

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
E DELLA TRASPARENZA (PTPCT). AGGIORNAMENTO 2017 - 2019



Consorzio Attività Produttive Aree e Servizi

Strada S. Anna n. 210 (c/o Palazzina SETA) - 41122 Modena
Tel.: +39 059.454.608 | Fax: +39 059.312.109 | E-mail: info@capmodena.it | PEC: cap.modena@pec.it

C.F. 80009350366 | P. IVA 01282720364

SEZIONE I - PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

1. INTRODUZIONE

La corruzione in Italia, come confermato dalle statistiche internazionali, risulta un fenomeno molto diffuso e radicato. Secondo il Presidente della Corte dei Conti la corruzione nel nostro Paese “ha natura sistemica, si annida in tutte le pieghe della pubblica amministrazione e contribuisce a pregiudicare l’economia della Nazione”.

Nella ventunesima edizione della rilevazione del CPI (Indice di Percezione della Corruzione) del 2015 condotta dalla Transparency International l’Italia si è classificata al 61° posto nel mondo (su 174 paesi). Rispetto allo scorso anno si assiste ad un minimo di miglioramento nel giudizio sul nostro Paese, che infatti guadagna un punto (da 43 a 44) e 8 posizioni nel ranking mondiale (da 69 a 61).

Oltre agli ingenti costi economici di tipo diretto, la corruzione è alla base di fenomeni che incidono negativamente sul sistema economico e sociale italiano: perdita di competitività, allontanamento degli investitori internazionali, delegittimazione delle istituzioni, degrado del vivere civile, inefficienza dell’apparato amministrativo, solo per citarne alcuni. In questo contesto, tenuto anche conto che l’Italia a differenza dei principali Paesi europei non aveva una legislazione e un programma anticorruzione coordinato ed efficace, è stata adottata la legge 190/2012 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e della illegalità nella pubblica amministrazione”, poi modificata dalla legge 27.05.2015 n. 69.

Come indicato dal titolo, questa Legge si propone di affrontare il fenomeno della corruzione sia attraverso l’approccio repressivo (intervenedo sul libro II, Titolo II del Codice Penale – Dei delitti contro la pubblica amministrazione – aumentando le pene previste, ridefinendo alcuni reati e prevedendone dei nuovi) sia soprattutto attraverso un approccio preventivo.

In quest’ottica la legge 190/2012, accanto ad una nozione penalistica di corruzione ne introduce una amministrativistica: una nozione più ampia che rinvia non solo a condotte penalmente rilevanti ma anche a condotte che sono fonte di responsabilità di altro tipo o non espongono ad alcuna sanzione, ma possono generare situazioni di illegittimità e sono comunque sgradite all’ordinamento giuridico.

Per prevenire la corruzione e i cd. fenomeni di “maladministration” la Legge prevede una serie di misure organizzative e di strumenti che interessano sia il livello nazionale che quello locale. Per quanto riguarda il Consorzio, il primo adempimento da attuare consiste nell’individuazione del Responsabile della prevenzione della corruzione, individuato, in analogia a quanto previsto per gli Enti Locali, con il Segretario del Consorzio.

Compito del Responsabile della prevenzione della corruzione è quello di mettere in atto e monitorare una serie di attività di prevenzione della corruzione e, in particolare, predisporre il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) che, in base al Dlgs. N. 97/2016 recherà con sé la sezione sulla trasparenza, diventando Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT). Il Piano è adottato annualmente dal Consiglio di Amministrazione, sulla base della proposta del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, nei termini e con le modalità previste dalla legge 190/2012.

2. CONTESTO ESTERNO

Criminalità organizzata in Italia e azioni di contrasto

Come si legge nella “Relazione sull’attività delle forze di polizia, sullo stato dell’ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata” relativa all’anno 2014 trasmessa dal ministero dell’Interno alla Presidenza della Camera dei deputati il 14 gennaio 2016, risulta che le matrici criminali di tipo mafioso mostrano i tratti di organizzazioni complesse che hanno progressivamente sviluppato la loro dimensione affaristico-finanziaria. In particolare, è stata documentata la centralità del controllo del territorio con modalità diversificate; sono stati individuati i percorsi attraverso i quali le organizzazioni di tipo mafioso si muovono in contesti diversi da quelli di origine, le loro strategie di espansione, specie all’estero nonché è stata accertata la commistione con fenomeni di criminalità non tradizionalmente mafiosa. Riscontri investigativi confermano l’intensa capacità di penetrazione, da parte dei suddetti sodalizi, nel tessuto economico imprenditoriale e il potere di condizionamento della politica.

E’ documentata l’ingerenza di imprese riferibili a soggetti mafiosi nel sistema dei subappalti, delle forniture e della produzione e distribuzione degli inerti nel ramo dell’edilizia pubblica e privata.

Particolare interesse è rivolto all’indotto derivante dagli impianti di energie alternative. Non sfuggono all’attenzione dell’organizzazione nemmeno i settori dei rifiuti, dell’agricoltura, della grande distribuzione, dei giochi legali ed illegali. La generica capacità di risposta e di adattamento delle diverse consorteria mafiose, abili nel riconfigurarsi per conseguire i propri intenti criminali, è documentata anche a fronte delle molteplici azioni repressive intraprese negli ultimi anni. Rappresenta, pertanto, il profilo più pervasivo della minaccia.

Tuttavia la reale forza dell’organizzazione è rinvenibile nella continua e penetrante ricerca del potere politico-economico, che si esprime nell’ingerenza nei processi decisionali amministrativi e nelle reti relazionali collusive e corruttive. In particolare, la penetrazione nel tessuto imprenditoriale e la conseguente acquisizione di potere economico e finanziario collegano la criminalità organizzata alla “zona grigia”, che è l’anello di congiunzione con la politica; tale canale comunicativo permette di aumentare la capacità di generare e mediare iniziative economiche. La matrice si presenta addentrata, in modo capillare e pervasivo, nei gangli vitali dell’economia e della politica sull’intero territorio nazionale – segnatamente nelle aree centro-settentrionali – e nella stessa società civile nelle sue più varie declinazioni.

Gli appalti pubblici ed i tentativi di infiltrazioni mafiose

Nel quadro delle azioni dirette ad ottimizzare l’efficacia dell’azione di prevenzione e contrasto dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata di tipo mafioso negli appalti pubblici per la realizzazione di alcune importanti opere sul territorio nazionale, sono stati istituiti, negli ultimi anni, Gruppi Interforze presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Direzione Centrale della Polizia Criminale. In particolare il Gruppo Interforze Centrale per l’Emergenza e la Ricostruzione (GICER) con il fine di svolgere attività di carattere investigativo sul rischio di penetrazione mafiosa negli interventi di ricostruzione a seguito del sisma in Abruzzo e Gruppo Interforze Ricostruzione Emilia Romagna (GIRER) che svolge, quale struttura investigativa specializzata, compiti di monitoraggio ed analisi delle informazioni concernenti le verifiche antimafia ed i risultati dei controlli effettuati presso i cantieri interessati dalla ricostruzione post-sisma di opere pubbliche.

Protocolli d’Intesa e Patti per la Sicurezza

Il 14 novembre 2013 il vice Ministro dell’interno e i Presidenti di Alleanza delle Cooperative Italiane, Confcooperative e Legacoop, hanno sottoscritto un protocollo di legalità finalizzato ad incentivare una collaborazione fra imprese e pubbliche autorità per rendere efficaci i controlli e il monitoraggio per la

prevenzione ed il contrasto delle infiltrazioni della criminalità organizzata su appalti, servizi e forniture e assicurare la tutela dei diritti dei lavoratori e la sicurezza dei luoghi di lavoro.

Il 22 gennaio 2014 è stato stipulato un atto aggiuntivo al Protocollo per la legalità, sottoscritto il 10 maggio 2010 e rinnovato il 19 giugno 2012, tra il ministero dell'Interno e il delegato di Confindustria per la legalità, alla luce dell'entrata in vigore, il 13 febbraio 2013, delle disposizioni recate dal Libro II del DLgs. 6 settembre 2011 n. 159 (Codice Antimafia).

L'accordo, che ha validità biennale, ha il fine di rafforzare ed intensificare i controlli mirati a prevenire e reprimere ogni possibile infiltrazione della criminalità organizzata nel mondo dell'impresa e nel mercato del lavoro, ottimizzare le procedure di rilascio della documentazione antimafia anche mediante riordino dell'impianto normativo, incentivare il ricorso allo strumento di accesso ai cantieri al fine di un monitoraggio delle attività imprenditoriali con verifica degli appalti.

Misure organizzative

Nell'ambito delle misure adottate per il potenziamento del contrasto del fenomeno mafioso, previste dal "Piano straordinario contro le mafie" – approvato dal Consiglio dei Ministri riunitosi a Reggio Calabria il 28 gennaio 2010 – è stato ritenuto di primario interesse procedere alla realizzazione di una mappa nazionale dei sodalizi criminali attraverso un Sistema informatico denominato Ma.Cr.O. (Mappe della Criminalità Organizzata) al fine di rafforzare l'azione di contrasto della criminalità organizzata di tipo mafioso.

Il progetto prevede il censimento delle organizzazioni criminali di tipo mafioso, italiane e straniere, ex art. 416 bis c.p., delle quali siano stati individuati la denominazione, l'area di influenza, le attività illecite e lecite ed i soggetti ad esse collegati. L'archivio viene alimentato con informazioni accuratamente vagliate dalle strutture investigative delle Forze di polizia e della D.I.A. che, sul territorio provinciale, svolgono ai più alti livelli l'attività operativa di contrasto al crimine organizzato. Nel corso del 2014 il Progetto è diventato operativo in tutte le regioni del territorio nazionale; inoltre, le potenzialità investigative del sistema sono state arricchite da un nuovo applicativo, denominato "Geomacro", che consente di visualizzare le organizzazioni presenti sul territorio e di verificarne la percentuale di incidenza statistica rispetto al totale nazionale, regionale e provinciale.

Regione Emilia Romagna

L'Osservatorio provinciale di Rimini sulla criminalità organizzata e per la diffusione della legalità ha pubblicato la Mappatura Mafie in Emilia Romagna (2010 – 2015) con lo scopo di analizzare la penetrazione delle organizzazioni criminali (con esclusione delle mafie allogene) nel territorio regionale: una penetrazione, quella delle mafie in Emilia Romagna, purtroppo ormai accertata (e confermata nel processo Aemilia, che ha evidenziato quanto radicate siano talune organizzazioni nel territorio regionale).

La "Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata" sopra citata, negli allegati effettua approfondimenti sulla situazione della criminalità a livello regionale e provinciale ed in particolare per quanto riguarda la Regione Emilia Romagna riporta che l'elevata propensione imprenditoriale del tessuto economico regionale è uno dei fattori che catalizza gli interessi della criminalità organizzata, sia autoctona che straniera, anche ai fini del riciclaggio e del reinvestimento in attività economiche dei profitti illeciti realizzati. L'espansione delle attività imprenditoriali e commerciali attira, inoltre, flussi migratori stranieri, talvolta connotati da logiche criminali.

In Emilia Romagna sono da anni presenti compagini e soggetti affiliati e/o contigui ad organizzazioni criminali mafiose provenienti dalle regioni del sud, che, attratti dalla possibilità offerte da un sistema

economico dinamico, in taluni casi e per specifiche categorie di reati, arrivano ad operare unendosi tra loro, pianificando e realizzando illecite in grado di recare profitti comuni.

La presenza di tali organizzazioni, pur in assenza dei più eclatanti e cruenti episodi delittuosi tipici di quelle organizzazioni malavitose e di un controllo del territorio condotto con le modalità tipicamente messe in atto nelle aree geografiche di provenienza, è orientata, infatti, al tentativo di inquinare il tessuto economico e sociale con immissioni di capitali di illecita provenienza attraverso l'aggiudicazione di appalti e l'acquisizione della proprietà di attività commerciali sfruttando gli effetti della contingente crisi finanziaria penalizzante, in particolare, la piccola imprenditoria.

Proseguono in fase di ricostruzione post sisma nei territori interessati (Bologna – Ferrara – Modena – Reggio Emilia) e le connesse attività di controllo svolte da GIRER – Gruppo Interforze Ricostruzione Emilia Romagna e dai Gruppi Interforze Antimafia coordinati dalle Prefetture, nell'ottica della prevenzione delle infiltrazioni della criminalità.

Provincia di Modena

La provincia di Modena, caratterizzata dalla presenza di uno spiccato senso imprenditoriale per lo più incentrato sul modello della piccola e media impresa, da un lato garantisce elevate forme di benessere ai suoi abitanti, ma, di converso ben si presta al riciclaggio e reimpiego dei capitali di illecita provenienza.

Le indagini svolte dalle forze di polizia hanno confermato l'esistenza di tentativi di infiltrazioni da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso nel settore degli appalti pubblici e nel tessuto economico – imprenditoriale (edilizia, trasporti, gestione di esercizi pubblici di locali di pubblico spettacolo).

Un'attenzione particolare in tale ambito di analisi è quella delle infiltrazioni nella ricostruzione dei comuni colpiti dal sisma del 2012. La provincia di Modena è quella che ha subito più danni in Emilia per effetto del terremoto e nello stesso tempo è la provincia che registra una maggiore presenza di elementi legati alle organizzazioni criminali in grado di attuare una persuasiva infiltrazione del tessuto economico del territorio, segnatamente nei settori dell'edilizia, del movimento terra, dello smaltimento dei rifiuti e della gestione delle cave. Le aree più colpite dal sisma risultano essere caratterizzate dalla raccolta e dal trasporto delle macerie da parte di aziende, in taluni casi, vicine alle consorterie criminali, non direttamente appaltatrici del lavoro ma operanti a seguito di contratti di nolo e che avrebbero agito in regime se non monopolistico di sicura posizione dominante.

Il numero di istanze di iscrizione alla "White List", pervenute alla Prefettura di Modena, sono state superiori alle 4.000. Alla data del 31 dicembre 2014 risultavano iscritte circa 2.600 ditte alle "White List" provinciali, mentre circa 3.600 richieste di informazione antimafia erano state rese alle stazioni appaltanti.

La Regione Emilia Romagna con legge regionale n. 18 del 28 ottobre 2016 ha approvato il Testo Unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili, al fine di promuovere iniziative e progetti volti ad attuare un sistema integrato di sicurezza territoriale attraverso interventi di prevenzione primaria, secondaria e terziaria per contrastare i fenomeni di infiltrazione e radicamento di tutte le forme di criminalità organizzata, in particolare di tipo mafioso e i fenomeni corruttivi, nonché i comportamenti legali ed illegali.

3. CONTESTO INTERNO

La riduzione del livello di rischio di corruzione all'interno della struttura organizzativa del Consorzio costituisce obiettivo strategico.

In particolare la strategia per la riduzione dei livelli di rischio di corruzione segue le seguenti linee programmatiche: approvazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2017/2019 entro il termine di legge, tenendo conto delle indicazioni dell'ANAC inserite nell'aggiornamento al PNA 2016; prosecuzione dell'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa e attuazione degli strumenti di prevenzione dell'illegalità e prosecuzione dell'integrazione tra il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, Piano Triennale per la Trasparenza e l'Integrità e l'attività del Consorzio. Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è attualmente individuato nel Segretario del Consorzio, a seguito di nomina disposta dal Consiglio di Amministrazione con deliberazione n. 5 del 9 marzo 2015.

Il responsabile della prevenzione della corruzione si avvale di una struttura composta da 1 (una) unità, con funzioni di supporto, alla quale può attribuire responsabilità procedurali.

L'individuazione del soggetto della struttura a supporto spetta al responsabile della prevenzione della corruzione, che la esercita autonomamente, su base fiduciaria, previa verifica dell'inesistenza di cause di incompatibilità.

Il conflitto di interesse previsto dall'art. 42 del Dlgs. N. 50/2016 è regolato internamente dal Codice di Comportamento del Consorzio ed è esteso a tutti i dipendenti del Consorzio.

Pur cogliendo l'importanza di una applicazione scrupolosa della nuova disciplina la mappatura dei processi e le diverse fasi di valutazione del rischio, nel rispetto delle linee guida contenute nella determinazione ANAC n. 12/2015 e nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), hanno evidenziato l'efficacia delle misure di controllo adottate volte alla riduzione del rischio corruttivo nel Consorzio.

Si ricorda, a tale proposito, la totale assenza, negli ultimi cinque anni, di sentenze di condanna a carico dei dipendenti su eventi corruttivi.

Per meglio illustrare il contesto interno, di seguito vengono riportate le attività effettuate nell'anno 2016.

4. ATTIVITA' DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE REALIZZATA DAL CONSORZIO NEL CORSO DEL 2016.

Il Consorzio, a seguito dell'entrata in vigore della legge 190/2012, si è attivato per dare attuazione agli adempimenti previsti dalla normativa.

Con deliberazioni del Consiglio di Amministrazione n. 19 del 3 ottobre 2014 e n. 5 del 9 marzo 2015 sono state assegnate al Segretario del Consorzio le competenze in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Attività di formazione

Il responsabile della prevenzione della corruzione procederà a predisporre il programma di formazione per i dipendenti.

Codice di comportamento

Con deliberazione n. 6 del 9 marzo 2015 il consiglio di Amministrazione ha definito il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici del Consorzio. Si valuterà se apportare revisioni al Codice, tenendo conto dell'esigenze del Consorzio e del fatto che non si sono verificate situazioni di "malamministrazione" e che nel corso del 2016 non sono stati avviati procedimenti disciplinari.

Applicazione delle disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le Pubbliche Amministrazioni e presso gli enti privati di controllo pubblico (Dlgs. N. 39/2013)

Nel corso del 2016 non sono stati conferiti incarichi dirigenziali e, vista la natura giuridica del Consorzio, non sussistono i presupposti per conferimenti di incarichi negli organismi partecipati, per cui non sono state verificate eventuali situazioni di inconfiribilità e incompatibilità in applicazione del Dlgs. 39/2013.

5. IL PIANO TRIENNALE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA IN BASE ALLE INTESE DI CONFERENZA UNIFICATA E AL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE 2013, ALLA DETERMINAZIONE DELL'ANAC N. 12 DEL 28 OTTOBRE 2015 E ALLA DELIBERA DELL'ANAC N. 831 DEL 3 AGOSTO 2016.

Le pubbliche amministrazioni devono predisporre un proprio Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC oggi PTPCT), sulla base di quanto disposto dalla legge 190/2012 e dal Dlgs. N. 97/2016 e tenendo conto delle indicazioni contenute nelle Intese adottate in Conferenza Unificata e nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA). Nello specifico gli atti citati definiscono tempistiche, metodologie e indicazioni sui contenuti, in modo particolare per il sistema delle Autonomie Locali e, in analogia, per il Consorzio.

Quindi, in base alle Intese assunte in Conferenza Unificata in data 24.07.2013, al PNA adottato in data 11/09/2013 (Delibera CIVIT 72/2013) e al PNA 2016 (Delibera ANAC 831/2016) gli adempimenti a carico del Consorzio sono i seguenti:

- Adozione da parte dell'organo di indirizzo politico (Consiglio di Amministrazione), degli indirizzi da fornire al Responsabile della Prevenzione della Corruzione per la stesura del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, oggi PTPC;
- Adozione da parte dell'organo di indirizzo politico (Consiglio di Amministrazione), su proposta del Responsabile della Prevenzione della Corruzione, del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, entro il 31 gennaio di ogni anno;
- Predisposizione da parte del Responsabile della Prevenzione della Corruzione della Relazione sullo stato di attuazione del PTPC;
- Adeguata pubblicizzazione del PTPC, oggi PTPCT, sul sito Internet.

Sulla base delle indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione, in particolare nel paragrafo 3 "Strategia di prevenzione a livello decentrato" e nei relativi allegati, il PTPC a livello locale deve possedere le seguenti caratteristiche e contenuti, tenendo conto anche del contesto di riferimento:

- Deve consistere in un programma di attività, con indicazione delle aree a rischio e delle specifiche tipologie di rischio per ogni processo e procedimento, delle misure da implementare per la prevenzione in relazione al livello di pericolosità dei rischi suddetti, dei responsabili per l'applicazione di ogni misura e dei tempi. Il PTPC, pertanto, non è un documento di studio o di indagine, ma uno strumento per l'individuazione di misure concrete, da realizzare con certezza e da vigilare quanto ad effettiva applicazione e quanto ad efficacia preventiva della corruzione;
- Deve provvedere all'individuazione delle aree a rischio al fine di consentire l'emersione delle aree nell'ambito dell'attività del Consorzio che devono essere presidiate più di altre mediante l'implementazione di misure di prevenzione. La legge 190/2016 (art. 1 comma 16), nonché la determinazione dell'ANAC n. 12/2015 ha indicato le seguenti aree di rischio (cd. obbligatorie/generali, in quanto si presuppongono comuni a tutte le Amministrazioni):

- 1) Autorizzazione o concessione;
- 2) Scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, anche con riferimento alle modalità di selezione prescelta ai sensi del Codice dei contratti pubblici relativo a lavori, forniture e servizi, di cui al Dlgs. N. 50/2016;
- 3) Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone, enti pubblici e privati;
- 4) Concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e progressioni di carriera.
 - Per ogni area di rischio deve essere effettuata la mappatura dei processi, al fine di realizzare con riferimento agli stessi le attività di valutazione e gestione del rischio. Questa attività è finalizzata alla riduzione delle probabilità che si verifichi un rischio di corruzione. In particolare nell'attività di analisi e valutazione del rischio dovranno essere utilizzati criteri oggettivi e predeterminati, come quelli indicati nell'allegato 5 del PNA relativi alla probabilità e impatto dei singoli rischi di corruzione.
 - Definizione di una serie di misure di prevenzione della corruzione relative alle specifiche tipologie di rischio emerse nell'attività di gestione del rischio. Tali misure di prevenzione devono essere tanto più significative nel caso che un determinato processo/procedimento presenti un rischio elevato. Tali misure di prevenzione sono sia di carattere obbligatorio, in quanto già previste dalle leggi o altre disposizioni normative, sia di carattere facoltativo, in quanto consistono in misure introdotte in modo autonomo dalle singole Amministrazioni in base alle proprie caratteristiche. Inoltre tali misure possono essere di tipo specifico per singole strutture organizzative oppure di tipo trasversale a tutto l'ente.

6. IL PIANO TRIENNALE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA DEL CONSORZIO ATTIVITA' PRODUTTIVE AREE E SERVIZI 2017 – 2019.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza ha avviato le attività propedeutiche alla predisposizione del Piano 2017 – 2019. La prima attività è stata la predisposizione delle schede per la mappatura dei processi, finalizzata ad affrontare gli adempimenti necessari alla gestione del rischio corruzione.

Inoltre sono stati coinvolti gli Stakeholders con specifica consultazione del PTPC a mezzo avviso pubblicato sul sito del Consorzio dal 11 gennaio al 21 gennaio 2017.

Non sono pervenute osservazioni.

7. PRINCIPALI ATTIVITA' DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Le azioni e le misure di prevenzione della corruzione per il triennio 2017 - 2019 sono contenute nelle schede di cui all'allegato 1 del presente Piano.

Oltre alle specifiche azioni distinte per tipologia di processo/procedimento e per tipologia di rischio, di seguito vengono riportate ulteriori misure e attività, che hanno riflessi positivi sulla prevenzione della corruzione. Si tratta di attività che hanno carattere trasversale ed in parte già attuate dal Consorzio.

Nei meccanismi di formazione delle decisioni:

a) nella trattazione e nell'istruttoria degli atti si redigono gli atti in modo semplice e comprensibile e si rispetta il divieto di aggravio del procedimento;

- b) nella formazione dei provvedimenti, con particolare riferimento agli atti con cui vi sia ampio margine di discrezionalità amministrativa, si imotiva adeguatamente l'atto; l'onere di motivazione è tanto più diffuso quanto è ampio il margine di discrezionalità;
- c) per consentire a tutti coloro che vi abbiano titolo o interesse di partecipare e accedere alle attività secondo quanto consentito dalla legge, gli atti dell'ente si riportano, per quanto possibile, ad uno stile comune.
- d) ai sensi dell'art. 6 bis della legge 241/1990, come aggiunto dall'art. 1 della legge 190/2012, il Responsabile del Procedimento competente ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali ed il provvedimento finale, si astengono in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale.
- e) in un'ottica di ulteriori obblighi di trasparenza, sul sito istituzionale si pubblicano i moduli di presentazione di istanze, richieste dai procedimenti più rilevanti.
- f) nella comunicazione del nominativo del responsabile del procedimento si indica l'indirizzo mail cui rivolgersi;
- g) nell'ambito dell'attività contrattuale:
- si assicura il confronto concorrenziale, definendo requisiti di partecipazione alle gare e di valutazione delle offerte chiari ed adeguati;
 - si prevedono gli affidamenti diretti solo nei casi ammessi dalle leggi e dai regolamenti consortili;
 - quando il contratto è affidato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa si definiscono puntualmente, nel bando/lettera d'invito, i criteri di valutazione e loro ponderazione;
 - ricorso motivato alle procedure negoziate e divieto artificioso di frazionamento

Nei meccanismi di attuazione delle decisioni:

- si rilevano i tempi medi di pagamento;
- si vigila sull'esecuzione dei contratti;
- si implementa la digitalizzazione dell'attività amministrativa in modo tale da assicurare trasparenza e tracciabilità.

Nei meccanismi di controllo delle decisioni:

Si attua il rispetto della distinzione dei ruoli di indirizzo politico e gestionale. Al fine di dare completa attuazione agli strumenti di prevenzione della corruzione, l'attività del responsabile della prevenzione della corruzione può essere affiancata dall'attività delle posizioni organizzative.

Rotazione

Si premette che il Consorzio è organizzato in due aree, funzionali e complementari tra loro, e precisamente:

- a) Area amministrativa e contabile
- b) Area tecnica

I dipendenti del Consorzio sono attualmente 8, di cui 1 a tempo determinato (Direttore), n. 4 inquadrati in Categoria "D" e 3 inquadrati in Categoria "C".

In merito alla rotazione del personale assunto con contratto a tempo indeterminato, il Consorzio, in ragione delle ridotte dimensioni dell'Ente e del numero limitato di personale esistente al suo interno, ritiene che la rotazione di personale causerebbe inefficienza e inefficacia dell'azione amministrativa. Tra l'altro l'art.1, comma 221 della legge n.208/2015 per gli enti di piccole dimensioni quali il Consorzio ammette tale soluzione laddove afferma "*non trovano applicazione le disposizioni*

adottate ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale.”.

Adempimenti in materia di conflitto di interessi e incompatibilità

Per consentire una omogenea applicazione della normativa all'attività e procedure del Consorzio in materia di incompatibilità e conflitto di interessi, con particolare riferimento alle aree considerate a maggior rischio corruttivo individuate dalla legge 190/2012, si indicano di seguito una serie di criteri generali a cui attenersi da parte dei dipendenti.

Al fine di prevenire situazioni di conflitto di interesse, come disciplinati dall'art. 6 bis della legge 241/1990 e art. 6 del DPR 62/2013, è necessario effettuare le verifiche necessarie secondo le seguenti indicazioni.

Per tutte le procedure di gara le imprese, enti o cooperative che parteciperanno alla procedura di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, dichiareranno in sede di gara, i nominativi dei titolari/legali rappresentanti, amministratori, soci/dipendenti con poteri decisionali riferiti a quel procedimento, al fine di consentire le opportune verifiche di situazioni di conflitto di interessi.

Analoghe dichiarazioni devono essere richieste nelle procedure per l'affidamento di incarichi esterni di lavoro autonomo.

Per contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente successivo alla cessazione del rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 53 comma 16 ter del Dlgs. 165/2001 e art. 21 del Dlgs. 39/2013, è necessario prevedere che il legale rappresentante dell'impresa che parteciperà alla gara dichiari di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo o aver attribuito incarichi a ex dipendenti o incaricati del Consorzio Attività Produttive Aree e Servizi (nel triennio successivo alla loro cessazione del rapporto) che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali nei confronti di questa impresa/ente/cooperativa per conto del Consorzio Attività Produttive Aree e Servizi negli ultimi tre anni di servizio.

Il direttore dovrà disporre l'esclusione dalle procedure di affidamento delle imprese nei cui confronti emerge, a seguito di controlli, il verificarsi della condizione di incompatibilità.

Inoltre nei provvedimenti di aggiudicazione definitiva per l'affidamento di lavori, forniture e servizi (anche in economia) è necessario dare atto dell'effettuazione delle verifiche in materia di conflitto di interessi e delle sue risultanze.

Nei casi di attività contrattuale (o altre attività di conferimento di incarichi di lavoro autonomo a soggetti esterni al Consorzio) che prevedono la costituzione di Commissioni per la scelta del contraente (o dell'incaricato), ai sensi dell'art. 35 bis del Dlgs. 165/2001, i componenti dovranno dichiarare l'insussistenza di precedenti penali.

Per quanto riguarda i provvedimenti amministrativi (concessione, autorizzazione, erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone e enti pubblici e privati) è necessario, nello stesso provvedimento dare atto dell'effettuazione delle verifiche in materia di conflitto di interessi e delle sue risultanze.

Infine al momento dell'insediamento delle commissioni di concorso per l'accesso al pubblico impiego si procederà alla verifica delle cause di incompatibilità.

Formazione del personale

Il Consorzio attuerà formazione specifica rivolta al personale.

Tutela del dipendente che segnala illeciti

Il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro,

non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria , diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia, a meno che il fatto non comporti responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione (art. 1 comma 51 della legge 190/2012).

Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante può essere rivelata solo ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.

La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 241/1990.

In applicazione della normativa della segnalazione da parte del dipendente di condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza, di cui all'art. 1 comma 51 della legge 190/2012, la procedura per la gestione delle segnalazioni di condotte illecite all'interno dell'ente sarà svolta secondo l'allegato 1° alla determinazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) n. 6 del 28 aprile 2015.

Sistema di monitoraggio

Le posizioni organizzative forniranno al Responsabile della prevenzione della corruzione, in qualsiasi momento lo richieda e di norma entro il 15 dicembre, i report relativi allo stato di attuazione del Piano anticorruzione, al fine di consentire al Responsabile di predisporre la relazione, così come previsto dalla legge 190/2012, entro i termini stabiliti.

Infine il Responsabile della prevenzione della corruzione può tenere conto di segnalazioni provenienti da eventuali portatori di interesse, sufficientemente circostanziate, che evidenzino situazioni di anomalia e configurino la possibilità di un rischio di corruzione.

SEZIONE II - PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

1. INTRODUZIONE

La presente sezione individua le iniziative del Consorzio volte a garantire un adeguato livello di trasparenza in attuazione del Dlgs. N. 33/2013, novellato dal Dlgs. n. 97/2016, del Piano Nazionale Anticorruzione 2016 (delibera ANAC n. 831/2016) ed in osservanza:

- delle "Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni contenute nel Dlgs. 33/2013, come modificato dal Dlgs n. 97/2016 (delibera ANAC n. 1310/2016);
- delle "Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 comma 2 del Dlgs. N. 33/2013 (delibera ANAC n. 1309/2016);

All'interno di tale quadro di riferimento sono, pertanto, individuate:

- misure e strumenti attuativi degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, anche di natura organizzativa, dirette ad assicurare: la regolarità e la tempestività dei flussi informativi, ai sensi degli art. 10 e 43 comma 3 del Dlgs. N. 33/2013;
- azioni e strumenti attuativi, anche di natura organizzativa, diretti ad assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico (proprio e generalizzato) ai sensi degli artt. 5 e 43 del Dlgs. N. 33/2013;

e sono inoltre definiti:

- gli obiettivi strategici in materia di trasparenza e le relative azioni attuative.

Si evidenzia che la presente Sezione Trasparenza è elaborata in una logica di efficienza, efficacia ed economicità tesa a superare il mero adempimento, impiantando la "funzione trasparenza" nell'organizzazione e nelle sue modalità operative in modo progressivo, stabile e integrato.

2. GLI OBIETTIVI STRATEGICI IN MATERIA DI TRASPARENZA

Gli *obiettivi in materia di trasparenza e accesso civico* rientrano sostanzialmente tutti nell'*obiettivo di ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione ampliando la trasparenza sull'attività amministrativa come già indicato nella sezione dedicata al piano di prevenzione della corruzione*.

Gli *obiettivi strategici in materia di trasparenza e accesso civico* individuati per la promozione di maggiori livelli di trasparenza, ai sensi di quanto disposto dal novellato art. 10 comma 3 del Dlgs. 33/2013, per l'anno 2017 sono:

1. la promozione dell'istituto dell'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA);
2. la continuità della pubblicazione delle determinazioni del direttore;

Gli *obiettivi operativi in materia di trasparenza ed accesso civico* sono invece riportati nella mappa degli obblighi e delle responsabilità Allegato 2, in corrispondenza di ogni singolo obbligo di pubblicazione.

Di seguito per ciascuno degli obiettivi strategici individuati sono programmate le azioni che interesseranno il triennio 2017 – 2019, espresso con maggior dettaglio per l'anno 2017.

[Promozione dell'esercizio di diritto di accesso civico generalizzato e definizione della governance per la gestione coordinata delle diverse tipologie di accesso \(civico, generalizzato e documentale\)](#)

L'obiettivo si sostanzia nel favorire l'esercizio del diritto di accesso civico generalizzato, cogliendo lo spirito sotteso al nuovo istituto teso a soddisfare le concrete e reali esigenze di trasparenza dei cittadini interessati, superando definitivamente l'ottica del mero adempimento normativo, anche attraverso una gestione coordinata delle diverse tipologie dell'accesso (civico, generalizzato e documentale).

Una attenta analisi delle istanze di accesso civico generalizzato, istruite nel corso del triennio 2017 – 2019 consentirà inoltre al Consorzio di implementare in modo efficace ed efficiente le pubblicazioni ulteriori sul portale amministrazione Trasparente, per scongiurare il pericolo che si determini al contrario "opacità" per eccesso di pubblicazioni.

[Pubblicazione delle determinazioni del Direttore](#)

La pubblicazione delle determinazioni, da sempre effettuata dal Consorzio, garantisce la trasparenza come accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dal Consorzio, consentendo ai cittadini ed ai soggetti interessati di poter consultare tutte le determinazioni generali in modo da verificare anche nel dettaglio l'attività dell'ente nel suo complesso, favorendo forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse, oltre che a tutelare eventuali diritti dei cittadini (art. 1 comma 1 del Dlgs. N. 33/2013).

[Mappa di pubblicazione degli obblighi di pubblicazione e delle responsabilità](#)

La mappa degli obblighi di pubblicazione e delle relative responsabilità, riprodotta in allegato 2, è la rappresentazione sintetica della sezione trasparenza del PTPC per il triennio 2017 – 2019 del consorzio Attività Produttive Aree e Servizi.

La mappa è basata sull'Allegato 1 della delibera ANAC 1310/2016 "Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel Dlgs. 33/2013, come modificato dal Dlgs. N. 97/2016" e riprende l'articolato in sottosezioni e livelli prevista per la sezione amministrazione Trasparente del portale istituzionale del Consorzio Attività Produttive Aree e Servizi.

La tabella Allego 2 indica, per ogni singolo obbligo:

- i riferimenti normativi;
- i contenuti di dettaglio dell'obbligo;

- le eventuali azioni previste (aggiornamento, realizzazione ex novo/integrazione, necessarie a corrispondere quanto richiesto);
- il nominativo del responsabile della pubblicazione, che coincide sempre con il Direttore;
- la periodicità prevista per gli aggiornamenti.

La definizione della governance per garantire l'esercizio del diritto di accesso civico "generalizzato". Prime misure organizzative per garantire il coordinamento nella gestione delle diverse istanze di accesso (civico, generalizzato, documentale).

La novità più significativa del Dlgs. N. 97/2016 è costituita dall'introduzione del diritto di accesso civico generalizzato sul modello FOIA (Freedom of Information Act), ai sensi del quale "chiunque" ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela degli interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, secondo quanto previsto dall'art. 5 bis del Dlgs. 33/2013.

Come evidenziato nella delibera ANAC n. 1309 /2016 "Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti di accesso civico di cui all'art. 5 bis del Dlgs. 33/2013, "la ratio della riforma risiede nella dichiarata finalità 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 (art. 5 del Dlgs. 33/2013)".

Risulta prioritario, in ragione della centralità e strategicità che assume l'istituto nel sistema della trasparenza, definire le misure organizzative "per controllare ed assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico" (art. 43 comma 4 del decreto trasparenza).

Le citate linee guida ANAC, considerata la notevole innovatività della disciplina dell'accesso civico generalizzato, che si aggiunge alle altre tipologie di accesso, suggeriscono l'adozione entro il 23 giugno 2017, anche in forma di un regolamento di accesso, di una disciplina organica e coordinata delle tre tipologie di accesso, con il fine di dare attuazione al nuovo principio di trasparenza introdotto dal legislatore. In particolare tale disciplina potrebbe prevedere:

- una prima sezione dedicata alla disciplina dell'accesso documentale;
- una seconda sezione dedicata alla disciplina dell'accesso civico ("semplice") connesso agli obblighi di pubblicazione di cui al Dlgs. n. 33/2013;
- una terza sezione dedicata alla disciplina dell'accesso generalizzato. Tale sezione dovrebbe:
 - a) rinviare alle esclusioni di cui all'accesso legge 241/1990, disposte in attuazione dei commi 1 e 2 dell'art. 24, dalla prima sezione;
 - b) provvedere ad individuare il Responsabile del procedimento;
 - c) provvedere a disciplinare la procedura per la valutazione caso per caso delle richieste di accesso.

Le linee guida prevedono anche che presso ogni pubblica amministrazione sia istituito un registro delle richieste di accesso presentate, per tutte le tipologie di accesso.

Le linee guida raccomandano con operatività a partire dal 23 dicembre 2016, quanto meno di rafforzare il coordinamento dei comportamenti sulle richieste di accesso, al fine di coordinare la coerenza delle risposte sui diversi tipi di accesso.

Il Consorzio, in via di prima applicazione e in fase sperimentale, in attesa dell'adozione di una disciplina organica e coordinata delle tre tipologie di accesso (Regolamento per gli accessi) ritiene di individuare nel Protocollo il collettore di tutte le richieste di accesso, con il compito di smistare le istanze di accesso ai soggetti competenti a rispondere, a seconda della tipologia di accesso come di seguito indicato:

- Accesso civico con obblighi di pubblicazione (art. 5 comma 1 Dlgs. n. 33/2013) al RPCT (per competenza) e al direttore del Consorzio;
- Accesso civico generalizzato (art. 5 Dlgs. n. 33/2013) al Direttore, all'Ufficio che detiene i dati e i documenti e al RPCT;
- Accesso documentale (legge 241/1990) al Direttore, all'Ufficio che detiene i dati e i documenti e al RPCT.

Il RPCT e gli uffici competenti, a seconda delle tre tipologie di accesso, curano l'istruttoria e rispondono all'istanza.

[Misure di monitoraggio e controlli sull'attuazione degli obblighi di trasparenza](#)

Il RPCT ha il compito di verificare il puntuale adempimento in materia di pubblicazione, con cadenza almeno semestrale.

La relazione redatta dal RPCT all'esito del monitoraggio è oggetto di pubblicazione nel portale Amministrazione Trasparente.