

**Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione
2019-2021**
e
**Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità
2019-2021**

approvati con delibera n. 2 del Consiglio Direttivo nella seduta del 30 gennaio 2019

Presentazione

Nelle pagine che seguono sono presentati il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione (PTPC) 2019-2021 e il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità 2019-2021 (PTTI) che, come previsto dall'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013, ne costituisce una sezione.

Sommario

SEZIONE I	4
Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione 2019-2021	4
1. INTRODUZIONE ED AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE.....	5
1.1. Entrata in vigore, validità ed aggiornamenti	20
1.2. Obiettivi.....	20
1.3. Struttura del Piano triennale di prevenzione della corruzione	20
1.4. Destinatari del Piano	21
1.5. Obbligatorietà.....	21
2. QUADRO NORMATIVO.....	21
3. ELENCO DEI REATI.....	25
4. LA METODOLOGIA SEGUITA PER LA PREDISPOSIZIONE DEL PIANO	26
4.1. Pianificazione.....	26
4.2. Analisi dei rischi	27
4.3. Progettazione del sistema di trattamento del rischio.....	27
4.4. Stesura del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione	28
4.5. Monitoraggio.....	28

5.	LE MISURE DI CARATTERE GENERALE	29
5.1.	Le misure di trasparenza: il collegamento con il PTTI	29
5.2.	Il codice etico ed il codice di comportamento	30
6.	IL WHISTLEBLOWING	31
7.	LA FORMAZIONE E LA COMUNICAZIONE	32
7.1.	La rotazione del personale	33
8.	IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE	33
9.	Altre iniziative	33
9.1.	Indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione	33
9.2.	Elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali con la definizione delle cause ostative al conferimento e verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità.	34
9.3.	Definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto	35
9.4.	Elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici.....	36
9.5.	Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti e indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici	37
9.6.	Indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere	37
9.7.	Indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale	37
9.8.	Organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del P.T.P.C., con l'individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa	38
10.	PARTE SPECIALE: MAPPATURA, ANALISI E VALUTAZIONE DEL RISCHIO DEI PROCESSI.....	38
10.1.	Aree a rischio.....	38
10.2.	Modalità di valutazione delle aree di rischio.....	39
10.2.1.	Area acquisizione e progressione del personale.....	407
10.2.2.	Conferimento incarichi di collaborazione	37
10.2.3.	Area affidamento di lavori, servizi e forniture.....	407
10.2.4.	Area provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.....	418
10.2.5	Area pareri di congruità sui corrispettivi per le prestazioni professionali.....	38
10.2.6.	Area provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.....	38
10.2.5.	Attività istituzionali e peculiari degli organi e organismi consiliari.....	38
10.2.6.	Amministrazione e contabilità.....	39
10.2.7	Amministrazione e gestione Albo.....	39
10.2.8.	Procedure disciplinari a carico degli iscritti.....	40
10.2.9.	Gestione eventi ecm.....	40
	Mappature processi.....	41
	SEZIONE II Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità 2019-2021	47
	INTRODUZIONE	48
1.	Funzioni attribuite all' Ordine.....	48
1.1.	La Struttura del Consiglio direttivo:	48
1.2.	Articolazione degli uffici	49
2.	Le principali novità.....	49
2.1.	PROCESSO DI ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA.....	50
3.	PROCEDIMENTO DI ELABORAZIONE E ADOZIONE DEL PROGRAMMA.....	51

3.1.	Uffici e personale coinvolti nell'individuazione dei contenuti del Programma	51
3.2.	Termini e modalità di adozione del Programma triennale da parte dell'Ordine.....	51
3.3.	Il Responsabile della Trasparenza.....	51
4.	INIZIATIVE DI COMUNICAZIONE DEL PROGRAMMA TRIENNALE	53
4.1.	Iniziative di comunicazione all'interno della struttura operativa.....	53
4.2.	<i>SISTEMA DI MONITORAGGIO INTERNO SULL'ATTUAZIONE DEL PIANO</i>	60

Allegato: Codice di comportamento

SEZIONE I
Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione 2019-2021

1. INTRODUZIONE ED AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE

La legge 6 novembre 2012 n. 190 recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e della illegalità nella Pubblica Amministrazione*” ha introdotto, nell’ordinamento giuridico italiano, un sistema di prevenzione della corruzione e dell’illegalità nell’espletamento delle funzioni e delle attività della Pubblica Amministrazione e dei soggetti ad essa equiparati. Essa disegna un complesso di iniziative ed adempimenti a carico delle Pubbliche Amministrazioni e degli Enti Pubblici di cui all’art. 1, co 2, del D. Lgs. 165/2001, nell’ambito di una strategia volta ad attuare un’efficace e pregnante attività di prevenzione della corruzione, attraverso la previsione ed attuazione di pratiche organizzative ed operative, specificamente destinate allo scopo. In tale ottica, la legge n.190/2012 prevede, in materia di prevenzione della corruzione, specifiche strategie che, sostanzialmente, si articolano su due livelli: a livello nazionale, attraverso l’elaborazione del Piano Nazionale Anticorruzione, predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica ed approvato, in data 11 settembre 2013, dalla Commissione Indipendente per la Valutazione, l’Integrità e la Trasparenza (C.I.V.I.T.) e da un aggiornamento ad esso attraverso la Determina n. 12 del 28 ottobre 2015 redatta da ANAC, e a livello decentrato, attraverso l’elaborazione, da parte di ciascun soggetto la cui attività sia finalizzata alla cura del pubblico interesse, di un proprio specifico Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (di seguito, PTPC), sulla base delle linee guida fornite dal Piano Nazionale Anticorruzione e dal suo recente aggiornamento. Il PTPC, secondo l’art. 1, comma 5, della l. n. 190/2012, deve fornire una valutazione del diverso livello di esposizione degli Uffici al rischio sia di corruzione che di malamministrazione ed indicare gli interventi organizzativi volti a prevenirlo.

L’art. 19, comma 15 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari» ha trasferito all’Autorità nazionale anticorruzione le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di prevenzione della corruzione, di cui all’articolo 1 della legge 6 novembre 2012 n. 190 ed il Consiglio dell’Autorità ha approvato con delibera n. 831 del 3 agosto 2016 il Piano Nazionale Anticorruzione 2016 e disposto la pubblicazione sul sito istituzionale dell’ANAC.

In particolare, va osservato, che gli Ordini e i Collegi professionali sono tenuti a osservare la disciplina in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione nonché gli orientamenti del presente PNA, secondo quanto previsto dal d.lgs. 97/2016 ed, in particolare, dagli artt. 3, 4 e 41 che hanno modificato, rispettivamente gli artt. 2 e 3 del d.lgs. 33/2013 e, tra l’altro, l’art. 1 c. 2 della l. 190/2012. Con particolare riguardo alla trasparenza, l’art. 2-bis del d.lgs. 33/2013 al comma 2

precisa che la medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni si applica anche agli Ordini professionali, in quanto compatibile. Premessi i limiti di compatibilità indicati, non sussistono pertanto più dubbi che gli Ordini professionali rientrino nel novero dei soggetti tenuti a conformarsi al d.lgs. 33/2013. A tale riguardo, peraltro, all'Autorità è stato attribuito il potere di precisare, in sede di PNA gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte, prevedendo in particolare modalità semplificate anche per gli organi e collegi professionali (co.1-ter, inserito all'art. 3, d.lgs. 33/13). Analogamente, agli ordini e ai collegi professionali si applica la disciplina prevista dalla l. 190/2012 sulle misure di prevenzione della corruzione. In virtù delle modifiche alla l. 190/2012, si evince che il PNA costituisce atto di indirizzo per i soggetti di cui all'art. 2 bis del d.lgs. 33/13, ai fini dell'adozione dei PTPC o delle misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del d.lgs 8 giugno 2001, n. 231 (co. 2-bis, inserito all'art. 1 della l. 190/2012).

L'obiettivo è dunque limitare il verificarsi di fenomeni corruttivi in senso ampio e comunque contrari alla legalità all'interno delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici, e dei soggetti comunque esercenti pubbliche funzioni o svolgenti attività di pubblico interesse.

Il presente PTPC, strutturato autonomamente dall'Ordine di Trieste rispetto alle segnalazioni della Federazione nazionale di cui mantiene la struttura di base per assicurare continuità con la precedente attività, fotografa nel dettaglio le condizioni dell'Ordine territoriale giuliano, giova comunque rammentare la missione della Legge anticorruzione.

La legge n. 190/2012, infatti, disciplina:

- la strategia nazionale di prevenzione della corruzione nelle PA centrali e territoriali;
- i soggetti istituzionali deputati a coordinare le modalità di prevenzione e contrasto alla corruzione;
- la riforma del codice penale e di quello civile al fine di inasprire la lotta alla corruzione.

L'adozione di specifiche norme nazionali per contrastare i fenomeni sopra indicati si è resa necessaria al fine di promuovere l'etica e la legalità nei soggetti deputati all'esercizio di attività di pubblico interesse.

In questa ottica, la *mission* sostanziale della legge n. 190/2012 è la prevenzione dell'illegalità ovunque venga esercitata l'azione amministrativa e perciò essa rilancia il principio di legalità nel suo significato più profondo, ossia di finalizzazione dell'azione amministrativa al puro raggiungimento dell'obiettivo d'interesse pubblico specificato nella legge, scevro

dall'inquinamento da parte di interessi privati. E' la separazione fra interesse privato e *res publica* che costituisce il filo conduttore, il minimo comune denominatore, sotteso alla legge n. 190/2012 e ai suoi strumenti attuativi.

A seguito dell'esercizio delle deleghe contenute nella legge n. 190/2012, sono stati adottati i seguenti decreti/strumenti attuativi:

- d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235, recante "Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi";
- d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, recante "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni";
- d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, recante "Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico";
- d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici a norma dell'art. 54 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165".
- d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'art. 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazione pubbliche".

Il concetto di "corruzione nella p.a." assunto dalla l. 190 e precisato dal Piano nazionale anticorruzione (PNA) e dai suoi aggiornamenti, risulta, dunque, alquanto ampio, e va ben oltre quello penalistico.

Esso è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti, perciò, sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, c.p., e sono tali da abbracciare non solo l'intera gamma dei delitti contro la PA/ente pubblico disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite o l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo. Vi rientrano quindi anche situazioni di "*maladministration*", nelle quali vanno compresi tutti i casi di

deviazione significativa, dei comportamenti e delle decisioni, dalla cura imparziale dell'interesse pubblico, cioè le situazioni nelle quali interessi privati condizionino impropriamente l'azione delle amministrazioni o degli enti. In sintesi, va sottolineato che dalle nuove disposizioni legislative si evince una nozione estesa di "corruzione nella pubblica amministrazione/ente" che, oltre ad essere ben più ampia di quella penalistica, stigmatizza tutte quelle condotte che, semplicemente, possono incidere negativamente sul buon andamento, sull'efficienza e sull'efficacia oltre che sulla correttezza dell'amministrazione nei rapporti con i cittadini e generare, in senso lato, un "malfunzionamento".

Per attuare quanto sopra, la legge n. 190/2012 s.m.i. impone una pianificazione di adeguate misure di prevenzione e contrasto alla "corruzione" in ogni amministrazione pubblica o ente comunque obbligato, attraverso l'elaborazione di un Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC), anche sulla base delle indicazioni fornite attraverso il PNA con particolare riferimento a quelle per gli Ordini e Collegi professionali. Nella specie, la corretta individuazione del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e delle aree specifiche di rischio degli Ordini e Collegi professionali (formazione professionale continua, rilascio pareri di congruità e individuazione di professionisti per l'affidamento di incarichi specifici).

Il PTPC rappresenta per ciascun ente il documento fondamentale per la definizione della strategia di prevenzione della corruzione e consiste in una pianificazione di attività/misure di prevenzione del rischio corruttivo di carattere prettamente amministrativo/organizzativo e funge da modello organizzativo dell'Ente. Tale pianificazione richiede una fondamentale fase preliminare di analisi che, in sintesi, consiste nell'esaminare sia l'organizzazione che soprattutto le competenze dell'ente (le sue regole e le sue prassi di funzionamento), in termini di "possibile esposizione" al fenomeno corruttivo.

Il RPC nel caso dell'Ordine di Trieste, basandosi sull'analisi dei processi decisionali di competenza dell'ente (analisi che richiede l'individuazione del livello di rischio dei singoli processi o loro fasi, individuato in relazione alla maggiore o minore discrezionalità del processo o fase, con la piena collaborazione dei Responsabili di funzione interna) ha costruito il PTPC pianificando misure da implementare per la prevenzione, partendo dai processi valutati a maggior rischio, ed individuando così i responsabili per l'applicazione di ciascuna misura e i tempi per l'attuazione della stessa.

Dal punto di vista soggettivo, ANAC, nei suoi atti, ha più volte affermato che la *ratio* sottesa nella legge n. 190/2012 s.m.i. e nei decreti di attuazione, è quella di estendere le misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza, ed i relativi strumenti di programmazione, a soggetti che, indipendentemente dalla natura giuridica, siano controllati dalle amministrazioni pubbliche, si

avvalgano di risorse pubbliche e comunque svolgano funzioni pubbliche o attività di pubblico interesse.

Il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, ha, tra l'altro, modificato numerose disposizioni del d.lgs. 33/2013 in una logica di semplificazione degli oneri e, nel contempo, di maggiore accesso a dati e documenti detenuti da soggetti pubblici. In particolare, nell'introdurre l'art. 2 bis, comma 2, lett. a) del d.lgs. 33/2013, la nuova disciplina ha chiarito che il regime della trasparenza previsto per tutte le pubbliche amministrazioni si applica anche agli Ordini professionali "in quanto compatibile".

Il medesimo decreto legislativo, introducendo il comma 1 bis dell'art. 3 del d.lgs. 33/2013, ha previsto che l'Autorità, con il Piano nazionale anticorruzione, "può precisare gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione in relazione alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte prevedendo, in particolare, modalità semplificate per i Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, per gli Ordini e i Collegi professionali

In tale contesto, con delibera del 16/01/2018, *il Consiglio Direttivo dell'OMCeO di Trieste, alla luce della relazione annuale del RPC e delle esigenze specifiche emerse e rilevate*, ha proceduto, *in marginale riforma del precedente*, con l'approvazione del presente Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) proposto dal RPC, per gli anni 2017-2019, Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI), per gli anni 2017-2019, come previsto dall'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013, costituisce una sezione del presente PTPC.

I predetti atti di pianificazione e di programmazione sono stati elaborati in ossequio alle disposizioni normative prima citate e alle indicazioni metodologiche contenute nel PNA, oltre che alle prassi applicative rinvenibili in materia.

Il PTPC dell'Ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri della Provincia di Trieste (OMCeOTS) è stato redatto, dunque, in coerenza con le disposizioni contenute nella legge n. 190/2012 s.m.i. e nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA). I contenuti sono stati sviluppati in linea con le indicazioni contenute nel PNA, ove applicabili, e tenendo conto delle specificità organizzative e strutturali e della particolare natura delle attività istituzionali svolte dall'Ordine, il cui personale in servizio, per quanto sopra rilevato, è tra i destinatari del PTPC e, conseguentemente, dell'attività del RPC.

Il quadro normativo ha visto il susseguirsi di una serie di provvedimenti in materia di prevenzione della corruzione (legge n. 190/2012 s.m.i., d.lgs. n. 39/2013, legge n. 98/2013), di trasparenza (d.lgs. n. 33/2013) e di ciclo della *performance* (d.lgs. n. 150/2009 come modificato dalle leggi nn. 135/2012 e 125/2013), facendo sorgere un'esigenza di coordinamento delle diverse disposizioni. In tal senso, l'Ordine ha inteso elaborare un documento in grado di offrire coerenza tra gli ambiti

sviluppati nel PTPC e nel PTTI, in particolare per quanto riguarda gli obiettivi e gli indicatori, sviluppati secondo criteri omogenei.

La predisposizione del PTPC, che si è articolata in 4 fasi *infra* descritte:

1. Pianificazione;
2. Analisi dei rischi di corruzione;
3. Progettazione del sistema di trattamento del rischio;
4. Stesura del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione.

Nell'elaborazione del PTPC sono stati coinvolti attori interni ed esterni all'Ordine.

In particolare:

Per la parte interna: tutti i settori in cui si articola l'Ordine con particolare riguardo a Organi Istituzionali, Dirigente/Direttore amministrativo e Personale del comparto per i settori affari legali e generali, personale, amministrazione e contabilità.

Per la parte esterna: Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri, altri Ordini professionali dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri.

Gli strumenti utilizzati sono stati incontri, consultazioni tramite posta elettronica e telefoniche. In particolare organizzati dalla Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri, in occasione dei quali sono state esaminate le problematiche comuni cercando di ottimizzare il lavoro.

Per quanto concerne la corruzione ambientale esterna si ritiene utile riportare l'estratto della relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario 2018 del Presidente della Sezione Giurisdizionale per la Regione Friuli Venezia Giulia della Corte dei Conti pubblicata sul sito www.corteconti.it che fotografa la condizione del territorio dal punto di vista della percezione della malamministrazione:

Per gli aspetti normativi, l'anno trascorso ha consentito in primo luogo, per la Corte e per questa Sezione giurisdizionale, una verifica, commisurata ad un arco di tempo sufficientemente significativo, della qualità operativa e delle eventuali criticità eventualmente presenti nelle sistemazioni ed innovazioni procedurali introdotte dal nuovo codice della giustizia contabile (D.Lgs. 174/2016).

L'esito di tale verifica consente di confermare, a mio avviso, il giudizio positivo che sembrava di poter dare già in prima lettura. Certamente si impongono alcuni interventi correttivi al codice, ma sono emendamenti di carattere sostanzialmente marginale e si spera di poter addivenire alle opportune rettifiche con lo strumento del decreto legislativo correttivo/integrativo che la legge