



Provincia di Ascoli Piceno
Medaglia d'oro al Valor Militare per attività partigiana

**PIANO TRIENNALE DELLA PREVENZIONE
DELLA CORRUZIONE**

**DELLA
PROVINCIA DI ASCOLI PICENO (PTPC) 2017**

AGGIORNATO PER IL TRIENNIO 2017 – 2019

(in attuazione del PNA 2016 approvato dall'ANAC con delibera n. 831 del 3 agosto 2016)

INDICE

PIANO TRIENNALE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE SEZIONE I

	<i>pag.</i>
§ 1. IL NUOVO PNA E LE RECENTI MODIFICHE LEGISLATIVE	3
§ 1.1 Premessa	3
§ 1.2 Finalità del Piano	4
§ 2. ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO ED INTERNO	5
§ 2.1 Analisi del contesto esterno	5
§ 2.2 Analisi del contesto interno	7
§ 2.2.1 Istituzione ufficio sisma	13
§ 3. I SOGGETTI COINVOLTI	15
§ 3.1 Il responsabile della prevenzione della corruzione	15
§ 3.2 I referenti per l'attuazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione	16
§ 3.3 I dipendenti e collaboratori a qualsiasi titolo dell'Amministrazione	16
§ 3.4 Il Nucleo di valutazione	17
§ 3.5 I portatori di interesse (stakeholder)	17
§ 4. GESTIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE	17
§ 4.1 La mappatura dei processi	17
§ 4.2 Valutazione del rischio	18
§ 4.3 Trattamento del rischio	19
§ 4.3.1 Trasparenza	19
§ 4.3.2 Codice di comportamento	20
§ 4.3.3 Rotazione del personale	20
§ 4.3.4 Astensione in caso di conflitto di interesse	21
§ 4.3.5 Svolgimento di incarichi d'ufficio-attività ed incarichi extraistituzionali	21
§ 4.3.6 Inconferibilità e incompatibilità degli incarichi dirigenziali e di vertice	22
§ 4.3.7 Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage)	23
§ 4.3.8 Divieto di nominare i dipendenti all'interno di commissioni di gara e concorso e divieto di assegnazione agli stessi in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione	24
§ 4.3.9 Applicazione delle disposizioni a tutela del dipendente che segnala un illecito (wistleblower)	24
§ 4.3.10 Formazione	25
§ 4.3.11 Protocolli di legalità e patti di integrità	25
§ 4.3.12 Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile	25
§ 4.3.13 Monitoraggio tempi procedurali	26
§ 4.3.14 Coordinamento del PTPC con il Piano della Performance	26
§ 4.3.15 PTPC e coordinamento con i sistemi di controllo interno	27
§ 5. AREA DI RISCHIO "CONTRATTI PUBBLICI"	27
§ 5.1 Trattamento del rischio: la progettazione delle misure	29
§ 6. AREA DI RISCHIO "GOVERNO DEL TERRITORIO"	33
§ 7. RESPONSABILITÀ E REGIME SANZIONATORIO	34
§ 7.1 La responsabilità per mancata attuazione degli obblighi previsti dalla legge n. 190/2012	34
PROGRAMMA TRIENNALE DELLA TRASPARENZA	
SEZIONE II	
§ 8. LA TRASPARENZA	36
§ 9. L'ACCESSO CIVICO	36
§ 10. ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA	38
§ 11. IL RESPONSABILE DELLA TRASPARENZA	39
ALLEGATI	39

SEZIONE I

§ 1 IL NUOVO PNA E LE RECENTI MODIFICHE LEGISLATIVE

§ 1.1 Premessa

Il Piano Nazionale Anticorruzione 2016 (di seguito PNA) è il primo predisposto e adottato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito ANAC), ai sensi dell'art. 19 del decreto legge 20 giugno 2014, n. 90, che ha trasferito all'Autorità le competenze in materia di prevenzione della corruzione e della promozione della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni.

Il PNA è in linea con le rilevanti modifiche legislative intervenute recentemente, delle quali la Provincia di Ascoli Piceno terrà conto per la formazione del proprio Piano triennale di prevenzione della corruzione per il triennio 2017-2019.

Si fa riferimento, in particolare, al decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, «Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche» e al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 sul Codice dei contratti Pubblici.

Con la legge 6 novembre 2012, n. 190 sono state approvate le disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione con l'obiettivo di introdurre nell'ordinamento italiano un sistema organico di prevenzione della corruzione articolato su due livelli; al primo livello, quello nazionale, opera il PNA mentre al secondo livello, quello decentrato, opera il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione formulato da ciascuna amministrazione pubblica.

Il nuovo PNA 2016, approvato dall'ANAC con la delibera n. 831 del 3 agosto 2016, mantiene l'impostazione relativa alla gestione del rischio elaborata nel PNA 2013 e contiene le indicazioni date dall'ANAC nell'Aggiornamento del PNA 2015 ma si caratterizza, rispetto ai precedenti, in materia di trasparenza, perché stabilisce:

- la definitiva delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina
- la misura della rotazione
- la tutela del dipendente che segnala illeciti (cd. Whistleblower)
- la revisione degli obblighi di pubblicazione nei siti delle pubbliche amministrazioni
- il nuovo diritto di accesso civico generalizzato ad atti, documenti ed informazioni non oggetto di pubblicazione obbligatoria.

La nuova disciplina chiarisce che il PNA è un atto generale di indirizzo rivolto a tutte le amministrazioni (e ai soggetti di diritto privato in controllo pubblico, nei limiti imposti dalla legge) e, in quanto tale, contiene indicazioni che impegnano le amministrazioni allo svolgimento di attività di analisi della propria realtà amministrativa e organizzativa nella quale si svolgono le attività di esercizio di funzioni pubbliche e di attività di pubblico interesse esposte a rischi di corruzione e all'adozione di concrete misure di prevenzione della corruzione: si tratta di un modello che contempera l'esigenza di uniformità nel perseguimento di effettive misure di prevenzione della corruzione con l'autonomia organizzativa propria delle amministrazioni.

La nuova disciplina tende a rafforzare il ruolo del Responsabile della Prevenzione (RPC) quale soggetto titolare del potere di predisposizione e di proposta del PTPC all'organo di indirizzo, prevedendo l'unificazione, in capo ad un unico soggetto dell'incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività, eventualmente anche con modifiche organizzative. E', quindi, auspicabile che il RPCT sia dotato di una struttura organizzativa di supporto adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici, attraverso la

costituzione di un apposito ufficio oppure, ove ciò non sia possibile, rafforzando la struttura di supporto esistente e/o avvalendosi della collaborazione degli altri uffici. Tale necessità è tanto più evidente anche alla luce delle ulteriori e rilevanti competenze in materia di accesso civico attribuite al RPCT dal d.lgs.97/2016; infatti, in tale situazione, il RPCT deve occuparsi, per espressa disposizione normativa (art.5, c.7, d.lgs. 33/2013 come novellato dal d.lgs. 97/2016), dei casi di riesame (sia che l'accesso riguardi i dati a pubblicazione obbligatoria o meno).

Inoltre, sempre a maggior tutela del RPCT, la novella legislativa prevede l'esclusione dall'imputazione della responsabilità del RPCT per omesso controllo, sul piano disciplinare, nei casi di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano, qualora lo stesso possa provare *“di aver comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di aver vigilato sull'osservanza del Piano”* (art.41, c.1, lett. L), d.lgs. 97/2016);

Il d.lgs. 97/2016, nel modificare il d.lgs. 33/2013 e la l. 190/2012, ha fornito altre indicazioni sul contenuto del PTPC. In particolare, il Piano assume un valore programmatico ancora più incisivo, dovendo necessariamente prevedere gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall'organo di indirizzo.

L'elaborazione del PTPC presuppone, quindi, il diretto coinvolgimento del vertice delle P.A. nella determinazione di finalità da perseguire per la prevenzione della corruzione, decisione che è elemento essenziale e indefettibile del Piano e dei documenti di programmazione strategico - gestionale.

E' anche previsto, insieme con quello degli organi di indirizzo nella formazione e attuazione dei Piani, un maggiore coinvolgimento degli organismi indipendenti di valutazione (OIV). Questi ultimi sono chiamati a rafforzare il raccordo tra misure anticorruzione e misure di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e della performance degli uffici e dei funzionari pubblici.

Altro contenuto indefettibile del PTPC riguarda la definizione delle misure organizzative per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza; la soppressione esplicita del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità comporta che esso non sia oggetto di un atto separato, ma sia parte integrante del PTPC come *“apposita sezione”*.

Quest'ultima deve contenere le soluzioni organizzative per assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni previsti dalla normativa; in essa devono essere chiaramente identificati i responsabili della elaborazione, trasmissione e pubblicazione dei dati, dei documenti e delle informazioni.

Rimane invariata la previsione di una serie di adempimenti a carico delle amministrazioni contenute nella citata legge 190/2012 che qui brevemente si ricordano:

- predisposizione di un PTPC triennale, con aggiornamento annuale, da approvare da parte dell'organo politico entro il 31 gennaio di ogni anno, salvo diversa previsione legislativa, con l'obiettivo di prevedere comportamenti e provvedimenti specifici e di monitorare modalità e tempi dei procedimenti, con particolare attenzione a quelli relativi alle c.d. aree a rischio, ad es: quelli che comportano emissione di atti autorizzativi o concessori, gestione di procedure di gara e di concorso, assegnazione di contributi e sovvenzioni;
- attività di formazione per il personale, specialmente per quello impiegato nelle suddette attività;
- quali strumenti di valutazione e prevenzione del rischio di corruzione, potenziamento dei controlli interni e della trasparenza - quest'ultima da attuare attraverso una più ampia comunicazione sui siti web istituzionali.

§ 1.2 Finalità del Piano

In base alle previsioni contenute nell'art. 1, comma 8, della Legge n. 190/2012, entro il 31 gennaio di ogni anno, salvo diverso termine stabilito dalla legge, l'organo di indirizzo, individuato nel Presidente della Provincia, adotta il Piano Triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, come previsto dal D.L.vo n. 97/2016, su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Il PTPC deve contenere:

- l'analisi del contesto esterno;
- l'analisi del contesto interno;
- la mappatura dei processi, con riferimento alle c.d. "aree obbligatorie" e cioè quelle di rischio comuni ed obbligatorie quali: acquisizione e progressione del personale, affidamento dei lavori, servizi e forniture, provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario, provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- la mappatura di ulteriori processi, con riferimento alle aree diverse da quelle obbligatorie, perché riconducibili ad aree con alto livello di probabilità di eventi rischiosi quali, ad esempio: la gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio, i controlli, le verifiche, le ispezioni e le sanzioni, gli incarichi e le nomine, gli affari legali e il contenzioso;
- le aree di rischio specifiche ulteriori rispetto a quelle generali, tenuto conto delle caratteristiche tipologiche del soggetto che deve adottare il Piano;
- la valutazione ed analisi del rischio, in cui è necessario tenere conto delle cause degli eventi rischiosi;
- il trattamento del rischio che deve consistere nell'individuazione di misure concrete, sostenibili e verificabili;

Il PTPC della Provincia di Ascoli Piceno è un atto programmatico con il quale è fornita una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e vengono indicati gli interventi volti a prevenire il medesimo rischio, nonché i soggetti coinvolti nella predisposizione e attuazione del Piano.

Attraverso questo documento sono pertanto identificate le aree a maggior rischio di corruzione, e i processi (intesi come insieme di attività e procedimenti) maggiormente esposti al rischio di corruzione relativi ad ogni area, gli eventi rischiosi, i settori coinvolti e le misure da attuare per neutralizzarli, con l'indicazione dei tempi di attuazione ed il conseguente monitoraggio.

§ 2 ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO ED INTERNO

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

Questa fase comprende l'analisi del contesto esterno ed interno; quest'ultima fase include, oltre i dati indicati nei successivi paragrafi, la rilevazione ed analisi dei processi organizzativi, ossia la mappatura dei processi.

§ 2.1 Analisi del contesto esterno

Per l'analisi del contesto esterno si riporta il contenuto della Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata trasmessa dal Ministro dell'interno alla Presidenza e disponibile al sito web <http://www.camera.it/> che alla

pag. 387 analizza la situazione relativa all'organizzazione sociale delle province di Ascoli Piceno e Fermo:

“PROVINCIA DI ASCOLI PICENO E FERMO

Pur registrandosi la presenza di compagini delinquenziali di matrice siciliana, campana e pugliese, la situazione della sicurezza nelle province di Ascoli Piceno e di Fermo non presenta infiltrazioni, tantomeno radicamenti, di sodalizi di tipo mafioso. Quanto precede è sostanzialmente ascrivibile a un tessuto economico e sociale tradizionalmente sano, l'assenza di grandi insediamenti urbani, l'inesistenza di vistose forme di emarginazione sociale e di devianze. Per entrambe le province, i fenomeni delittuosi più significativi afferiscono allo spaccio di sostanze stupefacenti, ai reati predatori, alla proliferazione del gioco d'azzardo, alle pratiche usuraie ed estorsive, spesso strettamente collegate - in specie, lungo la fascia costiera - alla presenza di locali di intrattenimento notturno.”

La Relazione prosegue elencando le principali operazioni di polizia eseguite negli ambiti sopra descritti non fornendo, dunque, notizie su fenomeni di corruzione in materia ad esempio di appalti pubblici, oggetto di nostro interesse.

Nell'approfondire l'indagine l'attenzione è stata rivolta al discorso tenuto in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2015, www.procuragenerale.it, presso la Corte di Appello di Ancona per la Regione Marche, dal procuratore generale presso la medesima dott. Vincenzo Macrì, secondo il quale *“ci sono segnali di un prossimo e più corposo coinvolgimento delle Marche in fenomeni mafiosi che già presenti in regioni confinanti”*. Dopo aver “occupato” la Lombardia, essere penetrate in Veneto, Piemonte e Liguria, associazioni criminali, tra cui la “ndrangheta”, si sono infiltrate anche in Emilia Romagna, Umbria e Abruzzo che costituiscono un “anello” intorno alle Marche. Secondo Macrì la regione Marche *“è interessata da grandi opere, tra cui la Quadrilatero”* e *“vi è necessità di vigilanza massima affinché non siano oggetto di infiltrazione”*. *“La situazione della criminalità nel distretto presenta segnali di deterioramento che destano preoccupazione”*. *“La situazione nelle Marche non si può definire drammatica ma va tenuta sotto attenta vigilanza”*.

Il discorso tenuto all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016, www.procuragenerale.it, presso la Corte di Appello di Ancona per la Regione Marche, dal procuratore generale presso la medesima dott. Vincenzo Macrì, è ancora più allarmante del precedente, rilevando, riguardo alla criminalità organizzata nel territorio marchigiano, una forte presenza di fenomeni di criminalità organizzata di vario tipo tipicamente mafiosi: *“Il fatto che alcune di queste organizzazioni siano composte da stranieri vuole solo dire che questi gruppi hanno trovato terreno favorevole a tali inserimenti. Nel gennaio 2011, nel mio primo intervento alla cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario, avevo avvertito che non esisteva, in Italia, già allora, alcuna “isola felice”, e che l'illusione che una di queste fosse le Marche doveva essere rapidamente abbandonata.....(omissis) la situazione del distretto si sta rapidamente omologando a quella delle regioni contigue”*.

L'intervento prosegue confermando le infiltrazioni mafiose nel tessuto connettivo della società nei settori economico-imprenditoriali, rilevate anche nelle relazioni annuali della Direzione Nazionale Antimafia e in riviste specializzate come *Narcomafie*. Il punto che rileva il procuratore Macrì è che *i processi per detenzione e spaccio di sostanze stupefacenti sono tantissimi, ma il numero dei processi per associazioni finalizzate al traffico di stupefacenti è ridottissimo. Non disponiamo di dati per il periodo 2014 – 2015 ma sono questi i dati che illudono l'assenza di fenomeni criminali, sono questi i dati che attirano gruppi criminali nazionali e stranieri, consapevoli di trovare un ambiente più favorevole ad intrusioni esterne, non fosse altro per l'assenza di organizzazioni mafiose strutturate, per l'assenza di concorrenza criminale stanziale.*

Lo stesso deve dirsi per la criminalità di tipo economico. Solo la mancanza di esperienza può far pensare che poiché non vi sono omicidi di mafia, sequestri di persona, attentati dinamitardi (anche se questi ultimi non mancano) allora si può stare tranquilli.

Questo è il clima che consente prima l'infiltrazione, poi il controllo di attività di tipo economico, come l'accaparramento di appalti pubblici con metodi che comprendono ora intimidazione ora corruzione, come la diffusione di fenomeni silenti di usura ed estorsione, e parlo di fenomeni che sono già avvenuti e che stanno avvenendo nelle province marchigiane..., omissis.

Quanto poi alla criminalità dei colletti bianchi, scopriamo improvvisamente che, per ripetere le parole dei commissari nominati dalla Banca d'Italia, "il dissesto di Banca Marche costituisce il più grave disastro bancario mai avvenuto in Italia dopo quelli di Sindona e Calvi".

E c'è nella pubblica opinione, negli ambienti politici ed istituzionali di questa regione la consapevolezza dell'ampiezza del disastro economico, morale, politico, che questo rappresenta? E la risposta è stata all'altezza del disastro? La risposta è sicuramente negativa.

Lo scenario descritto dal procuratore generale Vincenzo Macrì per la regione Marche, quale ambiente favorevole allo sviluppo di attività illecite, si inserisce in un contesto di severa crisi che la nostra regione ha dovuto subire nei vari settori del territorio, al quale si aggiungono la ricostruzione post-terremoto e la grave situazione dovuta alla eccezionale nevicata del 18 gennaio 2017.

Sia il terremoto sia l'emergenza dovuta all'eccezionale nevicata del 18/01/2017 hanno avuto implicazioni nel contesto interno, e se ne darà contezza nel successivo paragrafo, mentre per quello che qui ci interessa, si ritiene necessario:

- porre particolare attenzione all'area di rischio dei contratti pubblici, anche tenuto conto delle funzioni riconosciute alla Provincia dalla legge 56/2014 e dal d.lgs.50/2016 art. 37, c. 4 let. C) in base al quale i comuni non capoluogo di provincia per acquisti di forniture e servizi di importo superiore a € 40.000,00 e per lavori di importo superiore ad € 150.000,00 possono ricorrere alla Stazione Unica Appaltante costituita presso gli Enti di Area Vasta. L'analisi del rischio corruttivo e le specifiche misure di prevenzione collegate dovranno riguardare non solo la fase di scelta del contraente ma anche quella di verifica dell'offerta ai fini delle individuazioni di eventuali anomalie, di verifica delle condizioni per l'affidamento diretto e della somma urgenza e, soprattutto, quella di controllo sull'esecuzione del contratto e, quindi, di monitoraggio dei tempi del procedimento;
- introdurre apposita sezione per la definizione delle misure organizzative per l'attuazione degli obblighi di trasparenza che sostituisce l'abrogato Piano Triennale per la trasparenza e l'integrità;
- dare applicazione ai criteri di rotazione del personale attraverso l'adozione di misure organizzative analoghe che, ad esempio, si potrebbero identificare nelle modalità di individuazione e di nomina dei titolari della A.P. (alte professionalità) e delle P.O. (posizioni organizzative), sulla base di specifici criteri stabiliti con decreto presidenziale, che determinerà anche la pesatura e la descrizione delle relative mansioni;
- introdurre misure specifiche per garantire maggiore imparzialità e trasparenza nell'ambito degli enti privati a controllo pubblico (così come definiti dal d.lgs. 175/2016) mediante:
 - una revisione dei criteri per la nomina degli amministratori;
 - una disciplina del personale analoga a quella delle pubbliche amministrazioni per quanto riguarda le procedure selettive per il reclutamento del personale, sottratte alla diretta scelta degli amministratori degli enti e procedure per gli incarichi dirigenziali che diano analoghe garanzie di imparzialità e applicazione delle regole di trasparenza.

§ 2.2 Analisi del contesto interno

L'analisi del contesto interno consiste, oltre alla mappatura dei processi, nel descrivere la complessità organizzativa dell'amministrazione della Provincia di Ascoli Piceno attraverso l'esame della struttura organizzativa, dei ruoli e responsabilità interne, così come delle politiche, degli obiettivi e strategie dell'ente, anche utilizzando dati su eventi o ipotesi di reato verificatisi in passato o su procedure derivanti dagli esiti del controllo interno.

La struttura organizzativa attuale della Provincia di Ascoli Piceno, disposta con decreto del Presidente n. 80 del 31/05/2017, è il risultato del processo di riordino delle funzioni operato dalla legge 56/2014, dalle leggi regionali attuative di tale normativa e da vari provvedimenti legislativi *"che hanno negativamente inciso sulla propria organizzazione amministrativa e sulla funzionalità della propria attività, quali:*

Art.1, comma 421, della legge 23/12/2014 n. 190 (legge di stabilità 2015) che ha rideterminato a far data dallo 01/01/2015 la dotazione organica delle Province delle Regioni a statuto ordinario in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge n. 56/2014, in misura pari al 50 per cento;

Art. 1, comma 420, della legge 23/12/2014 n. 190 (legge di stabilità 2015) che, a decorrere dal 01/01/2015, alle Province delle Regioni a statuto ordinario è stato disposto, tra l'altro, il divieto di effettuare assunzioni a qualunque titolo e in particolare, ...omissis

c) di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, anche nell'ambito di procedure di mobilità;

d) di acquisire personale attraverso l'istituto del comando. I comandi in essere cessano alla naturale scadenza ed è fatto divieto di proroga degli stessi;

e) di attivare rapporti di lavoro ai sensi degli articoli 90 e 100 del TUEL di cui al d.lgs. 267/2000 e ss.mm.. i rapporti in essere ai sensi del predetto articolo cessano alla naturale scadenza ed è fatto divieto di proroga degli stessi;

f) di instaurare rapporti di lavoro flessibile di cui all'art. 9, comma 28 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e ss.mm.;

g) di attribuire incarichi di studio e consulenza.

Ne consegue che l'approccio generale all'attività risente della situazione di particolare difficoltà, soprattutto a causa delle ridotte dimensioni organizzative e di mancanza di risorse tecniche adeguate allo svolgimento dell'autoanalisi organizzativa.

Le difficoltà organizzative della Provincia di Ascoli Piceno sono dovute quindi anche, e in gran parte, alla scarsità delle risorse finanziarie, che hanno impoverito la capacità di organizzare le funzioni tecniche e conoscitive necessarie per svolgere adeguatamente il compito che la legge ha previsto.

Tutto ciò in un contesto di isolamento del RPC nella formazione del PTPC per lo scarso interesse da parte dei colleghi dirigenti e degli organi di indirizzo. Nella migliore delle ipotesi, questi ultimi si sono limitati a ratificare l'operato del RPC, approvando il PTPC, senza approfondimenti, né sull'analisi del fenomeno all'interno della struttura, né sulla qualità delle misure da adottare. Ciò è dipeso, in larga misura, da una impropria distribuzione delle responsabilità connesse all'adozione del PTPC e alla sua attuazione, concentrate sulla sola figura del RPC, senza significativi coinvolgimenti degli organi di indirizzo, che pure approvano il PTPC.

Di seguito, con l'aiuto di tabelle e grafici, riportiamo i dati più significativi dell'avvenuto processo di riordino e razionalizzazione della struttura organizzativa e della spesa di personale.

Il prospetto che segue e che rappresenta il riepilogo dell'obiettivo programmatico di riduzione del personale è stato elaborato ai sensi della normativa sul riordino delle funzioni delle Province e, pertanto, non coincide con l'effettiva spesa di personale dell'esercizio 2016:

descrizione	Costi	Unità di personale	Costi in %
Spesa complessiva del personale alla data di entrata in vigore della l.56/2014 (escluso il Segretario Generale)	14.476.737,00	364	100%
Riduzione 50%	7.238.368,50		50%
Personale cessato dall'08/04/2014 al 31/12/2016	558.120,76	15	3,86
Personale cessato avente requisiti pre Fornero	1.278.561,32	30	8,83
Personale comandato e già trasferito	32.956,00	1	0,23
Personale legge regionale n. 13/2015	4.101.041,91	117	28,33
Personale addetto ai centri per l'impiego	1.433.087,17	39	9,90
Totale personale sovra numerario	7.403.767,16	202	51,15
Personale della Provincia per funzioni fondamentali	6.519.436,90	148	45,03
Personale della Provincia collocato in aspettativa	99.113,12	2	0,68
Personale appartenente alla Polizia Locale	454.419,82	11	3,14
Totale Personale Provincia	7.072.969,84	163	48,85

Grafico 1 - Andamento della spesa per il personale dal 2013 al 2016

2013	2014	2015	2016
€ 13.419.503	€ 13.152.639	€ 12.889.028	€ 8.833.825

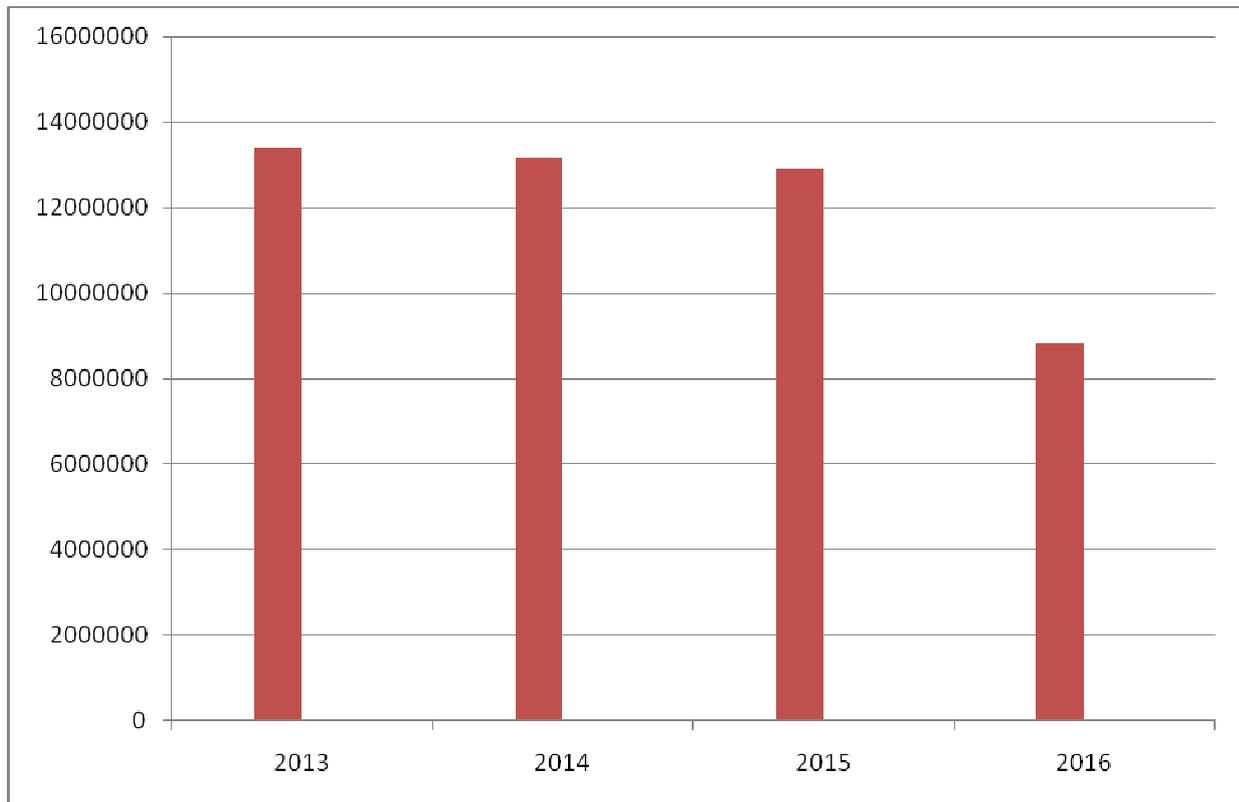


Grafico 2 - Incidenza % della spesa per il personale sulla spesa corrente

2013	2014	2015	2016
35,87	31,31	35,48	29,99

Incidenza % della spesa per il personale sulla spesa corrente

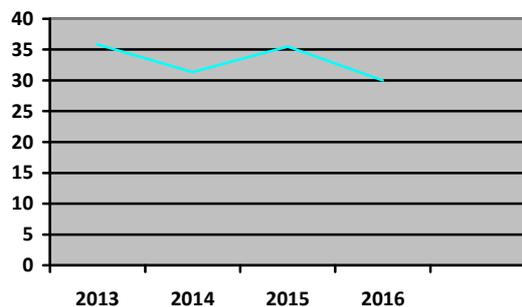


Grafico 3 - Andamento totale della spesa per posizioni apicali (segretario generale, dirigenti, posizioni organizzative)

2013	2014	2015	2016
2.326.576,00	2.334.201,00	2.332.446,00	1.599.098,00

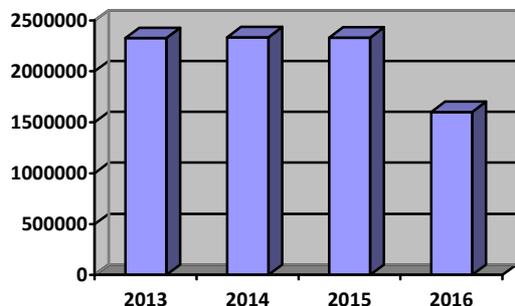


Grafico 4 - Andamento analitico della spesa per posizioni apicali (segretario generale, dirigenti, posizioni organizzative)

	2013	2014	2015	2016
Segretario generale	100.768,00	101.208,00	100.850,00	130.229,00
Dirigenti	938.315,00	982.395,00	858.345,00	607.658,00
Posizioni organizzative	1.287.493,05	1.250.598,12	1.373.251,10	861.211,04

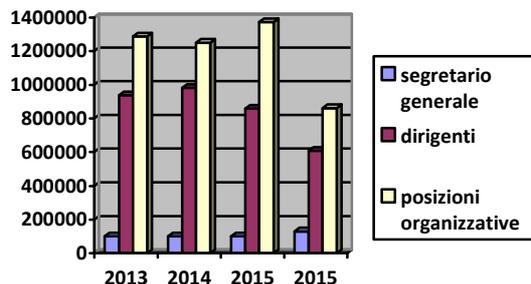


Grafico 5 - Andamento dipendenti Provincia di Ascoli Piceno dal 2013 al 2016 (compreso Segretario Generale)

	2013	2014	2015	2016
n. dipendenti	366	360	214	201

Andamento dipendenti Provincia di Ascoli Piceno dal 2013 al 2016

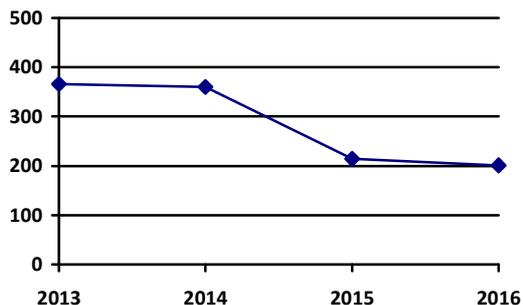


Grafico 6 - Andamento della spesa per la contrattazione decentrata integrativa dal 2013 al 2016 – valori assoluti

	2013	2014	2015	2016
Contrattazione decentrata	2.035.375,00	2.011.024,00	2.037.858,34	1.326.064,00

Andamento della spesa per la contrattazione decentrata integrativa dal 2013 al 2016 – valori assoluti

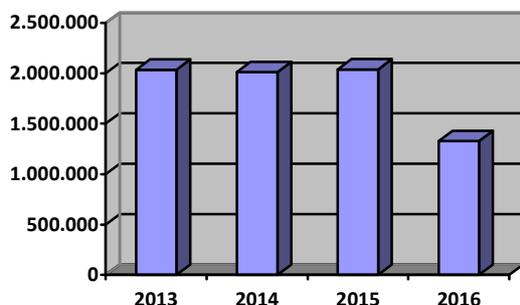


Grafico 7 - Incidenza percentuale della spesa per la contrattazione decentrata integrativa sul totale della spesa di personale dal 2013 al 2016

	2013	2014	2015	2016
Incidenza contrattazione su spesa personale	15,17	15,29	15,81	15,01

Incidenza percentuale della spesa per la contrattazione decentrata integrativa sul totale della spesa di personale dal 2013 al 2016

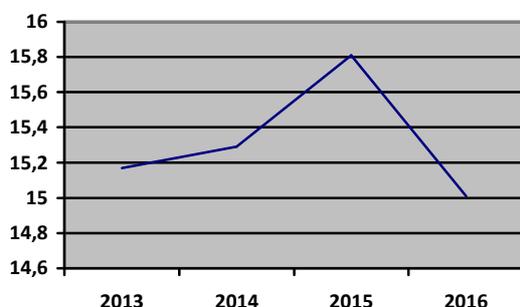
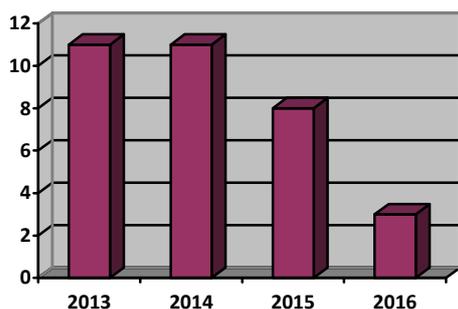


Grafico 8 - Numero dei dirigenti

	2013	2014	2015	2016
Dirigenti (compreso il segretario Generale)	11	11	8	3

Numero dei dirigenti dal 2013 al 2016



La Provincia di Ascoli Piceno è, alla luce delle considerazioni fatte, in una situazione di profondo riordino e significativo mutamento nel sistema decisionale; il numero dei dirigenti e quello delle alte professionalità e delle posizioni organizzative non consentono di programmare un sistema di rotazione nel breve periodo, tenuto conto del divieto di assunzione di nuovo personale imposto dalla vigente normativa.

Misure equivalenti ad una rotazione si potrebbero identificare nelle modalità di individuazione e di nomina dei titolari delle posizioni organizzative e delle alte professionalità, le quali avverrebbero sulla base delle competenze e degli aspetti motivazionali desunte dai criteri guida emanati dal Presidente e valutate dal Segretario Generale/Dirigente sulla base degli elementi evidenziati nei curricula e degli elementi operativi, anche eventualmente sulla base di un colloquio.

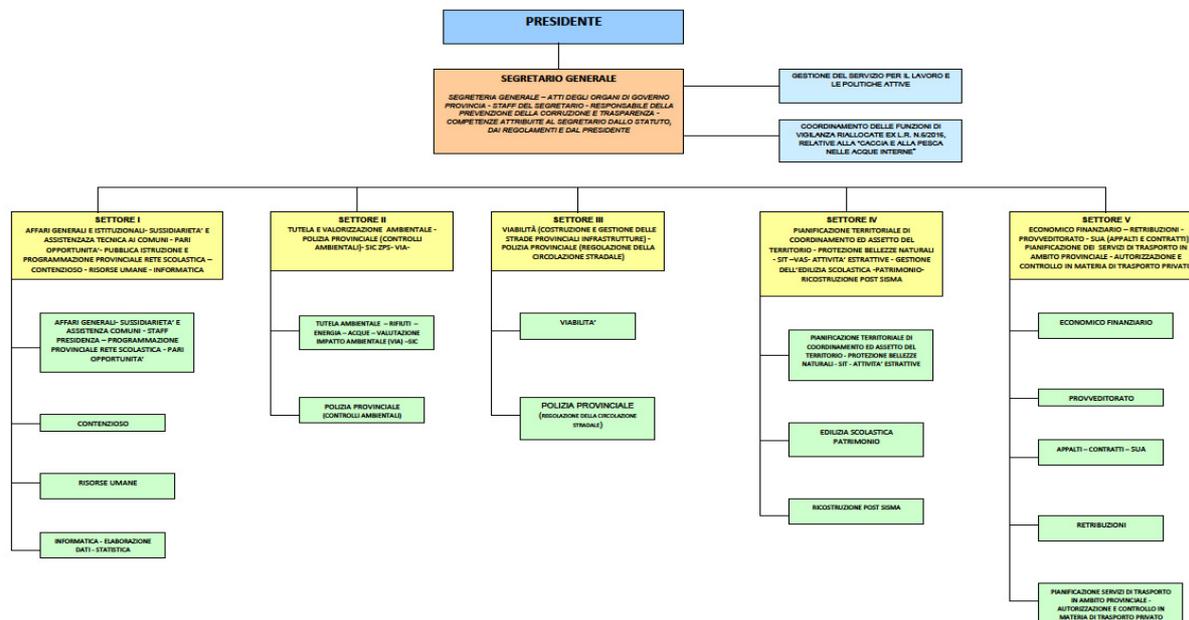
Le tabelle sull'andamento dipendenti della Provincia e quella sul numero dei dirigenti sono sintomatiche di una situazione patologica che peserà anche sull'attuazione del piano di prevenzione della corruzione e sulla trasparenza.

I dirigenti in organico per la Provincia di Ascoli Piceno restano 3 (tre) compreso il Segretario Generale che è anche dirigente di diversi servizi e responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Ad oggi il personale in forza per la Provincia di Ascoli Piceno, oltre ad aver subito una significativa contrazione, è composto in maggioranza da lavoratori di categoria B – assistenti polifunzionali/esecutori applicati.

Dal 01/06/2017 la nuova macrostruttura organizzativa della Provincia è la seguente, così come rappresentata nell'allegato A del decreto del Presidente della Provincia di Ascoli Piceno n. 80 del 31/05/2017 ad oggetto: "Modifica della struttura organizzativa della Provincia di Ascoli Piceno quale ente di area vasta":

ALLEGATO 1



§ 2.2.1 Istituzione ufficio sisma

L'attività ordinaria amministrativa della Provincia di Ascoli Piceno ha fortemente risentito delle conseguenze derivanti dalla sequenza sismica che ha colpito l'Italia centrale.

La prima forte scossa si è avuta il 24 agosto 2016 e ha avuto una magnitudo di 6.0, con epicentro situato lungo la Valle del Tronto, tra i comuni di Accumoli (RI) e Arquata del Tronto (AP) dove la situazione è stata, sin da subito, devastante.

L'esito del terremoto ha contato numerose vittime e interi paesi sono stati semidistrutti, in particolare quelli ubicati nelle zone montane vicino all'epicentro. Ingenti sono stati i danni agli edifici residenziali, agli edifici pubblici, alle imprese, alle vie di comunicazione, ai beni culturali della zona e agli edifici scolastici. Due potenti repliche avvenute il 26 e il 30 ottobre 2016, con epicentri al confine umbro-marchigiano, hanno ulteriormente aggravato i danni gravissimi già subiti.

Il 18 gennaio del 2017 si sono verificate altre quattro scosse molto intense, in un intervallo di tempo di poco superiore alle quattro ore, che hanno coinvolto tutti i paesi già colpiti dagli scorsi eventi sismici dell'Abruzzo, delle Marche, del Lazio e in parte dell'Umbria. Questa situazione è stata poi complicata dalla violenta ondata di freddo dei giorni 16,17 e 18 gennaio 2017, caratterizzata da eccezionali nevicate con accumuli superiori al metro e mezzo.

La Provincia di Ascoli Piceno, per il sisma e per l'emergenza neve, ha affrontato una spesa enorme se inserita in un contesto di tagli e prelievi forzosi operati dallo Stato in questi ultimi anni, che hanno ridotto in maniera cronica le risorse economiche della Provincia.

Per il ripristino della viabilità, i lavori ammontano a circa euro 1.238.296,06; per l'edilizia scolastica e patrimonio i lavori ammontano a circa euro 838.422,94

Con il D.L. n. 189 del 17.10.2016, convertito nella Legge 15.12.2016, n. 229, avente ad oggetto: *“Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016”* è stata data una prima risposta alla situazione di emergenza dovuta al terremoto.

L'intervento normativo è stato successivamente rivisto, dopo le forti scosse verificatesi il 18.01.2017, con il D.L. n. 8 in data 08.02.2017 avente ad oggetto: *“Nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017”*.

L'art. 18, comma 5, del suddetto D.L. n. 8/2017, apportava, tra l'altro, la seguente rilevante modifica all'art. 50 – bis del D.L. n. 189/2016, come convertito dalla Legge n. 229/2016:

3-sexies. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3, 3-bis, 3-ter e 3-quinquies si applicano anche alle Province interessate dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016. A tal fine, una quota pari al dieci per cento delle risorse finanziarie e delle unità di personale complessivamente previste dai sopra citati commi è riservata alle Province per le assunzioni di nuovo personale a tempo determinato, per le rimodulazioni dei contratti di lavoro a tempo parziale già in essere secondo le modalità previste dal comma 1-bis, nonché per la sottoscrizione di contratti di lavoro autonomo di collaborazione coordinata e continuativa. Con provvedimento del Commissario straordinario, sentito il Capo del Dipartimento della protezione civile e previa deliberazione della cabina di coordinamento della ricostruzione, istituita dall'articolo 1, comma 5, sono determinati i profili professionali ed il numero massimo delle unità di personale che ciascuna Provincia e' autorizzata ad assumere per le esigenze di cui al comma 1, sulla base delle richieste da esse formulate entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. Con il medesimo provvedimento sono assegnate le risorse finanziarie per la sottoscrizione dei contratti di lavoro autonomo di collaborazione coordinata e continuativa previsti dai commi 3-bis e 3-ter.»

In sede di conversione del citato D.L. n. 8/2017, sono state apportate alcune modifiche all'originario testo, tanto che con la legge di conversione n. 45/2017 è stato riformulato l'art. 50, comma 1, del D.L. n. 189/2016 come segue:

“1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, in ordine alla composizione degli Uffici speciali per la ricostruzione, tenuto conto degli eventi sismici di cui all'articolo 1, e del conseguente numero di procedimenti facenti carico ai Comuni di cui agli allegati 1 e 2, gli stessi possono assumere con contratti di lavoro a tempo determinato, in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, e di cui all'articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nel limite di spesa di 1,8 milioni di euro per l'anno 2016, di 24 milioni di euro per l'anno 2017 e di 29 milioni di euro per l'anno 2018, ulteriori unità di personale con professionalità di tipo tecnico o amministrativo-contabile, fino a settecento unità per ciascuno degli anni 2017 e 2018. Ai relativi oneri si fa fronte, nel limite di 1,8 milioni di euro per l'anno 2016 e di 14,5 milioni di euro per l'anno 2017, ai sensi dell'articolo 52 e, nel limite di 9,5 milioni di euro per l'anno 2017 e di 29 milioni di euro per l'anno 2018, con le risorse disponibili sulla contabilità speciale di cui all'articolo 4, comma 3.

Il combinato disposto delle diverse disposizioni contenute nell'art. 50 – bis del D.L. n. 189/2016 stabilisce che i Comuni e le Province interessate dagli eventi sismici verificatisi a partire dal 24.08.2016 possono assumere fino a 700 unità di personale con professionalità di tipo tecnico o amministrativo contabile ed una quota pari al 10% delle risorse finanziarie e delle unità di personale complessivamente previste è riservata alle Province per l'assunzione di nuovo personale a tempo determinato, per le rimodulazioni dei contratti di lavoro a tempo parziale già in essere, nonché per la sottoscrizione di contratti di lavoro autonomo di collaborazione coordinata e continuativa.

Il Commissario del governo per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016 ha assunto l'ordinanza n. 22 del 04.05.2017 con la quale, all'art. 3, ha stabilito che le unità di personale previste dall'art. 50 – bis, comma 3 – sexies del D.L. n. 189/2016, come modificato dall'art. 18, comma 5, del D.L. n. 8/2017, vengono suddivise tra le tre Province delle Marche interessate dagli eventi sismici assegnando loro complessivamente n. 42 (quarantadue) unità.

Il Presidente della Giunta Regionale delle Marche – Vice Commissario per la ricostruzione, con nota prot. n. 457701 del 18/05/2017 acquisita al protocollo dell'ente al n. 11602 del 19/05/2017, ha comunicato l'autorizzazione all'assunzione di n. 6 unità di personale, (precedentemente determinata in n. 7 unità successivamente rettificata a n.6) rimettendo alla discrezionalità dell'ente l'individuazione del profilo professionale compatibile con le proprie esigenze;

Tali assunzioni possono avere un'efficacia limitata agli anni 2017 e 2018, e quindi avere cessazione al 31.12.2018.

Come prevede espressamente la disposizione in esame, l'assunzione del personale avviene in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale di cui all'art. 9, comma 8, del D.L. 31.05.2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla Legge 30.07.2010, n. 122 e di cui all'art. 1, commi 557 e 562, della Legge 27.12.2006, n. 296.

Nel corso della riunione della Conferenza dei Dirigenti svoltasi il 26.09.2017 è stato convenuto che delle sei figure professionali che possono essere assunte in attuazione dell'illustrato contesto normativo, n. 5 abbiano un profilo professionale di tipo tecnico e n. 1 figura abbiano un profilo di tipo giuridico- amministrativo e precisamente:

n.2 Ingegneri Cat. D1 (1 strutturista e 1 che presenti un indirizzo di studio in materie di riabilitazione strutturale e progettazione di strutture antisismiche)

n.1 Geologo Cat.D1

n.2 Geometra cat.D1 (1 topografo e 1 tratto dalle categorie protette)

n.1 Esperto giuridico part time 50% cat.D1.

§ 3. I SOGGETTI COINVOLTI

§ 3.1 Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)

Con decreto del Presidente della Provincia di Ascoli Piceno n. 24 del 10/02/2015 è stato nominato Responsabile della prevenzione della corruzione il Segretario Generale.

La figura del Responsabile della Prevenzione della Corruzione RPC è stata interessata dalle modifiche introdotte dal d.lgs.97/2016. La nuova disciplina è volta ad unificare in capo ad un unico soggetto l'incarico di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e a rafforzarne il ruolo, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri e funzioni idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività, eventualmente anche con modifiche organizzative. (PNA 2016).

Con decreto del Presidente della provincia n. 27 del 10/02/2015 è stato nominato Responsabile della trasparenza il Segretario Generale.

D'ora in avanti, pertanto, il Responsabile è identificato con riferimento ad entrambi i ruoli come responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

I compiti del Responsabile sono quelli previsti dalla legge 190/2012 e dal d.lgs.39/2013:

- elabora la proposta di piano per la prevenzione della corruzione ed i successivi aggiornamenti da sottoporre all'approvazione del Presidente della Provincia entro il 31 gennaio di ogni anno, salvo diverso termine stabilito dalla legge;

- verifica l'efficace attuazione del piano e la sua idoneità, nonché propone la modifica nel caso siano accertate azioni inefficaci o intervengano mutamenti rilevanti nell'organizzazione o nell'attività dell'ente o vi siano segnalazioni da parte dei dirigenti;
- segnala all'organo di indirizzo e all'organismo indipendente di valutazione, o organo analogo, le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza e indica agli uffici competenti all'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- può emanare direttive o circolari anche operative al fine di una corretta attuazione delle misure inerenti la prevenzione della corruzione e trasparenza;
- propone all'organo di indirizzo ove necessario e possibile, rotazione del personale e dei dirigenti;
- definisce, d'intesa con i dirigenti, la selezione e formazione del personale maggiormente esposto a rischi corruttivi;
- coordina i diversi soggetti coinvolti nel Piano per l'attuazione delle misure;

Inoltre, il RPCT può, nell'esercizio della propria funzione:

- accedere a tutte le informazioni della Provincia, può consultare documenti, accedere ai sistemi informativi per acquisire dati e informazioni necessari all'attività di analisi, verificare l'operato degli uffici, compiere controlli sull'utilizzazione degli strumenti informatici da parte degli utenti;
- avvalersi del supporto e dell'ausilio del personale dipendente;

§ 3.2 I referenti per l'attuazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione

La Provincia di Ascoli Piceno ha individuato nei Dirigenti i responsabili dell'applicazione delle misure di prevenzione previste dal presente Piano e della elaborazione e pubblicazione dei dati obbligatori nel sito web della Provincia: "Amministrazione trasparente".

Costituisce un obiettivo di ogni dirigente, valutabile secondo il sistema della performance, la partecipazione a tutte le attività di prevenzione del rischio della corruzione e a quelle della trasparenza.

Poiché i Dirigenti sono soltanto 3 (tre), sono stati previsti i "referenti web", individuati nei titolari di posizioni organizzative e Alta professionalità nell'ambito delle funzioni e dei servizi di propria competenza. Costoro svolgono attività informativa nei confronti del responsabile, affinché questi abbia elementi e riscontri per la formazione e il monitoraggio del PTPCT e sull'attuazione delle misure.

Si è ritenuto altresì utile individuare dei collaboratori dei referenti web/responsabili di supporto all'attività di reperimento, elaborazione e pubblicazione dati obbligatori per la sezione trasparenza.

§ 3.3 I dipendenti e collaboratori a qualsiasi titolo dell'Amministrazione

Tutti i dipendenti dell'ente e i collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione, i primi in relazione alle mansioni attribuite, osservano le misure contenute nel piano anticorruzione, in particolare:

- segnalano le situazioni di illecito (wistleblowing) e i casi di conflitto di interesse;
- rispettano il Codice di comportamento;
- nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego non svolgono attività lavorativa presso le imprese nei confronti delle quali hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali (pantouflage)

- partecipano alle attività formative sui temi della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

§ 3.4 Il Nucleo di valutazione

Il nucleo indipendente di valutazione partecipa al processo di gestione del rischio ai fini della verifica e attestazione dell'assolvimento degli obblighi di trasparenza; ha funzioni di controllo e verifica periodica anche ai fini della valutazione della performance.

L'Organismo indipendente di valutazione della Provincia di Ascoli Piceno ha cessato naturalmente l'incarico nel 2015, e nel corso dei prossimi mesi si provvederà alla nomina del Nucleo Indipendente di valutazione nella sua composizione monocratica.

§ 3.5 I portatori di interesse (stakeholder)

I c.d. stakeholders, ossia i portatori di interesse, sono attori esterni coinvolti nel processo di gestione del rischio; sono i cittadini e organizzazioni portatori di interessi collettivi che ricevono servizi dall'ente.

La provincia di Ascoli Piceno istituirà nel corso dei prossimi mesi una forma di consultazione telematica per reperire suggerimenti per l'elaborazione del Piano.

§ 4 GESTIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE

§ 4.1 La mappatura dei processi

La mappatura dei processi consiste nella individuazione concreta delle attività che l'amministrazione svolge e che sono maggiormente esposte al rischio di corruzione, definite anche aree di rischio.

La legge 190/12 ha individuato delle particolari aree di rischio, ritenendole comuni a tutte le amministrazioni in quanto, secondo l'esperienza nazionale ed internazionale, vi sono alcune aree di rischio ricorrenti, nei confronti delle quali tutte le amministrazioni sono potenzialmente esposte:

- 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 decreto legislativo 50/2016;
- c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, e attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del citato decreto legislativo n.150 del 2009.

Occorre ricordare come il legislatore e l'ANAC abbiano preso come punto di riferimento nell'attività di ricognizione interna finalizzata all'individuazione e gestione del rischio di corruzione, il concetto di processo inteso come la sequenza di attività interrelate che creano valore trasformando le risorse (in-put) in un prodotto (out-put) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione.

Il processo che si svolge nell'ambito di un'amministrazione, senza la necessaria evocazione del potere autoritativo pubblicistico tipico, può esso da solo portare al risultato finale o porsi come parte di un processo più complesso, con il concorso di altre amministrazioni: il concetto di processo è quindi più ampio di quello di procedimento, fino a ricomprendere anche procedure di natura privatistica.

L'identificazione dei procedimenti all'interno di un'amministrazione è una fase complessa che richiede impegno da parte di tutti i dirigenti responsabili.

La Provincia di Ascoli Piceno ha effettuato la mappatura dei processi tenendo conto delle aree di rischio individuate dalla legge n.190/2012, come riportata nel Piano Triennale 2014-2016, poi aggiornato con il Piano Triennale 2015-2017, di cui si riconosce l'attualità.

Da allora l'attività dell'ente è stata concentrata sul difficoltoso processo di transizione delle attività di competenza secondo la dicotomia introdotta tra funzioni fondamentali ex art. 1, commi 85-88 della legge 54/2014 e le rimanenti c.d. non fondamentali, oggetto di revisione e di trasferimento alle Regioni.

Nella logica del miglioramento del processo di gestione del rischio di corruzione, in attuazione della determina ANAC n. 12/2015 che ha dedicato un approfondimento dettagliato per la predisposizione e gestione delle misure di prevenzione della corruzione nell'area di rischio relativa ai contratti pubblici di lavoro, servizi e forniture, sarà dedicata particolare attenzione a tale ambito di attività in considerazione che la Provincia di Ascoli Piceno svolge la funzione di Stazione Unica Appaltante.

La Stazione Unica Appaltante della Provincia di Ascoli Piceno è stata costituita con delibera di Consiglio Provinciale n. 23 del 17 ottobre 2013, poi modificata con delibera Consiglio Provinciale n. 4 del 10 marzo 2015; dal punto di vista soggettivo è un'articolazione organizzativa che espleta le funzioni fondamentali di cui all'art. 1, comma 88 della legge 56/2014, mentre dal punto di vista oggettivo l'attività realizzata mediante la predisposizione dei documenti di gara e stipula dei contratti pubblici è strumentale alle funzioni fondamentali di cui all'art.1, comma 85 della citata legge, tra le quali, in particolare, la costruzione e gestione delle strade provinciali e la gestione dell'edilizia scolastica e del patrimonio.

Per l'individuazione analitica dei processi e degli eventi rischiosi ad essi collegati si rinvia all'Allegato A del presente PTPCT.

§ 4.2 Valutazione del rischio

Alla mappatura dei processi segue la fase di valutazione del rischio di corruzione, cioè la fase del processo di gestione del rischio in cui lo stesso è identificato, analizzato e confrontato con gli altri al fine di stabilire le priorità di intervento delle possibili misure correttive/preventive (trattamento del rischio).

La valutazione del rischio deve essere fatta per ogni processo e prevede al suo interno tre sottofasi:

- identificazione del rischio, ossia l'individuazione degli eventi di natura corruttiva;
- analisi del rischio, attraverso la valutazione della probabilità del verificarsi dell'evento e dell'impatto che ha sull'amministrazione;
- ponderazione del rischio, ossia raffrontare il rischio, alla luce dell'analisi, con gli altri per decidere le priorità e l'urgenza del trattamento.

Il prodotto che scaturisce dalla operazione probabilità x impatto rappresenta il livello di rischio che rende più agevole l'attività di ponderazione del rischio e offre una rappresentazione più immediata dei processi esposti al rischio di corruzione attraverso la distinzione tra livello di rischio Basso, Medio e Alto di cui all'Allegato B del presente Piano.

Anche per la valutazione del rischio per l'anno 2017, ci si avvale delle risultanze allegate al Piano triennale 2015-2017 di cui si riconosce l'attualità.

§ 4.3 Trattamento del rischio

La fase di trattamento del rischio consiste nella individuazione delle misure volte a neutralizzare o comunque ridurre il rischio di corruzione presente nei processi identificati.

L'individuazione delle misure è compiuta dal Responsabile della Prevenzione con il coinvolgimento dei Dirigenti per le aree di competenza.

In base al PNA di cui alla delibera CIVIT n. 72/2013 le misure sono obbligatorie quando la loro previsione e applicazione discende dalla legge; sono classificate ulteriori quelle che possono essere inserite nei PTCP a discrezione dell'amministrazione.

In questo Piano si confermano le misure già individuate negli anni precedenti che continuano a produrre i loro effetti e che finora si sono dimostrate efficaci, tenuto conto che finora non è stato rilevato alcun fenomeno a carattere corruttivo. In sede di descrizione delle misure generali riportate nei prossimi paragrafi, saranno evidenziate le criticità rilevate in sede di monitoraggio.

Il presente PTPC enuclea le medesime misure nei paragrafi successivi, valevoli per il sistema complessivo di prevenzione della corruzione, senza riportarle pedissequamente nelle singole schede di valutazione e trattamento dei rischi, poiché le misure generali si caratterizzano per essere applicabili in maniera trasversale alla generalità dei processi dell'amministrazione.

§ 4.3.1 Trasparenza

La trasparenza, quale strumento privilegiato di contrasto alla corruzione, considerata come ulteriore declinazione dei principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa a tutela del perseguimento dell'interesse generale e dei privati coinvolti nei procedimenti posti in essere dai pubblici uffici, è assicurata mediante la pubblicazione obbligatoria, sul sito "Amministrazione trasparente" della Provincia di Ascoli Piceno, delle informazioni rilevanti riguardanti le attività poste in essere dall'ente.

Il d.lgs. 33/2013 come novellato dal d.lgs.97/2016 disciplina la materia della trasparenza amministrativa indicando le modalità di attuazione degli obblighi di trasparenza e i soggetti che ne sono responsabili, e la Sezione denominata Piano Triennale Trasparenza 2017-2019, parte integrante del presente Piano, ne costituisce espressione per la Provincia di Ascoli Piceno.

La struttura della sezione Amministrazione Trasparente sarà adeguata, nel corso dei prossimi mesi, anche ai sensi della deliberazione ANAC n. 1310 del 28/12/2016 recante "Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016", in particolare:

- saranno aggiornate e modificate le sottosezioni di primo e secondo livello secondo le indicazioni dell'Allegato 1) alla deliberazione ANAC n. 1310 del 28/12/2016 avente ad oggetto "Obblighi di pubblicazione";
- come da indicazione della sopra citata deliberazione ANAC i dati che non sono più oggetto di pubblicazione obbligatoria, rimarranno pubblicati sul sito istituzionale Amministrazione Trasparente.

Monitoraggio: la misura è stata adottata ed è in fase di aggiornamento; è riproposta nel presente aggiornamento.

§ 4.3.2. Codice di comportamento

Il Codice di comportamento della Provincia di Ascoli Piceno, che recepisce e integra il “Codice di comportamento dei dipendenti pubblici” adottato dal Governo (DPR62/2013), è stato adottato con delibera di Giunta Provinciale n. 212 del 27/12/2013.

Le finalità perseguite sono:

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

Il Codice si applica, in maniera del tutto innovativa, al personale del comparto dirigenziale, a tutti i collaboratori dell'ente, ai titolari degli uffici di staff degli organi politici e nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni e servizi o che realizzano opere in favore dell'Amministrazione.

Monitoraggio: misura adottata.

Oltre alle disposizioni del Codice che devono essere immediatamente applicate per legge, è prevista come misura specifica l'inserimento, da parte degli uffici, negli schemi tipo di contratto, incarico, bando, della condizione di osservanza del Codice di comportamento, che estende l'applicazione delle sue disposizioni a tutti i soggetti che collaborano a qualsiasi titolo con la Provincia di Ascoli Piceno.

Monitoraggio: misura in fase di attuazione, riproposta nel presente aggiornamento.

§ 4.3.3 Rotazione del personale

La misura è rivolta a ridurre il rischio che possano crearsi, nelle aree considerate a più elevato rischio di corruzione, relazioni particolari tra amministrazione e utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio associate all'aspettativa di risposte illegali improntate a collusione.

Alla luce delle linee guida ANAC indicate nel PNA 2016 in merito alle condizioni che devono sussistere affinché l'applicazione di tale misura non determini inefficienze e malfunzionamenti nell'amministrazione si evidenzia, per la Provincia di Ascoli Piceno, una situazione di criticità che rende difficile la rotazione del personale, anche di quello dirigenziale.

Infatti, l'applicazione della legge 56/2014, che ha comportato un massiccio trasferimento di dipendenti alla regione, unitamente all'impatto conseguente alla legge 190/2014 che ha disposto un prelievo forzoso insostenibile sui bilanci dell'ente, ha provocato l'effetto di ridurre drasticamente il numero di dipendenti di professionalità importanti adibite alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo.

Ora, dunque, risulta, per la provincia di Ascoli Piceno, la probabile impossibilità della misura della rotazione del personale dirigenziale a causa dei citati motivi; analogamente ai dirigenti la misura della rotazione è di difficilissima applicazione riguardo le Posizioni Organizzative e Alte Professionalità, da considerare, sempre con riferimento al contesto di questa Provincia, per la quasi totalità dei casi, come figure infungibili: sono dichiarati tali i profili professionali per i quali è previsto il possesso di lauree specialistiche o abilitazioni possedute da una sola unità lavorativa non altrimenti sostituibile ovvero sono tali le figure che abbiano acquisito specifica professionalità pluriennale all'interno dell'ente, non sostituibile immediatamente senza pregiudizio per l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa.

Sempre secondo le linee guida ANAC al PNA 2016, ove non sia possibile utilizzare la rotazione come misura di prevenzione contro la corruzione, le amministrazioni sono tenute ad operare scelte organizzative, nonché ad adottare altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi, quali a titolo esemplificativo, la previsione da parte del dirigente di modalità operative che favoriscano una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l'isolamento di certe mansioni.

Un'altra misura alternativa, della quale si auspica l'attuazione, prevede l'instaurazione da parte del dirigente di un processo di programmazione volto a rendere fungibili le competenze, che possano porre le basi per agevolare nel lungo periodo la rotazione medesima.

La formazione rappresenta lo strumento per garantirne l'applicazione. In tale ottica il dirigente dovrebbe privilegiare l'organizzazione del lavoro che preveda periodo di affiancamento del responsabile di una attività con un altro dipendente che nel tempo dovrebbe sostituirlo.

La recente modifica della struttura organizzativa avvenuta con decreto del Presidente della Provincia n. 80 del 31/05/2017 ha ridefinito il nuovo assetto organizzativo dell'ente prevedendo anche, sulla base delle risorse umane disponibili, una riallocazione delle stesse, al fine del loro ottimale utilizzo.

Monitoraggio: misura in fase di attuazione, riproposta nel presente aggiornamento.

§ 4.3.4 Astensione in caso di conflitto di interesse

La misura consiste nell'applicazione dell'art. 6bis della legge 241/1990 e degli artt. 4 e 5 del Codice di comportamento della Provincia, approvato con delibera di Giunta provinciale n. 212 del 27/12/2013.

Monitoraggio: misura adottata. Riproposta nel presente aggiornamento al fine della preparazione di una puntuale modulistica da rendere disponibile sul sito istituzionale della Provincia.

§ 4.3.5 Svolgimento di incarichi d'ufficio – attività ed incarichi extra istituzionali

La Provincia di Ascoli Piceno ha definito i criteri generali per disciplinare il conferimento degli incarichi d'ufficio con il Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi n. 21 approvato con atto di Giunta n. 182 del 14/04/1998, successivamente modificato con atti di Giunta: n.320 del 22/06/98 – n.523 del 31/10/98 - n.371 del 03/11/2000 - n.284 dell'08/07/02 – n.442 del 29/11/02 - n.519 del 30/12/02 - n.95 del 04/03/04 – n.346 dell'08/09/04 - n.180 del 15/05/06 - n.194 del 08/08/11 e n.197 del 20/09/12 .

Ai sensi dell'art. 53 comma 1bis del d.lgs.165/2001 non possono essere conferiti incarichi di direzione di strutture deputate alla gestione del personale a soggetti che rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano avuto negli ultimi due anni rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni.

Monitoraggio: misura adottata, riproposta nel presente aggiornamento per modifica al fine del recepimento delle disposizioni introdotte dalla legge 190/2012 e dal d.lgs.39/2013 in materia, ad esempio, di formazione di commissioni, assegnazione agli uffici, conferimento di incarichi in caso di condanna penale per delitti contro la P.A. .

La procedura per l'autorizzazione ad attività e ad incarichi extra istituzionali per i dipendenti dell'ente è invece disciplinata dal Regolamento in materia di incarichi extra istituzionali al personale dipendente approvato con Decreto del Presidente n. 282 del 31.12.2015.

Monitoraggio: misura adottata.

§ 4.3.6 Inconferibilità e incompatibilità degli incarichi dirigenziali e di vertice

Attraverso lo svolgimento di determinate attività o funzioni possono essere precostituite situazioni favorevoli ad un successivo conferimento di incarichi dirigenziali e assimilati – attraverso accordi corruttivi per conseguire il vantaggio in maniera illecita -. Inoltre il contemporaneo svolgimento di attività può compromettere l'imparzialità dell'agire amministrativo e costituire terreno fertile per illeciti scambi di favori.

Inoltre, in caso di condanna penale, anche non definitiva, per determinate categorie di reati il legislatore ha ritenuto che, al soggetto cui la sentenza si riferisce, non possano essere conferiti incarichi dirigenziali o amministrativi di vertice.

La materia è disciplinata, in attuazione della legge 190/2012, dal d.lgs.39/2013, recante disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità d'incarichi presso le pubbliche amministrazioni e gli enti privati in controllo pubblico.

Le disposizioni del d.lgs.39/2013 stabiliscono, dunque, in primo luogo, ipotesi di inconferibilità degli incarichi dirigenziali e degli incarichi amministrativi di vertice; gli atti posti in essere in violazione del decreto sono nulli e l'inconferibilità non può essere sanata.

Il decreto prevede, poi, ipotesi di incompatibilità tra l'incarico dirigenziale e altre determinate cariche; la causa di incompatibilità può essere rimossa mediante rinuncia dell'interessato all'incarico incompatibile.

Il soggetto che si trovi in una situazione di incompatibilità ha l'obbligo di rinunciare all'incarico incompatibile per legge entro il termine perentorio di 15 giorni dalla contestazione all'interessato da parte del RPC, pena la decadenza ex art. 19 del citato decreto legislativo.

Ai sensi dell'art. 20 del decreto, all'atto del conferimento dell'incarico, l'interessato presenta una dichiarazione sulla insussistenza delle cause di inconferibilità mentre nel corso dell'incarico presenta annualmente una dichiarazione di insussistenza delle cause di incompatibilità. La dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità è condizione per l'efficacia dell'incarico.

La misura è attuata attraverso la richiesta ai soggetti interessati di autocertificazione dell'assenza di cause ostative nella forma prevista dal DPR n. 445/2000 e sono acquisite in sede di istruttoria dei procedimenti da parte del dirigente del Servizio Risorse Umane.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione con delibera n. 833 del 03/08/2016 ha approvato le linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del Responsabile della Prevenzione della Corruzione nonché l'attività di vigilanza e i poteri di accertamento dell'ANAC in caso di incarichi inconferibili e di incompatibili.

L'Autorità ritiene necessario indicare alle amministrazioni di accettare solo dichiarazioni alle quali sia allegata l'elencazione di tutti gli incarichi ricoperti dal soggetto che si vuole nominare, e delle sentenze penali per reati commessi contro la P. A. A questo punto sarà onere dell'amministrazione conferente, sulla base della elencazione degli incarichi ricoperti, effettuare le necessarie verifiche circa la sussistenza di una causa di inconferibilità o di incompatibilità.

Il procedimento per l'incarico si perfeziona solo all'esito della verifica da parte dell'ente, sulla dichiarazione resa dall'interessato, anche tenendo conto degli incarichi risultanti dal curriculum vitae.

La vigilanza sull'osservanza delle norme è demandata al RPC al quale è altresì assegnato il compito di contestare la situazione di inconferibilità e/o incompatibilità: quindi, qualora il RPC venga a conoscenza che un incarico sia stato conferito in violazione delle norme contenute nel d.lgs. 39/2013 deve avviare un procedimento di accertamento.

Anche le disposizioni contenute nell'articolo 14 del d.lgs. 33/2013 rivestono un particolare rilievo perché rafforzano il regime della trasparenza ampliando in modo significativo l'ambito soggettivo di applicazione della stessa. Infatti, con l'evidente finalità di rendere conoscibili le informazioni specificate nella norma, i soggetti interessati dalla norma sono ora anche i dirigenti e i titolari di posizioni organizzative cui sono affidate deleghe.

Con note prot. nn. 14501 del 27/06/2017, 14502 del 27/06/2017, 14503 del 27/06/2017, 14664 del 29/06/2017 e 14665 del 29/06/2017, i consiglieri provinciali risultati eletti a seguito della consultazione elettorale dell'08/01/2017, i consiglieri cessati, i Sindaci dei comuni della Provincia, i Dirigenti e le Posizioni Organizzative e Alte Professionalità sono stati informati delle novità ordinarie contenute nel d.lgs. 97/2016 che novella il d. lgs. 33/2013, ed invitati a compilare gli appositi moduli per la rilevazione dei dati individuali che saranno pubblicati sul sito istituzionale Amministrazione Trasparente.

Monitoraggio: in fase di attuazione. Riproposta nel presente aggiornamento al Piano.

§ 4.3.7 Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage)

La Legge n. 190/2012 ha introdotto il comma 16-ter all'art. 53 del D.L.vo n. 165/2001, prevedendo il divieto per i dipendenti pubblici, che negli ultimi tre anni di servizio hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'Ente di appartenenza, di svolgere nei tre anni successivi alla cessazione dell'incarico qualsiasi attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'Ente svolta attraverso i medesimi poteri.

La norma opera come requisito soggettivo alla partecipazione a procedure di affidamento. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli; ai soggetti privati che li hanno conferiti o conclusi è vietato contrattare con la pubblica amministrazione interessata per i tre anni successivi, con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti.

La Provincia di Ascoli Piceno, in applicazione della sopra menzionata disposizione, disporrà quanto segue:

- che a cura del Dirigente del servizio gestione giuridica del personale, nei contratti di assunzione del personale debba essere inserita la clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o di lavoro autonomo) per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente;
- che a cura dei Dirigenti, nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, debba essere 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;
- che i Dirigenti e i componenti delle commissioni di gara, per quanto di rispettiva competenza, devono disporre l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente.

La misura in esame è finalizzata ad evitare che durante il periodo di servizio il dipendente possa precostituirsi delle situazioni lavorative vantaggiose sfruttando la sua posizione e il suo potere

all'interno dell'amministrazione per ottenere un lavoro con l'impresa o il soggetto privato con cui entra in contatto.

Monitoraggio: misura in fase di attuazione. Riproposta nel presente Piano.

§ 4.3.8 Divieto di nominare i dipendenti all'interno di commissioni di gara e concorso e divieto di assegnazione degli stessi in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione

La Legge n. 190/2012 introduce l'art. 35 bis nel D.L.vo n. 165/2001 secondo il quale coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati di peculato, malversazione, percezione indebita, concussione, corruzione non possono:

- far parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione ai pubblici impieghi o per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere;
- essere assegnati anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture.

La Provincia di Ascoli Piceno attua tale misura introducendo l'obbligo per i Dirigenti, ciascuno per la propria competenza, di far sottoscrivere al personale incaricato di far parte di una commissione, una dichiarazione in cui venga espressa l'assenza di condanna penale per i reati contro la P.A.

Monitoraggio: misura adottata. Riproposta nel presente Piano.

§ 4.3.9 Applicazione delle disposizioni a tutela del dipendente che segnala un illecito–(whistleblower)

Ogni dipendente presta la sua collaborazione al Segretario Generale in qualità di Responsabile della prevenzione della corruzione, assicurando allo stesso ogni comunicazione di dati e informazioni richieste e segnalando in modo riservato allo stesso, oltre che al proprio Dirigente, di propria iniziativa, eventuali situazioni di illecito nell'Amministrazione di cui sia venuto a conoscenza e ogni caso ritenuto rilevante ai fini di cui al presente articolo.

Le segnalazioni da parte di un Dirigente sono indirizzate in via riservata al Segretario Generale. Il destinatario delle segnalazioni di cui al periodo precedente adotta ogni cautela di legge affinché sia tutelato l'anonimato del segnalante e non sia indebitamente rilevata la sua identità ai sensi dell'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione.

Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato; tale ultima circostanza può emergere solo a seguito dell'audizione dell'incolpato ovvero dalle memorie difensive che lo stesso produce nel procedimento.

La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 07.08.990, n. 241, e successive modificazioni e integrazioni.

Monitoraggio: misura non adottata. Riproposta nel presente Piano.

§ 4.3.10 Formazione

Per quanto riguarda specificamente la formazione, “questa ha due funzioni principali: una funzione culturale, nella misura in cui alimenta la conoscenza e la consapevolezza del problema, contribuendo alla responsabilizzazione del personale; l'altra tecnica, perché aumenta le competenze in materia dei controlli specifici”.

Le pubbliche amministrazioni devono attuare specifici percorsi di carattere generale, rivolti a tutti i dipendenti, riguardanti l'aggiornamento delle competenze e tematiche dell'etica e della legalità e percorsi di carattere specifico rivolti ai responsabili della prevenzione, ai dirigenti, a tutti i soggetti operanti nelle aree di rischio individuate dal presente piano.

Tale percorso specifico riguarda le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per prevenire il rischio di corruzione.

Il bilancio annuale deve prevedere, in sede di previsione oppure in sede di variazione, opportuni interventi di spesa finalizzati a garantire la formazione.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione procede alla definizione delle procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati a operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. Si demanda al responsabile della prevenzione il compito di definire le tematiche oggetto di formazione e di individuare, di concerto con i dirigenti, i dipendenti cui fare formazione specifica sul tema della corruzione. L'organizzazione della formazione e la correlativa partecipazione da parte del personale rappresentano attività obbligatorie.

La provincia di Ascoli Piceno ha attuato questa misura costruendo nel tempo un sistema di formazione associata con i comuni della Provincia. Per l'anno 2017 sono state già organizzate due giornate formative in materia di anticorruzione e trasparenza.

Monitoraggio: misura adottata. Riproposta nel presente Piano.

§ 4.3.11 Protocolli di legalità e patti di integrità

All'art. 1, comma 17 della Legge n. 190/2012 è previsto che le stazioni appaltanti possano inserire negli Avvisi, bandi di gara o lettere di invito disposizioni in cui viene specificato che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara. I patti di integrità e protocolli di legalità costituiscono un complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti.

Monitoraggio: misura non adottata. Riproposta nel presente Piano

§ 4.3.12 Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

La misura ha il fine di sensibilizzare e coinvolgere i cittadini sui temi della prevenzione della corruzione nella Pubblica Amministrazione e favorire un clima di fiducia contribuendo a far emergere i fatti di cattiva amministrazione e i fenomeni corruttivi,
Monitoraggio: misura non adottata. Riproposta nel presente Piano

§ 4.3.13 Monitoraggio tempi procedurali

Il dettato normativo contenuto al comma 28 dell'art. 1 della Legge n. 190/2012 e comma 2 dell'art. 24 del D.L.vo n. 33/2013, dispone che le amministrazioni provvedano a verificare il rispetto dei tempi previsti per legge per la conclusione dei procedimenti.

La misura avviene mediante l'invio al Responsabile della prevenzione di un report semestrale in cui i Dirigenti, ciascuno per il proprio settore di competenza, specificano i procedimenti per i quali non è stato rispettato il termine per la conclusione del procedimento e il dato percentuale rispetto al totale dei procedimenti assegnati.

La non applicazione di tale misura ha evidenziato la criticità derivante dal fatto che i dirigenti non hanno a disposizione un programma di gestione informatizzata dei procedimenti ma solo degli atti amministrativi.

Questa amministrazione ritiene di superare tale criticità in sede di adeguamento dell'ente alle vigenti normative di attuazione dell'Agenda Digitale Italiana. A tal fine è opportuno valutare la possibilità di unificare e/o rendere interoperabili i programmi in uso presso l'ente con la piattaforma per la protocollazione, la gestione documentale degli atti amministrativi, la piattaforma di contabilità finanziaria e l'archiviazione documentale.

Infine anche in base ad una analisi di sostenibilità economico-finanziaria verranno individuati tempi e modi di informatizzazione dei processi quale corollario della attuazione delle disposizioni in materia di documento amministrativo informatico e fascicolo elettronico nella PA.

Monitoraggio: misura non adottata. Riproposta nel presente Piano.

§ 4.3.14 Coordinamento del PTPC con il Piano della performance

L'ANAC nella determinazione n.12/2015 ha messo in evidenza che particolare attenzione deve essere posta alla coerenza tra PTPC e Piano della performance o documento analogo, sotto due profili:

- a) le politiche sulla performance contribuiscono alla costruzione di un clima organizzativo che favorisce la prevenzione della corruzione ;
- b) le misure di prevenzione della corruzione devono essere tradotte, sempre, in obiettivi organizzativi ed individuali assegnati agli uffici e ai loro dirigenti.

Per quanto concerne gli enti locali il piano della performance di cui all'art.10 del Decreto legislativo 150/2009 ed il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'art.108, comma 1, del Decreto legislativo 267/2000, sono unificati organicamente nel PEG - Piano Esecutivo di Gestione.

La Provincia di Ascoli intende realizzare il coordinamento del PTPC con il piano della performance mediante l'inserimento nel PEG di un obiettivo di miglioramento trasversale assegnato a tutti i dirigenti, consistente nell'attuazione delle misure previste nel Piano triennale di prevenzione della corruzione e nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

A tal fine si provvederà nel corso del 2017 alla costituzione dell'organismo indipendente di valutazione cosicché il Responsabile della Prevenzione della Corruzione trasmetterà il Piano al Nucleo di valutazione per la verifica del coordinamento degli obiettivi del PEG/Piano della performance con gli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza, così come ora espressamente previsto dal comma 8 bis dell'art.1 della Legge 190/2012 inserito dall'art.41, comma 1, lett. h) del Decreto legislativo 97/2016.

Monitoraggio: misura non adottata. Riproposta nel presente Piano

§ 4.3.15 PTPC e coordinamento con i sistemi di controllo interno

Nella gestione di ogni sistema di pianificazione-gestione-controllo, cui il presente Piano è riconducibile, peculiare è la fase di monitoraggio. La circolarità di tale processo fa sì che alla fase di programmazione e prevenzione (analisi ex ante) segua necessariamente l'attuazione delle misure con la relativa valutazione e verifica (ex post) resa possibile dalla attività di monitoraggio.

Oltre all'applicazione di principi generali in tema di sistemi di pianificazione-gestione-controllo l'attività di prevenzione della corruzione deve essere poi improntata alla logica specifica del risk management che prevede l'individuazione e la stima del rischio cui un'organizzazione è soggetta e lo sviluppo di strategie e procedure operative per governarlo.

Il controllo interno in fase successiva per l'anno 2016 previsto con il Piano annuale di controllo successivo di regolarità, approvato con determinazione del Segretario Generale n. 1860 del registro Generale del 02/12/2016, a causa della riduzione di personale - il gruppo di lavoro composto da 3/4 componenti si è ridotto ad 1 (una) unità – è in fase di conclusione.

Monitoraggio: misura parzialmente adottata. Riproposta nel presente Piano

§ 5 AREA DI RISCHIO “CONTRATTI PUBBLICI”

La Determina n. 12/2015 dell'A.N.A.C contiene due importanti indirizzi:

- la possibilità che viene data alle amministrazioni che si trovino in particolari situazione di difficoltà di effettuare la mappatura integrale dei processi in due anni (2016-2017), facoltà che si intende cogliere dato che ancora non è stato completato il processo di riordino delle funzioni ai sensi della legge 56/2014 e di riorganizzazione interna dell'ente;
- l'Autorità si è concentrata sull'area di rischio “contratti pubblici” (pp. 25 e sgg).

Recependo la stessa impostazione della Determinazione 12/2015 si è scelto di approfondire l'area di rischio contratti pubblici dal momento che nella Provincia di Ascoli Piceno opera una Stazione Unica Appaltante, costituita con delibera di Consiglio Provinciale n. 23 del 17 Ottobre 2013, poi modificata con delibera Consiglio Provinciale n. 4 del 10 Marzo 2015, la quale effettua un servizio di predisposizione dei documenti e svolgimento di gara non solo interno, ma anche nei confronti dei Comuni del territorio convenzionati per gli affidamenti di forniture e servizi con valore superiore a 40.000 euro e per gli affidamenti dei lavori di importo superiore ai 150.000,00 euro.

Prioritaria è la predisposizione e adesione al protocollo di legalità in collaborazione con la Prefettura-Ufficio territoriale del Governo di Ascoli Piceno, nel quadro nazionale di un circuito collaborativo tra ANAC – Ministero dell'Interno, declinato attraverso le Prefetture UTG - Enti locali per la prevenzione dei fenomeni di corruzione e l'attuazione della trasparenza amministrativa nello specifico settore degli appalti pubblici.

Nel presente Piano, si è partiti dalla Determinazione n. 12/2015 “Parte speciale- Approfondimenti I Area di rischio Contratti pubblici” (pp. 25- 38).

In particolare si replica nel presente aggiornamento la medesima scomposizione del sistema di affidamento (nella sua totalità) fatto dall'ANAC nelle seguenti fasi: programmazione, progettazione della gara, selezione del contraente, verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto, esecuzione e rendicontazione.

Si ritiene necessario utilizzare la più ampia definizione di “area di rischio contratti pubblici” in luogo di quella di “affidamento di lavori, servizi e forniture” indicata nel PNA 2015, perché ciò consente un'analisi approfondita non solo della fase di affidamento, ma anche quella di esecuzione del contratto.

All'interno di ciascuna fase ("denominata fase della procedura"), si sono identificati i rischi che, rispettivamente, afferiscono a ciascuna di esse in base alla letteratura dottrinale e giurisprudenziale e documentati dalla stessa A.N.A.C. nella sua attività di vigilanza sulla materia.

Occorre precisare che nel presente aggiornamento non sono stati analizzati tutti i rischi elencati nella Determinazione 12/2015 perché il loro travaso tout court all'interno del presente aggiornamento avrebbe comportato una trasposizione meramente statistica, non aderente al contesto organizzativo e territoriale della Provincia di Ascoli Piceno.

All'interno della medesima fase della procedura, si sono individuati i "processi rilevanti" riconducibili alla scansione operata dalle norme (cd. codice degli appalti e regolamento di attuazione).

Nella prima fase, "la programmazione", in accordo all'ANAC, si è fatto riferimento all'arco temporale che precede l'affidamento in quanto tale ma che, essendo incentrato sull'analisi dei fabbisogni dell'ente, è il presupposto necessario a che l'amministrazione si rivolga all'esterno per acquisire la realizzazione di un lavoro, fornitura o servizio.

I rischi che si sono ravvisati sono riconducibili, rispettivamente alla definizione di bisogni non corretti ovvero non corrispondenti alle reali necessità.

Nella seconda fase, la "progettazione della gara", il rischio che si può concretizzare è massimo ai fini del configurarsi della fattispecie penale: infatti si tratta non solo e non tanto di prospettare, ma di mettere in atto condotte finalisticamente preordinate a favorire un determinato operatore economico attraverso l'uso, distorto, di meccanismi formalistici previsti dalla legge ma di fatto piegati all'interesse del singolo.

In sostanza, l'evento corruttivo di maggiore impatto è costituito dalla possibile contiguità tra il responsabile del procedimento chiamato a progettare la gara e chi partecipa ad essa. Talvolta si verificano casi in cui non necessariamente vi sono condotte finalisticamente parziali. Ci si riferisce, specificamente, alla situazione descritta in letteratura come "abuso della posizione dominante" da parte della impresa uscente ovvero la circostanza del protrarsi di rapporti economici tra l'amministrazione e un operatore economico aggiudicatario di precedente contratto. Tutte le modalità di rischio individuate (uso improprio degli strumenti di gara, abuso delle procedure negoziate e degli affidamenti diretti, previsione di requisiti o troppo vaghi o troppo specifici, uso distorto delle previsioni inerenti il valore e l'oggetto del contratto) possono essere però anche astrattamente ascrivibili a una volontà dolosamente fraudolenta in quanto deliberatamente non orientata all'imparzialità e al buon andamento dell'azione amministrativa.

Nella fase della selezione del contraente, i rischi si focalizzano sull'imparziale operato della Commissione di gara in quanto terminale di possibili pressioni: in questo segmento occorre scongiurare la contiguità tra i commissari di gara e le imprese partecipanti.

L'aspetto più critico, nell'ottica "deviata" e non fisiologica, è l'uso della discrezionalità sulla scelta dei criteri e nell'attribuzione dei punteggi.

Con la fase della verifica dell'aggiudicazione e della stipula del contratto, si entra ufficialmente nella fase propriamente esecutiva, stante l'inquadramento dottrinale tradizionale secondo cui la fase autoritativa dell'affidamento ha il suo termine con la stipula del contratto, quale momento che "inaugura" l'instaurarsi di una fase paritaria tra le parti: amministrazione pubblica e impresa privata.

La fase dell'esecuzione del contratto presenta rischi riconducibili ai profili della esecuzione della prestazione, della sicurezza dell'ambiente di lavoro, dell'inquadramento del personale dipendente dall'impresa e della gestione di eventuali controversie.

Sostanzialmente le anomalie sono ascrivibili alla mancanza di controlli sullo stato di avanzamento dei lavori e sull'effettività del subappalto sotto le cui apparenze può celarsi il fenomeno del "distacco di manodopera".

Infine, nella fase della rendicontazione del contratto il rischio di maggiore impatto è rappresentato dal rapporto di contiguità tra chi esegue il collaudo con l'operatore privato allo scopo di rilasciare una certificazione di regolare esecuzione anche in presenza di difformità o vizi dell'opera.

§ 5.1 Trattamento del rischio: la progettazione delle misure

Le misure che si prevede di adottare per migliorare il profilo organizzativo della fase di "progettazione" consistono nel confronto interno (audit) finalizzato a realizzare una programmazione partecipata, nel presupposto che la verifica congiunta possa scongiurare analisi, anche in buona fede, non corrette.

Da un punto di vista di linee guida si cercherà di incentivare la stipula preferenziale di accordi quadro ogni volta che le esigenze siano standardizzabili e siano riferite a manutenzioni ordinarie. Occorre però evidenziare che l'uso dell'accordo quadro è stato spesso vanificato dallo sconvolgimento delle tempistiche di approvazione del bilancio di previsione.

Nella fase delle progettazioni della gara, le misure dell'utilizzo di elenchi aperti di operatori con criteri di rotazione (peraltro già parzialmente realizzata presso la nostra SUA) e la previsione della presa visione dei luoghi dove deve essere effettuata la prestazione sono emerse in fase di autoanalisi organizzativa e "pensate" quale specifico rimedio finalizzato a limitare il cd. abuso della posizione dominante dell'impresa uscente. Si enfatizzano, poi, alcuni elementi della determinazione a contrarre (motivazione, uso di clausole standard) che sono impliciti nella normativa ma che, trasposti in chiave organizzativa, costituiscono un argine all'uso improprio degli strumenti di gara.

Quanto alla pubblicazione di avvisi per consultazione preliminare su indagini di mercato per la redazione di specifiche tecniche, occorre evidenziare che questa misura di pubblicità è ristretta ai profili di estremo tecnicismo del capitolato prestazionale sul quale l'amministrazione può acquisire importanti elementi valutativi per la definizione dello stesso.

Nella fase della selezione del contraente, le misure sono riconducibili a una triplice tipologia:

- applicazione del protocollo di legalità sottoscritto con la Prefettura – Ufficio territoriale del Governo;
- verifiche dirette ad assicurarsi l'imparzialità della Commissione di gara;
- oneri di pubblicità che mirano a scongiurare il rischio di un operato non corretto da parte della Commissione di gara. Va peraltro osservato che molti di questi adempimenti già adesso vengono realizzati in quanto previsti dalla legge; altri, quali l'Albo dei componenti delle Commissioni, in procinto di essere realizzati dall'ANAC .

Nella fase di verifica dell'aggiudicazione e della stipula del contratto, ci si limita a richiamare la corretta stima del valore del costo del lavoro anche nelle ipotesi di offerte non rientranti nell'anomalia ma contenenti ribassi significativi; l'altra misura di pubblicità sull'esito dell'aggiudicazione provvisoria viene già realizzata per gli appalti effettuati in sede di SUA.

Quanto alla misura relativa alla limitazione della revoca del bando di gara, si intende delimitare la potestà di autotutela della pubblica amministrazione e richiamare il suo esercizio nelle ipotesi, già previste dalla legge, di esigenze sopravvenute o per rimuovere illegittimità presenti nel bando.

Le misure da adottare nella fase di esecuzione consistono nel potenziamento dei controlli nell'esecuzione dei lavori non più ispezionabili aggiudicati con ribassi superiori al 40%.

Nella fase di rendicontazione del contratto, si è cercato di richiamare l'attenzione sull'esigenza di affidare il collaudo a personale in posizione di imparzialità rispetto all'impresa che ha realizzato l'opera, mediante l'acquisizione di dichiarazioni relative all'assenza di conflitto di interesse. Peraltro occorre evidenziare che le due ultime fasi sopra citate sono soggette a monitoraggio costante sia da parte del MEF, sia da parte dell'ANAC.

Scheda riepilogativa

FASE DELLA PROCEDURA	PROCESSI RILEVANTI	UFFICIO PREPOSTO	IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO	MISURE	MONITORAGGIO
PROGRAMMAZIONE	1) Analisi e definizione dei fabbisogni 2) Redazione programma triennale 3) Redazione elenco annuale 4) Redazione altri strumenti di programmazione degli approvvigionamenti	UFFICIO TECNICO	1) Bisogni non corretti 2) Abuso della partecipazione di soggetti privati, al fine di trarne vantaggi nella fase successiva	- audit interno su fabbisogni coinvolgendo tutti gli uffici interessati dal bisogno - programmazione annuale di forniture e servizi: raccolta dei fabbisogni a giugno/dicembre - - - accordi quadro: scelta preferenziale degli accordi quadro per tutte le esigenze standardizzabili e le manutenzioni ordinarie, compatibilmente con le corrette tempistiche del bilancio e con le modalità organizzative più opportune	Report dei dirigenti
PROGETTAZIONE DELLA GARA	1) Nomina del responsabile del procedimento 2) Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento 3) Individuazione degli elementi essenziali del contratto 4) Determinazione dell'importo del contratto 5) Scelta della procedura di aggiudicazione 6) predisposizione di atti e documenti di gara (cfr. capitolato) 7) Definizione dei criteri di partecipazione 8) Definizione del criterio di aggiudicazione/di attribuzione del punteggio	SERVIZI TECNICI SERVIZIO SUA/APPALTI E CONTRATTI	Rapporto di contiguità del responsabile del procedimento con imprese private (soprattutto esecutori uscenti). Diffusione di notizie riservate sulle procedure da intraprendere, nonché sui contenuti della documentazione relativa a gare non ancora bandite. Utilizzo improprio degli strumenti di gara. Abuso delle procedure negoziate e degli affidamenti diretti con lo scopo di avvantaggiare singole imprese. Previsione di clausole contrattuali vaghe con lo scopo di consentire la partecipazione alle procedure di imprese prive dei requisiti necessari. Previsione di requisiti di partecipazione finalizzati a favorire singoli concorrenti.	- Motivazione di dettaglio sulla scelta della procedura; - utilizzo di clausole standard, ove possibile; - presa visione (da parte delle imprese partecipanti) dei luoghi dove si effettua la prestazione, specie nei casi in cui si preveda l'offerta economicamente vantaggiosa; - pubblicazione di avvisi per consultazione preliminare del mercato finalizzata alla redazione di specifiche tecniche per progettazione dei servizi particolarmente complessi - utilizzo di elenchi aperti di operatori, con criteri di rotazione	Controlli interni Report dei dirigenti

			<p>Uso distorto delle previsioni inerenti il valore del contratto al fine di prevedere procedure di gara improprie.</p> <p>Previsione di criteri di valutazione ed attribuzione dei punteggi volti a favorire singole imprese.</p> <p>Previsione di criteri di valutazione e attribuzione dei punteggi volti a favorire l'impresa uscente beneficiante di informazioni non conoscibili dalle altre imprese partecipanti.</p>		
SELEZIONE DEL CONTRAENTE	<p>1) Pubblicazione del bando di gara</p> <p>2) Fissazione dei termini per la ricezione delle offerte</p> <p>3) Trattamento e custodia della documentazione</p> <p>4) Nomina della commissione di gara</p> <p>5) Gestione della seduta di gara</p> <p>6) Verifica dei requisiti di partecipazione</p> <p>7) Valutazione delle offerte e verifica della anomalia delle stesse</p> <p>8) Proposta di aggiudicazione</p> <p>9) annullamento della gara</p> <p>10) Gestione di elenchi o albi di operatori economici</p>	SUA/APPALTI E CONTRATTI	<p>Alterazione dei processi di gara allo scopo di favorire specifici operatori.</p> <p>Previsione di requisiti di partecipazione calibrati sui singoli operatori ovvero contenenti richieste ingiustificate con il solo intento di restringere la platea dei potenziali concorrenti.</p> <p>Assegnazione dei punteggi – in modo particolare laddove non particolarmente dettagliati – in maniera non corrispondente ai reali valori offerti.</p> <p>Rapporti di contiguità tra i commissari di gara e le imprese partecipanti.</p>	<p>pubblicazione online della documentazione di gara</p> <p>- applicazione del protocollo di legalità sottoscritto con la Prefettura Ufficio territoriale di Governo di Ascoli Piceno per effettuazione verifica congruità relativamente ad offerte superiori al % di ribasso</p> <p>-dichiarazione dei componenti della commissione, segretario compreso, sull'assenza di situazioni di conflitto d'interesse, nonché di cause di incompatibilità in relazione agli operatori economici partecipanti alla gara.</p> <p>-divieto di inserire nei bandi requisiti diretti a individuare dati o riferimenti tecnici riferibili a specifici partecipanti</p> <p>- riduzione massima dell'assegnazione di punteggi attraverso parametri discrezionali</p> <p>-accessibilità degli atti amministrativi di gara da parte dei concorrenti.</p>	<p>Report del dirigente competente</p> <p>Verifica assolvimento di obblighi di pubblicazione sul sito.</p> <p>Controlli interni. Report del dirigente competente.</p>
VERIFICA DELL'AGGIUDICAZIONE E STIPULA DEL CONTRATTO	<p>1) Verifica dei requisiti ai fini della stipula del contratto</p> <p>2) Effettuazione delle comunicazioni riguardanti le esclusioni, le ammissioni e le</p>	SUA/APPALTI E CONTRATTI	<p>Alterazione della verifica dei requisiti allo scopo di favorire uno specifico operatore, sia esso il destinatario della proposta di aggiudicazione</p>	<p>- pubblicazione del provvedimento che determina le esclusioni e le ammissioni all'esito della verifica della documentazione di cui all'art. 29 del D. Lgs. 50/2016</p>	<p>Verifica assolvimento di obblighi di pubblicazione.</p> <p>Report dirigente competente.</p> <p>Controlli interni.</p>

	<p>aggiudicazioni</p> <p>3) Formalizzazione dell'aggiudicazione mediante provvedimento espresso e relativa comunicazione</p> <p>4) Stipula del contratto nel termine di cui all'art. 32, comma 8 del D. Lgs. 50/2016.</p>		<p>ovvero quello che segue in graduatoria.</p>	<p>-verificare relativamente al costo del lavoro, prima dell'aggiudicazione, il rispetto dei minimi salariali retributivi di cui all'art. 97, comma 4, lett. d) del D. Lgs. 50/2016, anche nelle ipotesi di offerte non soggette al subprocedimento di verifica di congruità, ma che si discostano dall'importo stimato in sede di progettazione; revoca/annullamento del bando di gara solo per esigenze sopravvenute dell'amministrazione ovvero per rimuovere illegittimità dello stesso</p>	
ESECUZIONE DEL CONTRATTO	<p>1) Autorizzazione al subappalto</p> <p>2) Ammissione varianti</p> <p>3) Verifiche in corso di esecuzione</p> <p>4) Verifica delle disposizioni in materia di sicurezza (piano di sicurezza e coordinamento)</p> <p>5) Apposizione riserve</p> <p>6) Gestione delle controversie</p> <p>7) Effettuazione dei pagamenti in corso di esecuzione</p>	<p>Servizi tecnici; altri servizi specificamente interessati.</p>	<p>Mancanza dei controlli sullo stato di avanzamento dei lavori al fine di applicare penali. Mancanza di vigilanza sull'effettività del subappalto, in particolare per quanto attiene il distacco di personale. Gestione superficiale delle riserve per far aumentare il prezzo</p>	<p>-potenziamento del sistema di controllo dell'esecuzione dei lavori non più ispezionabili aggiudicati con ribassi superiori al 40% .</p> <p>-autorizzazione al subappalto previa verifica, tramite BDNA, in ordine all'insussistenza di provvedimenti ostativi al rilascio della comunicazione antimafia</p> <p>-aggiornamento trimestrale Banca dati delle amministrazioni pubbliche sullo stato di attuazione delle opere pubbliche presso il MEF</p> <p>-verifica corretto assolvimento dell'obbligo di trasmissione delle varianti all'ANAC</p> <p>- in presenza di accordi, richiedere la valutazione dell'ufficio legale interno previa acquisizione specifica relazione tecnica ed economica (artt. 23 e 27 d.lgs. 33/2013)</p>	<p>Trasmissione dati trimestrali al MEF Report monitoraggio stato attuazione PTPC. Pareri ufficio legale su accordi e transazioni</p>
RENDICONTAZIONE DEL CONTRATTO	<p>1) Nomina del collaudatore o commissione di collaudo</p> <p>2) Verifica della corretta esecuzione del contratto</p>	<p>Servizi tecnici; altri servizi specificamente interessati.</p>	<p>Mancanza di adeguati controlli volti a favorire l'interesse del privato ovvero pagamenti ingiustificati. Procedure di</p>	<p>- acquisizione di dichiarazione del collaudatore sull'assenza di rapporti con l'impresa controllata</p> <p>- aggiornamento Banca dati delle</p>	<p>Verifica dichiarazioni dei collaudatori</p> <p>Trasmissione stato finale al MEF.</p>

	3) Rilascio certificato di collaudo – verifica di conformità 4) Rendicontazione		collaudo affidate a soggetti collusi con l'operatore privato con lo scopo di rilasciare il certificato di regolare esecuzione anche in presenza a difformità o vizi dell'opera	amministrazioni pubbliche sullo stato di attuazione delle opere pubbliche presso il MEF (stato finale)	
--	--	--	--	--	--

§ 6 AREA DI RISCHIO “GOVERNO DEL TERRITORIO”

Con l'espressione “governo del territorio” nel PNA 2016 si fa riferimento ai processi che regolano la tutela, l'uso e la trasformazione del territorio. A tale ambito si ascrivono principalmente i settori dell'urbanistica e dell'edilizia.

Il governo del territorio rappresenta da sempre, ed è percepito dai cittadini, come un'area a elevato rischio di corruzione, per le forti pressioni d'interessi particolaristici, che possono condizionare o addirittura precludere il perseguimento degli interessi generali.

Le cause di corruzione in questa materia sono elencate nel PNA 2016 e qui di seguito si riportano:

- estrema complessità e ampiezza della materia, che si riflette nella disorganicità, scarsa chiarezza e stratificazione della normativa e perdurante vigenza di una frammentata legislazione precostituzionale ancorata alla legge urbanistica n. 1150/1942. Tale complessità si ripercuote negativamente sull'individuazione e delimitazione delle competenze spettanti alle amministrazioni coinvolte e dei contenuti, con possibili duplicazioni, dei rispettivi, diversi, atti pianificatori; sui tempi di adozione delle decisioni; sulle risorse pubbliche; sulla fiducia dei cittadini, dei professionisti, degli imprenditori nell'utilità, nell'efficienza e nell'efficacia del ruolo svolto dai pubblici poteri;
- varietà e molteplicità degli interessi pubblici e privati da ponderare, che comportano che gli atti che maggiormente caratterizzano il governo del territorio – i piani generali dei diversi livelli territoriali – presentino un elevato grado di discrezionalità;
- difficoltà nel principio di separazione fra politica e amministrazione delle decisioni, le più rilevanti delle quali di sicura valenza politica;
- difficile applicazione del principio di concorrenza fra soggetti privati interessati, condizionata dall'assetto delle proprietà delle aree sulle quali incidono le scelte di destinazione territoriale e urbanistica;
- esistenza, alla base delle scelte di pianificazione, di asimmetrie informative tra soggetti pubblici e privati, accompagnate dalla difficoltà nella predeterminazione dei criteri di scelta;
- ampiezza delle rendite immobiliari in gioco.

Il rischio corruttivo è trasversale e comune a tutti i processi dell'area di governo del territorio; la gran parte delle trasformazioni territoriali ha conseguenze permanenti, che possono causare la perdita o il depauperamento di risorse non rinnovabili, prima fra tutte il suolo, le cui funzioni sono tanto essenziali quanto infungibili per l'ambiente e la collettività.

La prevenzione e il contrasto del rischio trasversale di sviamento dall'interesse pubblico primario alla sostenibilità dello sviluppo urbano e dagli obiettivi di politica territoriale richiedono, come suggerito nel PNA 2016, la mappatura dei processi che riguardano il territorio e l'indicazione negli stessi, dei criteri e delle specifiche modalità delle verifiche previste, per accertare la compatibilità tra gli effetti delle trasformazioni programmate e la salvaguardia delle risorse ambientali paesaggistiche e storiche culturali del patrimonio identitario delle popolazioni insediate nello specifico contesto territoriale.

Un'azione per quest'area di rischio prevista negli "Approfondimenti" della "Parte speciale" del PNA 2016, è individuata nell'esame congiunto e validazione a "più competenze" delle procedure di verifica degli strumenti urbanistici comunali rispetto al Piano Territoriale di coordinamento (PTC).

§ 7 RESPONSABILITA' E REGIME SANZIONATORIO

§ 7.1 La responsabilità per mancata attuazione degli obblighi previsti dalla legge n. 190/2012

La mancata attuazione degli obblighi previsti in materia di prevenzione della corruzione comporta un diverso grado di responsabilità secondo il ruolo ricoperto all'interno dell'Amministrazione da parte dei soggetti tenuti ad adempiere:

- **Responsabilità del responsabile della prevenzione**

La legge 190/2012 configura una responsabilità di tipo dirigenziale in caso di mancata predisposizione del Piano e mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti che operano nei settori a maggiore rischio di corruzione.

La responsabilità che deriva dall'impossibilità di provare ad aver posto in essere le misure sopra indicate è di tipo dirigenziale, disciplinare oltre che per danno erariale e all'immagine della P.A. ai sensi degli artt. 12 e 13 delle Legge n. 190/2012.

In capo al Responsabile della prevenzione, in qualità di Responsabile della trasparenza, si segnala anche la responsabilità di tipo dirigenziale e per danno all'immagine, prevista all'art. 46 del D.Lgs. n. 33/2013 per l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti e per la mancata predisposizione del Programma Triennale della Trasparenza.

- **Responsabilità del dirigente per omissione totale o parziale o per ritardo nell'adozione delle misure prescritte**

La legge n. 190 del 2012 prevede una specifica responsabilità dirigenziale ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs. n. 165/2001 in caso di mancata o incompleta pubblicazione delle informazioni obbligatorie contenute nel D.lgs. 33/2013 che, in attuazione delle Legge n. 190/2012, ha riordinato la disciplina in materia di trasparenza.

L'art. 46 del D.Lgs. n. 33/2013 prevede espressamente che l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione costituisce l'elemento di valutazione delle responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine, responsabilità disciplinare ed è comunque valutato ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato.

- **Responsabilità del dipendente per violazione delle misure di prevenzione**

La Legge 190/2012 prevede una responsabilità disciplinare a carico dei dipendenti in caso di violazione degli obblighi in materia delle corruzioni; a tale previsione si ricollega il disposto dell'art. 16 comma 1° del D.P.R n. 62/2013, recante il Codice di Comportamento Generale dei Dipendenti Pubblici che espressamente prevede:

“La violazione degli obblighi previsti dal presente codice integra comportamenti contrari ai doveri di ufficio. Ferme restando le ipotesi in cui la violazione delle disposizioni contenute nel presente codice, nonché degli doveri e degli obblighi previsti dal Piano di prevenzione della corruzione, dà luogo anche a responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del pubblico dipendente, essa è fonte di responsabilità disciplinare accertata all'esito del procedimento disciplinare, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni”.



Provincia di Ascoli Piceno
Medaglia d'oro al Valor Militare per attività partigiana

PIANO TRIENNALE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

**DELLA
PROVINCIA DI ASCOLI PICENO (PTPC) 2017**

AGGIORNATO PER IL TRIENNIO 2017 – 2019

PROGRAMMA TRIENNALE DELLA TRASPARENZA

SEZIONE II

§ 8 LA TRASPARENZA

La trasparenza è una misura di estremo rilievo e fondamentale per la prevenzione della corruzione. Essa è posta al centro di molte indicazioni e orientamenti internazionali perché strumentale alla promozione dell'integrità, allo sviluppo della cultura della legalità in ogni ambito dell'attività pubblica. L'Autorità Nazionale anticorruzione raccomanda, quindi, alle amministrazioni e a tutti gli altri soggetti destinatari del presente PNA di rafforzare tale misura nei propri PTPC anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti.

All'attuale quadro normativo in materia di trasparenza il d.lgs. 97/2016 ha apportato rilevanti innovazioni.

Un nuovo ambito soggettivo di applicazione degli obblighi e delle misure in materia di trasparenza è definito all'art. 2-bis rubricato «Ambito soggettivo di applicazione», che sostituisce l'art. 11 del d.lgs. 33/2013.

Il decreto persegue, inoltre, l'importante obiettivo di razionalizzare gli obblighi di pubblicazione vigenti mediante la concentrazione e la riduzione degli oneri gravanti sulle amministrazioni pubbliche. In questa direzione vanno interpretate le due misure di semplificazione introdotte all'art. 3 del d.lgs. 33/2013. La prima (co.1-bis) prevede la possibilità di pubblicare informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione, in sostituzione della pubblicazione integrale, la seconda (co. 1-ter) consente all'ANAC, in sede di adozione del PNA, di modulare gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte.

Altra particolare novità rispetto alla previgente disciplina riguarda la semplificazione amministrativa la quale consiste nell'integrare il Programma triennale per la trasparenza nel Piano triennale di prevenzione della corruzione, adottando un unico documento.

Per effetto delle modifiche apportate al d.lgs. 33/2013 dal d.lgs. 97/2016, dunque, la Trasparenza diventa una sezione costitutiva del PTPC, contenente non solo le Misure organizzative per l'attuazione degli obblighi di trasparenza ma anche l'identificazione e indicazione dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati.

Come precisato dall'ANAC al paragrafo 4, pag. 15, del PNA 2016, per evidenziare la valenza della novella legislativa, si riporta testualmente quanto segue: *“Altro contenuto indefettibile del PTPC riguarda la definizione delle misure organizzative per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza. La soppressione del riferimento esplicito al Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, per effetto della nuova disciplina, comporta che l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza non sia oggetto di un separato atto, ma sia parte integrante del PTPC come “apposita sezione”. Quest'ultima deve contenere, dunque, le soluzioni organizzative idonee ad assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni previsti dalla normativa vigente. In essa devono anche essere chiaramente identificati i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, dei documenti e delle informazioni”.*

In ottemperanza alla legislazione vigente s'inserisce, quindi, nella Sezione II del presente PTPC l'Allegato 1.

§ 9 L'ACCESSO CIVICO

A fronte della rimodulazione della trasparenza on line obbligatoria, l'art. 6, nel novellare l'art. 5 del d.lgs. 33/2013, ha disciplinato anche un nuovo accesso civico, molto più ampio di quello previsto dalla precedente formulazione, riconoscendo a chiunque, indipendentemente dalla titolarità di

situazioni giuridicamente rilevanti, l'accesso ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, non oggetto di pubblicazione obbligatoria, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati, e salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento: il c.d. "accesso civico generalizzato".

Di seguito si riportano alcune definizioni utili :

- per "accesso documentale" si intende l'accesso disciplinato dal capo V della legge 241/1990;
- per "accesso civico" s'intende l'accesso di cui all'art. 5, comma 1, del decreto trasparenza, ai documenti oggetto degli obblighi di pubblicazione: l'obbligo di pubblicare documenti, informazioni o dati cui corrisponde il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione, senza alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente; la richiesta non deve essere motivata, è gratuita e l'unico rimedio ammesso all'inadempimento della pubblicazione è sostanzialmente quello di provvedervi;
- per "accesso generalizzato" s'intende l'accesso di cui all'art. 5, comma 2, del decreto trasparenza: *"chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela d'interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, secondo quanto previsto dall'art. 5 bis".*

L'accesso civico generalizzato si traduce, in estrema sintesi, 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.

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, comma 2 del decreto trasparenza).

Ciò in attuazione del principio di trasparenza che il novellato articolo 1, comma 1, del decreto trasparenza ridefinisce come accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni non più solo finalizzata a "favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche", ma soprattutto, e con una modifica assai significativa, come strumento di tutela dei diritti dei cittadini e di promozione della partecipazione degli interessati all'attività amministrativa.

L'accesso generalizzato non sostituisce l'accesso civico introdotto nel 2013 dal legislatore perché quest'ultimo rimane circoscritto ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione e che costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge.

Questa novità contenuta nel D.Lgs. n. 97/2016 richiede l'adozione di una disciplina di regolamentazione dell'accesso nelle sue nuove declinazioni, in modo che si realizzi una disciplina organica e coordinata anche con il diritto di accesso previsto dal legislatore con la Legge n. 241/1990.

Infatti, l'accesso generalizzato deve essere anche tenuto distinto dalla disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi di cui agli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 (d'ora in poi "accesso documentale").

La finalità dell'accesso documentale ex l. 241/90 è, in effetti, ben differente da quella sottesa all'accesso generalizzato ed è quella di porre i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative e/o oppostive e difensive – che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari.

Più precisamente, dal punto di vista soggettivo, ai fini dell'istanza di accesso ex lege 241 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».

Mentre la legge 241/90 esclude, inoltre, perentoriamente l'utilizzo del diritto di accesso ivi disciplinato al fine di sottoporre l'amministrazione a un controllo generalizzato, il diritto di accesso generalizzato, oltre che quello "semplice", è riconosciuto proprio "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".

Dunque, l'accesso agli atti di cui alla l. 241/90 continua certamente a sussistere, ma parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi.

In merito all'attuazione del D.Lgs. 33/2013 che istituisce l'Accesso civico e del D.Lgs. 97/2016 relativamente all'introduzione dell'Accesso civico generalizzato, nel corso del 2017, si procederà all'elaborazione di un'apposita sezione sul sito istituzionale Amministrazione trasparente nella quale saranno indicati, oltre a una generale informativa, gli uffici competenti, la modulistica e i procedimenti di riesame in caso di diniego dell'accesso.

In attuazione delle *"Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico"* adottate dall'Anac con delibera n. 1309 del 28/12/2016, si procederà altresì alla istituzione del registro degli accessi.

Sempre in un'ottica di semplificazione e coordinamento degli strumenti di programmazione in materia di prevenzione della corruzione possono interpretarsi le modifiche all'art. 10 del d.lgs. 33/2013.

In base a queste ultime il PTPC contiene, in un' apposita sezione, l'individuazione dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del d.lgs. 33/2013. Si è così disposta la confluenza dei contenuti del PTTI all'interno del PTPC, in un'ottica di responsabilizzazione maggiore delle strutture interne delle amministrazioni ai fini dell'effettiva realizzazione di elevati standard di trasparenza.

§ 10 ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA

Al processo di formazione, attuazione e aggiornamento del Programma concorrono diversi soggetti, ciascuno dei quali è chiamato ad intervenire nelle differenti fasi dello stesso procedimento, così come riportato nell'Allegato 1.

Le criticità rilevate dall'analisi del contesto interno (vedi infra), sono valide anche ai fini dell'elaborazione, predisposizione e attuazione del presente Programma e per questo si ritiene di riassumerle brevemente:

- molteplicità di strumenti tecnici utilizzati per i vari inserimenti dei dati nel sito Amministrazione trasparente;
- difficoltà nel reperimento di documenti e dati qualora il soggetto obbligato alla comunicazione o al deposito sia terzo rispetto all'ente (dichiarazione dei redditi, curricula, dati personali), dovuta a una carenza di cultura della trasparenza nei soggetti coinvolti nei procedimenti amministrativi;
- difficoltà nell'elaborazione e pubblicazione dati su Amministrazione trasparente da parte dei soggetti responsabili degli uffici individuati;
- depauperamento delle risorse umane di supporto al RPCT nell'attività in materia di trasparenza (attualmente 1 persona).

Le possibili azioni risolutive alle criticità riscontrate sono individuate nelle seguenti misure:

- informatizzazione completa dell'Ente (si auspica entro il 2017);

- azioni di sensibilizzazione sull'importanza della trasparenza quale strumento di prevenzione della corruzione attraverso divulgazioni di circolari e corsi di formazione.

La trasparenza costituisce dunque un obiettivo strategico ma è anche la principale misura di contrasto alla corruzione: come misura di prevenzione si rinvia alla Sezione I del PTPC.

§ 11 IL RESPONSABILE DELLA TRASPARENZA

La Provincia di Ascoli Piceno individua il Responsabile della trasparenza nel Segretario Generale dell'ente, già nominato responsabile della prevenzione della Corruzione.

La Provincia di Ascoli Piceno, pertanto, ha realizzato l'unificazione in capo ad un solo soggetto dei responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza, così come previsto dal novellato art. 1, comma 7, della legge 190/2012.

Allegato1) ad oggetto: Elenco degli obblighi di pubblicazione e individuazione responsabili della trasmissione e pubblicazione dei documenti, informazioni e dati della Provincia di Ascoli Piceno.

ALLEGATI:

- Allegato A) CATALOGO DEI PROCESSI E VALUTAZIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE
- Allegato B) LIVELLO RISCHIO DI CORRUZIONE
- Allegato C) TRATTAMENTO DEL RISCHIO DI CORRUZIONE
- Allegato 1) SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE" - ELENCO DEGLI OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE