Allegato A alla deliberazione di Giunta Comunale n. 11 del 02/02/2016

CITTA' DI VENEZIA

COMUNE DI VENEZIA

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE (PTPC)

Triennio
2016 - 2018

INDICE

Premessa

pag.3

PARTE PRIMA.

1. Quadro di riferimento ….....pag.5

2. Responsabile di prevenzione della corruzione …..... pag.7

3. Soggetti che concorrono alla prevenzione …..... pag. 8

4. Aggiornamento 2016 – 2018..... pag.9

PARTE SECONDA.

5. Analisi del contesto..... pag.1

6. Aree a rischio.....pag.17

7. Valutazione del rischio.....pag.18

8. Trattamento del rischio.....pag.21

9. Controlli e monitoraggio dei rischi..... pag.22

PARTE TERZA.

10. Rapporti con società ed enti controllati del comune di Venezia.....pag.31

11. Forme di consultazione in sede di aggiornamento del PTPC ….....pag.33

12. Approvazione e aggiornamento.....pag.34

13. Norme finali, trattamento dati e pubblicità.....pag.35

Allegati :
Allegato A. Scheda di sintesi delle aree a rischio
Allegato B. Scheda di valutazione del rischio
Allegato C. Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità e allegati

PREMESSA

Il Comune di Venezia a partire dal 2014 ha avviato un'importante fase di determinazione, programmazione, gestione ed implementazione delle misure di prevenzione della corruzione, così come previsto dal nuovo assetto normativo che si è delineato con l'entrata in vigore della legge 6 novembre 2012, n. 190, "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*, dei relativi decreti attuativi, dell'adozione del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) e delle pronunce ed attività dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).
Detta fase ha riguardato l'intera dimensione organizzativa del Comune di Venezia, coinvolgendo nell'attività di gestione delle politiche di prevenzione della corruzione non solo il Responsabile anticorruzione dell'ente, ma tutte le Direzioni, ciascuna secondo il proprio ambito di attività istituzionale, con il contributo del gruppo dei referenti e ausiliari anticorruzione e dell'ufficio Trasparenza.
L'aggiornamento del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) per il triennio 2016-2018 e del Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (PTTI) ha tenuto conto, oltre del quadro normativo sopra citato, anche delle indicazioni dell'ANAC, in particolare della determinazione n. 12 del 28.10.2015, con la quale l'Autorità ha apportato significative modifiche ed integrazioni al vigente Piano Nazionale Anticorruzione.
Con la predetta determinazione n. 12/2015 ANAC, nell'analizzare i PTPC delle varie amministrazioni ha rilevato alcune criticità, quali, principalmente un generalizzato livello di inadeguatezza del processo di gestione del rischio, concretizzantesi in: carenza dell'analisi del contesto, con particolare riguardo all'analisi del contesto esterno, particolarmente deficitaria, ad avviso di ANAC, per la mancata capacità delle amministrazioni di leggere ed interpretare le dinamiche socio-territoriali e di tenerne conto nella redazione del PTPC; inadeguata analisi del contesto interno, da attuare attraverso l'analisi dei processi organizzativi (mappatura dei processi).
E' inoltre emerso un ridotto coinvolgimento dei componenti degli organi di indirizzo della "politica" in senso ampio. A tal ultimo fine, per una maggiore e piena consapevolezza, oltre che per una condivisione degli obiettivi della lotta alla corruzione e delle misure organizzative necessarie, con deliberazione di Consiglio Comunale n. 2 del 25.01.2016 sono stati approvati gli indirizzi generali da tenere in considerazione in sede di aggiornamento del PTPC.
Inoltre, il presente documento di aggiornamento triennale risente dell'attuale fase normativa transitoria, in quanto le indicazioni di ANAC rivestono carattere provvisorio, in attesa dell'emanazione di un nuovo Piano Nazionale Anticorruzione e soprattutto nelle more dell'emanazione, da parte del Governo, di appositi decreti legislativi delegati in attuazione della legge 124/2015.
La fase normativa transitoria è altresì testimoniata dalla recente proroga, al 15 gennaio 2016, del termine di predisposizione e pubblicazione della Relazione annuale che i RPC sono tenuti ad elaborare ai sensi dell'art. 1 co. 14 della legge 190/2012.
Il periodo di transitorietà ha altresì una specificità riguardante il Comune di Venezia, in quanto è imminente una riorganizzazione degli uffici e dei servizi che comporterà un nuovo assetto del contesto organizzativo; è altresì programmato un nuovo assetto delle partecipate del Comune in attuazione del Piano di Razionalizzazione approvata dal Consiglio Comunale e degli annunciati prossimi interventi normativi da parte del Governo su questa materia.

Il tutto non potrà non avere ripercussioni sia sul Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione che sul Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità, data la rilevanza del contesto organizzativo interno del quale i predetti atti programmatori dovranno necessariamente tener conto.
Il presente Piano 2016–2018 pertanto, analogamente al PTTI, sarà aggiornato sulla base delle attività organizzative sopra indicate, degli aggiornamenti normativi che interverranno e dei conseguenti confronti tra il Responsabile di Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza ed i referenti dell'Amministrazione Comunale.
Si conferma che la nozione di corruzione cui fa riferimento questo Piano è quella contenuta nel PNA, coincidente con il concetto di "*maladministration*" cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.

1. Quadro di riferimento

Il Piano è stato predisposto tenendo conto del seguente quadro normativo:

- Legge 6 novembre 2012, n. 190, "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*.
- Decreto Legislativo14 marzo 2013, n. 33 "*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicita', trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*.
- Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, "*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici"*, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
- Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39, "*Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso gli enti privati in controllo pubblico, a norme dell'art. 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190*";
- Piano Nazionale Anticorruzione;
- Pronunce e determinazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, che promuove e coordina le strategie di prevenzione della corruzione a livello nazionale;
- Linee guida in materia di trattamento dei dati personali emanate dal Garante della privacy.

Nella redazione del presente Piano, ci si è ispirati ai principi contenuti nelle norme sopra indicate, quelli della gestione del rischio contenuti nell'allegato 6 del PNA ai quali espressamente si rinvia, oltre che a quelli individuati dal Consiglio Comunale con deliberazione del 25 gennaio 2016, quali:

- promozione di una cultura della legalità;
- diffusione di valori etici attraverso buone pratiche;
- rapporto costante tra Comune e organismi partecipati e controllati;
- prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi;
- analisi e trattamento dei rischi corruttivi;
- autonomia e indipendenza del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione;
- coordinamento e coerenza tra documenti programmatici generali dell'ente;
- tutela del dipendente che segnala illeciti (c.d. whistleblower).

Inoltre, il Consiglio Comunale con la medesima deliberazione ha impartito i seguenti indirizzi, dei quali si è tenuto conto nella stesura del presente Piano:

- sviluppo della cultura della legalità nell'espletamento dell'attività amministrativa, considerata nel suo complesso;
- riduzione delle opportunità di manifestazione di casi di corruzione, anche attraverso lo sviluppo di una cultura della prevenzione;
- condivisione e diffusione di valori e buone pratiche, anche attraverso un costante monitoraggio delle attività e dei relativi tempi;
- aumento della capacità di scoprire i casi di corruzione;

- creazione di un contesto sfavorevole alla corruzione;
- centralità della figura del RPC, il cui ruolo e funzione deve essere svolto in condizioni di garanzia e indipendenza;
- assicurare con appositi ed immediati atti organizzativi, che il RPC considerate le tante, delicate e complesse funzioni e responsabilità attribuitegli dalla legge, sia dotato di una struttura organizzativa di supporto adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici, al compito da svolgere;
- rendere più ampio, inclusivo e condiviso possibile il processo partecipativo di predisposizione e attuazione delle misure di prevenzione alla corruzione, coinvolgendo tutti quei soggetti che a vario titolo gravitano attorno all'attività dell'amministrazione (società, organismi pubblici e privati, soggetti terzi);
- coordinamento e coerenza tra gli obiettivi di prevenzione della corruzione, i programmi strategici dell'ente (DUP, Piano della Performance e altri), l'organizzazione nel suo complesso per rendere uniforme e congruente l'attuazione delle misure nei vari settori dell'ente;
- determinazione di obiettivi gestionali e strategici rivolti a tutto il personale, in particolare alla dirigenza, monitorando l'eventuale adeguamento e scostamento attraverso la definizione di indicatori oggettivamente valutabili;
- evidenziare la centralità della trasparenza come misura di prevenzione della corruzione, individuando specifici obblighi di pubblicazione ulteriori rispetto a quelli previsti dal d.lgs. n. 33/2013 da inserire in specifica sezione del Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità;
- procedere nelle attività di monitoraggio, verifica e controllo secondo modalità e tempistiche prestabilite nel PTPC, PTTI e nella legge;
- sensibilizzazione, promozione e formazione dei dipendenti su una cultura dell'etica e della legalità, attraverso specifici progetti formativi;
- realizzazione di un'analisi del contesto esterno al fine di ottenere informazioni necessarie per comprendere come il rischio potenziale di corruzione possa verificarsi nell'amministrazione, per via delle specificità dell'ambiente (sociali, economiche, culturali, organizzative, ecc.) in cui essa opera;
- realizzare un'analisi del contesto interno da attuare attraverso la mappatura dei processi organizzativi, al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultano potenzialmente esposte a rischi di corruzione e di capire come il sistema di responsabilità e il livello di complessità dell'ente, possono favorire il verificarsi di fenomeno corruttivi nel proprio interno;
- introdurre negli atti dell'amministrazione a contenuto organizzativo misure tendenti a ridurre le condizioni operative che favoriscono la corruzione, riguardanti sia l'imparzialità oggettiva che l'imparzialità soggettiva del funzionario; correttezza amministrativa e comportamentale.

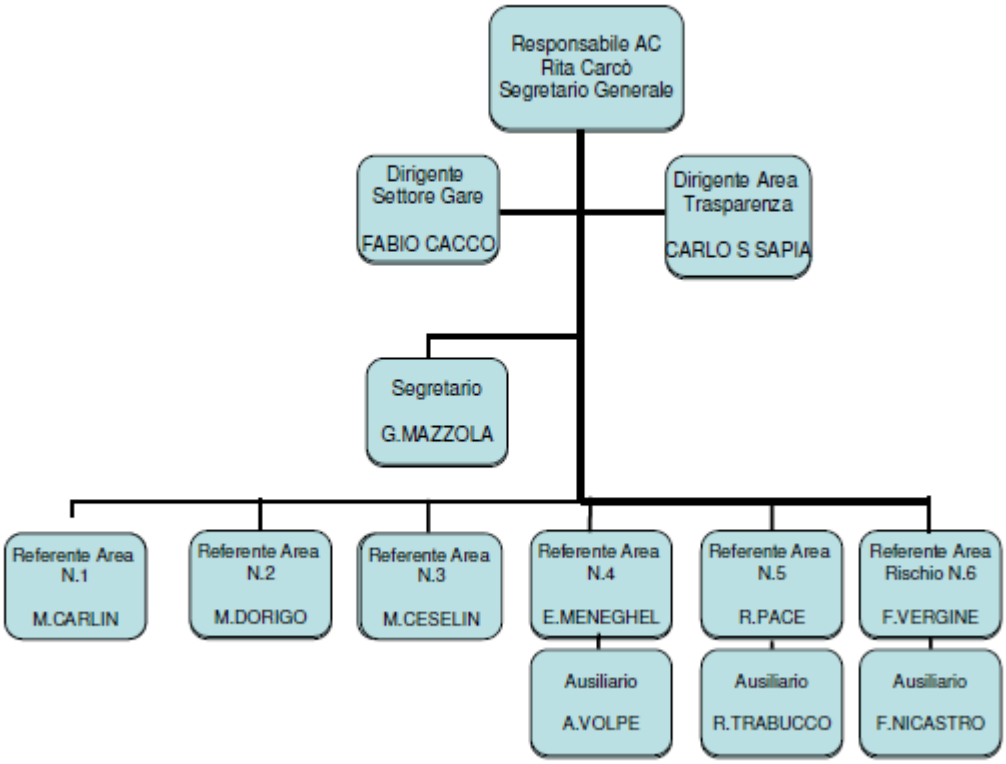
2. Responsabile della prevenzione della corruzione

Il ruolo di responsabile della prevenzione della corruzione (di seguito "responsabile della prevenzione") è affidato al Segretario Generale, quale figura indipendente, in applicazione di quanto previsto dall'art.6, comma 2, della convenzione ONU contro la corruzione, e art 1, comma 7, legge 190/2012, giusto decreto del Sindaco n. 407348 del 19.9.2013.

Il responsabile della prevenzione esercita i compiti attribuiti dalla legge e dal presente PTPC.
A tal fine, il responsabile della prevenzione è coadiuvato dal gruppo dei referenti per l'anticorruzione individuato con atto p.g. n.88572 del 27.2.2014 e da ultimo modificato con provvedimento PG n. 525106 del 17.11.2015.

I componenti del gruppo sono i referenti per la prevenzione per le aree di competenza. L'organizzazione e le modalità operative del gruppo dei referenti per l'anticorruzione restano disciplinate da atti interni a firma del responsabile della prevenzione.
La struttura del gruppo è analiticamente descritta nella Tavola sottoriportata.
Il Responsabile della Prevenzione sarà anche coadiuvato a partire dall'anno in corso da una struttura organizzativa di supporto stabile ed adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici, al compito da svolgere che sarà prevista nel Piano di riorganizzazione degli uffici e dei servizi, di prossima approvazione.
Il tutto in ottemperanza agli indirizzi ANAC di cui alla Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015 e agli indirizzi del Consiglio Comunale del 25 gennaio 2016.

Struttura organizzativa di supporto al RPC – Gruppo dei Referenti



3. Soggetti che concorrono alla prevenzione

I dipendenti e i dirigenti sono tenuti a rispettare puntualmente le disposizioni del PTPC, anche in virtù degli obblighi di lealtà e diligenza che derivano dal rapporto di lavoro instaurato con il Comune di Venezia, qualunque forma esso assuma. Con l'aggiornamento in corso si è provveduto a recepire indicazione di ANAC introducendo nel Codice di comportamento lo specifico dovere di collaborare attivamente con il RPC.
Tutti i dipendenti del Comune di Venezia devono mettere in atto le misure di prevenzione previste dal PTPC: la violazione è fonte di responsabilità disciplinare.
Allo svolgimento dei compiti di partecipazione alle attività di gestione del rischio, nonché di proposta, monitoraggio e controllo sono tenuti tutti i dirigenti, i responsabili di P.O. e U.O.C. e i dipendenti delle diverse direzioni, e ciascuno per l'area di competenza.
La violazione dei doveri e degli obblighi previsti dal presente PTPC dà luogo a responsabilità disciplinare e, ove sussistano i presupposti, a responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del pubblico dipendente.
Il comune di Venezia si impegna a garantire la diffusione e la conoscenza effettiva del PTPC a tutti i dipendenti e ad attuare specifici programmi di formazione che sarà obbligatoria e differenziata in funzione del livello di rischio in cui operano i dipendenti medesimi.
I risultati relativi all'attuazione del PTPC sono contenuti nella relazione annuale elaborata ai sensi dell'art.1, comma 14 della legge 190/2012 e pubblicati secondo i principi e le modalità previsti dalla vigente normativa nazionale, in particolare dal D. Lgs. 15 marzo 2013 n.33, dal Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (d'ora in avanti PTTI) e dal regolamento sulla facoltà di accesso telematico e al riutilizzo dei dati pubblici (open data) approvato con deliberazione di c.c. n.41 del 27 maggio 2013 nonché dalle indicazioni specifiche fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).
I risultati rappresentano elementi utili ai fini della valutazione dei soggetti destinatari.
Le attività svolte devono rientrare tra i parametri di valutazione della performance dirigenziale e, d'intesa col responsabile della prevenzione, ne deve essere attestato l'assolvimento.
Il codice di comportamento, allegato al PTPC, ne costituisce elemento fondante e le disposizioni in esso contenute si integrano con quanto previsto nel presente PTPC.
Sull'applicazione del codice vigilano i dirigenti responsabili di area, l'organismo di valutazione, l'ufficio di disciplina.

4. Aggiornamento 2016 – 2018

L'aggiornamento del presente Piano, richiamato anche quanto esposto in premessa, tiene conto:
a) dello stato di attuazione del precedente PTPC, come peraltro rappresentato nei report periodici e nella relazione annuale 2015 pubblicata sul sito del Comune alla pagina "Amministrazione Trasparente";
b) dei rilievi ANAC, contenuti nelle pronunce emanate sull'argomento nel 2015 ed in particolare nella determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015.
Alla luce di quanto sopra l'aggiornamento del Piano interviene per rielaborare il processo di gestione del rischio, partendo:
- da un'analisi del contesto esterno, non esplicitata nei precedenti Piani, al fine di meglio leggere ed interpretare le dinamiche socio-territoriali di cui tener conto nella redazione del PTPC;
- da una differente analisi del contesto interno, che viene attuata attraverso l'avvio dell'analisi dei processi organizzativi (mappatura dei processi) come meglio descritto in seguito.

Con l'adozione della citata determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre scorso, infatti, le Pubbliche Amministrazioni sono state invitate a porre rimedio alle criticità sopra menzionate, compresa la carente analisi del contesto interno da sviluppare, tra l'altro, attraverso la mappatura delle attività svolte per "processi" e non già per procedimenti, concetto più ampio, stante il fatto che non tutta l'attività di una pubblica amministrazione è riconducibile a procedimenti amministrativi che si concludono con l'esercizio di un potere autoritativo tramite l'emanazione di un provvedimento.

La modifica radicale delle modalità di ricognizione delle attività in capo all'ente, che ANAC richiede quale presupposto delle successive fasi, impone (considerato che nei precedenti anni l'analisi del contesto interno è stata basata sulla mappatura dei procedimenti), un lavoro di aggiornamento che si concluderà presumibilmente nel prossimo biennio, in quanto è evidente la disomogeneità tra le due nozioni e caratteristiche.

Come già evidenziato in premessa, la predetta fase di aggiornamento risulta particolarmente difficile da attuare in breve periodo per il Comune di Venezia, in quanto è prevista anche una riorganizzazione generale della macchina comunale.

Si è proceduto comunque lavorando sull'analisi del contesto esterno sulla base della documentazione acquisita e sulla analisi del contesto interno, sulla base di valutazioni sull'organizzazione, funzioni, competenze, ad identificare alcuni processi in cui sono confluiti i procedimenti classificati a rischio nelle precedenti edizioni dei Piani Anticorruzione.

Conseguentemente, sono stati individuati gli elementi necessari a definire il trattamento del rischio determinando per ciascuna area di rischio, le esigenze di intervento utili a ridurre le probabilità che il rischio si verifichi con indicazione di modalità, responsabili, tempi di attuazione ed indicatori da raccordarsi con il ciclo della performance; tutto ciò al fine di individuare le misure da utilizzare per definire la strategia di prevenzione ritenuta più efficace e sostenibile anche dal punto di vista dell'effettiva efficacia e sostenibilità dei costi.

In questo ambito, uno dei fattori cui si è prestata particolare attenzione è il percorso di formazione per creare un modello culturale di riferimento all'interno della struttura organizzativa dell'ente e coinvolgendo tutto il personale.

Nell'ambito della fase di trattamento del rischio, le misure di prevenzione associate ai singoli eventi rischiosi, sono state individuate schematicamente, per ogni singola attività a rischio, nell'allegata "Scheda di sintesi", unitamente alle modalità di verifica della relativa attuazione.

In detta scheda sono state individuate misure:

- comuni a tutte le aree legate per lo più al comportamento dei diversi soggetti, quali la gestione del conflitto d'interesse, della separazione delle funzioni, delle incompatibilità e inconferibilità;
- legate alle specifiche e singole attività evidenziate nelle diverse fasi dei processi;
- legate alla creazione di un contesto sfavorevole alla corruzione, quali la formazione del personale e la sensibilizzazione della politica;
- legate alla riduzione delle possibilità che si verifichino casi di corruzione, quali interventi sull'organizzazione e ampliamento delle misure in materia di trasparenza;
- legate all'aumento della possibilità di scoprire casi di corruzione, quali il sistema di wistelblowing.

5. Analisi del contesto

La prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione per via delle specificità dell'ambiente in cui si opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne.
Si è a tal fine espletata un'analisi del contesto allo scopo di individuare le informazioni sopra indicate; l'analisi del contesto ha riguardato l'ambiente esterno ed interno all'amministrazione.

Contesto esterno
Nell'ambito del contesto esterno, si sono analizzate le informazioni idonee ad evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente in cui opera l'amministrazione, in termini sia di variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio che possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno, sia di relazioni e possibili influenze esistenti con i portatori e i rappresentanti di interessi esterni.

I dati e le informazioni oggetto di analisi del contesto esterno sono:

- Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata, anno 2013;
- Relazione del 10.11.2015 della Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ad esse correlati;
- Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafie e delle altre associazioni criminali similari e Relazione sulle risultanze dell'attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere accertamenti su insediamenti e infiltrazioni di soggetti ed organizzazioni di tipo mafioso in aree non tradizionali, Relatore Sen. Carlo Smuraglia, 1994, valutate relativamente all'analisi sulla situazione del Veneto;
- Relazione Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, Relazione annuale sulla 'ndrangheta, Relatore On. Francesco Forgione, 1998, valutate relativamente all'analisi sulla situazione del Veneto;
- Relazione Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e delle altre associazioni criminali, anche straniere, Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, 2014;
- Rapporto "Mafie e criminalità in Veneto", a cura di Unioncamere Veneto, febbraio 2015;
- Rapporto "Conoscere le mafie, costruire la legalità", a cura della Regione del Veneto, dell'ANCI Veneto e dell'Associazione "Avviso Pubblico";
- Documentazione della Prefettura di Venezia fornita ai sensi di quanto previsto dall'art. 1 co. 6 della legge n. 190/2012.

L'analisi del contesto esterno non può non partire da una analisi relativa al territorio regionale e a quello provinciale.
Da una lettura congiunta dei documenti sopra citati, emerge come il territorio regionale, grazie all'elevata propensione imprenditoriale ed alla sua posizione geografica, catalizzi gli interessi della criminalità organizzata, sia autoctona che straniera, anche ai fini del riciclaggio e del reinvestimento in attività economiche dei profitti illeciti realizzati. Si evince inoltre come, da diversi anni ormai, le mafie, agendo anche come imprese e non solo come dei gruppi criminali, si sono spostate al Centro-Nord dell'Italia, inserendosi in specifici mercati, come quello dell'edilizia, dei trasporti, della gestione dei rifiuti, dell'intermediazione di manodopera, fino a giungere in tempi recenti a prestare denaro a tassi usurai ad imprenditori in difficoltà con il fine di impossessarsi delle aziende.

Le organizzazioni criminali di tipo mafioso non hanno quindi qui un vero e proprio radicamento, ma le attività di polizia, le relazioni ufficiali sull'ordine e la sicurezza pubblica e quelle della Commissione Parlamentare Antimafia, hanno tuttavia consentito di documentare la presenza di soggetti riconducibili alle tradizionali organizzazioni criminali.
Da una lettura della "*Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata, anno 2013*"; si evince come nella Regione emerge, inoltre, la perpetrazione di reati nel settore della pubblica amministrazione quali truffe finalizzate all'evasione delle imposte, indebita concessione di erogazioni pubbliche, abuso d'ufficio, turbata libertà degli incanti e bancarotta fraudolenta.
Secondo i rapporti dell'Associazione "*Avviso Pubblico – Enti locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie*", nel Veneto preoccupa la diffusione della corruzione – sia a livello macro che a livello micro – che, com'è noto, perseguendo in modo illecito finalità di natura particolare a scapito di quelle generali, calpestando le regole condivise e legittime, contribuisce a costruire quel terreno di coltura fatto di omertà, favori e di illegalità sul quale attecchisce anche la criminalità organizzata. Lo sviluppo di mafie e corruzione, del resto, è favorito dai medesimi fattori di ordine sociale e culturale: entrambi traggono alimento dalla debolezza dei legami di fiducia interpersonale e dal pessimismo dei cittadini sulla capacità dello Stato e dei suoi funzionari di tutelare diritti ed erogare imparzialmente servizi ai cittadini. In questa prospettiva, il legame principale tra attori pubblici corrotti e attori mafiosi discende dalla domanda di servizi e prestazioni che gli uni possono fornire agli altri, aumentando i profitti attesi e riducendo reciprocamente incertezza e "rischi professionali" delle rispettive attività, sia quelle lecite sia quelle illegali.
Dagli atti e dai documenti analizzati, per quanto riguarda la provincia di Venezia, emerge come si tratti di un'area caratterizzata da un tessuto imprenditoriale particolarmente dinamico, che non appare particolarmente interessata dalla presenza di radicate organizzazioni criminali. Tuttavia, la prosperità economica del territorio ha attratto, nel tempo, secondo quanto scritto nella citata relazione sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e nella documentazione fornita dalla Prefettura di Venezia, gli interessi della criminalità organizzata anche ai fini del riciclaggio e del reinvestimento in attività economiche dei profitti illeciti realizzati: in particolare forti poli di attrazione risultano essere il mondo del gioco d'azzardo e le attività edilizie e di gestione dei beni soprattutto nelle aree maggiormente vocate dal punto di vista turistico e che garantiscono maggiore espansione edilizia.
Dalla lettura della documentazione sopra citata, altra questione di particolare rilievo è quella dello smaltimento dei rifiuti, attentamente seguita dalla Prefettura di Venezia in ordine al rilascio della certificazione antimafia a favore delle società operanti nel settore dei rifiuti.
Nell'ambito delle certificazioni antimafia, si rileva quale importante misura di contrasto l'adozione di appositi "Protocolli di legalità" su iniziativa della Prefettura di Venezia, sottoscritti dal Ministero dell'Interno, dalla Regione Veneto, dalle Prefetture venete, dall'Unione Province Italiane e dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani, ai fini della prevenzione dei tentativi di infiltrazione dalla criminalità organizzata nel settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, con la finalità di estendere i controlli preventivi dell'informativa antimafia ai sub-contratti di appalto e ai contratti di forniture "sotto soglie", nonché al settore degli appalti privati. Il Protocollo prevede, tra l'altro, l'impegno per le Stazioni appaltanti di inserire, nei bandi di gara e nei contratti, clausole e condizioni idonee ad incrementare la sicurezza negli appalti ed altri obblighi diretti a consentire una più ampia e puntuale attività di monitoraggio preventivo ai fini dell'antimafia.
Detto Protocollo di legalità nel 2015, alla luce della nuova disciplina in materia di anticorruzione, è stato ampliato oltre al tradizionale campo delle infiltrazioni mafiose, anche all'ambito della prevenzione dei fenomeni di corruzione ed illegalità nella pubblica amministrazione, al fine di farne un mezzo di portata più generale, capace di interporre efficaci barriere contro le interferenze illecite nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici.

A tal fine, il Comune di Venezia ha ritenuto vincolanti detti protocolli, dandone immediata esecuzione in tutte le procedure di gara, introducendo le clausole nelle norme di gara e nei contratti.
Da una lettura della documentazione fornita dalla Prefettura di Venezia, emerge come molto spesso l'attività criminosa si nasconda dietro gli appalti regolari sotto il profilo formale, oggetto di continue e ripetute variazioni in corso d'opera, che potrebbero essere sintomatici della sussistenza di concrete situazioni di illiceità. Anche per tale ragione il Comune di Venezia si è adoperato fin da subito sull'esigenza di monitorare costantemente tale fenomeno, prevedendo all'interno del PTPC specifiche misure di prevenzione, quali:

- elaborazione di linee guida per gli uffici tecnici che indirizzino gli stessi verso la corretta applicazione dell'art.132 del Codice dei Contratti, in particolare attraverso la formulazione di schemi di provvedimento, messi a disposizione da parte del responsabile della prevenzione, da utilizzarsi nelle diverse ipotesi di varianti previste dalla legge;
- prevedere la trasmissione degli atti di adozione di varianti che comportino l'approvazione di nuovi prezzi all'Ufficio Prezzi e Capitolati che ne curerà l'istruttoria per conto del gruppo interdirezionale in materia di prezzi.
- invio degli atti che approvano accordi bonari o transazioni al responsabile della prevenzione e all'avvocatura civica.

Nella stesura del PTPC 2016-2018 si è ritenuto di prestare ulteriormente attenzione al processo delle variazioni al contratto originario, introducendo, rispetto al precedente, ulteriori azioni di prevenzione quali:

- pubblicazione degli atti di approvazione delle varianti per tutto il periodo dei lavori;
- comunicazione al RPC da parte del RUP di tutti gli atti di approvazione delle varianti;

e un ulteriore controllo quale:

- report semestrale a firma del dirigente Gare e Contratti di corretta trasmissione delle perizie ad ANAC.

Sempre dalla documentazione trasmessa dalla Prefettura di Venezia, si fa riferimento alla particolare attenzione che deve essere posta dalle singole amministrazioni sulla necessità di provvedere alla rotazione del personale, quale uno degli strumenti più efficaci di prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi, al fine di prevenire il consolidarsi di situazioni di privilegio e di evitare la stratificazione di posizioni nel tempo, che potrebbero favorire relazioni particolari tra amministratori ed utenti ed ingenerare l'aspettativa di risposte improntate alla collusione.
Il comune di Venezia, nel corso dei precedenti PTPC, ha previsto a tal fine, quali misure di prevenzione di detti rischi, la necessità di rotazione del personale, da effettuarsi - in attesa un vero e proprio programma generale che individui i criteri e riguardi l'intera organizzazione – sia per mezzo dell'assegnazione casuale delle pratiche e dei procedimenti (anche attraverso l'ausilio delle tecnologie informatiche), sia tramite una vera e propria rotazione del personale preposto ad alcuni procedimenti e a determinate attività a rischio. Al riguardo si rimanda al PTPC 2015-2017 ed alla "scheda di sintesi" allegata. Nel corso del 2016 al fine di dare una compiuta attuazione al principio di rotazione del personale, è comunque in fase di adozione un programma generale di rotazione nel quale sono individuati i principi ed i criteri in base ai quali effettuare la rotazione, con particolare riguardo alle aree e alla attività più esposte a rischi corruttivi.

Analisi del contesto interno

Per l'analisi del contesto interno si ha riguardo agli aspetti legati all'organizzazione e alla individuazione dei processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruzione.
Molti dati per l'analisi del contesto sono contenuti in altri strumenti di programmazione o in documenti che l'amministrazione già predispone ad altri fini (es.: conto annuale, documento unico di programmazione, PEG).

Ci si riserva, in accoglimento dei suggerimenti di ANAC, di mettere a sistema tutti i dati già disponibili, eventualmente anche creando banche dati unitarie da cui estrapolare informazioni utili ai fini delle analisi in oggetto.
L'analisi del contesto interno ha interessato anche le osservazioni presentate dagli stakeholder esterni ed interni) nel corso degli ultimi anni e le segnalazioni di illeciti pervenute nell'ambito del sistema di *whistleblowing*.

Organizzazione, funzioni e competenze
Per capire come il sistema di responsabilità e il livello di complessità dell'ente, possono favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi nel proprio interno, sì è effettuata un'analisi del contesto interno, prendendo in considerazione le informazioni, i dati e gli atti nei quali è stato possibile recuperare elementi utili per comprendere come le caratteristiche dell'organizzazione, possano favorire il potenziale verificarsi dei rischi.
La città di Venezia è tra le principali città italiane, capoluogo delle Regione del Veneto, con una popolazione di poco più di 260.000 abitanti ed una delle principali mete turistiche del mondo, con una presenza di circa 23.000.000 di visitatori l'anno.
Il Comune di Venezia presenta problematiche peculiari legate in particolar modo alla sua articolazione territoriale.
Il Centro Storico di Venezia pur avendo un numero limitato di abitanti ha per molti aspetti le problematiche tipiche delle grandi metropoli del mondo ospitando eventi culturali di rilevanza internazionale oltre che numerosi vertici di natura politica ed economica. Oltre, vi sono peculiarità derivanti dalle caratteristiche morfologiche della città storica, quale città d'acqua, caratterizzata da norme particolari in materia di urbanistica, ambiente traffico acqueo e porto; nel territorio comunale opera infatti uno dei più grandi porti italiani (il più significativo sotto il profilo crocieristico).
La terraferma veneziana ha invece tutte le problematiche connesse ad una grande città italiana accentuate negli ultimi anni da una rilevante cristi industriale che ha portato a conclusione il lungo declino produttivo nel polo industriale di Porto Marghera (con la perdita, a partire dagli anni Settanta, di quasi 30.000 posti di lavoro parzialmente sostituiti dallo sviluppo del terziario e della logistica).
Non si può dimenticare infine che a Venezia vi è il terzo aeroporto internazionale con quasi 8,5 milioni di passeggeri nonché 2 stazioni ferroviarie dell'alta velocità.
La città ha rinnovato nel mese di giugno 2015 gli organi di indirizzo politico, dopo una fase commissariale durata circa un anno.
Gli organi del Comune di Venezia sono:

- il consiglio comunale, organo collegiale - composto dal Sindaco e da 36 consiglieri, che svolge funzioni di indirizzo e di controllo politico-amministrativo sull'attività comunale nonché sulla gestione dei servizi pubblici locali gestiti in economia, a mezzo di azienda speciale o di istituzione, con competenza esclusiva limitatamente alle materie e agli atti espressamente attribuitegli dalla legge;
- il sindaco, eletto a suffragio universale, organo monocratico che svolge la duplice funzione di responsabile dell'amministrazione comunale e di Ufficiale di governo;
- la giunta comunale, organo collegiale - composto dal Sindaco e da 10 assessori, svolge funzioni d'indirizzo e controllo politico amministrativo con competenza autonoma, seppur residuale, su tutte le materie non espressamente attribuite dalla legge o dallo statuto agli altri organi di governo.

Il Comune di Venezia, articola il proprio territorio in Municipalità, quali organismi di governo e di rappresentanza del territorio, di consultazione, di partecipazione, di gestione ed esercizio delle competenze ad essi delegate e di espressione dell'autonomia comunale nell'ambito delle competenze e dei limiti fissati dalla normativa vigente e, in particolare, della gestione dei servizi di base. Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dallo Statuto ed al fine di garantire e tutelare uniformità di servizi e prestazioni, il Consiglio Comunale può delegare ed assegnare funzioni amministrative alle Municipalità

stabilendo gli indirizzi generali cui le Municipalità stesse dovranno riferirsi nell'organizzazione e nello svolgimento dei servizi, attività e procedimenti assegnati, riservandosi funzioni e competenze proprie.
Il Comune è suddiviso territorialmente, nelle municipalità Venezia-Murano-Burano, Lido- Pellestrina, Mestre-Carpenedo, Chirignago-Zelarino, Marghera e Favaro Veneto. Ogni Municipalità, per l'esercizio e la gestione delle funzioni proprie e delegate, oltre ad essere dotata di propri Organi istituzionali (Consiglio, Presidente ed Esecutivo) ha una propria struttura organizzativa, facente parte dell'organigramma del Comune.
La struttura organizzativa del Comune di Venezia è attualmente articolata in n. 25 Direzioni, n. 4 Strutture Dirigenziali Specialistiche, n. 57 Settori e n. 6 Istituzioni, con un numero di 61 dirigenti di cui 3 a tempo determinato, n.217 posizioni organizzative ricoperte di cui n.21 di Alta Professionalità, con un totale di 2913 unità di personale dipendente a tempo indeterminato (cat. A, B, C, D) oltre al Segretario Generale, Dirigenti di ruolo e Dirigenti a tempo determinato e n.6 collaboratori ex art. 90 D. Lgs. n.267/2000.
Il Comune per l'esercizio di alcune delle sue funzioni e di servizi si avvale di Società partecipate dallo stesso, con le quali sono stipulati appositi contratti di servizio.
Essendo in fase di definizione la riorganizzazione degli uffici e dei servizi, propedeutica a sua volta all'assegnazione di nuovi incarichi dirigenziali, ed essendo stato programmato un nuovo assetto delle partecipate del Comune, se ne dovrà necessariamente tener conto, nei prossimi aggiornamenti del Piano.
Il Regolamento sul sistema di misurazione, valutazione e trasparenza della performance approvato con Deliberazione di Giunta Comunale n. 69 del 28 febbraio 2013 prevede la figura del Nucleo di Valutazione (d'ora in avanti NDV), quale organismo che opera secondo principi di indipendenza, cui l'Amministrazione affida, tra gli altri, il compito di promuovere, supportare e garantire la validità metodologica dell'intero sistema di misurazione, valutazione e trasparenza della performance, nonché la sua corretta applicazione.
Il 9 agosto 2015 si sono svolte le elezioni del Consiglio Metropolitano e il successivo 31 agosto è stata istituita la Città Metropolitana di Venezia, il cui primo sindaco è, per diritto, il sindaco del Comune di Venezia.

Mappatura dei processi

Il PNA definisce processo quell'insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (input del processo) in un prodotto (output del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente).
La mappatura di un processo comporta:

- l'individuazione, all'interno dell'amministrazione di riferimento, dei processi che vengono messi in atto;
- l'individuazione delle fasi per la sua attuazione;
- l'identificazione degli Uffici/Soggetti responsabili della sua implementazione.

La mappatura dei processi è quindi un modo "razionale" di individuare e rappresentare tutte le attività dell'ente ed assume carattere strumentale a fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi.
La differenza tra processi e procedimenti amministrativi è tale che nell'aggiornamento che si propone non ci sia piena omogeneità e pertanto l'obiettivo di questo ente è di arrivare alla vera e propria analisi dei processi nell'arco di due anni. La rilevazione dei processi all'interno dell'amministrazione infatti è un'attività molto complessa e richiede uno sforzo notevole in termini organizzativi e di risorse considerato che la precedente pianificazione delle misure è stata orientata alla mappatura dei procedimenti che peraltro sono stati tutti mappati nell'arco del 2015 e pubblicati in ottemperanza all'art. 35 del D. Lgs 33 del 2013. È chiaro che un'attività di questo tipo, all'interno di amministrazioni

di grandi dimensioni e organizzativamente complesse come il Comune di Venezia, richiederebbe la disponibilità di risorse e tempi che difficilmente sono reperibili a breve-medio termine.
L'assetto che si propone comunque, così come anche esplicitato nella scheda di sintesi delle azioni allegata, tiene conto delle indicazioni ANAC e si basa già su una più attenta analisi ed elenca in modo più completo, rispetto al precedente, i processi maggiormente rilevanti cui confluiscono i procedimenti già mappati. Si prevede inoltre di dar vita a nuovi aggiornamenti al PTPC in corso d'anno, in funzione dello stato di avanzamento della mappatura in argomento.
Per ogni attività di rischio individuata, sulla base delle analisi effettuate vengono, come negli anni precedenti seppur con una metodologia più accurata, individuati i processi con maggiore indice di probabilità di eventi corruttivi su cui si concentreranno maggiormente le misure di prevenzione previste dal Piano.
La mappatura dei processi fin qui esposta si inserisce in un percorso graduale ed incrementale, avviato quale base necessaria, che parte dalla mappatura dei procedimenti dell'ente già pubblicati, con la quale sono state individuate le responsabilità e le strutture organizzative competenti; tale attività dovrà concludersi entro dicembre 2017 fermo restando che l'analisi dei macroprocessi dovrà essere conclusa entro la fine del corrente anno 2016.
Tale percorso è stato avviato dal RPC in via sperimentale, con il supporto del gruppo dei referenti, degli ausiliari e della dirigenza, arrivando ad una prima mappatura dei processi secondo i seguenti indirizzi operativi:
1) E' stato mutuato da ANAC il nuovo approccio metodologico proposto, prendendo a riferimento la mappatura dei processi nell'ambito dell'area a rischio dei "contratti pubblici", per procedere ad una ridefinizione delle attività istituzionali declinate per fasi e processi. La stessa procedura è stata applicata, per quanto possibile nelle condizioni attuali, alle altre aree a rischio sinora individuate dall'ente giungendo alla redazione, dopo un lavoro di sintesi e coordinamento a cura del RPC, ad un nuovo documento denominato "Scheda di Sintesi", integralmente sostituivo di quello approvato per il 2015;

2) trovandosi ancora in una fase sperimentale di ricognizione (che si completerà, come detto, presumibilmente entro il biennio 2016/2017), i processi potranno essere aggregati in "macroprocessi" con riferimento al quadro organizzativo di riferimento che sarà delineato. Si è pertanto mantenuto il riferimento alla nozione generale di "attività" a rischio;

3) dopo 4 incontri del gruppo di referenti ed ausiliari sull'argomento, organizzati dal RPC nei mesi di novembre e dicembre 2015, si è potuto condividere una prima bozza di documento contenente la mappatura dei processi (per l'area a rischio in tema di contratti pubblici), anche inserendo in via embrionale dei contenuti ulteriori relativi alla valutazione e al trattamento del rischio. Successivamente l'analisi e la metodologia descritte sono state estese anche per la definizione dei contenuti delle altre aree a rischio.

Man mano che la mappatura dei processi verrà compiuta nel corso del prossimo biennio ne verrà dato atto negli aggiornamenti futuri del PTPC che verranno predisposti.
Nell'individuazione e nell'analisi dei processi dell'ente saranno coinvolti con un ruolo attivo tutti i responsabili degli uffici, proseguendo nella metodologia già intrapresa, in relazione alla complessità organizzativa del Comune di Venezia, di analisi all'interno del gruppo di lavoro dei referenti anticorruzione e della struttura organizzativa di cui sarà dotato il RPC del Comune di Venezia.
La mappatura dei processi è stata posta alla base del procedimento di valutazione del rischio e della nuova "Scheda di sintesi delle azioni e dei controlli in materia di anticorruzione".

6. Aree a rischio

Per aree a rischio si intendono aggregati di procedimenti, procedure, attività simili ed omogenei maggiormente esposti ai rischi di corruzione.
Nelle precedenti edizioni del Piano, il Comune ha identificato oltre alle aree obbligatorie previste dal PNA due aree ulteriori, sulla base dell'analisi del contesto e delle attività allora effettuata.
A seguito dell'analisi del contesto esterno e interno si ritiene di confermare le sei aree a rischio già contenute nel precedente piano e che sono ascrivibili alle aree generali come individuate da ANAC in quanto nelle stesse vengono indicate e analizzate le attività che la stessa Autorità ha indicato.
Ci si riferisce, in particolare, allo svolgimento di attività di gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio, che nelle precedenti edizioni non sono state previste e che invece nel presente Piano vengono inserite all'interno delle aree.
Per quanto riguarda lo svolgimento delle attività degli affari legali e contenzioso, occorre rilevare che questo comune ha nella sua organizzazione una direzione "avvocatura civica"-organismo indipendente dotato dell'autonomia caratterizzante la professione forense- i cui addetti sono tenuti al rispetto di tutte le azioni, principi, indicazioni contenute nel PTPC, compatibilmente con la loro organizzazione, la giurisprudenza, la normativa e le direttive comunitarie. Per questa ragione non si ritiene di creare un'area generale per lo svolgimento di detta attività.

Le aree a rischio che, in conformità a quanto indicato da ANAC, vengono riclassificate quali "aree generali" sono pertanto le seguenti:

- contratti pubblici (n.1);
- pianificazione, regolamentazione e rilascio titoli autorizzativi e concessori(n.2);
- concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi,sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati (n.3);
- pareri e certificazioni (n.4);
- concorsi e prove selettive, incarichi e nomine(n.5);
- controlli, verifiche, ispezioni, sanzioni (n.6).

7. Valutazione del rischio

Ad esito dell'analisi del contesto esterno ed interno, si è proceduto alla valutazione del rischio, "macro-fase del processo di gestione del rischio in cui lo stesso è identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive (trattamento del rischio)", come indicato da ANAC nella sua Determinazione n.12/2015.
Come rilevato in precedenza, nella valutazione del rischio si è tenuto conto, per quanto possibile, delle nuove indicazioni ANAC, basandosi su una più attenta analisi del rischio rapportata alla nuova mappatura dei processi avviata.

Identificazione del rischio
L'attività in argomento consiste sostanzialmente nella individuazione dei possibili comportamenti che possano pregiudicare il corretto svolgimento dell'attività amministrativa in spregio ai principi di legalità, trasparenza, imparzialità per favorire interessi particolari.
Per identificare gli eventi di rischio è stato svolto un lavoro congiunto che ha visto tutti i direttori delle direzioni analizzare le attività svolte dall'amministrazione anche alla luce di esperienze negative vissute dal Comune di Venezia negli anni scorsi.
Oltre ad aver esaminato i procedimenti nelle diverse fasi dell'iniziativa, dell'istruttoria, dell'adozione dell'atto finale, anche per individuare la maggiore esposizione da parte dei soggetti responsabili delle diverse fasi, è stato avviato in via sperimentale, con il supporto del gruppo dei referenti ed ausiliari, una prima mappatura dei processi secondo alcuni indirizzi operativi prestabiliti e condivisi.
In corrispondenza di ciascun processo sono stati enucleati gli eventi rischiosi corrispondenti, attività suffragata dalla identificazione delle circostanze suggerite da ANAC che in linea teorica potrebbero costituire occasione, o addirittura favorire, il verificarsi dell'evento rischioso o semplicemente il relativo pericolo che esso accada.
Utilizzando la metodologia prevista nell'aggiornamento ANAC, sono state anche analizzate le seguenti fonti informative interne:

- dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti
- segnalazioni
- report degli uffici di controllo
- procedimenti aperti per responsabilità amministrativo/contabile (Corte dei Conti);
- ricorsi amministrativi in tema di affidamento di contratti pubblici.
- Esiti dei monitoraggi degli anni precedenti durante i quali sono stati effettuati controlli e confronti con i dirigenti e i responsabili dei servizi che hanno consentito di identificare la validità o meno delle previsioni e analisi effettuate negli anni precedenti.

Nella scheda allegata sub A) è stata inserita apposita colonna che con riferimento ai processi mappati indica tutti i possibili "eventi rischiosi" identificati e alla stessa si rimanda per l'elencazione.

Analisi del rischio
Sulla base degli eventi rischiosi individuati, ogni singolo processo è stato analizzato al fine di individuare il relativo livello di rischio. Detta attività è stata espletata coinvolgendo tutta la struttura amministrativa dell'ente. Il livello di rischio per ogni singolo processo è stato determinato sulla base di un valore numerico, tenuto conto, in via generale, di quanto previsto dall'allegato 5 del PNA. Per ciascun processo, considerando i relativi rischi associati, è stato stimato il valore della probabilità e il valore dell'impatto, così come segue:

- il valore della probabilità è stato determinato, per ciascun processo, calcolando la media aritmetica dei valori individuati in ciascuna delle righe della colonna "*Indici di valutazione della probabilità*";
- il valore dell'impatto è stato determinato, per ciascun processo, calcolando la media aritmetica dei valori individuati in ciascuna delle righe della colonna "*Indici di valutazione dell'impatto*".
- Il livello di rischio è stato determinato dal prodotto delle due medie.

Si fa presente che nel calcolo del valore dell'impatto, i criteri individuati nella valutazione del rischio sull'impatto organizzativo, sono stati presi in considerazione in senso opposto a quanto prescritto dal PNA. Non se ne condividono infatti le modalità di determinazione del valore sull'impatto organizzativo, che attribuisce maggiore rischio alle ipotesi in cui il processo sia svolto da più personale del servizio e minore livello di rischio nel caso in cui le persone coinvolte siano di meno.
Inoltre, tenuto conto anche della organizzazione del Comune, nonché delle misure già previste e delle esperienze pregresse si ritiene di attribuire maggior livello di rischio nel caso in cui il processo sia seguito da meno personale, in quanto si configurerebbero meno occasioni di condivisione, controllo e si concentrerebbe il "sapere" e la competenza del processo in capo ad un numero ridotto di persone, determinando così una sorta di "monopolio di potere" unico, facile polo di attrazione di eventuali interessi specifici e una importante risorsa da poter utilizzare in eventuali scambi corruttivi.
Pertanto, si evidenzia come rispetto alle scelte tecniche proposte dall'allegato 5 del P.N.A. per la misurazione del rischio, il suo utilizzo all'interno di una unità organizzativa complessa come quella del Comune di Venezia ha evidenziato una serie di problematiche rilevanti, relative sia agli indicatori utilizzati per la valutazione, sia attinenti alla metodologia di aggregazione dei dati.
Le maggiori criticità si sono rilevate nell'utilizzo della procedura di aggregazione degli indicatori di probabilità e impatto suggeriti dall'allegato 5 del P.N.A., ossia la media aritmetica. Attraverso l'utilizzo di tale operatore si ottiene infatti un appiattimento verso il basso dei valori di impatto e probabilità.
Si rileva altresì che nell'analisi del rischio sono stati presi altresì a riferimento alcuni dei dati oggettivi suggeriti da ANAC nella determinazione n.12/2015, quali i dati sui procedimenti giudiziari a carico dei dipendenti dell'amministrazione, le sentenze passate in giudicato ed i procedimenti in corso riguardanti reati contro la pubblica amministrazione, le segnalazioni ricevute comprese quelle relative alla procedura di whistleblowing. Inoltre, altri dati oggettivi su cui si è basata l'analisi del rischio sono state le risultanze dei tavoli di discussione in tema di "Valori e buone pratiche per combattere la corruzione", espletati a fine dello scorso anno al quale hanno partecipato circa 300 dipendenti dell'amministrazione.
Si è ritenuto necessario ricorrere, di conseguenza, per ovviare al paventato problema di una sottostima del rischio, ad una metodologia che applicasse una logica di tipo prudenziale, poiché quello della corruzione è un fenomeno complesso e in larga misura sommerso. In tal senso, quindi, si è preferito ricorrere, nel calcolo della media aritmetica ad una valutazione dei valori con una particolare attenzione improntata ad una considerazione verso valori maggiori. È vero che, l'utilizzo di tale metodo, in certe condizioni, può determinare una tendenza verso valori più alti, con la conseguenza di una sopravvalutazione. Tuttavia, si ritiene che se si adotta un criterio prudenziale, un'eventuale sopravvalutazione del rischio è certamente preferibile a una sua sottovalutazione.

Ponderazione del rischio

Calcolati i livelli di rischio di ogni singolo processo, si è proceduto all'attività di ponderazione, necessaria per la definizione delle priorità di trattamento dei rischi, attraverso il loro confronto, considerando gli obiettivi del Comune e del contesto in cui esso opera.
La fase di ponderazione ha avvio dai valori di rischio individuati sulla base dell'allegato 5 del PNA, che sono compresi tra un minimo di 0 ed un massimo di 25. Detti valori sono stati rappresentati graficamente in una "matrice di rischio" tenendo in considerazione le variabili di probabilità e di impatto, al fine di assegnare un ordine di priorità ai rischi valutati.

I valori indicativi dei rischi sono stati classificati pertanto in quattro categorie:

- rischio trascurabile: valori da 1 a 3;
- rischio medio-basso: valori da 4 a 7;
- rischio rilevante: valori da 8 a 12;
- rischio critico: valori da 13 a 25.

Probabilità						
	5 altamente probabile	5	10	15	20	25
	4 molto probabile	4	8	12	16	20
	3 probabile	3	6	9	12	15
	2 poco probabile	2	4	6	8	10
	1 improbabile	1	2	3	4	5
		1 Marginale	2 Minore	3 Soglia	4 Serio	5 Superiore
		Impatto				

Trascurabile	Da 1 a 3
Medio-Basso	Da 4 a 7
Rilevante	Da 8 a 12
Critico	Da 13 a 25

Il risultato finale dell'analisi del rischio è confluito nella scheda “Valutazione del rischio” che viene allegata.

8. Trattamento del rischio

Il trattamento del rischio è la fase tesa a individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi come descritta al paragrafo precedente. Tale fase (declinata in azioni di prevenzione e attività di controllo) risente, come detto, della nuova ricognizione dei processi e dei correlati rischi corruttivi avviata in occasione dell'aggiornamento del presente Piano.
Si è proceduto pertanto ad identificare delle azioni di prevenzione il più possibile aderenti alla nuova mappatura dei processi e alla correlata analisi del rischio, muovendo dai contenuti proposti da ANAC nella parte dedicata all'area a rischio dei contratti pubblici.
E' stato pertanto avviato un confronto tra il RPC e tutti coloro che hanno collaborato alla predisposizione dell'aggiornamento del PTPC per il 2016 al fine di migliorare/rivedere le misure sin qui adottate, a partire dai contenuti delle misure "generali".
In occasione della elaborazione del Piano 2015-2017 si era proceduto ad un generale riordino delle azioni di prevenzione basandosi sugli esiti dei monitoraggi avvenuti nel corso del 2014 valutando contestualmente:

- una eventuale diversa articolazione delle azioni già realizzate;
- la necessità di introdurre aggiornamenti e/o implementazioni parziali quanto alle azioni non realizzate;
- l'opportunità di inserire nuove azioni.

I medesimi indirizzi sono stati applicati, per quanto compatibili, con il nuovo scenario delineato da ANAC sull'argomento per l'elaborazione del presente Piano.
Tanto premesso, a fronte delle criticità riscontrate da ANAC nei PTPC monitorati si è cercato di adeguare le misure di prevenzione dell'ente ai nuovi indirizzi introducendo anche azioni di prevenzione legate a fasi/processi di prossimità rispetto ad attività decisionali in capo agli organi di indirizzo politico, quali ad esempio l'attività di pianificazione generale o nomine presso enti/istituzioni.
Tenuto conto della loro funzionalità rispetto al fine perseguito, le azioni di prevenzione previste nel presente Piano possono essere sintetizzate nelle seguenti categorie :

- misure di controllo (per esempio le azioni che prevedono l'invio al RPC di documentazione relativa ad uno specifico processo);
- misure di trasparenza (contenute nel PTTI);
- misure di definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento (raggruppate soprattutto nelle azioni generali di cui agli "interventi comuni" previste nella Scheda di Sintesi);
- misure di regolamentazione (quali ad esempio l'approvazione di un programma condiviso in materia di verifiche e controlli);
- misure di semplificazione dell'organizzazione/riduzione dei livelli/riduzione del numero degli uffici (quali l'informatizzazione dei flussi documentali);
- misure di semplificazione di processi/procedimenti (quali ad esempio la previsione della standardizzazione di alcuni processi per casistiche analoghe);
- misure di formazione e di sensibilizzazione e partecipazione (contenute nel programma della formazione e, ad esempio, volte a rinnovare nell'anno 2016 una riflessione sul tema della lotta alla corruzione attraverso percorsi diversi di comunicazione rivolti al personale dipendente);
- misure di rotazione;
- misure di segnalazione e protezione;
- misure di disciplina del conflitto di interessi;
- misure di regolazione dei rapporti con i "rappresentanti di interessi particolari", c.d. *lobbies* (quali ad esempio quelle volte a rendere maggiormente trasparenti alcuni processi partecipativi attraverso l'effettuazione dei lavori istruttori in seduta pubblica).

A livello metodologico il lavoro svolto sull'argomento rappresenta il tentativo di recepire, con le modalità ritenute più aderenti al sistema anticorruttivo adottato dall'ente, le nuove indicazioni attraverso anzitutto una loro adeguata programmazione avvenuta secondo i seguenti elementi:

- fissazione della tempistica, con l'indicazione delle annualità programmate per l'attuazione delle azioni previste (riassunte nel documento istruttorio agli atti denominato "cronoprogramma");
- individuazione dei responsabili, cioè gli uffici/soggetti destinati all'attuazione delle misure, in un'ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa, descritta nella colonna dedicata all'interno della Scheda di Sintesi allegata al presente Piano;
- evidenziazione degli indicatori di monitoraggio e dei valori attesi, fase da realizzarsi attraverso una stretta connessione tra gli obblighi di prevenzione contenuti nel presente Piano sotto forma di "azioni" e i contenuti del Piano della Performance, in corso di formazione (o altri documenti a ciò finalizzati) sotto forma di obiettivi strategici e operativi.

Su quest'ultimo punto in particolare si segnala che il Piano della Performance del Comune di Venezia, non ancora approvato con riferimento all'annualità 2016, presenta le caratteristiche salienti dell'Ente e costituisce uno strumento organizzativo gestionale che sistematizza obiettivi strategici e obiettivi operativi.
Il documento si inserisce nel processo di definizione ed assegnazione degli obiettivi di miglioramento e sviluppo qualitativo e/o quantitativo degli interventi e dei servizi erogati, dei rispettivi indicatori di risultato e valori attesi all'interno del ciclo della performance che collega la pianificazione, la definizione degli obiettivi, la misurazione dei risultati con riferimento all'Ente nella sua globalità.
Tale processo vede coinvolto l'Ente nel suo complesso (organi di indirizzo politico-amministrativo, il vertice direzionale con il controllo di gestione, i Dirigenti e tutto il personale) e, nel rispetto dei principi della trasparenza, viene portato a conoscenza degli stakeholder (cittadini, professionisti, associazioni, imprese, etc).
In considerazione del quadro normativo che è emerso dopo l'entrata in vigore della legge n. 190/2012 e dei decreti legislativi n. 33/2013 e n. 39/2013, il Piano della performance è concepito, insieme al Documento Unico di Programmazione come momento di sintesi degli strumenti di programmazione di cui L'Ente si dota, pertanto contiene dal 2014 anche obiettivi riguardanti la prevenzione della corruzione, la trasparenza e l'integrità.
La coerenza tra il Piano della Performance il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità verrà perseguita sia in termini di obiettivi, indicatori, target, sia in termini di processo e modalità di sviluppo dei contenuti.
Nel Piano della Performance 2016, in fase di predisposizione, si prevederanno sistemi di misurazione e valutazione di obiettivi ad hoc riguardanti la prevenzione della corruzione, la trasparenza e l'integrità che coinvolga l'Ente nel suo complesso ed il criterio di valutazione sarà basato sugli esiti dei monitoraggi anticorruzione.
Sulla base delle considerazioni sopra citate è stato così operato l'aggiornamento delle misure di prevenzione e dei controlli contenuti nel presente PTPC e nella Scheda di Sintesi, valutandone la congruità ai fini anticorruttivi nell'intento di individuare, come richiesto da ANAC, misure caratterizzate da un livello adeguato di efficacia, sostenibilità e adattamento alla realtà dell'ente.
Rinviando ai contenuti della nuova Scheda di Sintesi allegata al presente Piano per un quadro dettagliato, le principali novità introdotte sulle azioni di prevenzione valide per il triennio 2016 – 2018 sono:

Azioni di prevenzione "generali":
- In tema di rispetto dell'obbligo di astensione in presenza di conflitto d'interessi, anche potenziale, è stata resa esplicita nella "Scheda di Sintesi" l'estensione specifica dell'azione di prevenzione (dichiarazione scritta o resa informaticamente nei programmi gestionali del Comune) anche al RUP e ai

membri delle commissioni di gara/concorso/selezioni nonchè nei confronti dell'eventuale collaudatore esterno nella fase di esecuzione del contratto;
- In tema di rotazione degli incarichi del personale è stata elaborata una proposta di deliberazione di Giunta comunale, già inoltrata alle OO.SS. in quanto costituisce oggetto di informativa, contenente i criteri e le modalità con cui l'ente dovrà procedere all'attuazione della misura.

Azioni di prevenzione "specifiche" per le singole aree a rischio:
- Sul processo varianti al contratto originario, nella fase "esecuzione del contratto", vengono introdotte nella Scheda di Sintesi 3 ulteriori azioni, previamente valutato il correlato livello di rischio, stante anche quanto rilevato in sede di analisi del contesto esterno;
- Consultazione degli stakeholders interni e pubblicazione preventiva del programma lavori pubblici;
- Programmazione obbligatoria per gli acquisti di beni e servizi, motivazione delle scelte proposte e verifica della compatibilità delle risorse;
- Attestazione negli atti di determinazione a contrarre che i lavori/servizi/forniture non siano stati frazionati;
- Creazione sulla intranet comunale di un elenco per le procedure di affidamenti diretti di lavori nonchè di un elenco anche per gli affidamenti di servizi e forniture;
- Rilascio da parte dei commissari di gara di dichiarazioni rese ai sensi di quanto previsto dall'art.84 del Codice dei Contratti Pubblici;
- In aggiunta agli obblighi di legge già previsti, adozione di misure volte a rendere maggiormente trasparente il processo partecipativo nella valutazione di carattere preliminare attuate dagli organi politici (es. pubblicazione lavori preparatori);
- Definire a priori, da parte dell'organo politico e pubblicare gli indirizzi per la stesura degli atti di pianificazione generale e l'acquisizione e la valutazione di proposte da parte dei privati, con riferimento anche alla previsione di nuove aree di sviluppo;
- In materia di smaltimento rifiuti, realizzato un focus sull'area a rischio, si conferma l'assenza di procedimenti e/o comunque di processi che possano ricondursi alla competenza dell'Ente;
- Convocazione di tavoli tecnici fra le diverse Direzioni del Comune interessate, anche durante le fasi istruttorie preliminari e verbalizzazione delle sedute dei tavoli tecnici;
- Per tutti i PUA, oltre allo strumento dei tavoli tecnici, semplificazione delle norme urbanistiche e edilizie, come ad esempio la definizione di un testo unitario delle Norme Tecniche Generali di Attuazione per tutto il territorio, il coordinamento delle disposizioni delle Norme di Attuazione e del Regolamento Edilizio e la semplificazione di quest'ultimo;
- Estensione dell'utilizzo del portale SUAP di impresainungiorno.gov.it per la presentazione di tutte le tipologie di autorizzazione e o concessione;
- Pubblicazione o rilascio di modulistica chiara con specifica indicazione della documentazione da allegare;
- Attivazione di un'anagrafe interna dei beneficiari di contributi e sovvenzioni;
- In materia di rilascio pareri garantire la presenza di più dipendenti del Servizio interessato, monitoraggio e report sistematico dei relativi tempi di evasione;
- In materia di nuove richieste di fabbisogno di personale presentare un'analisi comparativa con riferimento alle scelte occupazionali degli anni precedenti;
- Attestazione della copertura della spesa e della compatibilità con le norme in materia occupazionale relativamente ad ogni singola posizione;
- Negli atti di approvazione dei bandi in materia di selezione del personale, adeguata motivazione nell'atto e segnalazione al RPC di ogni modifica introdotta dal firmatario rispetto alle previsioni regolamentari;
- Analisi congiunta interdirezionale della fase di pianificazione delle attività di controllo per particolari tipologie;

- Predisposizione delle relative linee guida interpretative sulla applicazione della normativa;
- Formalizzazione di criteri di programmazione delle attività di controllo amministrativo in funzione sanzionatoria e/o repressiva nonchè di verifica,secondo principi di trasparenza e di semplificazione;
- Raccolta ed elaborazione dei dati relative alle risultanze dei controlli;
- individuazione di una pluralità di livelli funzionali preposti alla verifica e operare la verifica delle dichiarazioni a cadenza almeno trimestrale su campione rappresentativo (in tema di dichiarazioni sostitutive);

Azioni di prevenzione specifiche in materia di Trasparenza:
Costituisce una sezione fondamentale del presente PTPC il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI e relativo allegato), aggiornato anch'esso al triennio 2016-2018, il quale, in quanto finalizzato a garantire la massima trasparenza del Comune di Venezia, ha una funzione preventiva sui fenomeni corruttivi.
Si conferma, quale azione di prevenzione già prevista nel PTPC 2015 – 2017, l'approvazione e pubblicazione sul sito della trasparenza delle linee guida in materia di definizione dei criteri di carattere generale da osservare nella scelta degli interventi ispettivi e di controllo revisionando il documento già pubblicato, con il coinvolgimento di tutti i soggetti che svolgono attività di controllo e/o ispettive e il gruppo interdirezionale "sanzioni accessorie e attività repressive". Ciò al fine di disciplinare in modo organico tutti i controlli documentali e ispettivi effettuati dai vari uffici comunali in raccordo con le altre azioni previste dal PTPC relativamente all'attività 6, nella logica di una maggior "chiarezza della regolazione"; a seguito della ridefinizione delle linee guida come prima indicato, verrà predisposto e approvato un programma di pianificazione dei controlli da effettuare, con la periodicità indicata nelle linee stesse.
Verrà valutata altresì la possibilità di pubblicare, con report specifici, una tabella dalla quale si deducano gli ambiti degli interventi di controllo effettuati.
Il responsabile della trasparenza si avvarrà per i compiti previsti dalla legge e dalle disposizioni del PTTI della collaborazione del dirigente e della struttura di supporto a ciò individuata, nonché dei referenti per la trasparenza nominati dai direttori di ciascuna direzione.

Azioni di prevenzione specifiche in materia di Formazione:
L'aggiornamento delle modalità di attuazione dei relativi programmi per il prossimo triennio verrà valutato anche in ordine agli adempimenti in materia di prevenzione della corruzione, al quale si fa esplicito richiamo in questo Piano.
La partecipazione ai corsi di formazione da parte del personale individuato nel programma annuale resta obbligatoria e nel svilupparne le modalità organizzative si terrà conto delle indicazioni formulate da ANAC in tema di differenziazione delle attività per destinatari e per contenuti.
Si prevede pertanto vengano erogate diverse tipologie di attività formative rivolte ai dipendenti di cui l'unità minima sarà di 3 ore; ricordato che l'obiettivo prefissato nel 2015 era di raggiungere almeno il 50% dei dipendenti in servizio nell'arco del triennio 2015 – 2017, verranno aggiornati i dati con il consuntivo delle attività svolte nel 2015 e si darà corso alla nuova programmazione per il 2016 ai fini del rispetto dell'obiettivo prefissato.
Si confermano le azioni individuate sintetizzabili in:
- formazione specifica in tema di anticorruzione per i Dirigenti responsabili;
- formazione specifica in tema di anticorruzione per gli operatori delle aree a rischio;
- formazione specifica in tema di anticorruzione per chi esercita attività di controllo;
- formazione diffusa in tema di buone pratiche;
- formazione diffusa sui codici di comportamento e sulle tematiche dell'etica e della legalità;
- previsione all'interno del Piano della formazione, di cui all'art.7bis del D. Lgs. 165/2001, di un capo specifico dedicato agli operatori impegnati nelle attività anticorruzione.

Azioni specifiche per il miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa:
Ribadito che i fenomeni corruttivi possono trovare terreno fertile anche a causa dell'inefficienza nel compimento di alcuni processi, la principale novità in tema di azioni di prevenzione su questo fronte rispetto al PTPC precedente consiste nell'avvio di un processo di analisi e verifica della sostenibilità di azioni volte alla tracciabilità dei flussi documentali dei provvedimenti approvati dall'ente nell'ottica non solo di renderne più trasparente il processo decisionale a fini anticorruttivi ma di implementare gli strumenti e le modalità che rendano concreta la dematerializzazione dei documenti determinando così possibili semplificazioni organizzative e razionalizzazione degli uffici;
Si confermano tra le azioni previste dal PTPC 2015 – 2017:
- l'avanzamento delle attività di digitalizzazione delle pratiche edilizie per consentire un accesso rapido ai richiedenti ed una gestione sicura;
- il ricorso al costituito un gruppo intersettoriale "prezzi e capitolati" a supporto delle attività di valutazione offerte anomale, redazione dei nuovi prezzi in caso di riutilizzo dei ribassi d'asta, aggiornamento del prezzario dell'ente, al fine di consentire una uniforme applicazione in tutto l'ente dei medesimi criteri e di determinare una forma intrinseca di controllo reciproco tra diversi uffici;
- nei procedimenti delle aree più a rischio, consentire asi soggetti richiedenti il monitoraggio della pratica e lo stato di avanzamento del procedimento mediante posta elettronica o sms (o il ricorso a piattaforme digitali a ciò dedicate), laddove queste modalità non siano già in vigore;
- azioni di comunicazione, dentro e fuori l'ente, al fine di diffondere una maggiore sensibilità in ordine all'etica e all'integrità dello svolgimento della funzione pubblica cui tutti i dipendenti sono chiamati e a diffondere un'immagine positiva all'amministrazione e della sua attività. Attraverso il sito istituzionale si comunicheranno buone prassi o esempi di funzionari virtuosi/valorosi così come informazioni su casi di buone prassi o di risultati positivi ottenuti dall'amministrazione e saranno smentite notizie in caso di articoli ingiustamente denigratori dell'organizzazione o dell'azione dell'amministrazione comunale.

Azioni per il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità, e servizio esclusivo a cura dell'interesse pubblico:
Le azioni di prevenzione che si intendono realizzare in tale ambito sono:
- individuazione dei criteri di conferimento e di autorizzazione degli incarichi extraistituzionali valutando tutti i possibili profili di conflitto di interesse. Le azioni previste sono: - applicazione del vigente regolamento appositamente implementato nella parte relativa alla disciplina dei casi di conflitto di interesse; - censimento mediante richiesta a tutti i dipendenti di comunicazione di tutti gli incarichi indicati nel codice svolti anche a titolo gratuito e obbligo di aggiornamento annuale delle dichiarazioni;
- limitazione della libertà negoziale del dipendente nel periodo successivo alla cessazione del rapporto di pubblico impiego (art.53 comma 16ter d. lgs. 165/2001) di quei dipendenti che nel corso degli ultimi 3 anni di servizio hanno esercitato poteri autoritativi e/o negoziali per conto del Comune di Venezia; si prevede la redazione ad esclusivo uso interno di un elenco, aggiornato annualmente, dei dipendenti cessati onde consentire un adeguato controllo da parte della dirigenza.

Tenuto conto che in occasione del presente Piano non si provvede all'aggiornamento contestuale del Codice di Comportamento interno, altre azioni di prevenzione previste sono:
- individuazione delle condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di gara o di concorso: le azioni sono quelle previste nel codice di comportamento all'art.7 comma 9. Anche per l'annualità 2016 si prevede inoltre, con riferimento alla misura di prevenzione di cui al punto 4, la seguente implementazione: *nelle procedure da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, i commissari diversi dal Presidente non devono aver svolto né possono svolgere alcuna*

altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente al contratto del cui affidamento si tratta.
- estensione degli obblighi di condotta previsti nei codici di comportamento ai collaboratori o consulenti di imprese che sottoscrivono contratti di qualsiasi natura con il Comune di Venezia, collaboratori o consulenti con qualsiasi tipologia di contratto o incarico, i titolari di organi ed incaricati negli uffici di diretta collaborazione degli organi politici, mediante introduzione nei citati contratti di apposite clausole risolutive in caso di violazione degli obblighi stessi;
Tuttavia in attuazione delle Determinazioni dell'ANAC n. 6 e 12 del 2015 sono state proposte dal RPC le seguenti modifiche riguardanti l'art.7:
- integrazione del comma 6 bis: *"Il dipendente ha il dovere di collaborare attivamente con il Responsabile della prevenzione della corruzione, dovere la cui violazione è da ritenersi di particolare gravità in sede di responsabilità disciplinare."*
- aggiunta del seguente ultimo periodo al comma 16: *"Il Responsabile della prevenzione della corruzione, il Responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari, i dirigenti, i componenti del gruppo dei referenti delle aree a rischio e i dipendenti che gestiscono le segnalazioni e le relative procedure, anche informatiche, di istruttoria, valutazione e decisione, adottano, per gli ambiti di relativa competenza, ogni cautela affinchè non sia indebitamente rivelata l'identità del segnalante."*

Tali proposte di modifica, successivamente al processo di informativa già avviato, verranno inserite nel corso del primo aggiornamento utile al Piano.
In attuazione di quanto stabilito dalla determinazione ANAC n.6 del 28.4.2015 il Comune di Venezia ha inteso disciplinare la tutela e la protezione del dipendente segnalatore attraverso un sistema costituito da una parte organizzativa amministrativa e da una parte tecnologica-informatica, tra loro strettamente interconnesse.
Con la deliberazione n.226 del 26 maggio 2015 e relativo allegato A è stato definito il contorno della tutela organizzativa e amministrativa.
Nell'allegato B sono stati tracciati i profili della tutela tramite procedura informatizzata.
In data 17 dicembre 2015 nella intranet comunale è stata diffusa una nota del RPC con la quale si segnalava l'avvio della fase operativa di detta procedura informatizzata, i cui elementi principali che dovranno trovare concreta attuazione nel corso del 2016 sono:
✔ Corretta identificazione del segnalante:
il segnalante, non potendo rimanere anonimo, sarà individuato attraverso la dichiarazione dell'identità, la qualifica ed il ruolo organizzativo.
✔ Separazione dei dati identificativi del segnalante dal contesto della segnalazione:
è prevista l'adozione di codici sostitutivi dei dati identificativi attraverso l'uso dell'algoritmo di crittografia GNU Privacy Guard (GnuPG o GPG), in modo che la segnalazione possa essere processata in modalità anonima e rendere possibile la successiva ricostruzione dell'identità del segnalante nei soli casi consentiti e dalle persone autorizzate.
✔ Tutela della riservatezza dell'identità del dipendente effettuante la segnalazione
la trasmissione della segnalazione avverrà attraverso una prima crittografia (in locale, sul dispositivo del dipendente), il trasporto verso il server centrale attraverso protocollo SSL/TLS HTTPS e la successiva memorizzazione negli archivi elettronici in modalità crittografata. L'identità del segnalante verrà disaccoppiata dal conteuto della segnalazione. Alla pratica sarà assegnato un codice identificativo che non consentirà l'associazione diretta tra segnalante e segnalazione.
✔ Gestione delle segnalazioni in modo trasparente:
tale modalità verrà garantita attraverso un iter procedurale definito e comunicato all'esterno con termini certi per l'avvio e la conclusione dell'istruttoria.
✔ Tutela del soggetto che gestisce le segnalazioni da pressioni e discriminazioni, dirette e indirette:

come descritto, non sarà possibile associare alla segnalazione l'autore, se non nei casi previsti dalla legge e su specifica richiesta delle Autorità competenti.
✔ Tutela della riservatezza del contenuto della segnalazione e su eventuali soggetti segnalati e coinvolti:
le segnalazioni saranno memorizzate in forma crittografata negli archivi elettronici dell'applicazione gestionale. Solo ed unicamente il Responsabile di prevenzione della corruzione sarà in possesso della chiave elettronica (diversa per ciascuna segnalazione) che consente la lettura delle informazioni contenute.
✔ Controllo degli accessi al sistema:
ogni singolo accesso alle segnalazioni verrà registrato in un opportuno registro di controllo elettronico (log), recante data e ora di accesso, soggetto che ha effettuato l'accesso, postazione (indirizzo IP) di provenienza.
✔ Gestione delle informazioni e il trasporto dei dati in rete attraverso l'adozione di un protocollo sicuro:
è previsto l'utilizzo del protocollo sicuro SSL/TLS HTTPS RapidSSL SHA256 CA – G3.
✔ Fornire riscontro al segnalante:
attraverso una risposta, su richiesta del segnalante, solo alla scadenza dei termini previsti per la conclusione dell'istruttoria o consentire a quest'ultimo di verificare lo stato di avanzamento della pratica.
Nel corso del 2016 sarà possibile mappare e pubblicare gli esiti di detta mappatura di tutti i casi di segnalazione.

In materia di inconferibilità ed incompatibilità di incarichi, richiamata la disciplina prevista nel D. Lgs. n.39/2013, sul punto si precisa che:
- in tema di <u>inconferibilità</u> il Piano 2015 – 2017 aveva previsto esclusivamente l'obbligo di presentazione da parte dei dirigenti di una dichiarazione sull'insussistenza di situazioni inconferibilità degli incarichi dirigenziali ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. 39/2013 e con riferimento agli artt. 3, 4 e 7 del medesimo decreto, richieste all'atto del conferimento dell'incarico.
Quale azione specifica ulteriore si prevede la verifica parziale ed a campione (10%) che verrà effettuata nell'anno 2016 dai competenti uffici comunali sulle relative dichiarazioni sostitutive rese nell'anno 2015, tramite richiesta al Casellario Giudiziario;
- in tema di <u>incompatibilità</u> il Piano 2015 – 2017 aveva previsto, in materia, esclusivamente l'obbligo di presentazione annuale da parte dei dirigenti di una dichiarazione sull'insussistenza di situazioni di incompatibilità, con riguardo a incarichi, a cariche o attività incompatibili con la funzione ricoperta (ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. 39/2013 e con riferimento agli artt. 9 e 12 dello stesso), nonché di notiziare tempestivamente ogni evento che modifichi tale dichiarazione.
Ci si riserva di introdurre in uno dei prossimi aggiornamenti del presente Piano azioni specifiche ulteriori.

<u>Azioni specifiche in materia di Società ed Enti controllati del Comune di Venezia</u>:
Nel rinviare a quanto previsto specificamente più avanti (par.9) le azioni di prevenzione in materia di Società ed Enti controllati si fondano sugli indirizzi e criteri approvati dal Consiglio comunale con deliberazione n.2 del 25 gennaio 2016, con speciale riguardo alla sottoscrizione di protocolli di legalità specifici, in attuazione di quanto suggerito da ANAC nella determinazione n.8/2015, ai quali viene pertanto demandata la relativa previsione.

9. Controlli e Monitoraggio dei Rischi

Controlli

Le attività di controllo e monitoraggio assumono una valenza strategica per il responsabile della prevenzione, unitamente all'aggiornamento del PTPC, i cui esiti costituiscono anzitutto elemento essenziale di rendicontazione in sede di pubblicazione della relazione annuale sull'attuazione del Piano.
In secondo luogo i controlli correlati alle azioni di prevenzione per il trattamento del rischio permettono al RPC di avere tempestiva contezza del livello di attuazione delle misure previste nel PTPC e di individuare così eventuali correttivi idonei al miglioramento dell'efficacia del Piano secondo quanto previsto nella legge 190/2012.
Le attività di controllo stabilite nel PTPC 2016 – 2018 sono state organizzate confermando alcuni principi già accolti nei Piani precedenti, come il coinvolgimento di tutti i soggetti della struttura comunale quali destinatari a più livelli degli adempimenti previsti dal presente Piano, principalmente tramite una attestazione tecnica che le figure apicali devono produrre in sede di monitoraggio con riguardo alle attività di gestione dei rischio, alle attività formative, all'applicazione delle disposizioni previste nei codici di comportamento e a tutti gli altri ambiti di intervento descritti al paragrafo precedente.
Una delle novità principali introdotte nel presente PTPC è costituita dall'individuazione specifica nella Scheda di Sintesi della struttura o dei soggetti chiamati a dare attuazione alle misure, esplicitando così le figure chiamate a rendicontare le attività svolte unitamente ai soggetti titolari della responsabilità dei controlli.
Altra importante novità introdotta nel presente Piano è dovuta al recepimento delle indicazioni ANAC, contenute nella citata Determinazione n.12.
In generale, nella individuazione delle azioni di prevenzione si è avuto soprattutto cura nel prevedere i relativi controlli in modo tale che fossero sostenibili e in grado di rendere le verifiche praticabili, per non vanificare quanto pianificato in ordine alle azioni di prevenzione lasciandole prive di strumenti di riscontro.
Nel merito, la novità principale è rappresentata dalla previsione, in alcuni processi, di controlli a campione sulle correlate azioni di prevenzione da parte dell'Organismo di valutazione della regolarità amministrativa, in coerenza con quanto suggerito da ANAC.
Tale misura peraltro, seppur introdotta esplicitamente solo con il presente Piano, è stata di fatto già attuata nel corso degli anni precedenti anche grazie alla circostanza che nell'organizzazione dell'ente il Presidente dell'Organismo di valutazione è sempre coinciso con il titolare dell'incarico di RPC.

Oltre alle verifiche prima indicate, sulla base di quanto imposto dalla legge, sono previste anche le ulteriori attività di controllo di seguito indicate:
-verifica, nello svolgimento delle attività individuate a rischio corruzione e/o illegalità, del rispetto dei termini dei procedimenti, di cui al vigente regolamento comunale e relative schede, sia attraverso la pubblicazione sul sito degli iter procedimentali, sia attraverso verifiche specifiche a cura dei direttori di direzione come da specifica previsione nel programma della trasparenza;
-verifica dei rapporti tra l'ente e soggetti terzi contraenti/concessionari/destinatari di autorizzazioni/beneficiari, mediante registri che saranno appositamente istituiti, ove non già esistenti, e costantemente aggiornati, anche al fine della verifica di eventuali relazioni di parentela o affinità tra i titolari, gli amministratori, i soci, i dipendenti, i soggetti terzi e i dirigenti e dipendenti del Comune di Venezia;

-verifica del controllo sulle situazioni di conflitto di interesse, anche potenziale, in particolare l'esistenza di rapporti di parentela, mediante controlli a campione da parte del responsabile anticorruzione attraverso la struttura di supporto;
-verifica in ordine all'attuazione del programma della rotazione, di imminente approvazione, o dell'applicazione delle misure alternative, mediante presentazione di una relazione annuale a cura del direttore della direzione interessata e della direzione del personale;
-verifica dell'attuazione delle attività formative specifiche per la prevenzione della corruzione, inserite nel Programma formativo, mediante rendicontazione della direzione del personale;
-verifica dell'applicazione delle disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi, anche successivamente alla cessazione del servizio o al termine dell'incarico, a cura del responsabile anticorruzione attraverso la struttura di supporto, mediante controlli a campione con ricorso all'elenco ad esclusivo uso interno;
-verifica dell'attuazione delle disposizioni in materia di incarichi esterni affidati a dipendenti mediante relazione della direzione del personale;
-verifica dell'attivazione della responsabilità disciplinare in caso di violazione dei doveri di comportamento, anche in caso di mancato rispetto delle disposizioni del PTPC, da parte dei dipendenti e dirigenti del Comune di Venezia, a cura del responsabile anticorruzione attraverso la struttura di supporto;
-verifica dell'attivazione delle misure in materia di trasparenza, a cura del responsabile della trasparenza e della struttura a ciò preposta.
Il Comune di Venezia è altresì tenuto a verificare la sussistenza di eventuali condizioni ostative in capo ai soggetti cui l'organo di indirizzo politico intende conferire l'incarico, all'atto del conferimento, nei casi previsti dal D. Lgs. 39/2013.

Monitoraggi
Considerati per la predisposizione del presente Piano i contenuti delle relazioni annuali pubblicate a cura del RPC circa l'esito dei monitoraggi avvenuti negli anni passati, si conferma che con cadenza maggio e ottobre di ogni anno saranno effettuati due monitoraggi per verificare lo stato di attuazione del PTPC 2016 – 2018, organizzati sulla base degli indicatori che saranno individuati nel Programma della Performance in corso di predisposizione, in coerenza con gli indirizzi emanati da sul punto da ANAC.
Le azioni di controllo e monitoraggio saranno svolte prendendo come riferimento sia quanto indicato nella SCHEDA che le indicazioni contenute nel presente documento.
Le attività di controllo di cui al presente PTPC si pongono in rapporto con:

- il nuovo Programma Triennale della trasparenza e l'Integrità (e relativo allegato), che si approva contestualmente al presente PTPC, secondo le modalità ivi previste;
- il regolamento sul sistema dei controlli interni, di cui l'ente si è dotato con delibera di Consiglio comunale n.16 del 28 febbraio 2013;
- il Piano della Performance, di imminente approvazione, (o altro documento a ciò deputato) nella misura in cui venga~~no~~ attuato l'obiettivo di contemperare la realizzazione degli obblighi previsti nel presente Piano con l'introduzione di sistemi di misurazione e valutazione di obiettivi specifici riguardanti la prevenzione della corruzione, la trasparenza e l'integrità;
- il protocollo di legalità sottoscritto dalle Prefetture del Veneto, dalla Regione, dall'ANCI e UPI Veneto il 25 luglio 2014;
- i protocolli di legalità che il Comune dei Venezia adotterà con società ed enti controllati e partecipati in attuazione di quanto previsto dalla deliberazione di Consiglio comunale n.2 approvata il 25 gennaio 2016;
- il regolamento per la disciplina degli incarichi extraistituzionali del personale dipendente del Comune di Venezia, approvato deliberazione di Giunta comunale n.649 del 30.12.2014;

- i codici di comportamento nazionale e locale.

Esperite le fasi di verifica entro il 15 dicembre di ogni anno sarà prodotto un documento di rendicontazione che conterrà anche un giudizio di appropriatezza e attualità delle misure adottate, secondo le indicazioni che saranno trasmesse dall'ANAC.
Le attività di controllo e monitoraggio assumono una valenza strategica per il responsabile della prevenzione in quanto, unitamente all'approvazione del presente PTPC, egli è tenuto a rendicontare ogni anno sull'efficacia delle misure di prevenzione predisposte.
A tal fine dovrà essere attestata, sulla base di apposita dichiarazione rilasciata da tutti i direttori delle direzioni, l'efficacia delle politiche di prevenzione con riguardo ai seguenti ambiti:
- azioni e controllo nella gestione dei rischi;
- formazione sul tema dell'anticorruzione;
- applicazione delle disposizioni previste nei codici di comportamento.

10. Rapporti con società ed enti controllati del comune di Venezia

Le società direttamente o indirettamente controllate, nonché gli enti di diritto privato controllati dal Comune di Venezia, anche nei casi abbiano adottato il modello previsto dal D. Lgs 231/2001, si devono dotare di un proprio Piano di Prevenzione della Corruzione e nominare il responsabile dell'attuazione del Piano, al quale spetta la elaborazione delle misure integrative al modello previsto dal D. Lgs. 231/2001.
Il Piano così formato sarà adottato dall'organo di Governo delle Società.
Spetta al Responsabile di prevenzione della corruzione delle società la funzione di vigilanza in ordine all'attuazione delle misure programmate, nonché la proposta di integrazioni e/o modifiche al Piano ritenute opportune.
L'applicazione della Legge n. 190/2012 da parte delle società di cui al primo periodo è monitorata dal responsabile della prevenzione del Comune di Venezia in riferimento a:

- assolvimento degli obblighi di pubblicità, trasparenza, diffusione di informazioni previsti dal D. Lgs 33/2013;
- rispetto delle norme in materia di inconferibilità e incompatibilità anche sopravvenute con riguardo agli incarichi di cui al D. Lgs. 39/2013 nonché rispetto degli indirizzi specifici approvati dal Comune di Venezia.

Ai fini di detto monitoraggio ogni società direttamente o indirettamente controllata, a cura del responsabile anticorruzione della società, dovrà comunicare:

- di aver adottato i provvedimenti di prevenzione della corruzione e suoi aggiornamenti o modifiche;
- l'avvenuta nomina del responsabile della prevenzione ed eventuali referenti;
- le contestazioni e le verifiche effettuate dal responsabile della prevenzione circa l'esistenza o l'insorgere di situazioni di incompatibilità o inconferibilità eventualmente sollevate.

L'organismo di vigilanza istituito ai sensi del D. Lgs. 231/2001 attesterà l'assolvimento degli obblighi di prevenzione della corruzione da parte della società.
L'attestazione sarà inoltrata al Responsabile di prevenzione della corruzione del Comune di Venezia e sarà pubblicata sul sito istituzionale delle società.
Le altre società partecipate e non controllate è preferibile che integrino il modello previsto dal D. Lgs 231/2001 adottando, limitatamente alle attività di pubblico interesse svolte, misure idonee a prevenire il rischio di corruzione nel rispetto di quanto indicato nella normativa anticorruzione dandone notizia al Responsabile della prevenzione della corruzione del Comune di Venezia.
A tal fine vine istituito un tavolo di confronto tra la struttura dell'anticorruzione del Comune e quella delle società non controllate che si occupano del "modello 231" per esaminare le problematiche e lo stato di affidabilità allo scopo di addivenire ad una soluzione condivisa.
Esse infatti, in considerazione del minore grado di controllo esercitato dall'amministrazione e della conseguente ridotta misura di applicazione della normativa di prevenzione della corruzione, possono integrare, in una apposita sezione, il modello di gestione d.lgs. n. 231/2001, alcune misure di prevenzione della corruzione quali: individuazione e gestione dei rischi di corruzione, sistema di controlli, codice di comportamento, trasparenza; whistleblowing, rotazione del personale, monitoraggio.
Le società in questione sono tenute comunque, in quanto rientranti fra gli enti regolati o finanziati dal Comune di Venezia ai sensi dell'art. 1, comma 2, lette. d), n. 2), del d.lgs. n. 39/2013, a rispettare le norme sulla incompatibilità previste nel medesimo decreto ed, in particolare, dagli articoli 9 e 10.
Con le società partecipate e controllate e con gli enti di diritto privato controllati, il Comune di Venezia, sulla base delle previsioni dettate da ANAC e sulla base degli indirizzi e dei criteri forniti dal Consiglio Comunale, stipulerà appositi protocolli di legalità che disciplinino specifici obblighi di prevenzione della corruzione e di trasparenza e di informazione sull'uso delle risorse pubbliche,

diversamente calibrati e specificati in base alle attività svolte dalle/dagli società/enti, alla tipologia di poteri, di vigilanza, di finanziamento o di nomina, che l'amministrazione esercita.

Rapporti con altri enti

Le disposizioni del presente piano, in materia di anticorruzione e trasparenza, si applicano altresì:

a) agli Istituti Pubblici di Assistenza e Beneficenza (IPAB), non privatizzati o trasformati in aziende pubbliche di servizi alla persona, per i quali l'Amministrazione Comunale ha il potere di nominare i componenti dei Consigli di Amministrazione secondo quanto previsto dai relativi Statuti, pur non avendone il controllo.

b) alle istituzioni, organismi strumentali dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali dotati di autonomia gestionale, quali enti pubblici non economici locali ai sensi dell'art. 114 del d.lgs. n. 267/2000.

Per quanto riguarda le Istituzioni e le Agenzie del Comune di Venezia, al fine dell'economicità dell'azione amministrativa, si ritiene opportuno avviare un tavolo tecnico di confronto tra il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e i Direttori degli Enti, al fine di addivenire ad una eventuale condivisione dei contenuti del piano comunale, ipotizzando l'individuazione delle precise attività da sottoporre a monitoraggio ai fini anticorruttivi. La stessa procedura potrebbe essere avviata, per gli adempimenti in materia di trasparenza.

11. Forme di consultazione in sede di aggiornamento del PTPC

La proposta di aggiornamento del PTPC 2016-2018 sarà inviata agli esponenti della società civile, detentori di particolari interessi collettivi o comunque operanti in settori che fruiscono delle attività e dei servizi prestati da questa amministrazione, nel mese di febbraio p.v. e le osservazioni che saranno presentate, ove condivise, saranno formalmente recepite in sede di primo aggiornamento.
Non è stato possibile presentare la proposta preventivamente, come sempre fatto negli anni scorsi, dati i tempi troppo ristretti tra l'emanazione da parte di ANAC della Determinazione n.12 e la data fissata per l'approvazione del Piano.
Il PTPC, per il miglior conseguimento dei compiti previsti, viene presentato annualmente e pubblicamente ai cittadini, alle organizzazioni economiche, sociali e sindacali nonchè al personale del Comune di Venezia.
E' attivato un tavolo di confronto per tutta la durata triennale del PTPC, con gli stessi soggetti, anche al fine di ricevere indicazioni che consentano la correzione di comportamenti e/o condotte non coerenti con i principi del PTPC stesso.
Viene inoltre stabilito che all'indirizzo anticorruzione@comune.venezia.it o via posta tradizionale possano essere segnalati elementi utili a migliorare il PTPC e a ridurre i rischi corruttivi.

12. Approvazione e aggiornamento

Il PTPC, approvato dall'organo di indirizzo politico su proposta del responsabile della prevenzione in conformità a quanto previsto dal paragrafo 2, entro il 31 gennaio di ogni anno sarà approvato prendendo a riferimento il triennio successivo a scorrimento salvo diverse indicazioni fornite dalle autorità preposte o contenute in aggiornamenti del Piano Nazionale Anticorruzione.
Le modifiche del presente PTPC che si rendessero necessarie a seguito di intervenute modifiche legislative vengono disposte a cura del responsabile della prevenzione dandone comunicazione all'organo di indirizzo politico.
Eventuali modifiche che si rendano opportune e/o necessarie, per inadeguatezza del PTPC a garantire l'efficace prevenzione, sono approvate su proposta del responsabile della prevenzione dall'organo di indirizzo politico con propria deliberazione.

13. Norme finali, trattamento dati e pubblicità

I dati raccolti in applicazione del presente PTPC vengono trattati in forma anonima e aggregata in osservanza delle norme stabilite nel D. Lgs. 196/2003 e delle disposizioni del garante della Privacy.
Con l'approvazione del presente PTPC sono abrogate le disposizioni interne in contrasto con lo stesso.
Il PTPC sarà pubblicato sul sito internet del Comune di Venezia insieme al PTTI e al codice di comportamento locale quali sezioni del PTPC stesso.