale dell'ente e nell'intranet comunale le situazioni di illecito di cui siano venuti a conoscenza come anche previsto dall'articolo 7 del Codice di comportamento aziendale, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria nei casi previsti dal codice penale (art. 8 del D.P.R. n. 62/2013).

La diffusione dei contenuti del Piano anticorruzione nelle strutture dell'amministrazione verrà curata con caratteristiche di capillarità ed ogni dipendente dovrà rendersi parte attiva nella conoscenza e nell'approfondimento in proporzione al ruolo e al profilo rivestito.

La violazione del Piano anticorruzione è fonte di responsabilità disciplinare.

La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità penale, civile, amministrativa e contabile quando le responsabilità siano collegate alla violazione di corrispondenti doveri, obblighi, leggi e regolamenti.

I COLLABORATORI A QUALSIASI TITOLO

I collaboratori osservano le misure contenute nel Piano e segnalano al Responsabile le situazioni di illecito nell'Amministrazione di cui siano venuti a conoscenza nello svolgimento dei compiti assegnati.

Per collaboratori si intendono coloro che non possono essere ricompresi fra i dipendenti ma che pure svolgono la propria attività professionale nel contesto dei servizi comunali, ossia ai consulenti con qualsivoglia tipologia di contratto o incarico, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione, agli stagisti, ai lavoratori socialmente utili.

PARTE SECONDA (GESTIONE DEL RISCHIO)

9. INDIVIDUAZIONE DELLE AREE DI RISCHIO E DEI PROCESSI SENSIBILI

L'individuazione delle aree di rischio ha lo scopo di consentire la determinazione delle aree più sensibili, per cui è necessario mantenere un elevato livello di attenzione ove le misure di prevenzione sono già attivate in modo ottimale, o implementarle laddove siano imperfette.

L'articolo 1, comma 16, della l. n. 190/2012 ha individuato le aree di rischio comuni a tutte le pubbliche amministrazioni, che si riferiscono ai procedimenti di:

- a) autorizzazione o concessione;
- b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori servizi e forniture, di cui al d.lgs n.50/2016 (ex d.lgs n.163/2006);
- c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- d) concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e progressioni di carriera di cui all'art. 24 del d.lgs n. 150/2009.

Ulteriori aree di rischio per il Comune di Trieste sono state individuate, già nel primo Piano anticorruzione, attraverso un lavoro di analisi dei procedimenti svolto dai dirigenti e sulla base delle esperienze maturate e dell'organizzazione dell'ente raccolte dal Responsabile.

In sede di aggiornamento 2015-2017 sono state riformulate le aree di rischio obbligatorie comprese le misure specifiche e si è proceduto a seguito di una mappatura dei procedimenti all'individuazione di ambiti non espressamente trattati precedentemente, sulla scorta di quanto previsto dal PNA, nonché alla precisazione dei processi sensibili e all'aggiornamento delle misure di contrasto anche a seguito dell'esperienza maturata.

Nell'aggiornamento 2016-2018 è stata invece affrontata la riformulazione delle aree di rischio dei contratti pubblici relativa agli appalti, ai contratti e all'esecuzione degli stessi, sulla scorta di quanto previsto dal PNA del 28 ottobre 2015 e, con la collaborazione delle strutture, con riguardo alla precisazione dei processi sensibili e all'aggiornamento delle misure di contrasto tenendo conto anche dell'evoluzione della realtà del Comune di Trieste.

Al fine di creare le migliori condizioni per la prevenzione del rischio in materia di appalti e contratti sono stati messi a punto per il Piano della Prestazione del Piano Esecutivo di gestione 2017-2019 specifici indicatori formulati sulla base dei suggerimenti del PNA 2015.

Nel 2017, inoltre, come già anticipato nel capitolo n. 4 "Approvazione ed evoluzione dinamica del Piano e aggiornamento dei contenuti", si sono approfondite e modificate le schede relative alle

aree di rischio "Pianificazione", "Autorizzazioni/concessioni" e "Attività sanzionatorie", sempre con la collaborazione delle strutture direttamente coinvolte nella loro gestione, seguendo le indicazioni contenute nel PNA 2016 e adeguandole naturalmente alla realtà locale.

L'aggiornamento 2018-2020 ha visto l'eliminazione della scheda di rischio relativa ai "Procedimenti disciplinari" e l'aggiornamento di tutte le schede di rischio in relazione ai mutamenti della struttura organizzativa dell'ente.

L'aggiornamento attuale vede la modifica delle schede "Controlli sui beneficiari (dei servizi educativi)" e "Controllo appalto mense scolastiche".

9.1. ANALISI E GRADUAZIONE DEI RISCHI

Anche la valutazione dei rischi è stata svolta attraverso un lavoro congiunto che ha visto tutti i direttori delle direzioni analizzare le attività svolte dall'amministrazione, anche alla luce di esperienze negative vissute dal Comune di Trieste nei tempi recenti.

Sono stati esaminati i procedimenti nelle diverse fasi dell'iniziativa, dell'istruttoria, dell'adozione dell'atto finale, anche per individuare la maggiore esposizione da parte dei soggetti responsabili.

Graduazione del rischio

In sede di approvazione del Piano 2015, su suggerimento dell'OIV e con un gruppo interno di lavoro dedicato partendo dal metodo di cui all'allegato 5 del PNA, opportunamente rivisitato in chiave critica per adattarlo alle realtà operativa, organizzativa e ambientale dettate dalle dimensioni del Comune di Trieste si è approvato un metodo di graduazione del rischio utilizzato dai dirigenti per proporre le graduazioni relative alle varie aree di rischio come percepite in ciascuna struttura.

Il metodo e le sue risultanze sono riportati, il primo, in calce al presente piano e, le seconde, all'interno dell'allegato relativo alle single schede relative alle aree di rischio, offrendo la possibilità di correlare le misure per la prevenzione dei rischi specifici in maniera più puntuale rispetto alla gravità del rischio.

Una siffatta rappresentazione del rischio costituisce importante punto di partenza per la definizione delle priorità e la programmazione temporale degli interventi di prevenzione e protezione da adottare.

Quello che sta emergendo dopo un iniziale (nel primo piano anticorruzione) appiattimento sul livello di rischio basso è un'omologazione sul livello di rischio "medio". Ciò suggerisce che con il prossimo piano o con un aggiornamento del presente potranno essere riviste le graduazioni evitando i giudizi per fascia ed operando invece una ricognizione degli effettivi valori numerici risultati dall'applicazione delle formule del metodo presso le varie strutture. L'operazione richiede un tempo dedicato e sarà attivata in occasione di una prossima riorganizzazione che potrà far emergere la necessità di un aggiornamento del piano nel suo complesso.

Analisi dei rischi

Nell'ambito dell'analisi effettuata sui rischi e sui processi sensibili mappati si è avuto modo di rilevare diversi processi sensibili comuni a quasi tutte le procedure che prevedevano a loro volta come misura di contrasto le medesime azioni di carattere generale.

Più specificamente i processi sensibili comuni, quali segmenti di istruttoria o atti endoprocedimentali, sono stati individuati nelle:

- dichiarazioni sostitutive e autocertificazioni, presenti in numerosi procedimenti e necessari per l'accesso a diversi servizi, soprattutto se a condizioni agevolate;
- fase di pubblicazione e trasparenza prevista ormai per una serie numerosa di atti;
- delicatezza della fase motivazionale nei provvedimenti;
- conoscenza delle procedure di lavoro e standard della procedura;
- fasi successive all'adozione dei provvedimenti.

Per dare risposta a questi temi comuni si erano previste nelle singole schede delle aree di rischio le seguenti misure:

- attivazione di controlli (anche a campione) ad es. sulle autodichiarazioni e sui modelli ISEE;
- rispetto degli obblighi di trasparenza/pubblicità dell'attività svolta;
- attività formative per il personale coinvolto;
- rispetto delle norme e/o dei regolamenti ove esistenti;
- astensione individuale in caso di conflitto d'interessi;
- registrazione/evidenza degli esiti dei controlli effettuati;
- necessità della motivazione chiara, precisa e completa in tutti i provvedimenti;
- necessità di disporre di procedure definite;
- controlli interni di regolarità amministrativa.

Le stesse possono definirsi meglio come misure di carattere generale e nell'ambito di questa categoria, nel capitolo seguente, verrà illustrato come le stesse, unitamente alle altre previste, vengano utilizzate per consentire lo sviluppo di processi lavorativi corretti e la minimizzazione dei rischi.

9.2 TRATTAMENTO DEL RISCHIO

SEZIONE PRIMA

LA MISURA DELLA TRASPARENZA

Nel Programma di mandato la Trasparenza è intesa come il modo in cui “il Comune si rende disponibile ad essere osservato dai suoi cittadini” per costituire una sorta di “interfaccia funzionale e trasparente al servizio degli stessi”. Il Comune deve diventare una “casa di vetro” dove la “Trasparenza di gestione e l'accesso agli atti del comune deve essere garantito ai cittadini”

Rete Civica: Sezione “Amministrazione Trasparente”

Nella sezione sono inseriti i dati, i documenti e le informazioni la cui pubblicazione risulta obbligatoria per previsione normativa o quelli individuati autonomamente dall'ente in ordine a contenuti ritenuti meritevoli di attenzione.

Il compendio dei dati da pubblicare, aggiornato secondo quanto previsto anche dalle modifiche al d.lgs n. 33/2013 per effetto del d.lgs n. 97/2016, è contenuto nel prospetto illustrativo sinottico allegato al presente Piano, sul modello predisposto da ANAC con la delibera n. 1310 del 28.12.2016.

Tale prospetto allegato riporta, per ciascuna tipologia di dati, documenti e informazioni, gli uffici responsabili della completezza e correttezza dei contenuti della pubblicazione, delle attività

propedeutiche alla individuazione e/o elaborazione degli stessi, e della trasmissione all'ufficio responsabile della materiale pubblicazione che è l'Ufficio Relazioni con il Pubblico, il quale procede utilizzando la società strumentale in house.

Per rendere più agevole l'aggiornamento dei dati si ribadisce l'opportunità di perseguire nelle semplificazioni e di perfezionare automatismi, a cura delle strutture competenti per i singoli argomenti, in coerenza con il piano di informatizzazione dell'ente.

Per i dati che non hanno una scadenza predefinita, viene garantito l'aggiornamento con la cadenza indicata nella apposita colonna, per garantirne un congruo allineamento alla realtà.

La durata dell'obbligo di pubblicazione deve intendersi fissata ordinariamente ai sensi della normativa vigente, in cinque (5) anni che decorrono dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui decorre l'obbligo di pubblicazione e comunque fino a che gli atti pubblicati abbiano prodotto i loro effetti, fatti salvi i diversi termini previsti per i casi specifici.

Alla scadenza del termine di durata dell'obbligo di pubblicazione, i documenti, le informazioni possono essere rimossi e la trasparenza viene assicurata tramite l'istituto dell'accesso civico come illustrato di seguito.

Il d.lgs n. 97/2016, unitamente alle linee guida di cui alla deliberazione ANAC n. 1310/2016, ha da un lato razionalizzato le previsioni di numerosi obblighi di pubblicazione (ad es. la sezione "bandi di gara e contratti"), dall'altro ha rafforzato quelli relativi ai dirigenti, che sono stati sottoposti agli obblighi di trasparenza dei soggetti politici (situazione patrimoniale). E' da mettere, comunque in rilievo, come dopo pochi mesi, con la delibera n. 382 del 12 aprile 2017 dell'ANAC è stata sospesa l'efficacia della precedente delibera ANAC n. 241/2017, limitatamente all'applicazione delle indicazioni relative all'applicazione dell'art. 14 co. 1, lett. c) ed f) del d.lgs. n. 33/2013 per tutti i dirigenti pubblici, in attesa della definizione nel merito di un giudizio pendente al TAR, in cui peraltro è stata sollevata la questione costituzionale circa la legittimità della norma.

Quindi, per effetto della predetta sospensione, sono stati oscurati, fino ad avviso contrario, i dati pubblicati nella tabella dei dirigenti e dell'organo di vertice amministrativo (Segretario Direttore Generale) relativi soltanto agli importi relativi a viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici, alle dichiarazioni dei redditi, stati patrimoniali, e dichiarazione dei redditi del coniuge non separato e parenti entro il 2° grado o mancato consenso, permanendo invece la pubblicazione dei compensi di qualsiasi natura connessi al rapporto di lavoro dirigenziale con l'ente e degli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica ai fini del rispetto della soglia prevista dal D.L. 66/2014 art. 13 comma 1 convertito con modificazioni della L. 89/2014.

Gli incarichi dirigenziali attribuiti ai dirigenti vengono, inoltre, integralmente pubblicati e contengono espressamente l'attribuzione della responsabilità dell'individuazione e pubblicazione dei dati di competenza della struttura diretta.

L'entrata in vigore del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, che abroga la direttiva 95/46/CE ("Regolamento generale sulla protezione dei dati"), non ha formalmente alterato il regime della trasparenza fin qui esistente, ma ha rafforzato la tutela della riservatezza in forma di prevenzione da parte dei Titolari del trattamento dei dati. In quest'ambito, quindi, il Comune nel ridefinire e aggiornare gli obblighi di trasparenza, col presente piano, in virtù del principio di minimizzazione, ha provveduto ad eliminare un obbligo di pubblicazione autonomamente inserito nei precedenti piani della trasparenza. È stato, inoltre, ripercorso l'iter di pubblicazione dei curricula dei professionisti e promossa l'utilizzazione degli allegati riservati nell'ambito del gestionale informatico per l'adozione dei provvedimenti amministrativi aventi ad oggetto situazioni di particolare sensibilità.

Accesso civico

L'accesso civico è disciplinato dagli articoli 5 e seguenti del d.lgs n. 33/2013 come modificato dal d.lgs n. 97/2016 e si aggiunge all'accesso documentale previsto dalla legge sul procedimento n. 241 del 1990.

Nell'ordinamento, pertanto, come illustrato anche da ANAC con le linee guida di cui alla delibera n. 1309 del 28.12.2016, si possono distinguere tre diversi tipi di accesso:

- accesso "documentale" disciplinato dal capo V della legge n. 241/1990 a tutela degli interessi giuridicamente tutelati dei cittadini; la peculiarità è che il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un «interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso», ovvero sia l'accesso disciplinato dal capo V della legge n. 241/1990 a tutela degli interessi giuridicamente tutelati dei cittadini;

- accesso "civico" semplice ai documenti oggetto degli obblighi di pubblicazione, introdotto per la prima volta dall'art. 5, comma 1, del decreto di riordino della trasparenza, (d.lgs. n. 33/2013), riguardante il diritto di chiunque di chiedere la disponibilità dei dati documenti e informazione la cui pubblicazione risulti obbligatoria; costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza

- accesso "generalizzato" di cui all'art. 5, comma 2, e articoli seguenti del predetto decreto trasparenza come modificato dal d.lgs n. 97/2016 che introduce un elevato livello di trasparenza dando piena attuazione al principio di libertà dell'informazione (c.d. FOIA Freedom of Information ACT) allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico; rappresenta un istituto sicuramente innovativo che si traduce in un diritto di accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati e i documenti e informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione previsto dallo stesso decreto o da altre norme.

Vi sono dei limiti all'accesso posti a tutela di interessi pubblici e privati che possono subire un pregiudizio dalla diffusione di talune informazioni.

Limiti assoluti (art. 5 bis, comma 3)

L'accesso generalizzato è escluso nei casi in cui una norma di legge, sulla base di una valutazione preventiva e generale, per tutelare interessi prioritari e fondamentali, dispone sicuramente la non ostensibilità di dati, documenti e informazioni ovvero la consente secondo particolari condizioni, modalità e/o limiti inerenti a:

a) segreto di Stato di cui all'art. 39 della legge 3 agosto 2007, n. 124;

b) altri casi di divieto di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990 che attengono a:

1) ai divieti di divulgazione espressamente previsti dal regolamento governativo di cui al co. 6 dell'art. 24 della legge 241/1990 e dai regolamenti delle pubbliche amministrazioni adottati ai sensi del co. 2 del medesimo articolo 24;

2) nei procedimenti tributari, alle particolari norme che li regolano;

3) nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, alle particolari disposizioni che ne regolano la formazione;

4) nei procedimenti selettivi, alle esclusioni dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi.

Al di fuori dei casi sopra indicati, possono ricorrere, invece, limiti (eccezioni relative o qualificate) posti a tutela di interessi pubblici e privati di particolare rilievo giuridico elencati ai commi 1 e 2 dell'art. 5 bis del decreto trasparenza.

Limiti relativi (art. 5 bis, comma 1)

La disciplina dell'accesso civico generalizzato prevede la possibilità di rigettare l'istanza qualora il diniego sia necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a:

- a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
- b) la sicurezza nazionale;
- c) la difesa e le questioni militari;
- d) le relazioni internazionali;
- e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
- f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;
- g) il regolare svolgimento di attività ispettive.

(art. 5 bis, comma 2) parimenti qualora il diniego sia necessario per evitare il pregiudizio concreto alla tutela degli interessi privati specificamente indicati dalla norma e cioè:

- a) protezione dei dati personali;
- b) libertà e segretezza della corrispondenza;
- c) interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi proprietà intellettuale, diritto d'autore e segreti commerciali.

Rapporti tra accesso generalizzato e accesso documentale

Dato per assodato che l'accesso civico semplice risponde all'esigenza di risolvere l'inadempienza dell'amministrazione rispetto agli obblighi di pubblicazione, la differenza tra l'accesso generalizzato e l'accesso documentale oltre che, come indicato sopra, nella tutela di fini diversi e nella differente titolarità soggettiva, è da ricercare anche sotto il profilo oggettivo cioè dell'ampiezza e della profondità del diritto in questione, attraverso un bilanciamento con le esigenze di tutela della riservatezza di terzi pubblici o privati.

La tutela più profonda risiede nell'accesso documentale cioè nel garantire il più possibile l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici, previo contemperamento con l'interesse alla tutela del diritto alla riservatezza di terzi.

La richiesta dello stesso documento potrebbe essere invece negata per l'accesso generalizzato qualora vi si frapponesse uno dei limiti relativi a garanzia del diritto alla riservatezza di terzi privati o per pubblico interesse.

Viceversa se viene concesso l'accesso generalizzato giocoforza non potrebbe essere negato, per i medesimi documenti e dati, un accesso documentale.

Nel caso un accesso documentale incontri, invece, nel contemperamento degli interessi tra le parti, un limite nel diritto alla riservatezza pubblica o privata, anche l'accesso generalizzato che riguardasse lo stesso oggetto dovrebbe essere negato, avuto riguardo sempre al contesto temporale, indipendentemente dal soggetto che l'ha proposto.

Paradossalmente se una richiesta di accesso documentale viene negata per mancanza del presupposto della situazione giuridica qualificata da tutelare, e non vi sia in campo la lesione di interessi di terzi, la richiesta del medesimo documento può essere accolta a titolo di accesso generalizzato poiché tale diritto è più ampio.

Misure organizzative di attuazione dell'accesso civico generalizzato

Alla luce delle prime Linee Guida dell'ANAC, di cui alla determinazione n. 1309 del 28.12.2016 e al fine di garantire omogeneità nella gestione delle richieste di accesso civico generalizzato, efficace dal 23 dicembre 2016, con riguardo alle regolazioni delle esclusioni o delle limitazioni, in attesa dell'emanazione delle Linee Guida che saranno emanate dopo un anno di sperimentazione del nuovo istituto e della conseguente predisposizione di un regolamento che nel disciplinare contestualmente tutte le tipologie di accesso preveda le diverse misure operative si è provveduto a introdurre le seguenti modalità di trattazione dell'istituto.

Si è provveduto innanzitutto ad integrare ed aggiornare la pagina della Sezione Amministrazione Trasparente del Sito Istituzionale dedicata all'accesso civico che reca anche la modulistica, l'indicazione dei soggetti referenti e i recapiti.

Le richieste sia che pervengano direttamente al Responsabile della Trasparenza, sia all'Ufficio per l'Accesso Civico, sia alle singole strutture competenti per argomento, sia all'URP, sono poste all'attenzione del Responsabile della Trasparenza che opera una supervisione sui criteri utilizzati per fornire la risposta basandosi in fase iniziale per discernere tra le diverse fattispecie anche sui suggerimenti interpretativi forniti nelle Linee Guida di cui alla delibera n. 1309/2016 citata.

Normalmente l'istruttoria delle richieste e le relative risposte spettano alle strutture competenti per materia, lasciando alla competenza del Responsabile della Trasparenza il potere di provvedere negli eventuali casi di ritardo o di inerzia, tuttavia nel caso di richieste multidisciplinari il Responsabile della Trasparenza avvalendosi dei contributi delle varie strutture può provvedere direttamente tramite i propri uffici (Trasparenza e Anticorruzione) creando un livello di specializzazione con il fine di diffondere in una seconda fase un adeguato livello di know how, o decidere sull'assegnazione della titolarità della risposta.

Al fine di rendere possibile la creazione del "registro" degli accessi civici, da pubblicare anche sul sito istituzionale semestralmente, è stato, infine, predisposto un apposito titolario nel protocollo sezionale del responsabile sul quale verranno registrati gli ingressi e le partenze, per una pronta evidenza del traffico e delle tempistiche.

La disciplina dell'accesso civico è stata confermata dal nuovo codice della privacy, decreto legislativo n. 101 del 10 agosto 2018 "Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, citato sopra.

Responsabilità derivante dalla violazione delle disposizioni sulla Trasparenza

Le modifiche apportate al d.lgs n. 33/2013 riguardano l'estensione del sistema di responsabilità, oltre che all'inadempimento degli obblighi di pubblicazione, anche al rifiuto, al differimento e alla limitazione, al di fuori dei casi consentiti dalle norme (art. 5 bis del d.lgs n. 33/2013 come introdotto dal d.lgs n. 97/2016) dell'accesso civico.

I dirigenti nei casi di inadempimento prospettati sopra rispondo a titolo di responsabilità dirigenziale, con riferimento alla corresponsione della retribuzione di risultato, e di responsabilità per eventuale danno all'immagine dell'amministrazione, a meno che non provino che l'inadempimento sia dipeso da causa a lui non imputabile.

Giornata della Trasparenza

Come previsto dal precedente Piano anticorruzione il giorno 18 dicembre 2018 si è svolta, presso l'auditorium del Museo Civico Revoltella, la Giornata della Trasparenza aperta alla cittadinanza. Sono intervenuti il Procuratore Generale della Corte dei Conti FVG e un Generale B. ris. Guardia di Finanza, esperto in materia, i quali hanno trattato rispettivamente i temi della "Legalità e senso civico. Il ruolo della Corte dei conti" e "Il GDPR e il correttivo trasparenza: alla ricerca di un possibile equilibrio".

Dell'iniziativa è stata data notizia sulla stampa e sul sito istituzionale del Comune, mentre gli inviti specifici hanno riguardato, come di consueto, le associazioni dei consumatori operanti nella città.

Per il 2019 si prevede un'ulteriore giornata incentrata sulla presentazione del nuovo sito internet, proiettato verso una più ampia partecipazione dei cittadini all'interno del percorso che vede il Comune di Trieste impegnato nella costruzione di un modello che metta a servizio della città un'organizzazione che privilegi processi trasparenti riducendo ogni possibile fenomeno di "mala gestio".

Obiettivo Strategico

La necessità di inserire obiettivi strategici finalizzati a realizzare maggiori livelli di trasparenza, rappresentata nell'art. 10, comma 3, del d.lgs n. 33/2013, come modificato dal d.lgs n. 97/2016, visto il livello di adeguamento raggiunto, può essere orientata alla definizione dei flussi per la automazione della pubblicazione sulla sezione trasparente da declinare in obiettivi specifici nell'ambito della transizione digitale, prevista dalle norme in materia di digitalizzazione della pubblica amministrazione, da formalizzare anche negli strumenti di programmazione coerentemente con gli sviluppi delle piattaforme regionali, al fine di mantenere un elevato livello di trasparenza riducendo l'impatto operativo sulle strutture.

SEZIONE SECONDA

A) LE ALTRE MISURE OBBLIGATORIE (previste dal PNA)

Codice di comportamento

L'adozione di un codice di comportamento interno a ciascuna amministrazione, che integri e specifichi il codice di comportamento generale, è misura di contrasto alla corruzione prevista dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", che ha modificato l'art. 54 del decreto legislativo n. 165 del 2001, per il quale ciascuna pubblica amministrazione definisce, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione, un proprio codice di comportamento che integra e specifica il codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni definito dal Governo e approvato con Decreto del Presidente della Repubblica.

Il Comune di Trieste aveva adottato, nel rispetto delle linee guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in materia di adozione e di periodico aggiornamento dei codici di comportamento di ciascuna pubblica amministrazione, il proprio codice di comportamento interno con

deliberazione della Giunta Comunale n. 31 del 31 gennaio 2014, denominandolo “aziendale” per il suo collegamento ad un concetto di efficiente ed efficace apporto di ogni componente umana della macchina comunale al raggiungimento degli obiettivi di integrità perseguiti dalla normativa di riferimento.

L'aggiornamento di tale Codice, previsto dall'art. 15, 3° comma, del D.P.R. n. 62/2013, è stato proposto dal Segretario Direttore Generale nella sua veste di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, esaminate le criticità emerse dall'analisi dei dati dei monitoraggi annuali sull'attuazione dei codici di comportamento e in adeguamento alle indicazioni dettate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con la determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015, di aggiornamento al Piano Nazionale Anticorruzione, con la quale si evidenziava la necessità di un intervento di revisione sui codici di comportamento interni.

Esaurita la fase di procedura partecipata con il coinvolgimento degli stakeholders, del Comitato Unico di Garanzia e delle componenti sindacali, a seguito delle osservazioni e dei suggerimenti dei quali sono state apportate numerose modifiche alla proposta iniziale, il Codice di comportamento aggiornato veniva quindi inviato all'Organismo Indipendente di Valutazione che, il 21 novembre 2017, esprimeva il prescritto parere obbligatorio, valutando favorevolmente la conformità del documento pervenutogli rispetto a quanto previsto nelle linee guida dell'ANAC, sia per quanto attiene alla procedura seguita che ai contenuti, in particolare per quanto riguarda l'effettiva aderenza alla realtà del Comune di Trieste.

Il 24 maggio 2018 il Codice di Comportamento aggiornato veniva approvato dalla Giunta Comunale, il 29 maggio 2018 veniva pubblicato nel sito istituzionale dell'Ente e il 13 giugno 2018, conclusa la fase di pubblicazione all'Albo Pretorio, entrava in vigore e sostituiva il precedente.

Al nuovo Codice di Comportamento è stata data ampia diffusione.

Secondo le disposizioni finali e di adeguamento del Codice ogni Dirigente è stato invitato dal Direttore del Servizio Risorse Umane ad inviare a mezzo e-mail il Codice di comportamento aziendale ai dipendenti che, assegnati alle strutture di loro competenza, disponessero di casella di posta elettronica aziendale e di far pervenire o consegnare copia cartacea, giusta firma per ricevuta, ai dipendenti non abilitati all'accesso alla posta elettronica comunale.

Inoltre copie del codice sono state inviate ai soggetti privati che forniscono beni, erogano servizi o realizzano opere in favore del Comune di Trieste unitamente ad una e-mail nella quale si faceva presente che le imprese contraenti sono tenute ad informare e responsabilizzare i soggetti che, concretamente, svolgono attività in favore del Comune, riguardo alle prescrizioni dei Codici di comportamento.

Nel rinviare alla relazione illustrativa pubblicata nella Sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale dell'ente – “rete civica” per quanto attiene alla specificazione delle modifiche e innovazioni apportate, si sottolinea che, per quanto riguarda la prevenzione della corruzione e segnalazione di condotte illecite, stato provveduto al recepimento delle novità normative in materia di Whistleblowing, in particolare per quanto attiene la facoltà del segnalante di negare l'accesso al suo nominativo e le conseguenze di tale, eventuale, diniego.

Per quanto attiene ai dirigenti è stato sottolineato il loro ruolo di affiancamento al Responsabile Anticorruzione e gli aspetti nei quali concretamente si realizzano non solo gli obiettivi di vigilanza e controllo che essi sono tenuti a perseguire, ma anche gli obiettivi di realizzazione del benessere organizzativo quale elemento positivo anche al fine di raggiungere l'ottimizzazione della qualità dei servizi offerti ai cittadini.

Sono state altresì dettate procedure specifiche per quanto attiene alle dichiarazioni di partecipazioni azionarie e di interessi finanziari di cui all'art. 13, comma 3, del D.P.R. n. 62/2013 e, analogamente, sono state dettagliate le procedure di comunicazione sulla sussistenza di eventuali interessi finanziari, conflitti di interesse e astensione da parte dei responsabili di posizione organizzativa e di coloro che operano negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche.

E' stata inoltre rivista la modulistica in materia di comunicazioni di conflitto di interessi, partecipazione ad associazioni od organizzazioni e di astensione.

Sull'applicazione dei Codici di comportamento, generale e aziendale, vigila il Responsabile Anticorruzione che, nell'opera di raccolta dei dati e monitoraggio sulle iniziative assunte in materia di formazione, applicazione e controllo dei codici, si avvale anche del supporto dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari.

Rotazione del personale

La rotazione del personale, come ribadito nel PNA, è da considerarsi quale misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa. L'alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate.

L'avvicendamento del personale costituisce, inoltre, prima ancora che contrasto alla corruzione, misura di utilità organizzativa poiché permette una maggiore flessibilità e ampliamento di utilizzazione del personale e valorizzazione delle risorse interne, fermo restando il rispetto delle specializzazioni professionali.

Nell'ambito del Comune di Trieste la recente riorganizzazione (a metà del 2017) ha visto una rivoluzione degli assetti dirigenziali con diverse fuoriuscite per quiescenza e con l'entrata nella percentuale del 30% di dirigenti a tempo determinato assunti con procedura selettiva incaricati di ruoli chiave (ad es. contratti ed appalti, edilizia privata, attività economiche, contributi culturali, risorse umane) in strutture sensibili per i temi della anticorruzione e ha consolidato in un numero in riduzione di posizioni organizzative, intese come quadri strutturali, se pur con incarichi di durata limitata, lo svolgimento su precisa delega di portanti ambiti funzionali.

Questa scelta organizzativa dettata dall'esigenza di dinamizzare e rinnovare l'attività dell'ente e il modo di lavorare anche in vista dei futuri ipotizzabili cambiamenti e della necessità di rimodernamento ha di fatto prodotto una rotazione sistemica in tutti gli ambiti. Per cui si può considerare residuale, al momento, il metodo già previsto per la rotazione, come sotto riportato, che resta un valido presidio qualora si creassero sacche di immobilismo.

Ai fini di realizzare la rotazione del personale negli uffici che presentano maggiori rischi corruttivi si considerano validi, quindi, i seguenti criteri messi a punto con la partecipazione del Comitato di Direzione dei dirigenti, previa informazione alle OOSS già nelle precedenti versioni del piano.

Ambito soggettivo: dirigenti, PO, Responsabili dei procedimenti, Commissari di gara e di concorso e dipendenti.

Ambiti oggettivi di rotazione dei dirigenti: ad integrazione e con criterio di prevalenza rispetto alle norme sull'affidamento degli incarichi dirigenziali vigenti nell'ente, la rotazione deve riguardare almeno il 20 % delle posizioni dirigenziali dell'intera dotazione organica in un arco temporale di 5 anni. Le posizioni che ruotano sono individuate a partire da quelle che svolgono funzioni rientranti nelle aree definite a rischio per legge, quelle le cui aree di rischio o processi sensibili riportano, nel piano anticorruzione, una graduazione del rischio di livello "alto" e quelle che risultano coperte più lungamente dallo stesso dirigente, fatte salve le situazioni riguardanti i "professional".

La rotazione deve essere effettuata nel rispetto dei requisiti professionali e può coinvolgere un numero maggiore di posizioni dirigenziali per assicurare lo scambio di professionalità tra gli ambiti soggetti a maggiore o minore rischio.

Per la misurazione del parametro quantitativo individuato si dovrà tener conto dell'alternanza nella direzione delle posizioni dirigenziali nell'ambito di un quinquennio dinamicamente considerato.

Ambiti oggettivi di rotazione delle posizioni organizzative: la rotazione dei funzionari (PO) si determina con una sfasatura di un anno rispetto a quella dei dirigenti ed avviene ogni 5 anni. Essa deve riguardare almeno il 20 % delle posizioni organizzative presenti in ogni singola Area a partire da quelle che svolgono funzioni a rischio. La rotazione viene effettuata, sulla base di una programmazione, a cura dei dirigenti con la procedura di selezione delle PO vigente, in esito alla quale non può essere reiterata la scelta delle persone che hanno già ricoperto in precedenza la stessa posizione, fatte salve le situazioni riguardanti i "professional".

Ambiti oggettivi di rotazione dei responsabili del procedimento diversi dalle posizioni organizzative: la rotazione dei responsabili dei procedimenti a rischio avviene, all'interno della stessa Area salvo la necessità di spostamenti extra-area, ogni 5 anni con una sfasatura di 2 anni rispetto a quella dei dirigenti. Sono fatte salve le eccezioni motivate collegate a professionalità infungibili.

Ambiti oggettivi di rotazione del personale dipendente: il personale dipendente non ascrivibile ai gruppi precedenti che opera nelle aree di rischio deve comunque ruotare su base quinquennale per una percentuale del 20%, in subordine, nell'ambito del Servizio, dell'Area o dell'Ente.

La rotazione viene anticipata con immediatezza nel caso in cui il dirigente o altro soggetto presentino nel corso di un anno più di tre dichiarazioni di conflitto di interesse relative alle funzioni attribuite alla posizione dirigenziale ricoperta. Sono fatte salve le altre previsioni normative di allontanamento o trasferimento dall'ufficio ricoperto.

I percorsi di rotazione del personale devono essere accompagnati da adeguata formazione nelle materie che saranno oggetto dell'incarico. Ciò presuppone una programmazione dell'effettiva rotazione congiuntamente alla pianificazione della formazione con sufficiente anticipo che consenta al personale a cui è rivolto il programma di rotazione di partecipare a momenti di formazione atti a meglio prepararlo al nuovo incarico.

Il meccanismo obbligatorio di rotazione tuttavia non può prescindere dalla salvaguardia delle competenze e delle professionalità acquisite, poste a presidio di materie e procedure complesse, sia a tutela degli standard di efficienza degli uffici sia della continuità dell'azione amministrativa.

Nel caso in cui pertanto, in via eccezionale, si verifichi che in alcuni settori non vi sia la possibilità di rotazione per una o più posizioni a rischio corruzione, tenuto conto dei principi generali di cui sopra, devono essere evidenziati i motivi.

In questo caso, specie nei settori più esposti al rischio di corruzione, devono essere adottate altre azioni organizzative di prevenzione che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione come quelle di attuare pienamente la trasparenza ed evitare che i soggetti che è impossibile far ruotare abbiano il controllo esclusivo dei processi. Quest'ultimo rimedio deve essere realizzato dai singoli dirigenti prevedendo modalità operative che favoriscano una maggiore compartecipazione del personale alle attività del proprio ufficio. Inoltre, perlomeno nelle aree identificate come più a rischio e per le istruttorie più delicate, devono essere promossi meccanismi di condivisione delle fasi procedurali, prevedendo di affiancare al funzionario istruttore un altro funzionario, in modo che, ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento a fini di interlocuzione esterna, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria, come suggerito nel PNA.

Per quanto riguarda la rotazione straordinaria da applicarsi successivamente al verificarsi di fenomeni corruttivi, l'ANAC nell'ultimo PNA (2017) riconduce questa ipotesi nell'ambito di quanto previsto nel decreto legislativo n. 165 del 30.03.2001, all'art. 16, comma 1, lettera l-quater,

secondo cui “I dirigenti di uffici dirigenziali generali provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento” raccomandandone l'applicazione.

In effetti, si tratta di uno strumento di gestione da lungo tempo messo a disposizione del datore di lavoro dall'ordinamento sul quale, pur potendo attestare che la mobilità interna del personale nell'ente viene sempre utilizzata come strumento di migliore gestione ed, in tal senso, vale anche quanto sopra menzionato, è effettivamente opportuno richiamare l'attenzione anche con riferimento all'abolizione del fenomeno corruttivo ove verificatosi, nei casi in cui non sia necessario, come anche avviene in relazione alla gravità delle ipotesi, operare addirittura con la forma del licenziamento.

Verifica dei conflitti di interesse anche potenziali - Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse

La legge anticorruzione ha introdotto nella L.n. 241 sul procedimento amministrativo la fattispecie del conflitto di interessi, all'art. 6 bis, ai sensi del quale “ il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti procedurali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto anche potenziale.”

Nel settore pubblico il conflitto di interessi si configura nelle situazioni in cui un interesse secondario interferisca o potrebbe tendenzialmente interferire con l'interesse primario inficiando l'abilità del funzionario pubblico ad agire in conformità con i suoi doveri e responsabilità nei confronti della collettività.

In linea di massima, si possono individuare (cfr. Massimo Di Rienzo) le seguenti relazioni sociali ed economiche che possono sottendere una situazione di conflitto:

- Relazioni “ambigue” doni, regali, altre utilità
- Relazioni “finanziarie” rapporti finanziari, crediti o debiti,
- Relazioni “politiche” appartenenza a partiti, associazioni o organizzazioni
- Relazioni “amicali” amicizia, grave inimicizia
- Relazioni “familiari/affettive” coniugio, convivenza, parentela o affinità
- Relazioni di “rappresentanza” tutoraggio, cura, procura o agenzia
- Relazioni “professionali” collaborazione con soggetti privati
- Relazioni “professionali future” pantouflage o revolving doors
- Relazioni “extra-istituzionali” incarichi d'ufficio o extra-istituzionali

L'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) ha identificato tre tipi di conflitti di interessi:

- Un conflitto di interessi reale che implica un conflitto tra la missione pubblica e gli interessi privati di un funzionario pubblico, in cui quest'ultimo possiede a titolo privato interessi che potrebbero influire indebitamente sull'assolvimento dei suoi obblighi e delle sue responsabilità pubbliche;
- Un conflitto di interessi apparente che esiste quando sembra che gli interessi privati di un funzionario pubblico possano influire indebitamente sull'assolvimento dei suoi obblighi, ma, di fatto, non è così;
- Un conflitto potenziale di interessi che si verifica quando un funzionario pubblico abbia interessi privati che potrebbero far sorgere un conflitto di interessi nel caso in cui il funzionario dovesse assumere in futuro responsabilità specifiche ufficiali.

Numerosi organismi, inoltre, hanno definito le fattispecie tipiche di conflitto di interessi in specifici settori come ad esempio un gruppo di esperti degli Stati membri con il coordinamento dell'unità

dell'OLAF "Prevenzione delle frodi" (unità D2) che ha emanato la Guida pratica per i dirigenti elaborata con riferimento ai conflitti di interesse nelle procedure d'appalto nel quadro delle azioni strutturali cui si rimanda per approfondimento.

Il codice di comportamento delle pubbliche amministrazioni D.P.R. n. 62 del 16.04.2013 in particolare prevede due fattispecie generali:

- quella di cui all'articolo 6 (cui corrisponde la specificazione dell'art. 4 del Codice di comportamento aziendale) secondo la quale il dipendente **informa** per iscritto il dirigente dell'ufficio a cui viene assegnato di tutti i rapporti, diretti e indiretti, di collaborazione con soggetti privati, in qualunque modo retribuiti, che lo stesso abbia o abbia avuto nei tre anni precedenti. Il dipendente **deve astenersi** dal prendere decisioni o svolgere attività nel caso di situazioni di conflitto, anche potenziale.
- Quella di cui all'articolo 7 (cui corrisponde la specificazione dell'art. 5 del Codice di comportamento aziendale) secondo la quale il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere i propri interessi diretti e indiretti o nel caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. **Sull'astensione decide** il Dirigente responsabile.

Dall'articolo 6, come evidenziato nelle Linee Guida per l'adozione dei Codici di comportamento negli enti del SSN emanate dall'ANAC con Determinazione n. 358 del 29/03/2017, si inferisce una ulteriore distinzione fra:

- conflitto di interessi diretto, ovvero che comporta il soddisfacimento di un interesse del soggetto tenuto al rispetto del Codice;
- conflitto di interessi indiretto, ovvero che attiene a entità o individui diversi dal soggetto tenuto al rispetto del Codice ma allo stesso collegati.

Il rispetto dell'obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse viene facilitato dalla diffusione di apposita modulistica contenente le dichiarazioni relative alle fattispecie previste dai Codici di comportamento da utilizzare in caso anche di solo potenziale sussistenza di un conflitto.

Il sistema di verifica dei conflitti e di astensione si articola nelle seguenti fasi:

- compilazione del modello da parte dei dipendenti che si trovano in una delle situazioni di conflitto identificate dal codice in relazione alle pratiche trattate;
- nel caso dell'articolo 6 il dipendente deve astenersi autonomamente ed il dirigente deve soltanto prenderne atto;
- nel caso dell'art. 7 la verifica del conflitto e la decisione sull'astensione viene presa dal dirigente che si pronuncia in calce alla dichiarazione circa la sussistenza del conflitto e, in caso positivo, indica come superarlo (ad es. astensione da parte del dipendente e/o avocazione della pratica da parte del dirigente);
- trasmissione di copia della dichiarazione completa della decisione al Responsabile dell'Anticorruzione.

La procedura viene completata con un monitoraggio annuale attraverso la registrazione, a cura dell'Ufficio Anticorruzione, degli estremi di ciascuna fattispecie di conflitto, con le prescrizioni individuate la data di inizio e chiusura dello stesso, al fine di misurare quantitativamente il fenomeno, valutare l'efficacia delle misure adottate per la risoluzione dei casi di conflitto e individuare le eventuali criticità organizzative emergenti.

Per meglio demarcare le due ipotesi verrà effettuata un'opera di sensibilizzazione dei dirigenti da parte del Responsabile Anticorruzione.

Poiché l'Anac, con l'orientamento n. 95 del 7 ottobre 2014, ha espresso l'avviso per cui «nel caso in cui sussista un conflitto di interessi anche potenziale, l'obbligo di astensione dei pubblici dipendenti di cui all'art. 6 bis, della legge n. 241/1990 costituisce una regola di carattere generale che non ammette deroghe ed eccezioni» ed il medesimo principio è stato espresso nell'Orientamento n. 78 del 23 settembre 2014, un'ulteriore utile misura di carattere preventivo sarà quella di sottoporre in visione ai nuovi assunti gli articoli del codice di comportamento sopra indicati chiedendone la sottoscrizione.

Svolgimento di incarichi d'ufficio – attività ed incarichi extra-istituzionali

Tra gli adempimenti previsti dalla l. n. 190/2012 rientra anche l'adozione di un provvedimento volto a individuare gli incarichi vietati ai dipendenti.

Presso il Comune di Trieste, la materia era già disciplinata da specifico regolamento recante la “disciplina delle attività e degli incarichi extralavorativi” che, adottato nel 1999, è stato successivamente integrato da specifiche disposizioni del regolamento in materia di part time e del Codice di comportamento aziendale approvato nel 2014.

Al fine di dare una sistemazione organica e unitaria alla materia, l'ufficio competente delle Risorse Umane ha predisposto un unico testo regolamentare, comprensivo di tutte le norme in materia ed in linea con il Codice di Comportamento, approvato con deliberazione giunta n. 627 del 4 dicembre 2017 ed entrato in vigore il 22 dicembre 2017.

Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti

Di seguito le norme di riferimento e le misure previste:

- **Articolo 3, comma 4, del d.lgs n. 39/2013 Inconferibilità di incarichi in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione**

“4. Nei casi di cui all'ultimo periodo dei commi 2 e 3*, salve le ipotesi di sospensione o cessazione del rapporto, al dirigente di ruolo, per la durata del periodo di inconferibilità, possono essere conferiti incarichi diversi da quelli che comportino l'esercizio delle competenze di amministrazione e gestione. È in ogni caso escluso il conferimento di incarichi relativi ad uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati, di incarichi che comportano esercizio di vigilanza o controllo. Nel caso in cui l'amministrazione non sia in grado di conferire incarichi compatibili con le disposizioni del presente comma, il dirigente viene posto a disposizione del ruolo senza incarico per il periodo di inconferibilità dell'incarico.*

**2. Ove la condanna riguardi uno dei reati di cui all'articolo 3, comma 1, della legge 27 marzo 2001, n. 97, l'inconferibilità di cui al comma 1 ha carattere permanente nei casi in cui sia stata inflitta la pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero sia intervenuta la cessazione del rapporto di lavoro a seguito di procedimento disciplinare o la cessazione del rapporto di lavoro autonomo. Ove sia stata inflitta una interdizione temporanea, l'inconferibilità ha la stessa durata dell'interdizione. Negli altri casi l'inconferibilità degli incarichi ha la durata di 5 anni.*

**3. Ove la condanna riguardi uno degli altri reati previsti dal capo I del titolo II del libro II del codice penale, l'inconferibilità ha carattere permanente nei casi in cui sia stata inflitta la pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero sia intervenuta la cessazione del rapporto di lavoro a seguito di procedimento disciplinare o la cessazione del rapporto di lavoro*

autonomo. Ove sia stata inflitta una interdizione temporanea, l'inconferibilità ha la stessa durata dell'interdizione. Negli altri casi l'inconferibilità ha una durata pari al doppio della pena inflitta, per un periodo comunque non superiore a 5 anni.”

- **Articolo 35-bis, comma 1 lettera b, del d.lgs n. 165/2001, “prevenzione del fenomeno della corruzione nelle assegnazioni agli uffici”**

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

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

- **Articolo 4 del d.lgs n. 39/2013 Inconferibilità di incarichi nelle amministrazioni statali, regionali e locali a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati**

“ 1. A coloro che, nei due anni precedenti, abbiano svolto incarichi e ricoperto cariche in enti di diritto privato o finanziati dall'amministrazione o dall'ente pubblico che conferisce l'incarico ovvero abbiano svolto in proprio attività professionali, se queste sono regolate, finanziate o comunque retribuite dall'amministrazione o ente che conferisce l'incarico, non possono essere conferiti:

- a) gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni statali, regionali e locali;
- b) gli incarichi di amministratore di ente pubblico, di livello nazionale, regionale e locale;
- c) gli incarichi dirigenziali esterni, comunque denominati, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici che siano relativi allo specifico settore o ufficio dell'amministrazione che esercita i poteri di regolazione e finanziamento.“

- **Articolo 7 del d.lgs n. 39/2013 Inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale**

“ 1. A coloro che nei due anni precedenti siano stati componenti della giunta o del consiglio della regione che conferisce l'incarico, ovvero nell'anno precedente siano stati componenti della giunta o del consiglio di una provincia o di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti della medesima regione o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione della medesima regione, oppure siano stati presidente o amministratore delegato di un ente di diritto privato in controllo pubblico da parte della regione ovvero da parte di uno degli enti locali di cui al presente comma non possono essere conferiti:

- a) gli incarichi amministrativi di vertice della regione;
- b) gli incarichi dirigenziali nell'amministrazione regionale;
- c) gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello regionale;
- d) gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico di livello regionale.

2. A coloro che nei due anni precedenti siano stati componenti della giunta o del consiglio della provincia, del comune o della forma associativa tra comuni che conferisce l'incarico, ovvero a coloro che nell'anno precedente abbiano fatto parte della giunta o del consiglio di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione, nella stessa regione dell'amministrazione locale che conferisce l'incarico, nonché a coloro che siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato

in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione, non possono essere conferiti:

a) gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione;

b) gli incarichi dirigenziali nelle medesime amministrazioni di cui alla lettera a);

c) gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale;

d) gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione.

3. Le inconferibilità di cui al presente articolo non si applicano ai dipendenti della stessa amministrazione, ente pubblico o ente di diritto privato in controllo pubblico che, all'atto di assunzione della carica politica, erano titolari di incarichi.

Per la verifica del rispetto delle norme sopra riportate viene richiesta ai dirigenti all'atto della nomina la dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità; l'eventuale insorgenza successiva di una causa di inconferibilità derivante da una condanna penale dovrà essere tempestivamente comunicata.

Il controllo di tutte le dichiarazioni viene effettuato mediante acquisizione dei certificati del casellario giudiziale con riguardo alla fattispecie dell'art. 3, comma 4 del d.lgs n. 39/2013.

- **Articolo 5, comma 9, del d.l. n. 95/2012 modificato dall'articolo 6 del d.l. n. 90/2014 convertito con modificazioni dalla l. n. 114 /2014. Riduzione di spese delle pubbliche amministrazioni**

“È fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 nonché alle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo e degli enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti di cui all'articolo 2, comma 2-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125. Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall'organo competente dell'amministrazione interessata. Gli organi costituzionali si adeguano alle disposizioni del presente comma nell'ambito della propria autonomia.”

Onde assicurare il rispetto del divieto in questione, vige la seguente direttiva rivolta agli uffici competenti:

“Nel bandire le procedure comparative per gli incarichi di studio e consulenza gli avvisi riporteranno quale condizione per l'ammissione alla partecipazione la non sussistenza dello stato di quiescenza nell'ambito del periodo relativo alla prestazione contrattuale.”

In linea con le direttive dei precedenti piani, nei contratti individuali stipulati già dal 2015 con i dirigenti è stata inserita una dichiarazione sostitutiva attestante la non sussistenza dello stato di quiescenza. Analoga dichiarazione deve essere inserita nei contratti relativi ad incarichi di studio e consulenza.

Sulle dichiarazioni acquisite si effettueranno i controlli a campione secondo le regole generali anche tramite la consultazione delle banche dati di altri enti.

Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali capo V - VI del d.lgs n. 39/2013

Ai dirigenti dell'ente viene richiesta la dichiarazione di insussistenza di situazione di incompatibilità da aggiornare ogni anno. Nel caso prima della scadenza della dichiarazione precedente intervenga una causa di incompatibilità la stessa deve essere tempestivamente comunicata.

Sulle predette dichiarazioni verrà effettuato il controllo a campione secondo le regole generali.

Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione.

Norma di riferimento:

Articolo 35-bis, comma 1 lettere a) e c), del d.lgs n. 165 /2001, "prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni":

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

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

...omissis (vedi paragrafo sopra)

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

2. La disposizione prevista al comma 1 integra le leggi e regolamenti che disciplinano la formazione di commissioni e la nomina dei relativi segretari."

Onde assicurare il rispetto della predetta norma cogente, si stabilisce la seguente direttiva rivolta alle strutture dell'ente che si trovino nella situazione di nominare commissioni di concorso, di selezione o di gara:

Deve essere richiesta ai partecipanti alle commissioni di concorso, selezione o gara, la sottoscrizione delle singole dichiarazioni sostitutive circa l'insussistenza di condanne, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale.

Sulle dichiarazioni gli uffici dovranno effettuare controlli a campione tramite la consultazione del casellario.

Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage – revolving doors)

Norma di riferimento:

Articolo 53, comma 16 ter, del d.lgs n. 165/2001, aggiunto dall'articolo 1, comma 42, lett.l) della l. n. 190/2012:

“ I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.”

Per il rispetto della predetta norma, è stata stabilita la seguente direttiva rivolta al Servizio Contratti:

Nei bandi di gara o negli atti preparatori agli affidamenti, anche attraverso procedura negoziata, è stata inserita la condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto.

Parimenti verrà disposta l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente.

Conseguentemente nei contratti di affidamento di lavori, servizi e forniture verranno inserite apposite clausole risolutive nel caso non vengano effettuate le dichiarazioni sul rispetto di questa condizione da parte dei soggetti dipendenti dalle ditte appaltatrici o le stesse.

Inoltre al momento della cessazione dal servizio al personale di livello dirigenziale o agli incaricati di posizione organizzativa viene fatta sottoscrivere un documento contenente l'esplicazione del divieto in questione, con la quale il soggetto si impegna a non prestare attività lavorativa, sia a titolo di lavoro subordinato sia di lavoro autonomo, per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente negli ultimi tre anni di servizio.

Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. Whistleblower)

La materia introdotta nel pubblico impiego con la legge anticorruzione 190/2012 mediante l'art. 54 bis del decreto legislativo n. 165/2001 sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche è stata appena riformata con la Legge n. 179 del 30.11.2017 in vigore dal 29.12.2017 che, in particolare, rispetto alla disciplina precedente, ha rafforzato la tutela del dipendente che effettua segnalazioni vietando ancor più esplicitamente effetti ritorsivi nei suoi riguardi e condizionando in maniera assoluta la rivelazione dell'identità del segnalante, anche quando sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, al consenso del segnalante.

Con l'aggiornamento dell'art. 54 bis l'organo legislativo, inoltre, per richiamare gli interventi principali, si è esplicitata l'estensione della medesima disciplina di tutela ai lavoratori e collaboratori delle imprese che abbiano contratti di appalto con l'amministrazione, si sono previste sanzioni amministrative pecuniarie ai responsabili nel caso si accertino misure ritorsive o l'assenza/non conformità, alle linee guida dell'ANAC, delle procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni nonché per la mancata verifica e analisi delle segnalazioni, la nullità degli atti discriminatori o ritorsivi ed infine il reintegro nel caso di licenziamento ritorsivo.

La peculiarità interpretativa delle nuove norme verterà soprattutto in merito alle tutele e sanzioni incrociate determinantesi per effetto delle segnalazioni.

Per quanto non modificato, fino all'emanazione di nuove linee guida da parte dell'ANAC, si tiene conto di quelle intervenute con la determinazione n. 6 del 28.04.2015 dell'ANAC le quali erano già

incisive circa la necessità di adoperare misure tecniche tali da preservare la riservatezza sull'identità del segnalante.

Le segnalazioni di violazioni o irregolarità, di illeciti o di condotte comunque pregiudizievoli per l'ente possono essere effettuate dai dipendenti in senso stretto, cui si aggiungono i collaboratori o consulenti con qualsiasi tipologia di contratto o di incarico ed i lavoratori nonché i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi o che realizzano opere in favore dell'amministrazione.

Ai predetti soggetti sono rivolte le misure di tutela della riservatezza illustrate in questo paragrafo.

Le predette segnalazioni possono essere indirizzate al Responsabile del Comune di Trieste, con una delle seguenti modalità atte a garantire al riservatezza del segnalante:

- a mezzo posta elettronica alla casella del Responsabile (responsabile.anticorruzione@comune.trieste.it) avente ad oggetto soltanto la dicitura "RISERVATA – PERSONALE";
- a mezzo del servizio postale o tramite posta interna, con l'indicazione "RISERVATA – PERSONALE" apposta sulla busta chiusa;

oppure direttamente all'ANAC, all'indirizzo di posta elettronica whistleblowing@anticorruzione.it o all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile (Corte dei Conti) come previsto dall'articolo 54 bis del decreto legislativo n. 165/2001, come modificato dalla legge n. 179/2017.

Nel caso in cui la segnalazione riguardi il Responsabile, la stessa verrà inviata direttamente all'ANAC all'indirizzo di posta elettronica whistleblowing@anticorruzione.it.

Per la segnalazione è richiesto l'utilizzo dell'apposito modulo, predisposto sulla base del fac-simile fornito dall'ANAC, disponibile, unitamente alle presenti indicazioni procedurali, nell'intranet comunale "Menù principale/strumenti/moduli e modelli" e nel sito istituzionale dell'ente nella sezione "Amministrazione Trasparente/Disposizioni Generali/Responsabile della Trasparenza e per la Prevenzione della Corruzione".

Restano ferme le ulteriori misure in fatto di riservatezza sia all'atto della ricezione sia nella gestione e conservazione delle segnalazioni, quali ad esempio l'utilizzo di codici sostitutivi dei dati identificativi del/la denunciante, la protocollazione riservata, la conservazione della nota in busta chiusa sigillata con il numero di protocollo apposto sulla busta.

Il Responsabile esamina preliminarmente l'attendibilità e la complessità dei fatti segnalati e decide se avviare un'istruttoria da condurre personalmente o, se ritenuto opportuno, nominando un gruppo di lavoro del quale avvalersi per gli accertamenti istruttori.

Nel gruppo di lavoro predetto, composto da non più di 3 persone, saranno presenti preferibilmente soggetti esperti sulla materia a cui i fatti si riferiscono e comunque estranei all'ambito in cui gli illeciti o le irregolarità avrebbero avuto luogo e non facenti parte dell'ufficio procedimenti disciplinari.

I componenti del gruppo sono tenuti agli stessi obblighi di riservatezza che fanno capo al Responsabile.

La segnalazione è gestita dal Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza che effettuerà le sue valutazioni in ordine all'archiviazione della segnalazione o al suo invio a uno tra i seguenti soggetti: dirigente della struttura cui è ascrivibile il fatto, Ufficio procedimenti disciplinari, Autorità Giudiziaria, Corte dei Conti, ANAC, Dipartimento della Funzione pubblica. La

tutela della riservatezza, che costituisce il presupposto perché il segnalante non sia esposto ad azioni discriminatorie, è garantita da parte di tutti i soggetti che ricevono le segnalazioni e, nell'ambito di un eventuale procedimento disciplinare, la sua identità non potrà essere rivelata senza il suo consenso. La segnalazione è comunque sottratta all'accesso previsto dall'art. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni.

Non godono delle tutele previste dall'art. 54 bis del d.lgs. 165/2001:

- a) i segnalanti anonimi;
- b) i soggetti tenuti a riferire all'Autorità giudiziaria di fatti illeciti in virtù dell'art. 331 del codice di procedura penale;
- c) i lavoratori tenuti a segnalare le violazioni di natura disciplinare commesse dai collaboratori del cui coordinamento e/o della cui gestione sono responsabili. Tali soggetti provvedono a riferire dettagliatamente i fatti al diretto superiore entro 5 giorni da quando ne sono venuti a conoscenza, utilizzando ove possibile la posta elettronica. Quest'ultimo, ove non rivesta qualifica dirigenziale, provvede ad inoltrare la segnalazione al dirigente sovraordinato. Eventuali ritardi o omissioni nell'invio di tale segnalazione configura responsabilità disciplinare;

Il Responsabile avrà cura di informare il segnalante sull'esito della segnalazione, con modalità tali da garantire la riservatezza della sua identità.

Possono essere inviate anche segnalazioni di dipendenti e collaboratori o consulenti con qualsiasi tipologia di contratto o di incarico su fatti accaduti in un'amministrazione diversa, presso la quale prestavano servizio prima del trasferimento/comando/distacco (o situazioni analoghe) presso il Comune di Trieste. In tale ipotesi, della segnalazione verrà immediatamente informato il Responsabile dell'amministrazione cui i fatti si riferiscono. Tale Responsabile indicherà le modalità di inoltro della segnalazione.

La posta elettronica dedicata che era stata attivata già dal 2016, dopo un primo stentato inizio, nel corso del 2018 è stata oggetto di accesso per segnalare situazioni che hanno meritato di essere approfondite. Dette segnalazioni, a parte un caso specifico che ha portato alla chiusura di un bar aziendale, hanno permesso di intervenire con gli opportuni correttivi in quanto più che di illeciti in senso stretto, le situazioni rappresentate, senza alcun dubbio, richiedevano la riorganizzazione delle procedure interne. Si ritiene che l'incremento degli accessi, ancorché ancora oggi in fase ridotta, sia dovuto ad un aumento di rassicurazione sia sulla tutela della riservatezza del soggetto segnalante sia sulla presa in carico del problema e sulla conseguente soluzione. Da questo punto di vista, i risultati ottenuti sulle situazioni evidenziate di "malessere organizzativo" e di sofferenze relazionali sono sicuramente positivi.

Formazione

Nell'ambito della formazione in tema di anticorruzione la programmazione degli percorsi formativi deve adeguatamente tener presente una strutturazione su due livelli:

LIVELLO GENERALE

Riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale) ed è rivolto a tutti i dipendenti.

A partire dal 2014 sono state organizzate numerose attività formative che hanno coinvolto le posizioni apicali dell'Ente e tutti i dipendenti e nel primo semestre 2017 è stata completata una prima fase di formazione generale di tutti i dipendenti dell'Ente.

Per proseguire e mantenere vivo nei dipendenti il senso dell'etica e la legalità legati al lavoro pubblico è in fase di avvio il corso di formazione "Il procedimento disciplinare dopo il D.Lgs 116/2016 e il D.Lgs 75/2017" rivolto ai Dirigenti ed ai responsabili di Posizione Organizzativa dell'Ente.

Il Comune di Trieste aderisce inoltre all'iniziativa della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia che, nell'ambito del P.O.R. F.S.E. 2014-2020, sta sviluppando nel corso del 2018 attività formative anche sui temi dell'anticorruzione. I corsi sono offerti a titolo gratuito agli Enti del Comparto Unico del pubblico impiego regionale e locale che hanno aderito a tale iniziativa.

Continua la collaborazione con l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL) che permette, attraverso l'utilizzo di collegamenti via web, la fruizione a tutti i dipendenti interessati di webinar sui temi della legalità e della lotta alla corruzione nell'ambito delle aree a rischio individuate dall'Ente.

Anche nelle procedure concorsuali i temi dell'etica e della legalità sono stati oggetto di materia di studio e nell'ambito di tre corsi-concorsi hanno costituito parte dei quesiti proposti nel test di valutazione finale.

Il Comune di Trieste sta inoltre avviando, con la collaborazione degli uffici che si occupano delle procedure concorsuali e della formazione del personale, un percorso di accoglimento del personale neoassunto di prossimo ingresso in organico ed indirizzato operativamente non solo alla conoscenza del funzionamento della macchina comunale e delle leggi, norme o regolamenti, ma anche e soprattutto nella condivisione di valori e principi di etica e legalità del nostro Ente.

Si intende in tal modo dare continuità alle iniziative formative sui temi dell'etica e della legalità che, erogate attraverso modalità didattiche diverse, sono erogati al personale di ruolo e a tutti i soggetti ai quali Il Comune di Trieste deve assicurare detta formazione.

LIVELLO SPECIFICO

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 ed è rivolto a:

- responsabile della prevenzione, in ordine al quale saranno individuate iniziative formative specifiche per la figura di riferimento,
- dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio per i quali il lavoro di formazione a livello specifico si incentrerà ancora sui settori di rischio:
 - Acquisizione e progressione del personale,
 - Rilascio di autorizzazioni e concessioni,
 - Concessione ed erogazione di sovvenzioni e contributi,

Affidamento di lavori, servizi e forniture

Per quanto attiene in particolare il rischio specifico relativo all'affidamento di lavori, servizi e forniture attività formative ad hoc continueranno a supportare i lavori del Comitato Tecnico costituito in seno all'Amministrazione oltre a venir erogate, a catalogo, su richiesta e sulla base di esigenze specificatamente espresse.

Attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dal Comune di Trieste

L'Area Servizi Finanziari, Tributi e Partecipazioni Societarie provvede agli obblighi di diretta pertinenza pubblicando, sul sito istituzionale nella sezione amministrazione trasparente, i dati sulle società controllate, partecipate e vigilate previsti in materia di trasparenza dall'art. 22 del d.lgs n. 33/2013, come modificato dal decreto legislativo n. 97/2017, si provvederà a sensibilizzare le società partecipate e controllate al rispetto degli adempimenti previsti in materia di prevenzione della corruzione ai sensi delle specifiche norme del d.lgs n. 231 del 2001.

L'ufficio, in relazione alla normale attività prevista dal Regolamento sui controlli delle Società Partecipate del Comune di Trieste e dal d.lgs n. 14 marzo 2013 n. 33 citato, monitora e incentiva l'applicazione della L. n. 190/2012 "anticorruzione" da parte di tutti gli organismi partecipati di cui al Testo Unico sulle Società Partecipate d.lgs n. 175/2016 che rientrano nel perimetro di consolidamento del bilancio dell'ente previsto dal d.lgs n. 118/2011.

Sarà verificato il rispetto delle previsioni normative in materia di anticorruzione, con riferimento alla nomina del Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC) ed all'aggiornamento dei piani triennali anticorruzione, di cui al d.lgs. n. 231/2001.

B) LE ULTERIORI MISURE DI CARATTERE GENERALE

Nel prevedere le azioni per il trattamento del rischio si è messo in evidenza come alcune misure, anche facoltative, siano di carattere generale e quindi applicabili in maniera trasversale alla maggior parte delle attività e/o procedimenti.

Rispetto degli obblighi di trasparenza/pubblicità dell'attività svolta, di atti e procedure

Tutte le procedure mappate a rischio ed evidenziate nelle schede, al di là del rispetto dei precisi obblighi normativi di pubblicazione, evidenziati nell'allegato relativo agli obblighi della trasparenza, devono essere trattate secondo criteri di trasparenza sia nei confronti dell'utenza finale sia nei confronti degli uffici interni.

Si dovrà agevolare lo sviluppo di un metodo di lavoro improntato diffusamente al rispetto della trasparenza e conoscibilità delle procedure in correlazione al programma per la trasparenza e con la dovuta attenzione ai punti di contatto con la disciplina della privacy.

Nel PEG dovrà prevedersi il seguente obiettivo: rispetto a due procedimenti individuati effettuare l'esame e la formalizzazione del flusso in modo da garantire la tracciabilità e la replicabilità ai sensi dell'articolo 9 del codice di comportamento generale.

Approfondimento delle competenze del personale

Si tratta di un'attività formativa mirata a migliorare le conoscenze specialistiche che supportano le competenze di ogni ambito lavorativo ovvero la formazione nelle materie di competenza per affrontare il lavoro con le doverose conoscenze e cognizioni, poiché i fenomeni corruttivi possono annidarsi dove la conoscenza non è diffusa. Questo tipo di formazione/competenza/aggiornamento viene posto in essere direttamente nell'ambito delle strutture e dei singoli uffici, ferma restando la formazione di carattere generale a cura dell'ufficio formazione.

Ogni Dirigente dovrà erogare, anche attraverso una delega alle proprie Posizioni Organizzative, un totale di 10 ore di attività formativa e dovrà rendicontare di tale formazione al Responsabile

anticorruzione specificando l'argomento/gli argomenti trattati, le modalità di svolgimento, chi l'ha svolta, i destinatari e i partecipanti.

Azioni per assicurare il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo a cura dell'interesse pubblico

Promozione degli atteggiamenti collaborativi degli impiegati a favore dello sviluppo delle buone prassi, dell'efficienza dell'Amministrazione e di un migliore rapporto con gli utenti. Trattasi di misura inserita nel codice di comportamento come comportamento proattivo a favore dei cittadini.

Obiettivo: il Dirigente segnala al Responsabile anticorruzione il nominativo di chi ha posto in essere azioni positive di particolare rilevanza oppure buone prassi o comportamenti lodevoli di utilità per l'ente.

Coinvolgimento degli uffici periferici

L'esistenza di strutture periferiche comporta la necessità di un loro maggiore "avvicinamento al centro" attraverso una più attenta circolazione delle informazioni utili per lo svolgimento della prestazione lavorativa. Al fine di promuovere inoltre la valorizzazione delle attività e l'osservanza delle norme sulla sicurezza, si prevede il coinvolgimento della figura del Responsabile il quale curerà l'effettuazione di sopralluoghi con la finalità di verificare lo stato dei luoghi di lavoro e degli elementi caratterizzanti il benessere organizzativo.

Maggiore digitalizzazione di processi e procedure per consentire un accesso rapido ai richiedenti ed il monitoraggio della loro durata

In conformità al Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2015-2017 l'Ente ha esteso le possibilità di accesso con unico front-end telematico aggiungendo allo sportello SUAP anche l'accesso al Portale delle pratiche edilizie e al Portale per la gestione delle concessioni per l'occupazione di aree pubbliche. A tale front-end è in via di prossima implementazione l'accesso con autenticazione tramite SPID.

Si è attuato un'analisi dei DataBase delle Occupazioni di Suolo e Aree Pubbliche e dei Lavori Pubblici per una loro connessione con gli strumenti SIT dell'Ente. Sono stati definiti i campi univoci di collegamento e le modalità tecniche. Si è operato per individuare le modalità tecniche per connettere vari gestionali con un unico gestionale documentale, già in uso e collegato con il protocollo. Per tutti si è richiesta la definizione dei costi di sviluppo ai gestori dei relativi software.

Si è predisposta la procedura che ha consentito, a partire dalla prima Giunta comunale del 2017, di utilizzare un gestionale per la predisposizione delle proposte deliberative, dalla fase di bozza dell'atto fino alla sua pubblicazione all'Albo Pretorio.

Al fine di garantire la certezza della conservazione di tutta la documentazione amministrativa formata in modalità digitale come da prescrizioni normative, l'Amministrazione ha sottoscritto un disciplinare per l'affidamento alla Regione FVG della conservazione sostitutiva di tali atti.

Nel corso del 2016 l'Amministrazione si è dotata di un documento di "Linee guida per l'Open Data", valutandone l'importanza come strumento di trasparenza e controllo democratico sul suo operato. Oltre alla pubblicazione di alcuni dataset sul suo sito istituzionale, l'Amministrazione si è attivata per la pubblicazione di una serie di dataset sul portale opendata della Regione FVG e si sta operando per individuare uno strumento adeguato per la costruzione di un portale OpenData, adeguato agli standard più avanzati, da gestire in autonomia.

Per il Servizio Edilizia Privata ed Edilizia Residenziale Pubblica, Paesaggio, luogo sensibile in tema di prevenzione della corruzione, è in via di attivazione il portale per la presentazione integralmente

telematica delle pratiche edilizie con l'obiettivo di standardizzare i procedimenti, ridurre i rischi di trattazione discrezionale delle pratiche e garantire l'immodificabilità e la tracciabilità di quanto presentato.

Rispetto delle norme e/o dei regolamenti ove esistenti

Il rispetto delle norme viene agevolato dalla formazione predetta e deve essere accompagnato da un'opera di aggiornamento in coerenza con altri interventi normativi.

Obiettivo: aggiornamento dei regolamenti comunali esistenti alla luce dei mutati quadri normativi e/o degli indirizzi forniti da Anac e/o dal Garante della Privacy, con sostituzione dei documenti superati nella sezione amministrazione trasparente e nella intranet comunale, con particolare attenzione nella revisione della modulistica, che deve risultare chiara.

Contenimento della discrezionalità nei procedimenti amministrativi e nei processi di attività

Le dimensioni dell'ente, la diversificazione delle attività svolte dalle strutture operative e la molteplicità delle sedi sul territorio favoriscono, di fatto, una problematica disomogeneità nella trattazione di pratiche aventi lo stesso contenuto.

L'obiettivo è ristabilire una coerenza diffusa dell'attività di tutti gli uffici soprattutto mediante linee di indirizzo fornite dai dirigenti.

Obiettivo: Sul versante contrattuale il contenimento della discrezionalità e lo snellimento delle procedure ricorrenti richiedono la formazione di elenchi di operatori economici e/o professionisti da cui attingere per i servizi e le forniture ai sensi dell'articolo 36, comma 7, del codice degli appalti.

Emanazione di provvedimenti con motivazioni precise e complete

Si tratta di un istituto la cui imprescindibilità è prevista dalla l. n. 241/90 e che pertanto costituisce da molti anni un vero e proprio obbligo normativo. Come misura anticorruptiva in alcuni casi rappresenta l'unico elemento che consenta se sviluppato e pienamente utilizzato di frappare un deterrente alla genericità, elusività ed arbitrarietà degli atti.

La motivazione riveste un'importanza tale da dover essere tenuta sempre presente, tanto è vero che anche, nell'ambito del sistema dei controlli interni, costituisce punto di controllo specifico, in ordine al quale deve esserne verificata la chiarezza e la rispondenza della stessa alla causa tipica dell'atto.

Obiettivo: effettuare un controllo sul 10% delle determine a contrarre teso a verificare la presenza del requisito previsto dalle linee guida Anac di una motivazione adeguata e/o rafforzata.

Aggiornamento delle schede di tutti i procedimenti amministrativi dell'ente al fine di poter lavorare con procedure conosciute e standardizzate e di fornire informazioni chiare all'utenza

Ai fini dell'attuazione delle norme in tema di anticorruzione/trasparenza, l'ente persegue il costante adeguamento/aggiornamento delle schede dei procedimenti gestiti da ciascuna struttura.

Alla fase di aggiornamento delle schede di procedimento segue l'aggiornamento della pubblicazione, sulla rete civica comunale nella sezione "Come faccio per", all'interno delle singole schede dei procedimenti, delle informazioni relative ai tempi di durata, del nome del responsabile nonché la relativa modulistica disponibile e tutte le altre da rendere disponibili anche ai sensi dell'art.35 del d.lgs. n. 33/2013.

Dovrà essere valutata la possibilità di esporre, anche presso gli uffici competenti, le schede relative ai singoli procedimenti amministrativi di riferimento, per andare incontro alle necessità di un più

ampio pubblico facilitando la verifica immediata dell'operatività dell'ente in un'ottica di correttezza e trasparenza delle procedure.

Obiettivo: L'aggiornamento delle schede dei procedimenti richiederà anche la riscrittura in un linguaggio più comprensibile, omogeneo e meno costellato di tecnicismi, rivolto alla cittadinanza in occasione della apertura del nuovo Sito istituzionale programmata per il 2019.

Monitoraggio dei tempi procedurali

La vigilanza sul rispetto dei tempi di conclusione dei procedimenti risponde sia alla logica dell'anticorruzione, invocata quale misura anticorruptiva soprattutto nei procedimenti ad istanza di parte nell'ambito della analisi del rischio condotta dalle strutture, sia a quella della trasparenza, sia a quella della correttezza amministrativa, sia a quella della efficacia della prestazione, tanto da costituire elemento di valutazione della performance individuale.

Avere, infatti, cognizione degli eventuali ambiti in cui si possano registrare dei ritardi consente di intervenire in maniera preventiva sulla possibilità di distorsioni dell'azione amministrativa.

Il rispetto dei tempi procedurali costituisce punto di attenzione ed osservazione nelle procedure di controllo interno.

Accesso alle banche dati di altri enti

La digitalizzazione e la collaborazione tra enti che consentono l'accesso condiviso alle banche dati sulla base di abilitazioni concesse in relazione alle specifiche finalità istituzionali perseguite da ciascun ufficio/utente, come per esempio i portali SIATEL/PUNTO FISCO (anagrafe tributaria), SISTER/PORTALE DEI COMUNI (catasto dei terreni e dei fabbricati), TELEMACO (Registro Imprese della Camera di Commercio, Industria Artigianato e Agricoltura), TAVOLARE (libro fondiario della Regione FVG), INPS (banca dati ISEE ed ulteriori banche dati), agevolano la corretta trattazione delle pratiche ma alla luce del regolamento europeo sulla privacy dovranno essere soggette alle tutele previste dalle attuali norme del Codice dell'Amministrazione Digitale e decreti attuativi.

Controlli interni di regolarità amministrativa

Il Piano di Auditing – controlli interni prevede le metodologie operative relative a tutti i controlli interni.

In particolare, il controllo successivo di regolarità amministrativa misura e verifica la conformità e la coerenza degli atti (determinazioni dirigenziali di impegno di spesa, dei contratti e degli altri atti amministrativi) e/o dei procedimenti, anche sotto il profilo della qualità, rispetto ai seguenti standard predefiniti:

- regolarità delle procedure, rispetto dei tempi, correttezza formale nei provvedimenti emessi;
- affidabilità dei dati riportati nei provvedimenti e nei relativi allegati;
- rispetto della normativa in generale;
- conformità alle norme regolamentari, circolari interne e atti di indirizzo;
- conformità agli atti di programmazione.

Il controllo viene esercitato sotto la direzione del Segretario Direttore Generale secondo principi generali di revisione aziendale più direttamente applicabili, quali:

- indipendenza: gli addetti all'attività di auditing devono essere indipendenti dalle attività oggetto di verifica e non devono aver partecipato alla loro gestione;
- integrità e obiettività;

- competenza, professionalità e diligenza;
- riservatezza.

Il sistema di controllo in questione si interseca con il tema dell'anticorruzione sotto diversi profili (scelta degli atti e item di controllo) ponendo l'accento sui procedimenti individuati nelle aree a rischio del piano, sugli adempimenti normativi in tema di trasparenza da osservare in esito all'adozione degli atti, sulla prevenzione del conflitto di interessi.

Come previsto dal Piano di Auditing la sottoposizione al controllo si effettua con un sistema sintetico rappresentato dalla apposita scheda di controllo che comprende sia i criteri di pura legittimità e giusto procedimento sia quelli di qualità e buona amministrazione.

Gli atti da sottoporre a controllo inizialmente campionati anche sulla base della individuazione delle tematiche maggiormente a rischio in ragione dell'esperienza pregressa dovranno consolidarsi e giungere progressivamente, nel prosieguo delle sessioni di controllo, alla standardizzazione di tutte le procedure tramite le check list di volta in volta formulate validate.

Il Piano di Auditing verte su una percentuale di atti stabilita dal Segretario Direttore Generale, con propria determinazione, sulla base della numerosità degli stessi per ogni tipologia di procedimento.

La selezione casuale viene effettuata con tecnica di campionamento, realizzata con un programma informatico e formulata motivatamente sulle due variabili del numero totale di registrazioni per tipologia di procedimento e della percentuale come sopra individuata.

In esito ai controlli viene inviato alle strutture un feedback che si pone come impulso al miglioramento e alla standardizzazione delle procedure.

Il Piano di Auditing - programma dei controlli interni per il 2017 e 2018 ha esteso gli ambiti delle tipologie di controllo

Nella metodologia dei controlli sono previsti i seguenti punti salienti:

- Le check list progressivamente sviluppate nel corso delle successive validazioni contengono elementi di controllo esulanti dai contenuti di un singolo atto o provvedimento ma vertono su tutta la fattispecie procedimentale. Questo assetto fa sì che il controllo sia in grado di cogliere diversi aspetti che superano i criteri di pura legittimità e approfondiscono la correttezza del procedimento e la qualità della produzione degli atti amministrativi. Solo dopo aver verificato nel tempo gli effetti dell'azione di controllo sugli atti in ordine alla standardizzazione secondo procedure corrette sarà possibile riformulare le schede di analisi in modo più sintetico, semplificando tutte le operazioni di controllo.
- Il miglioramento dei processi dell'ente deve tradursi per il futuro nella completa informatizzazione degli atti e delle procedure. Coerentemente si è dato impulso all'informatizzazione dei flussi procedurali, in fase sperimentale, e dei provvedimenti, in fase operativa di piena attuazione, sia con raccomandazioni del Segretario Direttore Generale sia con la attivazione di appositi progetti e obiettivi dei dirigenti tesi all'armonizzazione dei sistemi utilizzati. Di conseguenza la completa automatizzazione, che costituisce innanzitutto elemento di trasparenza e prevenzione, agevolerà anche l'estrapolazione del materiale da controllare nel rispetto di criteri di assoluta imparzialità.

Il programma dei controlli viene realizzato al momento attuale con cadenza semestrale/annuale.

Coordinamento e potenziamento delle attività di controllo sulle dichiarazioni e sui modelli ISEE o di controllo ispettivo

La materia è disciplinata dal "Regolamento ISEE. Sistema dei controlli sulle dichiarazioni sostitutive" approvato con deliberazione consiliare n. 48/2017 nel quale sono definite le modalità attuative del

controllo sulle autocertificazioni presentate agli uffici comunali e sulle dichiarazioni ISEE presentate per l'accesso alle prestazioni agevolate erogate dal Comune di Trieste ed individuati i soggetti coinvolti nelle attività sia di carattere generale, estesa a tutti gli uffici coinvolti, che di carattere speciale con riferimento a specifiche tipologie da individuarsi a cura di ciascuna Area entro il 31 marzo di ciascun anno.

Sarà inoltre confermata la collaborazione dell'Area Polizia locale, Sicurezza e Protezione Civile e dell'Area Servizi Finanziari, Tributi e partecipazione societarie per la effettuazione di controlli ispettivi specialistici su richiesta degli uffici.

Obiettivo di Peg: le strutture interessate dovranno emanare la determina di individuazione dei procedimenti da sottoporre a controllo, delle modalità di controllo da attuare, delle modalità di selezione, della percentuale di procedimenti da sottoporre a controllo a campione e dei termini per i controlli come previsto dall'articolo 21 del regolamento citato.

Controlli sulle attività all'interno delle strutture e registrazione/evidenza degli esiti dei controlli effettuati

In occasione della mappatura del rischio diverse strutture hanno evidenziato la necessità che alcuni segmenti sensibili dei processi vengano controllati, anche a campione, dai dirigenti o da chi detiene la funzione di coordinamento dei singoli uffici (ad es. sul lavoro esperito dalle commissioni di gara o di concorso). Tale tipo di controllo non si sostituisce, bensì si sovrappone, a quello strutturato e centralizzato dei controlli interni successivi di regolarità amministrativa di cui sopra e rappresenta una misura da utilizzare con una scelta libera degli ambiti di indagine, con cadenza routinaria e costante, inserita nel normale flusso di funzionamento degli uffici il quale di per sé contempla la programmazione del lavoro, l'esecuzione, il controllo ed infine la valutazione.

Gli esiti di tali controlli devono essere diffusi e resi noti ai diversi operatori di ciascuna struttura sia per migliorare le conoscenze sia per rendere omogenei i metodi di lavoro e l'approccio o la soluzione delle problematiche relative all'utenza.

Vigilanza con due dipendenti abbinati in maniera casuale (attività di Polizia svolta da pattuglie composte secondo criteri di rotazione)

L'attività di controllo del territorio e lo svolgimento di altre attività di Polizia Locale viene usualmente affidata a pattuglie composte da due o più operatori. Pur rimanendo imprescindibili le esigenze dettate dalla particolare tipologia di ogni servizio e dalle scelte relative ad un'ottimale organizzazione del lavoro da parte dei responsabili delle strutture, viene posta particolare attenzione nell'applicare il principio della rotazione - all'interno di ciascuna struttura - nella scelta del personale da abbinare per la composizione delle pattuglie.

Pubblicazione su intranet di casi esemplificativi anonimi tratti dall'esperienza concreta su illeciti disciplinari

Sono stati già pubblicati sulla intranet comunale cinque casi esemplificativi anonimi tratti dall'esperienza concreta dell'amministrazione in cui si prospetta il comportamento non adeguato che realizza un illecito disciplinare, integrati con l'indicazione delle possibili conseguenze della mancanza commessa e/o con la descrizione del comportamento che invece sarebbe stato adeguato.

In data 26 febbraio 2016 sono stati pubblicati sulla intranet aziendale nella sezione dedicata all'Ufficio Procedimenti Disciplinari nella pagina del Servizio Risorse Umane cinque casi tratti dall'esperienza concreta su illeciti disciplinari avendo cura di garantire l'anonimato degli interessati.

Verifica di eventuali relazioni di parentela nei rapporti tra l'ente e i soggetti terzi

La verifica dei rapporti tra l'ente e soggetti terzi contraenti/concessionari/destinatari di autorizzazioni/beneficiari, con particolare riferimento alle eventuali relazioni di parentela o affinità tra i titolari, gli amministratori, i soci, i dipendenti, i soggetti terzi e i dirigenti e dipendenti del Comune, viene effettuata attraverso la visura alla Camera di Commercio e al database dell'anagrafe.

Obiettivo: ogni struttura interessata effettuerà il controllo per gli appalti che superano la soglia dei 500.000.- euro e su una percentuale del 10% per gli acquisti che non superano i 2.000.- euro (fatto salvo che dovrà essere effettuato almeno un controllo).

C) LE MISURE SPECIFICHE IN RELAZIONE ALLE SINGOLE AREE DI RISCHIO

Le misure ulteriori specifiche riferibili ai singoli procedimenti o processi sono inserite direttamente nelle schede delle aree a rischio.

PARTE TERZA

10. ATTUAZIONE DEL PIANO E INTEGRAZIONE CON GLI ALTRI DOCUMENTI DI PROGRAMMAZIONE

Il Comune di Trieste si impegna a garantire la massima diffusione e la conoscenza effettiva del Piano anticorruzione a tutti i dipendenti, utilizzando la rete intranet comunale; e attuando specifici programmi di formazione, che sarà obbligatoria e differenziata in funzione del livello di rischio in cui operano i dipendenti medesimi.

Inoltre tutti i Piani anticorruzione sono pubblicati sul sito istituzionale del Comune, sotto la sezione Amministrazione Trasparente, in Disposizioni Generali e in Altri Contenuti – Prevenzione della Corruzione.

I risultati relativi all'attuazione del Piano Anticorruzione sono contenuti nella relazione annuale elaborata ai sensi dell'art.1, comma 14 della l. n. 190/2012 e pubblicati secondo i principi e le modalità previsti dalla vigente normativa nazionale, in particolare dal d. lgs n. 33/2013.

I risultati rappresentano elementi utili ai fini della valutazione dei soggetti destinatari ed in questo senso anche i fattori comportamentali sono stati di recente modificati al fine di poter sottoporre a valutazione gli aspetti della prestazione lavorativa dei dirigenti riferibili al rispetto di tutte le regole, tra cui anche preordinate alla correttezza e alla legalità dell'azione amministrativa (nel merito il fattore "correttezza e professionalità nell'esplicitazione dell'attività amministrativa").

Il Piano della Prestazione deve essere utilizzato come veicolo per orientare la struttura organizzativa all'implementazione delle azioni e dei comportamenti previsti dal Piano anticorruzione, così come la Relazione sulla Prestazione accoglierà la rendicontazione dei risultati conseguenti sullo stesso tema.

11. CONTROLLI E MONITORAGGIO DEI RISCHI

La fase del monitoraggio consiste nella verifica dell'efficacia dei sistemi di prevenzione attuati ed è realizzata dai soggetti che partecipano all'intero processo di gestione del rischio.

Le attività di controllo e monitoraggio assumono una valenza strategica per il Responsabile in quanto, unitamente all'approvazione del presente Piano, egli è tenuto a rendicontare ogni anno sull'efficacia delle misure di prevenzione predisposte.

A tal fine dovrà essere attestata, sulla base di apposita dichiarazione rilasciata da tutti i direttori, l'efficacia delle politiche di prevenzione con riguardo ai seguenti ambiti:

- azioni e controllo nella gestione dei rischi;
- formazione sul tema dell'anticorruzione nel rispetto della programmazione specifica;
- applicazione delle disposizioni previste nei codici di comportamento.
- verifica, nello svolgimento delle attività individuate "a rischio corruzione e/o illegalità", del rispetto dei termini dei procedimenti, di cui al vigente regolamento comunale e relative schede, sia attraverso la pubblicazione sul sito degli iter procedurali, sia attraverso verifiche specifiche effettuate;
- verifica del controllo sulle situazioni di conflitto di interesse, anche potenziale, in particolare sull'esistenza di rapporti di parentela, anche mediante controlli a campione, da parte dell'ufficio del Responsabile;
- verifica della rotazione dei responsabili del procedimento negli uffici a più alto rischio, oppure dell'applicazione delle misure alternative mediante presentazione di una relazione annuale a cura del direttore della direzione interessata e del direttore del Servizio Risorse Umane;
- verifica dell'attuazione delle attività formative inserite nel piano mediante rendicontazione del direttore del Servizio Risorse Umane;
- verifica dell'applicazione delle disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi, a cura dell'ufficio del Responsabile, mediante controlli a campione;
- verifica dell'attuazione delle disposizioni in materia di incarichi esterni, mediante relazione del direttore del Servizio Risorse Umane;
- verifica dell'attivazione della responsabilità disciplinare in caso di violazione dei doveri di comportamento, anche in caso di mancato rispetto delle disposizioni del piano anticorruzione, da parte dei dipendenti e dirigenti del Comune, a cura dell'ufficio del responsabile anticorruzione con la collaborazione dell'UPD;
- verifica dell'attivazione delle misure in materia di trasparenza, a cura del Responsabile.

Con cadenza semestrale, esperite le fasi di verifica, i Dirigenti dell'ente devono produrre un documento di rendicontazione che conterrà oltre alle verifiche generali anche quelle sulle schede, onde esprimere un giudizio di appropriatezza e attualità delle misure adottate, i cui esiti vengono illustrati nel paragrafo dedicato al monitoraggio nella parte iniziale del Piano.

12. NORME FINALI ,TRATTAMENTO DATI E PUBBLICITA'

I dati raccolti in applicazione del presente Piano vengono trattati in forma anonima e aggregata in osservanza delle norme stabilite nel d. lgs n. 196/2003 e delle disposizioni del garante della Privacy.

Il piano viene pubblicato sul sito istituzionale del Comune di Trieste comprensivo dell'elenco degli obblighi della Trasparenza e dei relativi responsabili per la pubblicazione.

METODO PER LA GRADUAZIONE DEL RISCHIO CORRUZIONE	
INDICI DI VALUTAZIONE DELLA PROBABILITA'	
<u>I. Standardizzazione delle procedure</u>	
Le procedure sono standardizzate?	
Sì, le procedure sono totalmente standardizzate	1
Le procedure sono parzialmente standardizzate	3
No, le procedure sono prive di standardizzazione	5
<u>2. Discrezionalità</u>	
Il processo è discrezionale?	
No, il procedimento è completamente vincolato	1
Il procedimento è altamente vincolato (per esempio: procedimento soggetto a discrezionalità tecnica)	2
Il procedimento è parzialmente vincolato (per esempio: procedimento in cui solo una parte della procedura è soggetta a criteri previsti dalla legge, da regolamenti o da atti amministrativi)	3
Il procedimento è completamente discrezionale pur in una cornice normativa generale (per esempio: affidamento diretto)	5
<u>3. Rilevanza esterna</u>	
Come si modula il processo nel produrre effetti esterni/interni all'amministrazione in rapporto alla trasparenza?	
I destinatari del procedimento sono uffici interni o esterni con processo soggetto a massima trasparenza	1
I destinatari del procedimento sono uffici interni il cui processo non è soggetto a trasparenza	3
I destinatari del procedimento sono soggetti esterni con processo non soggetto a trasparenza	5
<u>4. Complessità del processo</u>	
Si tratta di un processo complesso che comporta il coinvolgimento di più uffici in fasi successive per il conseguimento del risultato? Ci sono i controlli?	
Il procedimento coinvolge più uffici e c'è almeno una fase di controllo	1
Il procedimento è affidato a un solo ufficio senza controlli	3
Il procedimento coinvolge più uffici (anche esterni all'amministrazione) senza controlli	4
Il procedimento è affidato a un solo dipendente	5
<u>5. Valore economico</u>	
Quale genere di benefit produce il procedimento?	
Il procedimento produce un beneficio ordinario	1
Il procedimento produce un beneficio alla sfera personale	3

Il procedimento produce un beneficio traducibile in un interesse economico	5
<u>6. Frazionabilità del processo</u>	
Il risultato finale del processo può essere raggiunto anche effettuando una pluralità di operazioni di entità economica ridotta che, considerate complessivamente, alla fine assicurano lo stesso risultato (es: pluralità di affidamenti ridotti)?	
No	1
Sì	5
<u>7. Tipo di controllo</u>	
Anche sulla base dell'esperienza in atto, il tipo di controllo applicato alla procedura (trasparenza, contabile, controlli interni del piano auditing, ispettivo, a campione sulle dichiarazioni) è adeguato a neutralizzare il rischio?	
Sì, costituisce strumento di neutralizzazione	1
Sì, è efficace	2
E' mediamente adeguato	3
E' adeguato in minima parte	4
No	5
INDICI DI VALUTAZIONE DELL'IMPATTO	
<u>8. Impatto organizzativo</u>	
Rispetto al totale del personale impiegato nel singolo servizio competente a svolgere il processo (o la fase del processo di competenza del Comune) quale percentuale di personale è impiegata? (Se il personale riguarda più servizi la percentuale va riferita al personale dei servizi coinvolti)	
Fino a circa il 20%	1
Fino a circa il 40%	2
Fino a circa il 60%	3
Fino a circa il 80%	4
Fino a circa il 100%	5
<u>9. Impatto economico</u>	
Nel corso degli ultimi cinque anni sono state pronunciate sentenze della Corte dei Conti a carico dei dipendenti del Comune (dirigenti e dipendenti) in relazione al tipo di procedimento trattato?	
No	1
E' stata richiesta documentazione da parte degli uffici della Corte dei Conti (esclusa la sezione controllo)	3
Sì	5
<u>10. Impatto reputazionale</u>	
Nel corso degli ultimi cinque anni sono stati resi noti dagli organi di informazione eventi di carattere corruttivo relativi al singolo procedimento trattato dal servizio?	

No	1
Sì sulla stampa locale	3
Sì sulla stampa nazionale	5
<u>II. Livello dell'impatto organizzativo, economico e sull'immagine</u>	
A quale livello può collocarsi il rischio dell'evento in relazione alla posizione che l'eventuale soggetto interessato riveste nell'organizzazione?	
A livello di dipendente di categoria A e B	1
A livello di dipendente di categoria C	2
A livello di dipendente di categoria D	3
A livello di dipendente di categoria D con incarico di Posizione Organizzativa	4
A livello di Dirigente/Segretario Direttore Generale	5

SOMMATORIA DEI VALORI DELLA PROBABILITA' X SOMMATORIA DEI VALORI DI IMPATTO

0-87 BASSO
 88- 227 MEDIO
 228- 700 ALTO

Elenco delle normative di riferimento

Legge n. 241 del 7 agosto 1990 “Nuove norme sul procedimento amministrativo”

Legge n. 97 del 27 marzo 2001 ”Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche”

Decreto legislativo n. 165/2001 del 30 marzo 2001 “Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”

Decreto legislativo n. 231 del 8 giugno 2001 “Disciplina della responsabilita' amministrativa delle persone giuridiche, delle societa' e delle associazioni anche prive di personalita' giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300”

Decreto legislativo n. 196 del 30 giugno 2003 "Codice in materia di protezione dei dati personali"

Decreto legislativo n. 163 del 12 aprile 2006 “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE”

Legge n. 116 del 3 agosto 2009 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonche' norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale."

Decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009 “Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”

Decreto legge n. 196 del 31 dicembre 2009 "Legge di contabilità e finanza pubblica"

Decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010 , n. 160 “Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008”

Decreto legislativo n. 118 del 23 giugno 2011 “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi”

Legge regionale n. 9 del 14 luglio 2011 “Disciplina del sistema informativo integrato regionale del Friuli Venezia Giulia”

Decreto legge n. 95 del 6 luglio 2012 “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini”

Legge n. 190 del 6 novembre 2012 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione” (c.d. Legge anticorruzione)

Circolare n. 1 del 25 gennaio 2013 del Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica “Legge n. 190 del 2012 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”

Decreto legislativo 33 del 14 marzo 2013 “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”

Legge n.39 dell'8 aprile 2013 “Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190”

D.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013 “Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”
d.p.c.m. 16 gennaio 2013

Decreto legge n. 101 del 31 agosto 2013 “Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni”, convertito con modificazioni dalla **legge n. 125 del 30 ottobre 2013** “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni”

Delibera Civit n. 72 del 11 settembre 2013 “Approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione”

Circolare n. 1 del 14 febbraio 2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento della Funzione Pubblica “Ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione delle regole di trasparenza di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33: in particolare, agli enti economici e le società controllate e partecipate”

Decreto legge n. 90 del 24 giugno 2014 “Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari” convertito con modificazioni dalla **L. 114 dell'11 agosto 2014** “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari”

Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 dell'Anac “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)”

Determinazione n. 8 del 17 giugno 2015 dell' Anac “Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici”

Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015 dell' Anac “Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione”

Decreto legislativo n. 50 del 18 aprile 2016 “Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”

Decreto legislativo n. 97 del 25 maggio 2016 “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”

Delibera n. 43 del 20 gennaio 2016 dell' Anac “Attestazioni OIV, o strutture con funzioni analoghe, sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 31 gennaio 2016 e attività di vigilanza dell'Autorità”

Delibera n. 831 del 3 agosto 2016 dell' Anac “Approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione 2016”

Delibere n. 1309 e 1310 del 29.12.2016 dell' Anac in tema di trasparenza pubblicazione e accesso civico generalizzato

Decreto legislativi attuativi della L. “Madia” n. 124/2016

L. 179 del 30 novembre 2017 in materia di tutela della segnalazione di illeciti