



Comune
di FUSCALDO



provincia di cosenza



*PIANO COMUNALE
di PREVENZIONE della CORRUZIONE
e per la TRASPARENZA
(triennio 2021/2023)*

*“la corruzione non è un atto, ma uno stato,
uno stato personale e sociale, nel quale uno
si abitua a vivere.”*

PAPA FRANCESCO

1. IL CONCETTO di CORRUZIONE

corruzione s. f. [dal lat. *corruptio -onis*, der.

di *corrumpĕre* «corrompere», part. pass. *corruptus*]. – **1. a.** Il corrompersi, l'essere corrotto, nel senso di decomposizione, disfacimento, putrefazione e sim. (...) **2.** In senso attivo, l'opera di chi induce altri al male. In partic., nel linguaggio giur.: (...) *c. di pubblico ufficiale*, delitto contro la pubblica amministrazione consistente nel dare o promettere denaro o altri vantaggi a un pubblico ufficiale perché egli ometta o ritardi un atto del suo ufficio o compia un atto contrario ai doveri di ufficio (*c. propria*), oppure perché compia un atto del suo ufficio (*c. impropria*).

(<http://www.treccani.it/index.html>)

Per poter così correntemente parlare di “corruzione” è fondamentale averne ben chiaro il concetto. La definizione su riportata al punto 2. riassume bene tutti gli aspetti del corrompere che qui rilevano.

Il più delle volte però, nei confronti della corruzione e della normativa anticorruzione viene assunto troppo spesso un atteggiamento sbagliato.

Un primo atteggiamento è di sottovalutazione e dipende anche dal fatto che vengono considerati solo ed esclusivamente il significato e il valore penale del termine e le problematiche che essi pongono.

Nel diritto penale infatti, il pubblico ufficiale che riceve indebitamente o accetta la promessa di denaro o altra utilità per l'esercizio delle sue funzioni, è punito con la reclusione da uno a sei anni.

Ciò solitamente porta ad affermazioni del tipo : “Noi siamo persone oneste, nella nostra amministrazione non ci sono casi del genere e perciò questa normativa non ci interessa”.

Altro atteggiamento tipico, ma non meno pericoloso, è quello che si va ad esprimere nella rassegnazione: *“Tanto succede lo stesso....”*

Gli enti locali sono oggetto di un vero e proprio profluvio di norme: solo nell’ambito della finanza locale negli ultimi anni si sono succedute oltre 100 leggi nazionali, senza tener in alcun conto quelle regionali, le circolari ministeriali, le deliberazioni ANAC ecc. ecc..

Non passa giorno che un pubblico dipendente non debba soddisfare un qualche urgente adempimento, compilare questionari, accedere a piattaforme informatiche per lo più astruse e di difficile utilizzo ecc.

In tale sufficientemente confuso contesto operativo, si va a porre la normativa anticorruzione, dai più percepita come l’ennesimo adempimento, reso questa volta sotto forma di un piano, da compilare solo per evitare sanzioni e responsabilità e poi da abbandonare e dimenticare fino alla scadenza dell’anno prossimo.

L’atteggiamento cambia se abbiamo invece chiaro che il concetto di corruzione che è alla base della normativa sul PTPCT (acronimo di Piano Triennale Prevenzione Corruzione e per la Trasparenza) non è solo quello che esalta l’aspetto penale o anche quello del puro adempimento fine a se stesso, ma un concetto amministrativo, derivato dall’esperienza europea, che si traduce nella formula della “cattiva gestione”, traduzione del termine anglosassone *“maladministration”*.

Del resto è anche chiaro che perseguire i reati penali è compito della magistratura e non delle pubbliche amministrazioni. Queste possono e debbono però adoperarsi per darsi, nell’ambito della visione nazionale ed internazionale del problema, delle proprie regole che scoraggino gli operatori e puniscano comportamenti contrari, in tutti gli aspetti della vita amministrativa.

Il concetto di corruzione quindi non va sicuramente riferito solo alle “grandi ruberie” che occupano i *mass media* andando a riempire le cronache, ma attengono, soprattutto, a piccoli fatti quotidiani in cui non vengono seguite le regole. Molte volte l’operatore pubblico non ha neppure la consapevolezza del fatto che alcuni comportamenti integrino ipotesi di corruzione, ma gli esempi in generale, ma

soprattutto in Calabria sicuramente non mancano e su tutti si possono citare :

- gli acquisti attraverso il Servizio Economato, che vengono eseguiti senza una vera e propria verifica della convenienza;
- le manutenzioni, degli immobili e delle reti, affidate in genere a trattativa diretta, anche con ordinanze contingibili, con la motivazione dell'urgenza allorquando invece si è avuto tutto il tempo di programmare le procedure di gara;
- la gestione delle opere pubbliche, dove le regole vengono violate col frazionamento degli importi di gara per favorire l'affidamento diretto, con perizie di variante per lo più causate da errori progettuali raramente contestati, con lavori eseguiti tardi e male, senza che nessuno ne risponda e, non da ultimo, con finanziamenti persi senza che siano addebitate le relative responsabilità.

Se allora il termine di "corruzione" viene correttamente inteso quale mancato rispetto delle regole in ogni agire e non solo in quello di una pubblica amministrazione, è chiaro che la normativa di riferimento interessa tutti - operatori, cittadini, imprese - chiamati a non sottovalutarla e a non rassegnarsi ad essa.

2. L'EVOLUZIONE NORMATIVA

Il legislatore sta spingendo sempre più il piede sull'acceleratore per portare la normativa sull'anticorruzione al centro dell'azione della pubblica amministrazione.

La norma di riferimento, fondamentale, è la Legge 6 novembre 2012 n. 190 recante *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*, anche detta *“legge Severino”* dall'allora Ministro di Grazia e Giustizia che la propose, che si inquadra nel solco della normativa internazionale (in particolare la *“Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione”* (*United Nations Convention against Corruption*) - adottata dall'Assemblea Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) il 31/10/2003 e ratificata dall'Italia con la Legge n. 166 del 2009 – che ha mirato a promuovere un approccio globale e multisettoriale per prevenire e combattere il fenomeno. L'Assemblea inoltre decise di designare il 9 dicembre come Giornata Internazionale contro la corruzione per promuovere la prevenzione e il contrasto di questo crimine ed evidenziare l'importanza della citata Convenzione. Con la legge italiana di ratifica sono state altresì messe a sistema una serie di normative preesistenti che avevano trattato in maniera disomogenea l'argomento, a cominciare dalla legge 7.08.1990 n. 241 su accesso e trasparenza. Con detta legge n.166/2009 si vede il progressivo imporsi della scelta della prevenzione accanto allo strumento della repressione.

In questo contesto il sistema della prevenzione della corruzione e di promozione dell'integrità in tutte le attività pubbliche, sia a livello centrale che locale, sulla base dell'analisi del rischio corruttivo nei diversi settori, si configura come necessaria integrazione del regime sanzionatorio contenuto nel codice penale, nell'ottica di garantire il corretto utilizzo delle risorse pubbliche e di rendere trasparenti le procedure all'interno delle Amministrazioni.

Ad essa hanno fatto seguito il Decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33 *“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte*

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

Nel 2015 il legislatore ha rivisto aspetti penali della materia in particolare con Legge 27 maggio 2015 n. 69 *“Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio”* con la quale ha inasprito le pene per i reati corruttivi prevedendo che non è possibile fruire della sospensione condizionale della pena e del patteggiamento se prima non si restituisce interamente il frutto della corruzione.

Nel 2016 è stata la volta del Decreto legislativo 25 maggio 2016 n. 97 con il quale si è provveduto alla *“Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015 n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”* e meglio conosciuto come FOIA (*Freedom of Information Act*), che, in attuazione dell’art. 7 della legge 7 agosto 2015 n. 124 *“Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”* ha riscritto parti sostanziali del D. Lgs. n. 33/2013 in materia di trasparenza e accesso civico.

In questa veloce carrellata non è possibile trascurare il D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 approvativo del *“Codice dei contratti pubblici”*, ancora in vigore nel testo aggiornato con il decreto legislativo 19 aprile 2017 n. 56 e la legge 21 giugno 2017 n. 96, che ha sostituito completamente tutta la normativa in materia vigente fino al 19 maggio 2017. Complessivamente si nota una sempre più marcata delegificazione della materia: in nome della semplificazione e dell’accelerazione delle procedure si opta per strumenti normativi sempre più leggeri:

- in materia di corruzione in senso stretto si passa dalla legge, massimo strumento di garanzia (la n. 190/2012) al decreto legislativo (il n. 97/2016);
- in materia di appalti l'attuazione delle norme è addirittura affidata non più ad un regolamento governativo approvato con Decreto del Presidente della Repubblica con tutte le conseguenti garanzie procedurali e di controllo (cfr il DPR n. 207/2010 d.P.R. 5 ottobre 2010 n. 207 di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, recante «*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*») ma a semplici deliberazioni adottate dall'Autorità Nazionale Anti Corruzione (in acronimo ANAC).

In nome dell'efficienza il legislatore ha rinunciato a spazi sempre più marcati di libertà e di garanzia. Anche questo è un sintomo di quanta importanza venga dato dal potere esecutivo all'implementazione di misure sempre più efficaci per la prevenzione del fenomeno corruttivo.

Cosicché negli anni la produzione, normativa e regolamentare, è rimasta copiosa. Si elencano qui di seguito, per anno solare, i provvedimenti comunque ritenuti importanti:

Anno 2017:

- la legge 30 novembre 2017, n. 179 recante “*Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*” (c.dd. *whistleblowing*);
- le disposizioni in materia di aggiornamento per il 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione;
- il Decreto legislativo 25.05.2017 n. 74, recante “*Modifiche al decreto legislativo 27.10.2009 n. 150, in attuazione dell'articolo 17, comma 1, lettera r), della legge 7.08.2015 n. 124*”, sulla valutazione della *performance* dei pubblici dipendenti.

Anno 2018:

- Comunicato del Presidente dell'ANAC in ordine alle “*indicazioni sull'obbligo del Piano con validità 2018-2020*”.

Anno 2019:

- la nota ANAC del 16.01.2019 che ha comunicato la disponibilità per il riutilizzo della applicazione informatica per l'acquisizione e la gestione – nel rispetto delle garanzie di riservatezza previste dalla normativa vigente – delle segnalazioni di illeciti da parte di pubblici dipendenti;
- la Legge 9.01.2019 n. 3 recante *“Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione (...)”*.
- Il Piano Nazionale Anticorruzione 2019-2021 pubblicato dall'A.N.AC. il 19.11.2019.

Anno 2020:

- pur in piena emergenza epidemiologica da COVID-19, l'ANAC (New del 16.06.2020) ha avuto modo di dotarsi di un nuovo portale istituzionale, insieme a un nuovo logo e una nuova immagine correlata. L'obiettivo dichiarato è quello in primo luogo di avvicinare l'Autorità alle amministrazioni, alle imprese e alla società civile, rendendo fruibili con immediatezza i numerosi servizi erogati e i vari canali di comunicazione disponibili;
- attivazione da parte della stessa ANAC, sul proprio portale, del nuovo servizio di comunicazione digitale *“Forum RPTC”*, ad uso della rete nazionale dei responsabili della prevenzione e della corruzione e della trasparenza;
- entrata in vigore del nuovo Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio (delibera ANAC 1.07.2020 n. 690), finalizzato a consentire all'ANAC di esercitare il potere sanzionatorio in modo più efficiente e celere e per svolgere un ruolo attivo nell'opera di emersione di fatti illeciti commessi dalle pubbliche amministrazioni;
- la delibera ANAC n. 769 del 7.10.2020, interessante in quanto tratta di *“analisi del contesto esterno e interno”*, *“mappatura dei processi”* ed *“enti partecipati”*.

Gli operatori del diritto, ma anche coloro i quali quotidianamente sono alle prese anche con queste disposizioni normative e gestionali, da più tempo ritengono importante, per uniformità applicativa, che si provveda alla stesura di un testo unico, strumento coordinato e omogeneo ritenuto sempre più indispensabile, finalizzato a superare

la confusione dettata dalla quotidiana applicazione di tante disposizioni.

3. IL PTPCT OGGI

Di tutta detta normativa oggi non può non tenersi conto, con tutti i dubbi e le problematiche applicative che pone, anche nella stesura dei PTPCT da parte dei Comuni che, nel confermare un approccio che vuole essere finalizzato alla redazione di uno strumento snello, sintetico, ma altamente personalizzato e calibrato sulle esigenze dell'ente, e per ciò stesso realmente utile, debbono allo stesso tempo cercare di adeguarlo alla normativa sopravvenuta e di eliminare le criticità riscontrate dall'ANAC nell'esame dei vari Piani redatti.

A livello decentrato, in particolare. ogni pubblica amministrazione è così tenuta ad adottare o ad aggiornare, entro il 31 gennaio di ogni anno, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT); per l'anno 2021 il termine è stato differito al 31 marzo a causa della citata pandemia COVID-19.

Il PTPCT è chiamato ad individuare il grado di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (cioè le misure) volti a prevenire il medesimo rischio.

A tal riguardo spetta alle amministrazioni valutare e gestire il rischio corruttivo, secondo una metodologia che comprende l'analisi del contesto (interno ed esterno), la valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio) e il trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione).

Poiché ogni amministrazione presenta differenti livelli e fattori relativi al rischio corruttivo per via delle specificità ordinamentali e dimensionali - nonché per via del contesto territoriale, sociale, economico, culturale e organizzativo in cui si colloca - per l'elaborazione del PTPCT si deve tenere conto di tali fattori di contesto. Il PTPCT, pertanto, non può essere oggetto di standardizzazione.

In via generale nella progettazione e attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo occorre tener conto dei seguenti principi guida:

Il Piano ha, nel dettaglio, la funzione di:

a) individuare le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, in relazione alle proprie competenze;

b) prevedere, per le attività individuate ai sensi della lettera a), meccanismi di formazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;

c) prevedere, con particolare riguardo alle attività individuate ai sensi della lettera a), obblighi di informazione nei confronti del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano;

d) monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;

e) monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione od erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali

relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i Responsabili e i dipendenti dell'amministrazione;

f) individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge;

g) creare un collegamento tra corruzione - trasparenza - performance nell'ottica di una più ampia gestione del "rischio istituzionale";

h) definire le misure, i modi e le iniziative per l'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, ivi comprese le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi facenti capo ai Responsabili/P.O. dei diversi settori.

L'adozione del Piano costituisce quindi per l'Ente un'importante occasione per l'affermazione del principio del "buon amministrare" e per la diffusione della cultura della legalità e dell'integrità nel settore pubblico.

4. SOGGETTI COINVOLTI NELLA STRATEGIA DI PREVENZIONE

1. Organo di Indirizzo (la Giunta Comunale)

La disciplina vigente attribuisce importanti compiti all'organo di indirizzo (individuato, per gli Enti Locali, nella Giunta Comunale ai sensi del D.lgs. n. 97/2016).

Essa è tenuta a:

- definire gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario del PTPCT;
- nominare tra i Responsabili di ruolo il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, e assicurare che esso disponga di funzioni e poteri idonei allo svolgimento dell'incarico, con piena autonomia ed effettività;
- adottare il PTPCT, su proposta del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

Il vigente Piano Nazionale Anticorruzione 2019/21 valorizza il ruolo dell'organo di indirizzo precisando che deve assumere un ruolo proattivo, in particolare deve:

- disciplinare, in sede di formulazione degli indirizzi e delle strategie dell'amministrazione, lo sviluppo e la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione;
- tenere conto, in sede di nomina del RPCT, delle competenze e della autorevolezza necessarie al corretto svolgimento delle funzioni ad esso assegnate;
- creare le condizioni per favorire l'indipendenza e l'autonomia del RPCT nello svolgimento della sua attività senza pressioni che possono condizionarne le valutazioni;
- assicurare al RPCT un supporto concreto, garantendo la disponibilità di risorse umane e digitali adeguate, al fine di favorire il corretto svolgimento delle sue funzioni;

- promuovere una cultura della valutazione del rischio all'interno dell'organizzazione, incentivando l'attuazione di percorsi formativi e di sensibilizzazione che coinvolgano l'intero personale.

2. Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

La vigente disciplina in materia di prevenzione della corruzione assegna al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza un importante ruolo di coordinamento del processo di gestione del rischio, con particolare riferimento alla fase di predisposizione del PTPCT e al monitoraggio, sempre tenendo conto che l'efficacia del sistema di prevenzione dei rischi corruttivi è strettamente connessa al contributo attivo di altri attori all'interno dell'organizzazione.

Il RPCT svolge in particolare le seguenti funzioni:

- entro il 31 gennaio di ogni anno o nel diverso termine fissato dalla legge, elabora e propone per l'approvazione alla Giunta Comunale il PTPCT nonché ogni sua modifica quando siano accertate significative violazioni delle sue prescrizioni, ovvero quando intervengano rilevanti mutamenti nell'organizzazione e nell'attività dell'Ente;
- verifica l'efficace attuazione del PTPCT e la sua idoneità;
- segnala alla Giunta Comunale e al Nucleo di Valutazione le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- definisce le procedure di selezione e formazione dei dipendenti che operano nei settori particolarmente esposti alla corruzione;
- individua il personale da inserire nei programmi di formazione;
- verifica, d'intesa con i Responsabili competenti, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio di corruzione nonché la mancata possibilità per l'ente di attuare la rotazione prevista;

- indica all'ufficio per i procedimenti disciplinari i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- cura che siano rispettate le disposizioni sull' inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi, di cui all'art.15 del D.lgs. n. 39/2013, segnalando i casi di possibile violazione alle autorità di cui al decreto stesso;
- entro il 15 dicembre di ogni anno, trasmette al Nucleo di Valutazione e alla Giunta Comunale una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la pubblica nel sito web istituzionale dell'Amministrazione;
- riferisce sull'attività nei casi in cui la Giunta Comunale lo richieda e qualora lo ritenga opportuno;
- cura la diffusione della conoscenza del Codice di Comportamento, ivi compresa la pubblicazione sul sito istituzionale, il monitoraggio annuale della sua attuazione e la comunicazione dei risultati del monitoraggio all'ANAC, secondo quanto previsto dall'art.15 del D.P.R. n. 62/2013;
- controlla l'adempimento da parte dell'Ente degli obblighi di pubblicazione previsti dal D. Lgs. n. 33/2013 nonché gli altri obblighi previsti dalla normativa vigente;
- ai sensi dell'art. dell'art. 5 del D.lgs. n. 33/2013, riceve l'istanza di accesso civico avente ad oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria;
- assicura la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate ai sensi del D.Lgs. n. 33/2013;
- segnala alla Giunta Comunale, al Nucleo di Valutazione, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'Ufficio per i procedimenti disciplinari i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione;
- in caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste nel PTPCT, risponde ai sensi dell'art. 21 del Decreto Legislativo n. 165/2001, nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare, salvo che provi di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del PTPCT.

3. Responsabili di Settore

I Responsabili di Settore, strutture di massima dimensione nell'organizzazione di questo Comune, titolari di Posizioni organizzative ai sensi delle vigenti norme contrattuali, sono individuati quali responsabili dell'attività di prevenzione della corruzione in relazione alla struttura loro assegnata e svolgono un ruolo di raccordo tra le attività svolte e il RPCT; possono nominare uno o più Referenti tra i dipendenti loro assegnati con compiti di collaborazione e supporto nell'adempimento degli obblighi spettanti.

In particolare:

- osservano le misure contenute nel PTPCT;
- svolgono attività informativa nei confronti del RPCT e dell'Autorità Giudiziaria;
- collaborano all'individuazione delle attività più esposte al rischio di corruzione tra quelle del proprio Settore;
- attuano e verificano la corretta applicazione delle misure di contrasto previste dal PTPCT nella struttura loro affidata;
- predispongono, entro il 31 ottobre di ogni anno, per il periodo dal 1 novembre dell'anno precedente al 31 ottobre dell'anno stesso, una relazione da trasmettere al RPCT che attesti la corretta applicazione delle misure previste dal PTPCT, lo stato di attuazione del Piano stesso e le azioni realizzate per eliminare le anomalie eventualmente riscontrate nella struttura di riferimento, fornendo altresì al RPCT tutti gli elementi utili per la redazione della relazione finale sull'attività svolta;
- provvedono al monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali, nonché alla tempestiva eliminazione delle anomalie;
- propongono il personale da inserire nei programmi annuali di formazione;
- danno immediata applicazione ad azioni correttive laddove riscontrino mancanze e/o difformità nell'attuazione del PTPCT, dandone tempestiva comunicazione al RPCT;
- adottano misure che garantiscano il rispetto delle norme del Codice di Comportamento dei dipendenti, verificando le ipotesi di violazione.

Il PNA 2019/21 precisa ulteriormente che i Responsabili devono:

- valorizzare la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione in sede di formulazione degli obiettivi delle proprie unità organizzative;
- partecipare attivamente al processo di gestione del rischio, coordinandosi opportunamente con il RPCT, e fornendo i dati e le informazioni necessarie per realizzare l'analisi del contesto, la valutazione, il trattamento del rischio e il monitoraggio delle misure;
- curare lo sviluppo delle proprie competenze in materia di gestione del rischio di corruzione e promuovere la formazione in materia dei dipendenti assegnati ai propri uffici, nonché la diffusione di una cultura organizzativa basata sull'integrità;
- assumersi la responsabilità dell'attuazione delle misure di propria competenza programmate nel PTPCT, o in altre fonti, e operare in maniera tale da creare le condizioni che consentano l'efficace attuazione delle stesse da parte del loro personale;
- tener conto, in sede di valutazione delle performance, del reale contributo apportato dai dipendenti all'attuazione del processo di gestione del rischio e del loro grado di collaborazione con il RPCT.

Con riferimento in particolare alla trasparenza, i Responsabili di Settore, sono responsabili in merito all'individuazione, pubblicazione ed aggiornamento dei dati di rispettiva competenza al fine di garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare sul sito dell'Amministrazione Comunale, e in particolare nella Sezione Amministrazione Trasparente, nei termini stabiliti dalla legge.

L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'Amministrazione comunale ed è valutato ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato.

Al fine di essere opportunamente supportati nello svolgimento delle funzioni loro assegnate, detti Responsabili possono a loro volta nominare uno o più Referenti tra i dipendenti del Settore loro

assegnati con compiti di collaborazione e supporto nell'adempimento degli obblighi spettanti.

4. Personale dipendente

Tutti i dipendenti comunali, a qualsiasi titolo in servizio, devono partecipare attivamente al processo di gestione del rischio e alla attuazione delle misure contenute nel PTPCT.

In caso di conflitto di interessi e/o di incompatibilità anche potenziale, è fatto obbligo ai dipendenti responsabili di procedimento e/o competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale di astenersi, ai sensi dell'art. 6 bis legge n. 241/1990, segnalando tempestivamente al proprio Responsabile la situazione di conflitto.

Ogni dipendente che esercita attività a rischio corruzione relaziona al proprio responsabile in merito a qualsiasi anomalia accertata ed è tenuto a partecipare alla formazione proposta e organizzata dal RPCT in materia di anticorruzione e trasparenza.

5. Nucleo di Valutazione

Il Nucleo di Valutazione riveste un ruolo importante nel coordinamento tra sistema di gestione della performance e le misure di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Le funzioni loro affidate in materia di prevenzione della corruzione dal D.Lgs. 33/2013 sono state rafforzate dalle modifiche che il D.Lgs. 97/2016 ha apportato alla L. 190/2012. La nuova disciplina, improntata su una logica di coordinamento e maggiore comunicazione, prevede un più ampio coinvolgimento del Nucleo chiamato a rafforzare il raccordo tra misure anticorruzione e misure di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e della performance dei funzionari pubblici.

Ad oggi, infatti, il Nucleo di Valutazione:

- è coinvolto nel processo di gestione del rischio e verifica la corretta applicazione del PTPCT, anche ai fini della valutazione della performance individuale dei Responsabili di Settore;

- è tenuto altresì a vigilare sulla corretta applicazione del Codice di Comportamento adottato nell'Ente, chiaramente, di quello Approvato con D.P.R. 16.4.2013 n. 62 a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165;

- svolge compiti connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa sulla base di quanto previsto dagli artt. 43 e 44 del D. Lgs. n. 33/2013.

Inoltre:

- verifica, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance, che il PTPCT sia coerente con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che, nella misurazione e valutazione delle performance, si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza, ove stabiliti;

- verifica i contenuti della relazione sui risultati dell'attività svolta dal RPCT in rapporto agli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza. A tal fine può chiedere al RPCT le informazioni e i documenti necessari per lo svolgimento del controllo e può effettuare audizioni di dipendenti;

- può riferire all'ANAC sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

5. LINEE di INTERVENTO

Il PTPCT va a sostanziare un programma di attività contenente l'indicazione delle aree di rischio, l'identificazione dei rischi, nonché l'individuazione delle misure concrete per la prevenzione e la repressione della corruzione e, più in generale, dell'illegalità all'interno dell'Ente e per l'attuazione del principio fondamentale della trasparenza, nel suo più ampio significato di *“accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni”*.

Scopo del PTPCT è quello di:

- perseguire efficacia ed efficienza dell'attività amministrativa;
- tutelare i diritti dei cittadini;
- promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa;
- favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Nel contesto del presente PTPCT, il concetto di “corruzione” preso a riferimento ha un’accezione assolutamente ampia ed è quindi comprensivo delle varie situazioni in cui, nello svolgimento 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 sono dunque sicuramente più ampie della fattispecie disciplinata dagli artt. 318, 319 e 319 ter del Codice Penale e sono tali da comprendere non solo l’intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II - Capo I 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 (la c.d. *maladministration*).

L’Ente è tenuto ad adeguare il PTPCT, oltre che annualmente nei termini di legge, anche nel corso della sua durata ed efficacia in relazione a:

- entrata in vigore di nuove norme di settore;
- stipulazione di Intese Istituzionali;
- adozione di linee-guida delle autorità competenti, di provvedimenti ministeriali e pronunce dell’ANAC;
- mutamenti organizzativi rilevanti della struttura;
- esito della consultazione e partecipazione con portatori di interessi sia all’interno sia all’esterno della struttura amministrativa.

Il Comune intende, inoltre, dare attuazione al principio generale di trasparenza di cui all’art. 1 del D.Lgs. n. 33/2013, come modificato dal D.lgs. n. 97/2016.

La trasparenza - nel rispetto comunque delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali - sostanzialmente concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza,

imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione.

Essa è condizione imprescindibile di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

Costituisce, altresì, livello essenziale delle prestazioni erogate dalle Amministrazioni Pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m, della Costituzione e pertanto deve essere garantita su tutto il territorio nazionale.

Le CRITICITA'

Con la Delibera n. 1074 del 21.11.2018, il Consiglio dell'Autorità ha approvato in via definitiva l'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione.

In esso viene, fra l'altro, pubblicato un monitoraggio fatto nel corso dello stesso 2018 dall'Università degli Studi "Tor Vergata", nell'interesse dell'ANAC, al fine di analizzare l'evoluzione della qualità dei Piani, anche rispetto alle criticità evidenziate nella precedente delibera ANAC n. 1208/2017, e di valutare, nel contempo, la *congruità di tali documenti programmatici*.

“L'analisi dei dati risultanti dal monitoraggio mostra un complessivo miglioramento del livello di qualità dei Piani nonostante permangano alcune criticità ed una disomogeneità tra i diversi comparti e tra le diverse amministrazioni. Infatti “ un evidente effetto apprendimento (tutte le amministrazioni esaminate hanno già adottato diverse versioni del PTCP) ha inciso positivamente sul miglioramento riscontrato. Tuttavia, i risultati mostrano che i miglioramenti sono più lenti laddove è maggiormente necessario porre in essere azioni che incidono su aspetti organizzativi. Si consideri, in tal senso, la mappatura dei processi delle aree specifiche (definite nel PNA 2013 “ulteriori”) che richiede un forte coinvolgimento della struttura organizzativa. Così l'analisi di questa dimensione ha evidenziato un risultato tendenzialmente stabile tra i Piani del triennio 2015-2017 e 2017-2019. Al contrario, laddove l'attività di impulso e di coordinamento del RPCT è più facilmente gestibile o, ancora, nelle attività in cui si sta lavorando da più tempo (es focus sulle aree a rischio definite “obbligatorie” del PNA 2013), si registrano i miglioramenti più significativi.

Appare evidente, dunque, che le difficoltà di dare attuazione a una norma relativamente complessa si scontrano con la capacità organizzativa delle amministrazioni. Ciò risulta uno dei principali fattori critici di successo.

In tal senso, dunque, la messa in atto del processo di gestione del rischio richiede l'acquisizione e la sperimentazione di competenze specifiche, un forte commitment da parte dell'organo di indirizzo, una migliore organizzazione, oltre alla partecipazione della struttura organizzativa e degli stakeholder esterni, anche al fine di ridurre l'autoreferenzialità delle amministrazioni. Occorre, dunque, uno sforzo

maggiore in termini di organizzazione e gestione di tali attività, elementi su cui, tuttavia, continuano a riscontrarsi delle carenze.”

Così lo studio elaborato per conto dell'ANAC.

In linea di massima, dunque, si confermano in ambito comunale le seguenti criticità:

a. Sul processo di approvazione

Il Piano per lo più, viene redatto in solitario dal Segretario Comunale, nella sua qualità di Responsabile della Prevenzione della Corruzione, e sottoposto agli organi politici, che continuano ad approvarlo in modo automatico, acritico, pensando che si tratti di un mero adempimento burocratico. Invece è necessario che gli organi politici si rendano conto dell'importanza del Piano e ne diventino attori principali e non secondari, facendone propria la filosofia, così da renderlo realmente uno strumento determinante per il perseguimento degli obiettivi strategici che si sono fissati. Diversamente il PTPC, pur se approvato, resterà mera enunciazione di principi, senza diventare un reale strumento operativo.

Ciò anche perché non vengono esplicitate in maniera inequivocabile le modalità di coinvolgimento degli organi di indirizzo politico amministrativo tramite il cosiddetto “doppio passaggio” secondo cui, in particolare per gli enti territoriali, è auspicata l'approvazione di un primo schema di PTPC avente carattere generale e, successivamente, del PTPC definitivo. Così, nell'iter procedurale finalizzato alla approvazione definitiva del Piano è opportuno rafforzare, dandone in esso conto, il coinvolgimento dell'organo di indirizzo, della struttura organizzativa e degli *stakeholder* esterni, anche indicando il numero di soggetti coinvolti e le modalità di coinvolgimento e di partecipazione nel processo di gestione del rischio.

Verso questo obiettivo, che non può e non deve essere solo formale con l'applicazione di una procedura aggravata, ma soprattutto sostanziale, anche questo Comune deve essere proteso.

b. Sul ruolo del Responsabile per la Prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)

E' possibile sottolineare un buon livello di recepimento della normativa, almeno per quanto concerne il profilo della coincidenza della figura del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione con il Responsabile della Trasparenza, anche se risultano mediamente bassi i casi in cui è specificata l'attribuzione di un supporto conoscitivo e operativo a tale figura o di una necessaria struttura di supporto.

Diventa auspicabile quindi che l'Ente individui nell'ambito della propria organizzazione una struttura, ancorché minima, che sia di supporto al RPCT individuato e che nei PTPC vengano meglio precisati quali soggetti coadiuvano il RPCT stesso nella predisposizione e attuazione della strategia di prevenzione della corruzione all'interno dell'organizzazione, con i relativi compiti e responsabilità.

E' utile qui citare la prima consultazione della Funzione Pubblica lanciata nel marzo del 2020 e condotta integralmente sulla piattaforma ParteciPa (www.partecipa.gov.it), lo strumento telematico lanciato dall'allora ministro della P.A. Fabiana Dadone. I questionari si sono rivolti ai diversi *stakeholder*, ma si sono concentrati in particolare sui Responsabili trasparenza e anticorruzione. Dai risultati emerge come scarse o nulle siano state le richieste di abolizione delle norme, ritenendo gli obiettivi tentati dalle regole generalmente condivisibili. Maggiori le richieste di ripensamento – sull'accesso civico, sugli obblighi di pubblicità per es. - soprattutto nel nome di una semplificazione chiamata a sciogliere l'intreccio di procedure e interpretazioni che circondano quasi ogni aspetto di questa materia.

“Il risultato complessivo è che gli stessi responsabili anticorruzione si sentono schiacciati da obblighi e responsabilità, ma privi dei poteri di tradurre davvero in pratica il senso profondo dell'anticorruzione: che quindi rimane carta, tradotta in migliaia di documenti amministrativi, senza incidere sulla vita vera delle PA”

(Il Sole 24 Ore on line – Attualità – “Pa, l'anticorruzione non funziona e a dirlo sono i responsabili anticorruzione” di Gianni Trovati, 20 marzo 2020).

c. Sul sistema di monitoraggio

Spesso nel PCTC non viene implementato un sistema di monitoraggio e, se esistente, non ne viene esplicitata l'esistenza.

Tenuto conto del fatto che un sistema di monitoraggio influisce sull'efficacia complessiva dei Piani, peraltro in maniera direttamente proporzionale alla sua efficacia, e che quindi una sua previsione sarebbe imprescindibile, si sottolinea l'importanza che all'interno del PTCP vengano esplicitate in maniera chiara e strutturata le modalità di attuazione, dando altresì conto delle risultanze dei precedenti monitoraggi, utili nella fase di programmazione della strategia di prevenzione della corruzione.

d. Sul coordinamento con gli strumenti di programmazione

Un dato ancora non del tutto soddisfacente in termini di sostanzialità si riscontra nelle difficoltà di coordinamento tra i diversi strumenti di programmazione. In particolare tra il Piano approvato e il Piano della performance. Nella maggior parte dei casi infatti vi è solo un generico richiamo alla necessità del collegamento tra prevenzione della corruzione e performance.

e. Sull'analisi del contesto esterno

Nella maggior parte dei Piani comunali l'analisi del contesto esterno è stata inadeguata o addirittura inesistente. L'ANAC punta molto su questo aspetto, in quanto, se la corruzione consiste nell'accordo con un soggetto esterno per deviare l'azione amministrativa, è necessario sapere quali siano le pressioni che possono arrivare dall'esterno per poter programmare le giuste e necessarie misure di contrasto.

Risulta allora evidente la necessità di migliorare la capacità delle amministrazioni di saper leggere e interpretare le dinamiche socio-territoriali in funzione del rischio corruttivo cui possono essere esposte, particolarmente alto nella zona territoriale di riferimento di questo Comune, e di tenerne conto nella redazione del Piano.

Invece la maggior parte delle amministrazioni ha realizzato l'analisi del contesto esterno utilizzando fonti ufficiali (Prefettura, ISTAT, statistiche giudiziarie ecc.) acquisendo, in genere, dati poco significativi o comunque assolutamente insufficienti. Comunque, le informazioni acquisite non risultano utilizzate per illustrare l'impatto di tali variabili sul rischio corruzione.

f. Sulla mappatura dei processi

La mappatura dei processi, pur presentandosi più completa che nel passato, risulta tendenzialmente non adeguata e sicuramente non sufficiente. Spesso, ma neanche sempre, è presente l'analisi dei processi delle cd. "aree obbligatorie"; a volte, ma solo a volte, anche quella delle aree a rischio cosiddette "generali" come individuate nel PNA 2015 (incarichi e nomine, gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio, controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni, affari legali e contenzioso).

Tuttavia la mappatura dei processi viene intesa come una mera elencazione, non venendo corredata da una descrizione delle fasi e/o delle attività e dei responsabili.

Anche verso il superamento di tale limite deve propendere l'attività di questo Comune, non solo per dare piena attuazione al PTCP ma per dare organicità e certezza alla propria azione amministrativa

g. L'analisi e la valutazione del rischio

Il più delle volte nei Piani comunali, pur provvedendosi alla individuazione degli eventi rischiosi, non ne vengono individuate le cause né i rimedi.

La maggior parte delle amministrazioni si limita ad effettuare la valutazione dell'esposizione al rischio dei processi utilizzando la metodologia definita nel PNA 2013, con evidenti difficoltà nel ricercare soluzioni meglio rispondenti alle loro peculiarità e necessità e, quindi, per la creazione di strumenti di valutazione coerenti con le caratteristiche distintive dell'organizzazione che si appresta a realizzare l'analisi.

h. Sul trattamento del rischio

Un numero sensibilmente elevato di enti ha identificato e programmato, seppur con livelli di dettaglio diversificati, l'attuazione delle misure che il PNA 2013 definiva "obbligatorie" (90% per il Codice di Comportamento).

Tuttavia la programmazione delle misure generali è per lo più generica e ricopiata pari pari, senza alcun apporto critico, da altre esperienze non sempre adeguate al proprio livello e alla propria maturità organizzativa. Le misure specifiche poi sono per lo più assenti oppure limitate ad una mera elencazione. Spesso non

vengono indicati tempi, responsabili, indicatori di monitoraggio e valori attesi.

i. Sulla sezione dedicata alla trasparenza

La normativa dispone di unificare in un solo strumento programmatico sia il PTPC che il Programma triennale della trasparenza e dell'integrità (PTTI).

Pur soddisfacendosi tale obbligo, non sempre nella sezione sulla trasparenza sono precisati gli obblighi di pubblicazione, i tempi e i responsabili della pubblicazione; a volte le informazioni sono riportate in maniera del tutto generica o, più facilmente, non sono riportate affatto.

Per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza, è necessario allora che la sezione contenga soluzioni organizzative idonee ad assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione e identifichi chiaramente i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati e dei documenti.

ANALISI del CONTESTO ESTERNO

L'analisi del contesto esterno ha come obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'ente opera possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno, con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio.

Di questa analisi si occupa in particolar modo l'aggiornamento 2015 al PNA, approvato con la deliberazione ANAC n. 12 del 28.10.2015

Al fine così di avere piena consapevolezza del contesto nel quale questo Comune è chiamato ad operare, occorre partire dalla Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo luglio 2017 – giugno 2018, presentata dalla Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNA) il 31 luglio 2019.

L'ottavo capitolo in particolare della Relazione tratta i poli di interesse della Direzione Nazionale Antimafia, tra cui quello della corruzione, che qui rileva, tematica indipendente ma strettamente e sempre più interconnessa con le attività della criminalità organizzata nel nostro Paese.

La DNA ribadisce un concetto emerso più volte negli ultimi anni: *le mafie ricorrono meno alla violenza e puntano maggiormente a creare una rete, un sistema corruttivo-collusivo che diventa così un fattore strategico per l'espansione mafiosa.*

“Le intimidazioni, l'aggressione, le lesioni, l'omicidio vengono attuati soltanto quando risultano indispensabili per realizzare gli scopi dell'associazione, nella consapevolezza che, in una società evoluta, l'utilizzo sistematico della violenza finisce per elevare il livello di attenzione delle istituzioni, con conseguente danno per l'operatività delle stesse organizzazioni criminali. Come osservato dalla Cassazione è in atto una sorta di mutazione genetica delle associazioni mafiose che tendono a vivere sott'acqua, cioè mimetizzandosi nel momento stesso in cui si infiltrano nei gangli dell'economia produttiva e finanziaria e negli appalti e servizi pubblici. Insomma, la corruzione è ormai uno dei fattori strategici per l'espansione mafiosa”.

Tale espansione si consolida attraverso il “condizionamento degli amministratori locali e/o la corruzione di funzionari locali, che diventano così le pedine di un gioco criminale finalizzato ad incrementare ed estendere il potere mafioso”.

Tale strategia si evidenzia nell'alto numero di Amministrazioni locali sciolte per infiltrazione mafiose negli ultimi anni, generalmente in Italia ma particolarmente in Calabria. I legami criminali tra consorterie mafiose e pezzi della macchina amministrativa e politica dei governi locali provocano, inevitabilmente, l'inquinamento delle procedure di affidamento pubblico.

Com'è noto, la presenza della mafia nell'economia legale si palesa nel settore degli appalti di opere pubbliche (fornitura, produzione e distribuzione degli inerti, edilizia, cantieri stradali, ciclo del cemento) e si estende in altri settori quali lo smaltimento dei rifiuti, la ristorazione, la gestione di hotel e villaggi turistici, il gioco d'azzardo, il comparto della sanità, il sistema dell'accoglienza agli immigrati.

“A fronte di una persistente e grave congiuntura economica quale quella che il nostro paese da tempo sta affrontando, e che non accenna a ridimensionarsi, la gestione (diretta o indiretta) di un'impresa affidataria di commesse pubbliche, come pure il controllo di una società partecipata da un ente territoriale, o la presenza in un consorzio pubblico, hanno importanti ricadute sul tessuto sociale. Si tratta di situazioni che consentono di affidare subcontratti, di offrire posti di lavoro, di gestire i contratti di nolo e di fornitura, e dunque di fidelizzare all'organizzazione mafiosa un numero rilevante di persone. E proprio attraverso tale fidelizzazione le mafie riescono poi ad orientare vaste aree della popolazione nell'esercizio del diritto di voto, e dunque a far eleggere amministratori che subiranno il condizionamento mafioso e che pertanto conferiranno nuovi appalti, così chiudendo il cerchio in un sistema di illegalità che si autoalimenta”.

“Le modalità concrete con cui, attraverso tali accordi corruttivi, vengono pilotate le gare di appalto sono davvero varie, anche se, di fatto, l'appoggio compiacente di funzionari pubblici ha ridotto la necessità di ricorrere a tecniche di manipolazione delle gare particolarmente sofisticate”.

Tra quelle più frequentemente utilizzate si possono citare:

1. i capitolati redatti inserendo specifiche caratteristiche possedute soltanto dall'impresa che si intende favorire;
2. la formazione pilotata delle commissioni aggiudicatrici;
3. le offerte concordate tra le ditte che partecipano alla gara;
4. i cartelli di imprese basati su un accordo di desistenza, deliberatamente orientato a favorire l'aggiudicazione, a rotazione, nei confronti di una di esse;
5. l'adozione sistematica di procedure di rinnovo, o anche di procedure negoziate, creandone artatamente i presupposti come, ad esempio, l'urgenza;

6. le varianti in corso d'opera attraverso le quali si rendono remunerative offerte che, in sede di aggiudicazione, erano state affidate grazie ai forti ribassi praticati.

“Le imprese infiltrate dalla mafia hanno privilegiato gli appalti banditi dal circuito delle autonomie comunali e regionali. La concentrazione del fenomeno negli affidamenti gestiti dagli enti territoriali risponde a varie motivazioni:

- sovente la mafia gioca di anticipo, favorendo o determinando l'elezione, nei consigli comunali e regionali, di soggetti ritenuti in grado di acquisire posizioni di rilievo nell'amministrazione, così da poter poi chiedere il conto – una volta eletti – in termini di affidamenti, autorizzazioni edilizie, forniture ed altri vantaggi. Le analisi più recenti consentono di affermare che più che puntare su un candidato da appoggiare tramite il tradizionale voto di scambio, la mafia persegue, in non pochi casi, l'elezione di rappresentanti direttamente espressi dagli ambiti criminali.

- nei contesti storicamente controllati dalle famiglie mafiose, nel corso del tempo è stata favorita l'assunzione, nei posti chiave degli apparati comunali, di soggetti contigui alle consorterie criminali, in grado di manovrare abilmente le leve della macchina amministrativa con la finalità di condizionare il sistema di aggiudicazione.

- le procedure relative agli affidamenti gestiti da amministrazioni locali, non sono presidiate dalle cautele e dai sistemi di controllo predisposti per le opere di rilievo nazionale, cosicché la loro forzatura risulta più semplice.

- in un periodo caratterizzato da un imponente debito pubblico, da risorse pubbliche molto limitate, sono ben poche le opere pubbliche a livello nazionale finanziate e destinate alla realizzazione, cosicché la maggior parte degli appalti è bandita, necessariamente, dagli Enti locali. Essi sono pertanto divenuti il più rilevante centro di imputazione della spesa pubblica, e proprio per questo sono il contesto in cui le organizzazioni mafiose trovano conveniente operare.”

L'analisi appena fatta, ancorché con valenza nazionale, è tanto più importante in un territorio come il nostro, quello dell'alto tirreno cosentino, caratterizzato dalla presenza di storiche famiglie mafiose, di criminalità organizzata e da infiltrazioni di stampo mafioso. Quasi quotidianamente infatti, si assiste e/o si sente di indagini fatte dalle varie Procure della Repubblica o dalla Direzione Distrettuale Antimafia (DDA) di Catanzaro nelle quali sono coinvolti amministratori di enti locali, funzionari comunali e consorterie mafiose e 'ndraghetiste. La 'ndrangheta in provincia di Cosenza è un fenomeno che nasce negli anni settanta con il riconoscimento della

"locale bastarda" da parte delle famiglie storiche calabresi. La sua presenza nel territorio cosentino viene riconosciuta per la prima volta dal giudice Elvira Tamburelli nel 1997 durante il processo "Garden" e confermata definitivamente dalla corte di cassazione il 3 luglio 2000. Da allora in poi è stato un crescendo di indagini, di arresti. Il dato è sicuramente rilevante ai fini della gestione del rischio di corruzione, perché gli studi sulla criminalità organizzata hanno da tempo evidenziato come la corruzione sia proprio uno dei tradizionali strumenti di azione delle organizzazioni criminali nell'ambito delle pubbliche amministrazioni.

ANALISI del CONTESTO INTERNO

Nell'analisi del contesto interno si deve far necessariamente riferimento agli aspetti dell'organizzazione aziendale che possono influenzare il rischio corruzione.

Devono a riguardo essere evidenziati sia il sistema delle responsabilità che il livello di complessità dell'ente e in particolare:

- organi di indirizzo, struttura organizzativa, ruoli e responsabilità;
- politiche, obiettivi, e strategie;
- risorse, conoscenze, sistemi e tecnologie;
- quantità e qualità del personale dipendente;
- cultura organizzativa, con particolare riferimento alla cultura dell'etica;
- sistemi e flussi informativi, processi decisionali (sia formali sia informali);
- relazioni interne ed esterne.

Per una descrizione dettagliata resta ancora pienamente valida la consultazione dell'allegato 6 al PNA 2013, contenente le indicazioni di UNI ISO 31000:2010 Gestione del rischio – Principi e linee guida.

Qui si può seguire il percorso di analisi di seguito tracciato.

A. Aree di rischio obbligatorie

In primo luogo devono essere analizzate le cd. "aree di rischio obbligatorie", che sono 4 :

1. Area relativa alla acquisizione e progressione del personale

Procedimenti a rischio, ad es. :

- reclutamento del personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale,
- progressioni di carriera sia orizzontale che verticale, accordate illegittimamente allo scopo di agevolare dipendenti/candidati particolari;
- conferimento di incarichi di collaborazione sia in applicazione dell'art. 7 del D. Lgs n. 165/2001 e ss.mm.ii. che ex artt. 90 e 110 del D. Lgs. n. 267/2000 e ss.mm.ii. con motivazioni generiche e tautologiche circa la sussistenza dei presupposti di legge allo scopo di agevolare soggetti particolari;
- previsioni di requisiti di accesso "personalizzati" e insufficienza di meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire allo scopo di reclutare candidati particolari;
- abuso nei processi di stabilizzazione finalizzato al reclutamento di candidati particolari;
- irregolare composizione della commissione di concorso e d'esami, finalizzata al reclutamento di candidati particolari;
- inosservanza delle regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità della selezione, quali, a titolo esemplificativo, la cogenza della regola dell'anonimato nel caso di prova scritta e la predeterminazione dei criteri di valutazione delle prove allo scopo di reclutare candidati particolari;
 - processi di mobilità, anche interna, non nominativa del personale in ambito locale.

2. Area inerente l'affidamento di lavori, servizi e forniture

Particolare attenzione deve essere prestata sui procedimenti a rischio, ad es. a riguardo di/della :

- definizione dell'oggetto dell'affidamento; individuazione dello strumento per l'affidamento; definizione dei requisiti di qualificazione e di aggiudicazione; valutazione delle offerte; verifica dell'eventuale anomalia delle offerte; procedure negoziate e affidamenti diretti; revoca del bando; varianti in corso di esecuzione del contratto; subappalti; utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto;

- accordi collusivi tra le imprese partecipanti a una gara volti a manipolarne gli esiti, utilizzando il meccanismo del subappalto come modalità per distribuire i vantaggi dell'accordo a tutti i partecipanti allo stesso;
- definizione dei requisiti di accesso alla gara e, in particolare, dei requisiti tecnico-economici dei concorrenti al fine di favorire un'impresa (es.: clausole dei bandi che stabiliscono requisiti di qualificazione);
- uso distorto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire un'impresa;
- utilizzo della procedura negoziata al di fuori dei casi previsti dalla legge e conseguente abuso dell'affidamento diretto, reso possibile dalla parcellizzazione degli importi a base d'asta o da ordinanze contingibili e urgenti prive delle necessarie motivazioni;
- ammissione di varianti in corso di esecuzione del contratto per consentire all'appaltatore di recuperare la percentuale di ribasso effettuato in sede di gara o di conseguire *extra* guadagni;
- abuso del provvedimento di revoca del bando al fine di bloccare una gara il cui risultato si sia rivelato diverso da quello atteso o di concedere un indennizzo all'aggiudicatario;
- elusione delle regole di affidamento degli appalti, mediante l'improprio utilizzo del modello procedurale dell'affidamento delle concessioni al fine di agevolare un particolare soggetto.

3. Area dei provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

Si fa qui riferimento in particolare ai provvedimenti amministrativi, sia vincolati che discrezionali, comportanti

- abuso nell'adozione di provvedimenti aventi ad oggetto condizioni di accesso a servizi pubblici al fine di agevolare particolari soggetti (es. inserimento in cima ad una lista di attesa);
- abuso nel rilascio di autorizzazioni in ambiti in cui il pubblico ufficio ha funzioni esclusive o preminenti di controllo al fine di agevolare determinati soggetti (es. controlli finalizzati all'accertamento del possesso di requisiti per apertura di esercizi commerciali).

4. Area dei provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

Sono direttamente interessati i provvedimenti amministrativi, sia vincolati che discrezionali, comportanti

- riconoscimento indebito di indennità di disoccupazione a cittadini non in possesso dei requisiti di legge al fine di agevolare determinati soggetti;
- riconoscimento indebito dell'esenzione dal pagamento di *ticket*, tariffe, tasse e imposte al fine di agevolare determinati soggetti, altrimenti non aventi diritto;
- uso di falsa documentazione per agevolare taluni soggetti nell'accesso a fondi, soprattutto comunitari;
- rilascio di concessioni edilizie con pagamento di contributi inferiori al dovuto al fine di agevolare determinati soggetti.

Si deve tenere presente che nel PNA 2016, per gli Enti locali vengono individuate come aree di rischio specifico lo smaltimento dei rifiuti e la pianificazione urbanistica. Pertanto vengono individuate come aree di rischio specifico le seguenti :

B. Aree di rischio specifico

A riguardo si individuano le seguenti:

- smaltimento dei rifiuti;
- gestione impianti di depurazione delle acque;
- pianificazione urbanistica;
- gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- incarichi e nomine;
- affari legali e contenzioso.

C. La dotazione organica

L'Analisi del Contesto Interno non può poi prescindere dalla strutturazione organizzativa che il Comune si è data. Quella ad oggi vigente (c.d. macrostruttura) è stata approvata con deliberazione della Giunta Comunale n. 84 del 27 dicembre 2018, ed è articolata per come segue:

SETTORE 1 - SERVIZI AMMINISTRATIVI

Funzioni	Processi
AFFARI GENERALI	Affari generali
	Protocollo - Albo pretorio e messi notificatori
	Archivio storico e corrente
	Sistema Informativo e Informatico
	Centralino e custodia
	Sito internet istituzionale e relativi servizi
RISORSE UMANE	Gestione giuridica del personale dipendente e assimilato
	Acquisizione risorse umane e lavoro flessibile
	Dotazione organica, fabbisogno di personale e relativa spesa
	Adempimenti on line in materia di personale dell'ente
	Trattamento economico e pensionistico (TFS/TFR)
	Gestione fiscale e previdenziale delle retribuzioni personale dipendente, assimilato e amministratori
	Relazioni sindacali e fondi incentivazione
	Mobilità interna ed esterna del personale
	Formazione del personale
	Adempimenti legge 68/99
	Supporto tecnico al Nucleo di Valutazione
	Ufficio procedimenti disciplinari

	Servizi di refezione scolastica e trasporto scolastico
	Asili nido – scuola dell’infanzia e primaria
	Istruzione secondaria di primo grado
	Programmazione e pianificazione rete scolastica
	Sostegno educativo assistenziale ai disabili nell’ambito scolastico
	Progetti educativi e politiche giovanili
	Diritto allo studio
	Gestione autoparco comunale (ivi inclusa manutenzione ordinaria e straordinaria dei mezzi ed autovetture)
	Gestione biblioteca comunale
SERVIZI SOCIALI	Servizio civile
	Sostegno al Volontariato
	Erogazione di servizi alla persona
	Politiche sociali attive - pari opportunità
	Misure di sostegno a favore e a tutela di interventi assistenza in favore dell’infanzia, dei minori, degli anziani, degli svantaggiati e degli immigrati
	Interventi per l’inclusione sociale e immigrazione
	Valorizzazione strutture e spazi culturali
	Organizzazione e promozione eventi e spettacoli
	Promozione dello sport
	Turismo e marketing territoriale
	Acquisti e forniture di beni e servizi di competenza del settore.
	CULTURA SPORT TURISMO E MARKETING TERRITORIALE
SERVIZI DEMOGRAFICI	Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente e statistiche demografiche ed AIRE
	Adempimenti e redazione atti di Stato civile
	Gestione registri certificazioni
	Rilascio carte d’identità
	Passaggi di proprietà di beni mobili registrati
	Leva Militare
	Liste elettorali e gestione consultazioni elettorali

	Aggiornamento annuale albo scrutatori e presidenti ed aggiornamento giudici popolari
	Censimento permanente della popolazione
	Numerazione civica e toponomastica
SUAP	Commercio fisso, commercio ambulante, mercati e fiere
	Pubblici esercizi
	Artigianato e produzioni locali, agricoltura
	Sportello Unico Attività Produttive
	Autorizzazioni NCC
	Caccia e pesca. Tesserini funghi
COMUNICAZIONE PUBBLICA	Promozione immagine dell'Ente
	Comunicazione istituzionale
	Cerimoniale e pubbliche relazioni
	URP

SETTORE 2 – SERVIZI TECNICI E MANUTENTIVI

Funzioni	Processi
LAVORI PUBBLICI	Progettazione e realizzazione opere pubbliche non incluse nel piano triennale a annuale delle opere pubbliche
	Abbattimento barriere architettoniche
	Edilizia pubblica scolastica e sportiva
	Impianti di telecomunicazione, impianti elettrici
	Procedure per lavori urgenti e di somma urgenza
	Manutenzione stradale
	Rischio idraulico
	Pubblica illuminazione
	Parcheggi privati e pubblici
	Controllo attuazione opere Enti esterni
	Attuazione Piano triennale e annuale delle opere pubbliche (<i>in caso di mancata attivazione dell'Unità di progetto</i>)
	Valutazione rischio sismico
	Pronto intervento e reperibilità

	Gestione procedure ad evidenza pubblica per l'aggiudicazione di lavori, forniture e servizi
	Servizi cimiteriali ed edilizia cimiteriale
	Espropriazioni per pubblica utilità
MANUTENZIONI	Manutenzioni ordinarie e straordinarie immobili e infrastrutture comunali
	Rete idrica e rete fognaria
	Acquisizione di beni e servizi nelle materie di competenza del settore.

SETTORE 3 – SERVIZIO FINANZIARIO E CONTABILE

Funzioni	Processi
BILANCIO – CONTABILITA’ PROVVEDITORATO ED ECONOMATO	Sistema dei Bilanci
	Programmazione, Rendicontazioni e certificazioni
	Gestione entrate
	Contabilità armonizzata
	Equilibri di bilancio ed analisi degli scostamenti
	Gestione spesa
	Gestione mutui contratti dall’Ente
	Rapporti con la Corte dei Conti, Ministero dell’Interno e MEF-RGS
	Gestione della Tesoreria comunale
	Contabilità economica e patrimoniale
	Interventi sostitutivi
	Budget economico, patrimoniale e finanziario di esercizio
	Pignoramenti di somme di denaro di concerto con l’ufficio legale
	Acquisti e forniture di beni e servizi di competenza del settore
	Supporto al Controllo di gestione
	Servizio economale
	Supporto revisore dei conti
	Provveditorato, magazzini, beni mobili
	Gestione entrate tributarie di competenza
	Gestione ruoli di riscossione ordinaria e coattiva
Gestione rapporti con i concessionari per la riscossione	

TRIBUTI	dei tributi comunali
	Contenzioso tributario (in collaborazione con l'avvocatura comunale con riferimento alle cause innanzi alla Magistratura ordinaria)
	Lotta all'evasione fiscale
	Contabilità fiscale
	Sistema informativo tributario
	Assicurazioni responsabilità civile amministratori e dipendenti – assicurazione beni immobili e mobili
	INVENTARIO

SETTORE 4 – SERVIZI DI VIGILANZA

Funzioni	Processi
POLIZIA MUNICIPALE	Controllo e presidio del territorio
	Polizia giudiziaria, commerciale e tributaria
	Polizia edilizia e contrasto al degrado urbano, polizia ambientale
	Segnaletica stradale, Infortunistica stradale e pronto intervento
	Esecuzione trattamenti sanitari obbligatori
	Controlli sulle concessioni TOSAP
	Riscossione dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie CdS
	Acquisti e forniture di beni e servizi di competenza del settore
	Oggetti smarriti
	Controllo e Prevenzione del randagismo

SETTORE 5 – URBANISTICA E TUTELA DEL TERRITORIO

Funzioni	Processi
URBANISTICA	Piano strutturale
	Regolamento urbanistico
	Piani attuativi di edilizia pubblica e privata
	Tutela edifici ed aree di rilevante valore artistico, storico, ambientale e paesaggistico
	Riqualficazione aree urbane
	Rilascio titoli abilitativi edilizi
	Impiantistica pubblicitaria
	Gestione ed attuazione Piano di Protezione Civile
	S.U.E.
	Abusi e condoni
	Toponomastica (in collaborazione con i servizi demografici)
	Acquisti e forniture di beni e servizi di competenza del settore
	Sicurezza, salubrità, qualità luoghi di lavoro, compiti afferenti alla figura del datore di lavoro ex D. Lgs. 81/2008 - Datore di lavoro
Politiche della casa - rapporti con l'ATERP	
Interventi a sostegno delle esigenze abitative: Concessione contributi per il sostegno alle locazioni di abitazioni	
AMBIENTE	Autorizzazioni paesaggistiche, gestione vincolo idrogeologico e relative sanzioni
	Tutela ambientale
	Igiene urbana
	Bonifiche siti inquinati
	Inquinamento atmosferico, elettromagnetico e acustico
	Depurazione civile e industriale
	Trasporti, mobilità e piste ciclabili
PATRIMONIO	Atti immobiliari
	Assicurazioni
	Fitti attivi e passivi
	Accatastamenti, frazionamenti, stime e valutazione immobili. Demanio, usi civici, enfiteusi.
	Comodati e concessioni

Nell'ambito della citata macrostruttura, con la stessa deliberazione di Giunta, risulta altresì costituita la seguente

UNITA' DI PROGETTO (1)

Unità di progetto	Processi
PROGETTAZIONE ED ATTUAZIONE PIANO TRIENNALE ED ANNUALE OPERE PUBBLICHE	Pianificazione, redazione e attuazione del programma triennale delle opere pubbliche e dell'elenco annuale opere pubbliche; progettazione e coordinamento degli interventi previsti
	Aggiornamento e variazioni al piano annuale e triennale
	Rendicontazione agli Enti dei finanziamenti delle opere
	Acquisizione di beni e servizi nelle materie di competenza
	Rispetto dei tempi di esecuzione delle opere
	Rapporti con gli enti per autorizzazioni, pareri ecc. per l'attuazione del Piano

(1) *Le relative competenza, nelle more della sua implementazione, restano assegnate al Settore 2 – Servizi Tecnici e Manutentivi.*

D. Mappatura dei Processi

La stessa Analisi del Contesto Interno, oltre che sui dati generali sopra indicati, è basata sulla rilevazione ed analisi dei processi organizzativi, per come evidenziati nei prospetti di cui sopra. Il PNA prevede infatti che l'effettivo svolgimento della mappatura debba risultare nel PTPC.

La mappatura dei processi è un modo “razionale” di individuare e rappresentare tutte le attività dell'ente; in particolare consiste nella scomposizione di ogni processo nelle sue varie fasi, identificando, per ciascuna, gli elementi fondamentali. Per ciò stesso è indispensabile ai fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi.

L'accuratezza e l'eshaustività della mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione; pertanto l'obiettivo voluto dal PNA è che gli enti realizzino la mappatura di tutti i processi.

Essa può essere effettuata con diversi livelli di approfondimento. Dal livello di approfondimento scelto dipende la precisione e, soprattutto, la completezza con la quale è possibile identificare i punti più vulnerabili del processo e, dunque, i rischi di corruzione che insistono sull'ente: una mappatura superficiale può condurre a escludere dall'analisi e trattamento del rischio ambiti di attività che invece sarebbe opportuno (*rectius* necessario) includere.

La ricostruzione accurata della "mappa" dei processi organizzativi è un esercizio conoscitivo importante non solo per l'identificazione dei possibili ambiti di vulnerabilità dell'amministrazione rispetto alla corruzione, ma anche rispetto al miglioramento complessivo del funzionamento della macchina amministrativa.

Una buona mappatura dei processi fa emergere duplicazioni, ridondanze e nicchie di inefficienza e consente di apportare miglioramenti all'organizzazione comunale sotto il profilo della spesa (efficienza allocativa o finanziaria), della produttività (efficienza tecnica), della qualità dei servizi (dai processi ai procedimenti) e della *governance*.

Nel caso di specie state mappate solo alcune linee di attività tra quelle individuate a rischio corruzione, riservandosi di completare tutte le altre.

Nel PNA si sottolinea come il concetto di "processo" sia diverso da quello di procedimento amministrativo, in quanto non tutta l'attività di una pubblica amministrazione è riconducibile a procedimenti amministrativi. Cosicché il concetto di processo risulta essere sicuramente più ampio e flessibile di quello di procedimento amministrativo.

In ogni caso i due concetti non sono tra loro incompatibili: pertanto la rilevazione dei procedimenti amministrativi rappresenta certamente un buon punto di partenza per l'identificazione dei processi organizzativi.

Si ricorda che la ricognizione dei procedimenti e l'individuazione dei loro principali profili organizzativi, oltre ad essere stata esplicitamente prevista già dalla legge 241/90, è oggetto di specifici obblighi di trasparenza ai sensi del d.lgs. 33/2013 (art. 35).

Il PNA richiede che nella mappatura vengano evidenziati i seguenti elementi:

- individuazione delle responsabilità;
- individuazione delle strutture organizzative che vi intervengono;
- indicazione dell'origine del processo (*input*);
- indicazione del risultato atteso (*output*);
- indicazione delle fasi del processo;
- i tempi;
- i vincoli;
- le risorse;
- le interrelazioni tra i processi.

Si ritiene così che a riguardo debba essere attivato un gruppo di lavoro dedicato, composto da tutti i Responsabili, al fine di disporre il puntuale monitoraggio dei singoli procedimenti, anche alla luce della nuova strutturazione degli uffici in via di definitiva implementazione, e così armonizzare le schede e verificare le modifiche da apportare all'organizzazione dei processi per renderli più efficaci, trasparenti e immuni dal rischio corruzione.

Potranno essere tenute in debito conto le Linee Guida per la Prevenzione della Corruzione diramate da ANCI Lombardia nelle quali si suggerisce di utilizzare per la mappatura dei processi l'elenco indicato nella Prassi di Riferimento UNI/PDR 5:2013.

Vengono inoltre indicate due modalità di redazione della mappatura :

Prima modalità: Mappatura Tabellare.

L'attività si sostanzia nella compilazione di una tabella per ogni processo. Si tratta di una modalità più semplice, anche se meno efficace, e pertanto la sua applicazione può essere utile nella prima fase attuativa della mappatura.

Di seguito si fornisce un esempio di tabella

ELEMENTI	DESCRIZIONE
INPUT	In presenza di quale evento/situazione il processo viene avviato?
OUTPUT	Risultato o risultati attesi del processo?
Flusso del processo - Sequenza attività	Quali attività devono essere svolte, durante il processo (<i>NB: la descrizione deve essere il più dettagliata possibile</i>)?
Scelte/decisioni	Quali scelte o decisioni sono compiute nel corso del processo? (<i>elencarle tutte</i>)
Criteri di scelta	Quali criteri orientano le scelte effettuate nel processo? (<i>NB: alcuni criteri possono essere definiti dalla legge, altri dall'organizzazione, altri ancora dai soggetti coinvolti nel processo</i>)
Conseguenze delle scelte	Quali sono le conseguenze che derivano dalle scelte compiute nel processo?
Tempi	Sono state definite delle tempistiche, per l'esecuzione delle diverse attività del processo?
Vincoli	La gestione nel processo è discrezionale, oppure è vincolata? (<i>NB: in un processo, possono coesistere attività vincolate e attività discrezionali. Porre attenzione alle attività discrezionali e alla efficacia dei vincoli</i>)
Risorse	Quali e quante risorse (umane, strumentali, economiche) sono destinate all'esecuzione del processo?

Informazioni	Di quali informazioni si entra in possesso durante il processo?
Comunicazione	Durante il processo si comunica con soggetti esterni all'ente? Con quali soggetti?
Tracciabilità	Quali dati e informazioni sul processo sono registrati e conservati dopo la conclusione del processo?
Controlli	Quali controlli sono stati definiti sul processo?
Interrelazioni con altri processi	Il processo è collegato ad altri processi gestiti dall'Amministrazione

Seconda modalità: Mappatura Grafica dei processi con lo standard BPMN (Business Process Model and Notation).

Si tratta di una modalità più evoluta in cui i processi sono disegnati utilizzando *flow-chart*, cioè diagrammi di flusso. Verso tale sistema di mappatura si dovrà gradualmente propendere, pur nella consapevolezza delle reali difficoltà applicative nel locale contesto.

E. Trattamento del rischio

Una volta individuate le aree di rischio ed effettuata la mappatura dei procedimenti, si passa alla fase del trattamento del rischio, in cui si individuano i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi.

Il problema dei Piani è che finora sono state indicate astrattamente delle misure, che invece devono essere opportunamente progettate in base alle priorità rilevate e alle risorse a disposizione.

Si distinguono misure “obbligatorie” e misure “ulteriori”.

Le prime sono quelle la cui applicazione discende obbligatoriamente dalla legge; le seconde, invece, possono essere inserite a discrezione dell'amministrazione.

È necessario che ogni ente identifichi misure realmente congrue e utili rispetto ai rischi propri di ogni contesto. Le misure definite “obbligatorie” non hanno una maggiore importanza o efficacia rispetto a quelle “ulteriori”. L'efficacia di una misura dipende, infatti, dalla capacità di quest'ultima di incidere sulle cause degli eventi rischiosi ed è, quindi, una valutazione correlata all'analisi del rischio.

Altra distinzione è tra “misure generali” che incidono sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione intervenendo in materia trasversale sull'intera amministrazione e “misure specifiche” che incidono su problemi specifici individuati tramite l'analisi del rischio.

Le principali misure anticorruzione sono :

- trasparenza;
- formazione;
- controlli interni;
- codice di comportamento e promozione dell'etica ;
- rotazione, ove applicabile;
- regolamentazione delle procedure da adottare nei settori a rischio;
- semplificazione dell'organizzazione e riduzione dei livelli di decisione;

- semplificazione di processi/procedimenti;
- sensibilizzazione e partecipazione dei cittadini;
- procedure di segnalazione dei casi di corruzione e protezione di chi effettua la segnalazione (*whistleblowing*);
- disciplina del conflitto di interessi;
- regolazione dei rapporti con i “rappresentanti di interessi particolari” (*lobbies*).

L'identificazione della concreta misura di trattamento del rischio deve rispondere a tre requisiti:

1. *Efficacia* nella neutralizzazione delle cause del rischio. L'identificazione della misura di prevenzione discende dall'analisi delle cause dell'evento rischioso. Ad esempio: se l'analisi ha evidenziato che il rischio in un dato processo è favorito dalla carenza dei controlli, la misura di prevenzione potrà essere l'attivazione di una nuova procedura di controllo o il rafforzamento di quelle già presenti. Al contrario, se l'analisi del rischio avesse evidenziato che l'evento rischioso è favorito dal fatto che un determinato incarico è ricoperto per un tempo prolungato sempre dal medesimo soggetto, la rotazione potrebbe essere una misura certamente più efficace.
2. *Sostenibilità economica e organizzativa delle misure*. L'identificazione delle misure di prevenzione è strettamente correlata alla capacità di attuazione da parte dell'amministrazione; altrimenti il PTPC finirebbero per essere irrealistico e quindi restare inapplicato. Ferma restando l'obbligatorietà delle misure previste come tali dalla legge, l'eventuale impossibilità di attuarle va motivata, come nel caso, ad esempio dell'impossibilità di effettuare la rotazione dei dirigenti per la presenza di un unico dipendente con tale qualifica.
3. *Adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione*. L'identificazione delle misure di prevenzione non può essere un elemento indipendente dalle caratteristiche organizzative dell'amministrazione.

Le misure individuate devono essere adeguatamente programmate. Per ogni misura è opportuno siano chiaramente descritti almeno i seguenti elementi:

- *la tempistica*, con l'indicazione dei vari passaggi con cui l'amministrazione intende adottare la misura, anche per consentire un agevole monitoraggio da parte del RPC;
- *i responsabili*, in un'ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa; diversi uffici possono essere responsabili di una o più fasi di adozione delle misure;
- *gli indicatori di monitoraggio e i valori attesi*. Bisogna essere attenti ad individuare indicatori oggettivi e facili da misurare, per evitare che la valutazione dei risultati si traduca in una operazione soggettiva.

Le misure infine andranno coordinate con il Piano aziendale della Performance, per come già precisato, con il Codice di Comportamento del personale dipendente e con il Piano sulla "Trasparenza", quest'ultimo parte integrante del PTPC.

F. Principi per la Gestione del Rischio

Per far sì che la gestione del rischio sia efficace, un'organizzazione dovrebbe, a tutti i livelli, seguire i seguenti principi (tratti da UNI ISO 31000 2010) :

a. La gestione del rischio crea e protegge il valore.

La gestione del rischio contribuisce in maniera dimostrabile al raggiungimento degli obiettivi ed al miglioramento della prestazione, per esempio in termini di salute e sicurezza delle persone, *security*, rispetto dei requisiti cogenti, consenso presso l'opinione pubblica, protezione dell'ambiente, qualità del prodotto gestione dei progetti, efficienza nelle operazioni, *governance* e reputazione.

b. La gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi dell'organizzazione.

La gestione del rischio non è un'attività indipendente, separata dalle attività e dai processi principali dell'organizzazione. La gestione del rischio fa parte delle responsabilità della direzione ed è parte integrante di tutti i processi dell'organizzazione, inclusi la pianificazione strategica e tutti i processi di gestione dei progetti e del cambiamento.

c. La gestione del rischio è parte del processo decisionale.

La gestione del rischio aiuta i responsabili delle decisioni ad effettuare scelte consapevoli, determinare la scala di priorità delle azioni e distinguere tra linee di azione alternative.

d. La gestione del rischio tratta esplicitamente l'incertezza.

La gestione del rischio tiene conto esplicitamente dell'incertezza, della natura di tale incertezza e di come può essere affrontata.

e. La gestione del rischio è sistematica, strutturata e tempestiva.

Un approccio sistematico, tempestivo e strutturato alla gestione del rischio contribuisce all'efficienza ed a risultati coerenti, confrontabili ed affidabili.

f. La gestione del rischio si basa sulle migliori informazioni disponibili.

Gli elementi in ingresso al processo per gestire il rischio si basano su fonti di informazione quali dati storici, esperienza,

informazioni di ritorno dai portatori d'interesse, osservazioni, previsioni e parere di specialisti. Tuttavia, i responsabili delle decisioni dovrebbero informarsi, e tenerne conto, di qualsiasi limitazione dei dati o del modello utilizzati o delle possibilità di divergenza di opinione tra gli specialisti.

g. La gestione del rischio è “su misura”.

La gestione del rischio è in linea con il contesto esterno ed interno e con il profilo di rischio dell'organizzazione.

h. La gestione del rischio tiene conto dei fattori umani e culturali.

Nell'ambito della gestione del rischio individua capacità, percezioni e aspettative delle persone esterne ed interne che possono facilitare o impedire il raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione.

i. La gestione del rischio è trasparente e inclusiva.

Il coinvolgimento appropriato e tempestivo dei portatori d'interesse e, in particolare, dei responsabili delle decisioni, a tutti i livelli dell'organizzazione, assicura che la gestione del rischio rimanga pertinente ed aggiornata. Il coinvolgimento, inoltre, permette che i portatori d'interesse siano opportunamente rappresentati e che i loro punti di vista siano presi in considerazione nel definire i criteri di rischio.

j. La gestione del rischio è dinamica.

La gestione del rischio è sensibile e risponde al cambiamento continuamente. Ogni qual volta accadono eventi esterni ed interni, cambiano il contesto e la conoscenza, si attuano il monitoraggio ed il riesame, emergono nuovi rischi, alcuni rischi si modificano ed altri scompaiono.

k. La gestione del rischio favorisce il miglioramento continuo dell'organizzazione.

Le organizzazioni dovrebbero sviluppare ed attuare strategie per migliorare la maturità della propria gestione del rischio insieme a tutti gli altri aspetti della propria organizzazione.

Le Singole Misure

a. Formazione in tema di anticorruzione

Si tratta di una misura di carattere generale, da somministrare particolarmente ai dipendenti delle aree a rischio corruzione, ma più in generale a tutto il personale

Poiché la corruzione consiste nel mancato rispetto delle regole, è importante che, oltre alla formazione generica sulla normativa anticorruzione e sul codice di comportamento, si effettuino dei cicli di formazione specifici sulle regole da adottare nei procedimenti ritenuti maggiormente a rischio.

Relativamente a questa misura, nel Piano bisognerà indicare :

- Indicazione del collegamento tra formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione;
- Individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione;
- Individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione;
- Indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione;
- Indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione;
- Quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione.

Poiché la valutazione della congruità delle misure rispetto all'obiettivo di prevenire il rischio è fondamentale, la formazione, che è una comunque una misura obbligatoria, deve essere finalizzata non solo verso criteri di quantità delle persone in formazione, ma anche e soprattutto in modo qualitativo. I PTPC dovrebbero, quindi, definire percorsi e iniziative formative differenziate, per contenuti e livello di approfondimento, in relazione ai diversi ruoli che i dipendenti svolgono nell'ambito del sistema di prevenzione del rischio corruttivo

In particolare quindi la formazione deve essere strutturata su due livelli:

- *livello generale*: rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);

- *livello specifico*: rivolto al Responsabile della Prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai responsabili e funzionari addetti alle aree a rischio. Esso riguarda le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

I fabbisogni formativi sono individuati dal Responsabile della Prevenzione in raccordo con il responsabile della gestione delle risorse umane.

Nella scelta delle modalità per l'attuazione dei processi di formazione si debbono tener presenti le seguenti indicazioni:

- le iniziative di formazione devono tener conto dell'importante contributo che può essere dato dagli operatori interni all'amministrazione, inseriti come docenti nell'ambito di percorsi di aggiornamento e formativi *in house*;
- in occasione dell'inserimento dei dipendenti in nuovi settori lavorativi debbono essere programmate ed attuate forme di affiancamento, prevedendo per il personale esperto prossimo al collocamento in quiescenza un periodo di sei mesi di "tutoraggio";
- le amministrazioni debbono avviare apposite iniziative formative sui temi dell'etica e della legalità: tali iniziative debbono coinvolgere tutti i dipendenti ed i collaboratori a vario titolo dell'amministrazione, debbono riguardare il contenuto dei Codici di comportamento e il Codice disciplinare e devono basarsi prevalentemente sull'esame di casi concreti;
- debbono essere previste iniziative di formazione specialistiche per il responsabile della prevenzione, comprensive di tecniche di *risk management*, e per le figure a vario titolo coinvolte nel processo di prevenzione;

Bisognerà monitorare e verificare il livello di attuazione dei processi di formazione e la loro efficacia. Il monitoraggio potrà essere realizzato attraverso questionari destinati ai soggetti destinatari della formazione. Le domande riguarderanno le priorità di formazione e il grado di soddisfazione dei percorsi già avviati.

b. Codice di Comportamento

Tra le misure di prevenzione della corruzione il codice di comportamento riveste un ruolo molto importante, costituendo lo strumento atto a regolare le condotte dei funzionari e orientarle alla migliore cura dell'interesse pubblico.

A tal fine, l'art. 1, c. 44 della Legge 190/2012, riformulando l'art. 54 del D. Lgs. n. 165 del 2001 rubricato "Codice di comportamento", ha attuato una profonda revisione della preesistente disciplina dei codici di condotta. Tale disposizione prevede che:

- con un codice di comportamento nazionale dei dipendenti pubblici, definito dal Governo e approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, si assicurino *«la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico»*;
- ciascuna pubblica amministrazione definisca, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio Nucleo di Valutazione, un proprio codice di comportamento che integri e specifichi il codice di comportamento nazionale;
- la violazione dei doveri compresi nei codici di comportamento, ivi inclusi quelli relativi all'attuazione del PTPCT, abbia diretta rilevanza disciplinare;
- la vigilanza sull'applicazione dei codici sia affidata ai Dirigenti e alle strutture di controllo interno e agli uffici di disciplina che procedono ad una verifica annuale sullo stato di applicazione dei codici.

In attuazione dell'art. 54, c. 1, del D. Lgs. 165/2001, il Governo ha approvato il DPR n.62 del 16 aprile 2013, recante il «Codice di comportamento dei dipendenti pubblici». Esso individua un ventaglio molto ampio di principi di comportamento dei dipendenti di derivazione costituzionale nonché una serie di comportamenti negativi (vietati o stigmatizzati) e positivi (prescritti o sollecitati), tra cui, in particolare, quelli concernenti la prevenzione della corruzione e il rispetto degli obblighi di trasparenza.

Tale Codice nazionale rappresenta la base di riferimento per i codici che devono essere adottati dalle singole amministrazioni.

Esso si applica ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D. Lgs. n. 165/2001, il cui rapporto è disciplinato contrattualmente, ai sensi dell'art. 2, commi 2 e 3, del medesimo decreto.

Gli obblighi di condotta sono estesi anche a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi di indirizzo e ai componenti degli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi che realizzano opere in favore dell'amministrazione.

Il Codice di Comportamento del personale dipendente di questo Comune è stato approvato dall'organo esecutivo con specifica deliberazione, e, anche per il caso di specie, è stato consegnato ai dipendenti, affisso all'albo pretorio on line e pubblicato sulla sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale, ma non si è proceduto alla modifica dei contratti individuali in relazione alle norme del Codice.

Anche la fase di partecipazione prevista dalla legge è stata effettuata in modo superficiale, mediante la semplice pubblicazione sull'albo pretorio on line dello schema di regolamento e la sollecitazione di osservazioni in merito.

A riguardo, si dovrà:

- procedere all'adeguamento dei contratti individuali;
- effettuare delle specifiche iniziative di formazione, per rendere tutti i dipendenti edotti del contenuto del codice nonché dei meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento;
- disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti;
- elaborare direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento (inconferibilità e incompatibilità, anche in riferimento al D. Lgs. 39/2013);
- definire modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto;
- ripetere periodicamente la pubblicazione di avvisi che sollecitano osservazioni e integrazioni da parte dei cittadini (*stakeholders*).

Il Codice dovrà essere rivisto periodicamente al fine del suo aggiornamento costante anche rispetto alle nuove e diverse esigenze programmatiche e strutturali che il Comune tempo per tempo si dà.

Rispetto ad esso deve così essere affermato un approccio concreto che dovrà consentire al dipendente di comprendere con facilità il comportamento eticamente e giuridicamente adeguato nelle diverse situazioni critiche, individuando delle guide comportamentali per i vari casi, e fornendo i riferimenti ai soggetti interni all'amministrazione per un confronto nei casi di dubbio.

Nell'ambito del Codice si possono predisporre poi schemi tipo di incarico, contratto, bando,

- inserendo la condizione dell'osservanza del Codice di Comportamento per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i titolari di organo, per il personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'amministrazione,
- prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal Codice.

Il PTPC dovrà altresì verificare l'adeguatezza dell'organizzazione per lo svolgimento dei procedimenti disciplinari.

In particolare, si ritiene opportuno verificare la costituzione dell'U.P.D. e verificare che nel proprio regolamento sia ben chiaro quali sono le autorità competenti allo svolgimento del procedimento e all'irrogazione delle sanzioni disciplinari anche nei confronti dei responsabili. Nel caso in cui la situazione si presentasse incerta, l'amministrazione deve provvedere adottando i necessari atti di organizzazione.

c. Rotazione del personale dipendente

La rotazione del personale è una misura organizzativa preventiva; l'alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate.

In generale la rotazione rappresenta anche un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore.

In tale direzione va anche l'esperienza del settore privato dove, a fronte di un mondo del lavoro sempre più flessibile e di rapido cambiamento delle competenze richieste, il livello di professionalità si fonda non tanto o, non solo, sulle capacità acquisite e dimostrate, ma anche su quelle potenziali e future.

Il ricorso alla rotazione deve essere complementare con le altre misure di prevenzione della corruzione specie laddove possano presentarsi difficoltà applicative sul piano organizzativo.

Infatti è molto difficile applicarla, non solo per le difficoltà legate alla scarsità di personale, ma anche perché viene percepita dagli interessati come una misura emergenziale o con valenza punitiva.

Ciò nella consapevolezza comunque che in realtà organizzative e strutturali come quella di questo Comune, detta rotazione, ancorché parziale, è di difficile attuazione a causa della formazione professionale dei Responsabili di Settore in particolare.

L'importante è che, ove non sia possibile utilizzare la rotazione come misura di prevenzione contro la corruzione, le amministrazioni adottino altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi.

Nel caso di applicazione dei processi di rotazione, si dovrà in ogni caso tener conto di quanto di seguito precisato:

a. Inquadramento normativo: rotazione ordinaria e straordinaria

La rotazione del personale all'interno delle pubbliche amministrazioni nelle aree a più elevato rischio di corruzione è stata introdotta come misura di prevenzione della corruzione dall'art. 1, co. 5, lett. b) della l. 190/2012.

Questo tipo di rotazione, c.d. "ordinaria", è una delle misure organizzative generali a efficacia preventiva che può essere utilizzata nei confronti di coloro che operano in settori particolarmente esposti alla corruzione.

L'istituto della rotazione "straordinaria" era stato invece previsto dall'art. 16, co. 1, lett. 1 - quater dal d.lgs. 165/2001 come misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi. La norma citata prevede, infatti, la rotazione «*del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva*».

b.1. Vincoli soggettivi

Tra i vari ostacoli alla rotazione, ce ne sono alcuni di natura soggettiva, legati ad eventuali diritti individuali dei dipendenti interessati es. diritti sindacali, necessità di fruire di permessi di cui alla legge 104/1992.

b.2. Vincoli oggettivi

Le maggiori criticità nell'applicazione della rotazione sono però di natura oggettiva.

In particolare, bisogna evitare che la rotazione possa implicare il conferimento di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie per lo svolgimento del compito; in particolare in presenza di professionalità infungibili perché particolarmente tecniche.

Ciò è particolarmente evidente nei piccoli comuni, dove per lo più siamo in presenza di figure uniche

Tuttavia, anche laddove vi siano più figure tra cui sarebbe teoricamente possibile effettuare la rotazione, rimane sempre rilevante la valutazione delle attitudini e delle capacità professionali del singolo.

c. Rotazione e formazione

Alla rotazione va sempre affiancata una attività di formazione, per garantire che sia acquisita dai dipendenti la qualità delle competenze professionali e trasversali necessarie per dare luogo alla rotazione.

In questo modo si avrà personale più flessibile e impiegabile in diverse attività.

In una logica di formazione dovrebbe essere privilegiata una organizzazione del lavoro che preveda periodi di affiancamento del responsabile di una certa attività con un altro operatore che nel tempo potrebbe sostituirlo.

d. Misure alternative in caso di impossibilità di rotazione

Non sempre la rotazione è misura che si può realizzare, specie all'interno di amministrazioni di piccole dimensioni come quella di Belvedere Marittimo.

In questo caso l'Ente è comunque tenuto ad adottare misure per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione.

In particolare devono essere sviluppate altre misure organizzative di prevenzione che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione come ad esempio, la trasparenza, l'intensificazione dei controlli interni.

Un'altra misura da usare in combinazione o in alternativa alla rotazione è la articolazione delle competenze (c.d. "segregazione delle funzioni") con cui sono attribuiti a soggetti diversi i compiti relativi a:

- a) svolgimento di istruttorie e accertamenti;
- b) adozione di decisioni;
- c) attuazione delle decisioni prese;

d) effettuazione delle verifiche.

Al contrario, per le istruttorie più delicate, potrebbero essere promossi meccanismi di condivisione delle fasi procedurali, prevedendo di affiancare al funzionario istruttore un altro funzionario, in modo che più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria.

Infatti, la concentrazione di più mansioni e più responsabilità in capo ad un unico soggetto può esporre l'amministrazione a rischi come quello che il medesimo soggetto possa compiere errori o tenere comportamenti scorretti senza che questi vengano alla luce.

e. Programmazione pluriennale della rotazione

È fondamentale che la rotazione sia programmata su base pluriennale, tenendo in considerazione i vincoli soggettivi e oggettivi come sopra descritti, dopo che sono state individuate le aree a rischio corruzione e al loro interno gli uffici maggiormente esposti a fenomeni corruttivi.

Ciò consente di rendere trasparente il processo di rotazione e di stabilirne i nessi con le altre misure di prevenzione della corruzione.

f. Gradualità della rotazione

Tenuto conto dell'impatto che la rotazione ha sull'intera struttura organizzativa, è consigliabile programmare la stessa secondo un criterio di gradualità per mitigare l'eventuale rallentamento dell'attività ordinaria.

Allo scopo di evitare che la rotazione determini un repentino depauperamento delle conoscenze e delle competenze complessive dei singoli uffici interessati, potrebbe risultare utile programmare in tempi diversi, e quindi non simultanei, la rotazione dell'incarico dirigenziale e del personale non dirigenziale all'interno di un medesimo ufficio.

g. Monitoraggio e verifica

Nel PTPC è necessario indicare le modalità attraverso cui il RPCT effettua il monitoraggio riguardo all'attuazione delle misure di rotazione previste e al loro coordinamento con le misure di formazione.

Nella relazione annuale il RPCT espone il livello di attuazione delle misure di rotazione e delle relative misure di formazione, motivando gli eventuali scostamenti tra misure pianificate e realizzate.

h. Rotazione del personale esercente funzioni dirigenziali

Negli uffici individuati come a più elevato rischio di corruzione, sarebbe preferibile che la durata dell'incarico fosse fissata al limite minimo legale. Alla scadenza, la responsabilità dell'ufficio o del servizio dovrebbe essere di regola affidata ad altro dirigente, a prescindere dall'esito della valutazione riportata dal dirigente uscente. Invero, l'istituto della rotazione dirigenziale, specie in determinate aree a rischio, dovrebbe essere una prassi "fisiologica", mai assumendo carattere punitivo e/o sanzionatorio.

i. Rotazione nell'ambito dello stesso Settore

Oltre alla rotazione tra diversi Settori, il personale può essere fatto ruotare nello stesso Settore periodicamente, con la rotazione c.d. "funzionale", ossia con un'organizzazione del lavoro basata su una modifica periodica dei compiti e delle responsabilità affidati ai dipendenti.

Ciò può avvenire, ad esempio, facendo ruotare periodicamente i responsabili dei procedimenti o delle relative istruttorie; applicando anche la rotazione dei funzionari che facciano parte di commissioni interne all'ufficio o all'amministrazione.

d. Altre Misure Specifiche

Per le motivazioni generali e specifiche attinenti alla attuazione del PTCP, il Comune dovrà altresì mirare ad attuare le seguenti altre misure:

- realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti;
- realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti;
- indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici;
- indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere;
- indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale;
- indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive;
- organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del P.T.P.C., con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa ;

- Iniziative di automatizzazione dei processi intraprese per ridurre i rischi di corruzione
- Numero di incarichi e aree oggetto di rotazione degli incarichi

e. Comunicazione

Tra le misure anticorruzione viene anche raccomandata un'azione comunicativa – interna ed esterna all'ente stesso - finalizzata a diffondere un'immagine positiva all'amministrazione e della sua attività; a tal fine, è utile la comunicazione, anche attraverso il sito istituzionale, delle buone prassi applicate.

f. Obbligo di astensione

Bisogna intraprendere adeguate iniziative per dare conoscenza al personale dell'obbligo di astensione, delle conseguenze scaturenti dalla sua violazione e dei comportamenti da seguire in caso di conflitto di interesse.

L'attività informativa deve essere prevista nell'ambito delle iniziative di formazione contemplate nel P.T.P.C.

g. Svolgimento di incarichi d'ufficio - Attività ed incarichi extra-istituzionali

In via generale i dipendenti pubblici con rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato non possono intrattenere altri rapporti di lavoro dipendente o autonomo o svolgere attività che presentano i caratteri dell'abitudine e professionalità o esercitare attività imprenditoriali, secondo quanto stabilito agli articoli 60 e seguenti del DPR 10 gennaio 1957 n. 3.

La possibilità per i dipendenti pubblici di svolgere incarichi retribuiti conferiti da altri soggetti pubblici o privati è regolata dalle disposizioni dell'art. 53 del D.Lgs. 165/2001 che prevede un regime di autorizzazione da parte dell'amministrazione di appartenenza, sulla base di criteri oggettivi e predeterminati che tengano conto della specifica professionalità e del principio di buon andamento della attività amministrativa. Ciò allo scopo di evitare che le attività extra istituzionali impegnino eccessivamente il dipendente a danno dei doveri d'ufficio o che possano interferire con i compiti istituzionali.

La L. 190/2012 è intervenuta a modificare l'art. 53 in ragione della connessione con il sistema di prevenzione della corruzione ove si consideri che lo svolgimento di incarichi extraistituzionali può determinare situazioni idonee a compromettere il buon andamento

dell'azione amministrativa per favorire interessi contrapposti a quelli pubblici affidati alla cura del dirigente o funzionario.

È stato pertanto aggiunto ai criteri per il rilascio dell'autorizzazione quello volto a escludere espressamente situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che possano pregiudicare l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite.

La normativa vigente, inoltre, prevede numerose limitazioni all'esercizio delle attività libero-professionali da parte del personale dipendente al fine di prevenire situazioni potenzialmente conflittuali con l'attività lavorativa.

Si rende così opportuno disciplinare la materia elaborando appositi regolamenti per l'attuazione di quanto previsto

- dall'art. 53, comma 3 *bis*, del d.lgs. n. 165/2001
- dell'art. 1, comma 58 *bis*, della l. n. 662/1996 (incarichi ed attività non consentiti ai pubblici dipendenti).

Nel regolamento potranno essere previsti anche i criteri oggettivi e predeterminati per il conferimento o l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi di cui all'art. 53, comma 5, del d.lgs. n. 165/2001.

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

Il Comune è tenuto altresì a verificare la sussistenza di eventuali condizioni ostative in capo ai dipendenti e agli altri soggetti cui l'organo di indirizzo politico intende conferire incarichi.

La verifica va fatta all'atto del conferimento degli incarichi e degli altri incarichi previsti dai Capi III e IV del d.lgs. n. 39/2013.

Le condizioni ostative sono quelle previste nel suddetto decreto, salva la valutazione di ulteriori situazioni di conflitto di interesse o cause impeditive.

L'accertamento avviene mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del d.P.R. n. 445/2000 pubblicata sul sito dell'amministrazione o dell'ente pubblico o privato conferente (art. 20 d.lgs. n. 39/2013).

Se all'esito della verifica dovesse risultare la sussistenza di una o più condizioni ostative, l'amministrazione si astiene dal conferire l'incarico e si provvede a conferirlo nei confronti di altro soggetto.

In caso di violazione delle previsioni di inconferibilità, secondo l'art. 17 d.lgs. n. 39, l'incarico è comunque nullo e si applicano le sanzioni di cui all'art. 18 del medesimo decreto.

L'ente deve altresì :

- impartire direttive interne affinché negli avvisi per l'attribuzione degli incarichi siano inserite espressamente le condizioni ostantive al conferimento;
- impartire direttive affinché i soggetti interessati rendano la dichiarazione di insussistenza delle cause di inconferibilità all'atto del conferimento dell'incarico.

i. Incompatibilità specifiche per incarichi dirigenziali

L'amministrazione è tenuta a verificare la sussistenza di eventuali situazioni di incompatibilità nei confronti dei titolari di incarichi previsti nei Capi V e VI del d.lgs. n. 39/2013 per le situazioni contemplate nei medesimi Capi.

Il controllo deve essere effettuato:

- all'atto del conferimento dell'incarico;
- annualmente e su richiesta nel corso del rapporto.

Se la situazione di incompatibilità emerge al momento del conferimento dell'incarico, la stessa deve essere rimossa prima del conferimento.

Se la situazione di incompatibilità emerge nel corso del rapporto, il responsabile della prevenzione contesta la circostanza all'interessato ai sensi degli artt. 15 e 19 del d.lgs. n. 39/2013 e vigila affinché siano prese le misure conseguenti.

Quindi è necessario impartire direttive interne affinché negli avvisi per l'attribuzione degli incarichi siano inserite espressamente le cause di incompatibilità; impartire direttive affinché i soggetti interessati rendano la dichiarazione di insussistenza delle cause di incompatibilità all'atto del conferimento dell'incarico e nel corso del rapporto.

1. Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro

Ai fini dell'applicazione dell' art. 53, comma 16 *ter*, del d.lgs. n. 165/2001, debbono essere impartite direttive interne affinché:

- nei contratti di assunzione del personale sia inserita la clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o di lavoro autonomo) per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente;

- nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, sia inserita la condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad *ex* dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto;
- sia disposta l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente;
- si agisca in giudizio per ottenere il risarcimento del danno nei confronti degli *ex* dipendenti per i quali sia emersa la violazione dei divieti contenuti nell'art. 53, comma 16 *ter*, d.lgs. n. 165/2001.

m. Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna penale per delitti contro la Pubblica Amministrazione

Ai fini dell'applicazione degli artt. 35 *bis* del d.lgs. n. 165/2001 e dell'art. 3 del d.lgs. n. 39/2013, le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, si debbono verificare la sussistenza di eventuali precedenti penali a carico dei dipendenti e/o dei soggetti cui intendono conferire incarichi nelle seguenti circostanze:

- all'atto della formazione delle commissioni per l'affidamento di commesse e di commissioni di concorso;
- all'atto del conferimento degli incarichi dirigenziali e degli altri incarichi previsti dall'art. 3 del d.lgs. n. 39/2013;
- all'atto dell'assegnazione di dipendenti dell'area direttiva agli uffici che presentano le caratteristiche indicate dall'art. 35 *bis* del d.lgs. n. 165/2001;
- in sede di prima applicazione con riferimento agli incarichi già conferiti e al personale già assegnato.

L'accertamento sui precedenti penali avviene mediante acquisizione d'ufficio ovvero mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del d.P.R. n. 445/2000 (art. 20 d.lgs. n. 39/2013).

Se all'esito della verifica risultano a carico del personale interessato dei precedenti penali per delitti contro la pubblica amministrazione, l'amministrazione :

- si astiene dal conferire l'incarico o dall'effettuare l'assegnazione,
- applica le misure previste dall'art. 3 del d.lgs. n. 39/2013,
- provvede a conferire l'incarico o a disporre l'assegnazione nei confronti di altro soggetto.

In caso di violazione delle previsioni di inconferibilità, secondo l'art. 17 del d.lgs. n. 39, l'incarico è nullo e si applicano le sanzioni di cui all'art. 18 del medesimo decreto.

E' necessario pertanto

- impartire direttive interne per effettuare i controlli sui precedenti penali e per le determinazioni conseguenti in caso di esito positivo del controllo;
- impartire direttive interne affinché negli interpelli per l'attribuzione degli incarichi siano inserite espressamente le condizioni ostative al conferimento;
- adottare gli atti necessari per adeguare i propri regolamenti sulla formazione delle commissioni per l'affidamento di commesse o di concorso.

n. Patti di Integrità negli affidamenti

Le stazioni appaltanti, in attuazione dell'art. 1 comma 17, della l. n. 190, di regola, predispongono ed utilizzano protocolli di legalità o patti di integrità per l'affidamento di commesse.

In tale direzione, peraltro questo Comune ha già provveduto, adottando con specifica deliberazione della Giunta Comunale, un Patto di Integrità che sottopone alla attenzione, e alla relativa necessaria sottoscrizione, da parte delle imprese appalti. A tal fine, inseriscono negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito la clausola di salvaguardia che il mancato rispetto del protocollo di legalità o del patto di integrità dà luogo all'esclusione dalla gara e alla risoluzione del contratto.

G. Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

E' altamente consigliato pianificare adeguate misure di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate alla promozione della cultura della legalità.

Una prima azione consiste nel dare efficace comunicazione e diffusione alla strategia di prevenzione dei fenomeni corruttivi impostata e attuata mediante il P.T.P.C. e alle misure connesse.

Considerato che l'azione di prevenzione e contrasto della corruzione deve portare alla fiducia nella relazione con i cittadini, gli utenti, le imprese, è opportuno attivare canali dedicati alla segnalazione (dall'esterno dell'amministrazione, anche in forma anonima, ed in modalità informale) di episodi di cattiva amministrazione, conflitto d'interessi, corruzione

Inoltre è particolarmente raccomandato l'utilizzo di canali di ascolto in chiave propositiva da parte dei portatori di interesse e dei rappresentanti delle categorie di utenti e di cittadini rispetto all'azione dell'amministrazione e dell'ente, anche al fine di migliorare ed implementare la strategia di prevenzione della corruzione.

Le modalità con le quali si attua il raccordo e i canali di collegamento debbono essere pubblicizzati in modo da rendere trasparente il processo di rappresentazione degli interessi da parte dei vari portatori.

H. Le misure da adottare

Sulla base dell'analisi del contesto e della mappatura dei processi di cui sopra, si stabilisce di adottare le seguenti misure di contrasto dal rischio di corruzione :

MEPA	Una importante misura di contrasto è l'utilizzo del MEPA. Il problema è individuare le ditte cui chiedere le offerte. Si stabilisce di attivare un albo di ditte di fiducia dell'ente, nell'ambito del quale verranno di volta in volta sorteggiate le ditte da invitare Gli inviti verranno diramati tramite il MEPA
AFFIDAMENTI DIRETTI	Nella sezione del sito Amministrazione Trasparente verranno indicati in apposita sezione tutti gli affidamenti diretti – con indicazione degli importi e delle ditte in favore dei quali vengono disposti

<p>STANDARDIZZAZIONE delle PROCEDURE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Istituzione modello verifica positiva delle SCIA pervenute all'ufficio urbanistica • Istituzione registro SCIA pervenute con collegamento alle richieste istruttorie e alle dichiarazioni di improcedibilità • Predisposizione software per individuazione delle ditte da invitare alle procedure ristrette • Istituire modello check list per verifiche richieste esenzione ticket servizi sociali • Istituire modello check list per richieste contributi • Istituzione registro richieste di sgravio tributi • Istituzione elenco posizioni verificate su simulazione massiva per emissione accertamenti tributari
<p>REGOLAMENTAZIONE delle PROCEDURE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Adeguare regolamento acquisizione in economia al D. Lgs. 50/2016 • Aggiornamento regolamento su concessione contributi
<p>FORMAZIONE</p>	<p>Si stabilisce di attivare due giornate di formazione :</p> <ul style="list-style-type: none"> • una giornata di formazione generica sul codice di comportamento, per tutto il personale • una giornata di formazione specialistica su affidamenti sottosoglia, dedicata ai responsabili di settore e ai responsabili dei procedimenti indicati nel PTCP come soggetti a rischio corruzione
<p>REVOLVING DOORS</p>	<p>A tutti i cessati dal servizio verrà richiesto il rilascio di una dichiarazione di non intrattenere rapporti con soggetti che hanno avuto affidamenti da parte del Comune negli ultimi 5 anni di servizio dell'interessato. Stante il carattere della corruzione (estesa anche a comportamenti minimi e non solo a casi eclatanti) la dichiarazione verrà richiesta ai cessati di tutte le categorie</p>

<p>OBBLIGO ASTENSIONE INCOMPATIBILITA'</p>	<p>DI -</p>	<p>In tutti i casi di incarichi conferiti (p.o. – responsabilità di procedimento – nomina in commissioni ecc.) verrà acquisita una dichiarazione dell'interessato sulla inesistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità ex D. lgs. 39/13 e una dichiarazione sulla inesistenza di cause di astensione ai sensi del codice di comportamento</p>
<p>CODICE COMPORTAMENTO</p>	<p>DI</p>	<p>Copia del Codice di Comportamento di cui questo Comune di è dotato per i propri dipendenti, verrà consegnato in allegato a tutti i contratti di lavoro sottoscritti, anche a tempo determinato e dovrà essere sottoscritto da tutti coloro che ricevono incarichi di collaborazione</p>
<p>INCARICHI EXTRAUFFICIO</p>		<p>Tutti i dipendenti dovranno rilasciare annualmente una dichiarazione su incarichi ricevuti al di fuori dell'ufficio, ai fini della pubblicazione sul sito dell'ente – sezione Amministrazione Trasparente</p>
<p>SENSIBILIZZAZIONE DELLA SOCIETA' CIVILE</p>		<p>Verranno periodicamente inseriti sul sito dell'ente degli avvisi in cui si solleciterà l'intervento degli stakeholders sui principali aspetti della vita amministrativa, con richiesta di interventi collaborativi</p>
<p>TRASPARENZA</p>		<p>Publicazione sul sito istituzionale, nella sezione Amministrazione Trasparente, dei seguenti atti ulteriori rispetto agli obblighi di legge :</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>elenco affidamenti diretti</u> • <u>elenco SCIA pervenute</u> • <u>elenco richieste sgravi tributari concessi</u> • <u>tutti gli atti dell'OIV</u> • <u>tutti i verbali dell'Organo di Revisione Contabile</u> • <u>elenco di tutti gli atti di concessione di contributi e/o sovvenzioni (per quelli riguardanti contributi per patologie o per condizioni di disagio economico, verranno indicati solo i dati aggregati)</u>

- | | |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <ul style="list-style-type: none">• <u>elenco di tutti i mandati di pagamenti emessi, con cadenza semestrale e, a decorrere dal 2018, trimestrale</u> |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

I. Whistleblowing

La tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti è stata introdotta nel nostro ordinamento quale misura di prevenzione della corruzione, imponendo peraltro alle amministrazioni di individuare una procedura finalizzata a garantire tale tutela e a stimolare le segnalazioni da parte del dipendente.

Quale misura di prevenzione della corruzione, il *whistleblowing* deve trovare posto e disciplina in ogni PTPC.

In materia, l'Autorità aveva già adottato la determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 «*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*» che deve essere integralmente recepita nel Piano.

Si sottolinea la necessità che la segnalazione, ovvero la denuncia, sia “in buona fede”: la segnalazione è effettuata nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione; l'istituto, quindi, non deve essere utilizzato per esigenze individuali, ma finalizzato a promuovere l'etica e l'integrità nella pubblica amministrazione.

In particolare si sottolinea che l'Autorità si è dotata di una piattaforma *Open Source* basata su componenti tecnologiche stabili e ampiamente diffuse: si tratta di un sistema in grado di garantire, attraverso l'utilizzazione di tecnologie di crittografia moderne e standard, la tutela della confidenzialità dei questionari e degli allegati, nonché la riservatezza dell'identità dei segnalanti.

Nel corso del 2017, in data 30 novembre, è stata approvata la legge n. 179 in materia di *whistleblowing*, legge che rappresenta il cardine dell'istituto.

La normativa risulta già recepita nel Piano 2018/2020, prevedendo le seguenti misure:

Identità del segnalante. La garanzia di riservatezza presuppone che il segnalante renda nota la propria identità. Non rientra, dunque, nella fattispecie prevista dalla norma come «dipendente pubblico che segnala illeciti», quella del soggetto che, nell'inoltrare una segnalazione, non si renda conoscibile. In sostanza, la *ratio* della norma è di assicurare la tutela del dipendente, mantenendo riservata la sua identità, solo nel caso di segnalazioni provenienti da dipendenti pubblici individuabili e riconoscibili. Resta ferma anche la

distinta disciplina relativa ai pubblici ufficiali e agli incaricati di pubblico servizio che, in presenza di specifici presupposti, sono gravati da un vero e proprio dovere di riferire senza ritardo anche, ma non solo, fatti di corruzione, in virtù di quanto previsto dal combinato disposto dell'art. 331 del codice di procedura penale e degli artt. 361 e 362 del codice penale.

Oggetto della segnalazione. L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 prevede espressamente che il dipendente pubblico possa segnalare le «condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro». In questa dicitura rientra non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale (ossia le ipotesi di corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e corruzione in atti giudiziari, disciplinate rispettivamente agli artt. 318, 319 e 319-ter del predetto codice), ma anche le 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, nonché i fatti in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, ai casi di sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro. Ciò appare in linea, peraltro, con il concetto di corruzione, volto a ricomprendere le 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.

Non sono invece meritevoli di tutela le segnalazioni fondate su meri sospetti o voci: ciò in quanto è necessario sia tenere conto dell'interesse dei terzi oggetto delle informazioni riportate nella segnalazione, sia evitare che l'amministrazione o l'ente svolga attività ispettive interne che rischiano di essere poco utili e comunque dispendiose. In ogni caso, considerato lo spirito della norma - che è quello di incentivare la collaborazione di chi lavora all'interno delle pubbliche amministrazioni per l'emersione dei fenomeni corruttivi - non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti denunciati e dell'autore degli stessi, essendo invece sufficiente che il dipendente, in base alle proprie conoscenze, ritenga altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito nel senso sopra indicato.

In questa prospettiva è opportuno che le segnalazioni siano il più possibile circostanziate e offrano il maggior numero di elementi al fine di consentire all'amministrazione di effettuare le dovute verifiche.

Come previsto dall'art. 54-bis, co. 1, del d.lgs. 165/2001 la predetta tutela, tuttavia, trova un limite nei «*casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione o per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 del codice civile*». Ai sensi dell'art. 54-bis, co. 2, l'amministrazione è tenuta, inoltre, a garantire nell'ambito dell'eventuale procedimento disciplinare avviato nei confronti del segnalato, la riservatezza dell'identità del segnalante. La norma fornisce già un'indicazione specifica disponendo che, se l'addebito contestato si fonda su altri elementi e riscontri oggettivi in possesso dell'amministrazione o che la stessa abbia autonomamente acquisito a prescindere dalla segnalazione, l'identità del segnalante non possa essere rivelata senza il suo consenso.

Invece, quando la contestazione che ha dato origine al procedimento disciplinare si basa unicamente sulla denuncia del dipendente pubblico, colui che è sottoposto al procedimento disciplinare può accedere al nominativo del segnalante, anche in assenza del consenso di quest'ultimo, solo se ciò sia "assolutamente indispensabile" per la propria difesa.

La garanzia di riservatezza è una delle condizioni che incoraggiano il dipendente pubblico ad esporsi segnalando fenomeni di illiceità. Pertanto spetta al responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari valutare, su richiesta dell'interessato, se ricorra la condizione di assoluta indispensabilità della conoscenza del nominativo del segnalante ai fini della difesa. In ogni caso, sia in ipotesi di accoglimento dell'istanza, sia nel caso di diniego, il responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari deve adeguatamente motivare la scelta come peraltro previsto dalla legge 241/1990.

È opportuno, comunque, che il Responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari venga a conoscenza del nominativo del segnalante solamente quando il soggetto interessato chieda sia resa nota l'identità dello stesso per la sua difesa. Gravano sul responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari gli stessi doveri di comportamento, volti alla tutela della riservatezza del segnalante, cui sono tenuti il Responsabile della prevenzione della corruzione e gli eventuali componenti del gruppo di supporto.

Ai sensi dell'art. 54-bis, co. 4, la segnalazione è comunque sottratta all'accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge n. 241/1990.

Al fine di garantire la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, la segnalazione viene inviata direttamente al Responsabile della prevenzione della corruzione dell'amministrazione, ossia al Segretario Comunale

Qualora le segnalazioni riguardino il Responsabile della prevenzione della corruzione gli interessati possono inviare le stesse direttamente all'A.N.AC.

Al fine di rafforzare le misure a tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, nel Codice di Comportamento, adottato ai sensi dell'art. 54, co. 5, del citato d.lgs. 165/2001, verranno introdotte forme di responsabilità specifica sia in capo al Responsabile della prevenzione della corruzione sia nei confronti dei soggetti che gestiscono le segnalazioni e che fanno parte, per esigenze di tutela del segnalante, di un gruppo ristretto a ciò dedicato. A riguardo, è degna di nota l'Ordinanza del Tribunale Amministrativo del Lazio n.1547 del 2020 con la quale è stata dichiarata la nullità ai sensi del c.7 del citato art. 54 del provvedimento disciplinare subito da un dipendente comunale autore di segnalazione (c.d.*whistleblower*).

Si rammenta, comunque, che ai sensi dell' art. 1, co. 14, della legge 190/2012 la violazione da parte di dipendenti dell'amministrazione delle misure di prevenzione della corruzione previste nel Piano di Prevenzione della Corruzione, ivi compresa la tutela del dipendente che segnala condotte illecite ai sensi dell'art. 54-bis, è sanzionabile sotto il profilo disciplinare. L'A.N.AC. nel marzo 2021 ha, a riguardo, pubblicato il documento *“L'A.N.AC. e la tutela dei whistleblowers: dalla dichiarazione di nullità della misura ritorsiva alla sanzione inflitta al responsabile”*, contenete un breve resoconto dell'attività sanzionatoria in materia svolta dalla stessa A.N.AC nel corso del 2020.

In data 1.07.2020 poi, la stessa A.N.AC. con la delibera n. 690 ha approvato il nuovo testo del “Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio” entrato in vigore il successivo 3 settembre. Con esso si è provveduto a modificare l'intera struttura del Regolamento per consentire all'Autorità Nazionale Anticorruzione di esercitare il potere sanzionatorio in modo più efficiente e celere e per svolgere un ruolo attivo nell'opera di emersione di fatti illeciti commessi nelle amministrazioni pubbliche.

Per tutelare il dipendente che segnala gli illeciti e garantire quindi l'efficacia del processo di segnalazione il sistema di gestione delle segnalazioni deve essere capace di:

- gestire le segnalazioni in modo trasparente attraverso un *iter* procedurale definito e comunicato all'esterno con termini certi per l'avvio e la conclusione dell'istruttoria;
- tutelare la riservatezza dell'identità del dipendente che effettua la segnalazione;
- tutelare il soggetto che gestisce le segnalazioni da pressioni e discriminazioni, dirette e indirette;
- tutelare la riservatezza del contenuto della segnalazione nonché l'identità di eventuali soggetti segnalati;
- consentire al segnalante, attraverso appositi strumenti informatici, di verificare lo stato di avanzamento dell'istruttoria.

L'Amministrazione dovrà prevedere le opportune cautele al fine di:

- identificare correttamente il segnalante acquisendone, oltre all'identità, anche la qualifica e il ruolo;
- separare i dati identificativi del segnalante dal contenuto della segnalazione, prevedendo l'adozione di codici sostitutivi dei dati identificativi, in modo che la segnalazione possa essere processata in modalità anonima e rendere possibile la successiva associazione della segnalazione con l'identità del segnalante nei soli casi in cui ciò sia strettamente necessario;
- non permettere di risalire all'identità del segnalante se non nell'eventuale procedimento disciplinare a carico del segnalato: ciò a motivo del fatto, già ricordato, che l'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo consenso, a meno che la sua conoscenza non sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato come previsto dall'art. 54-bis, co. 2, del d.lgs. 165/2001;
- mantenere riservato, per quanto possibile, anche in riferimento alle esigenze istruttorie, il contenuto della segnalazione durante l'intera fase di gestione della stessa. A tal riguardo si rammenta che la denuncia è sottratta all'accesso di cui all'art. 22 e seguenti della legge 241/1990.

Purtroppo l'Amministrazione non è in possesso di procedure informatiche per la gestione delle segnalazioni e pertanto il procedimento si svolgerà mediante invio di segnalazioni in doppia busta chiusa. La busta all'interno dovrà contenere la dicitura

*“ATTENZIONE – Segnalazione di whistleblowing –
Non aprire e consegnare chiusa al Segretario Comunale “*

Nel caso si ravvisino elementi di non manifesta infondatezza del fatto, il Responsabile inoltra la segnalazione ai soggetti terzi competenti - anche per l'adozione dei provvedimenti conseguenti - quali:

- il responsabile della struttura in cui si è verificato il fatto per l'acquisizione di elementi istruttori, solo laddove non vi siano ipotesi di reato;
- l'ufficio procedimenti disciplinari, per eventuali profili di responsabilità disciplinare;
- l'Autorità giudiziaria, la Corte dei conti e l'A.N.AC., per i profili di rispettiva competenza;
- il Dipartimento della funzione pubblica.

J. Accesso Civico

Per “accesso documentale” si intende l'accesso disciplinato dal capo V della legge 241/1990. la finalità è quella di porre i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative e/o oppositive e difensive – che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari. Più precisamente, dal punto di vista soggettivo, ai fini dell'istanza di accesso ex legge n. 241, il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un «*interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*»

Per “accesso civico” si intende l'accesso di cui all'art. 5, comma 1, del decreto trasparenza, ai documenti oggetto degli obblighi di pubblicazione. L'accesso civico rimane circoscritto ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione e costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza.

Per “accesso generalizzato” si intende l'accesso di cui all'art. 5, comma 2, del decreto trasparenza ; un diritto di accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati e i documenti e informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione

il diritto di accesso non è preordinato alla tutela di una propria posizione giuridica soggettiva, quindi non richiede la prova di un interesse specifico, ma risponde ad un principio generale di trasparenza dell'azione dell'Unione ed è uno strumento di controllo democratico sull'operato dell'amministrazione europea, volto a promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile.

In attuazione delle Linee Guida approvate dall'ANAC, questo ente si doterà, nel corso del 2017, di un regolamento interno sull'accesso, per avere una disciplina che fornisca un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso, con il fine di dare attuazione al nuovo principio di trasparenza introdotto dal legislatore

Tale Regolamento dovrà avere la seguente struttura :

1. una sezione dedicata alla disciplina dell'accesso documentale;
2. una seconda sezione dedicata alla disciplina dell'accesso civico ("semplice") connesso agli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. n. 33;
3. una terza sezione dedicata alla disciplina dell'accesso generalizzato. Tale sezione dovrebbe disciplinare gli aspetti procedurali interni per la gestione delle richieste di accesso generalizzato. Si tratterebbe, quindi, di:
 - a) provvedere a individuare gli uffici competenti a decidere sulle richieste di accesso generalizzato;
 - b) provvedere a disciplinare la procedura per la valutazione caso per caso delle richieste di accesso.

Nel frattempo si stabilisce che ogni Settore sarà competente al rilascio dell'accesso ai documenti e dati da esso detenuti; in caso di dubbi e/o problematiche particolari, sulla richiesta di accesso deciderà il Segretario Comunale, che, a tal fine, dialogherà con gli uffici che detengono i dati richiesti.

Sotto il profilo dell'ambito oggettivo, l'accesso civico generalizzato è esercitabile relativamente *"ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione"*, ossia per i quali non sussista uno specifico obbligo di pubblicazione.

Dalla lettura dell'art. 5 bis si evince che oggetto dell'accesso possono essere anche non solo i documenti, ma anche i dati e le informazioni detenute dalle p.a.

Questi termini esprimono un concetto informativo più ampio, da riferire al dato conoscitivo come tale, indipendentemente dal supporto fisico sui cui è incorporato e a prescindere dai vincoli derivanti dalle sue modalità di organizzazione e conservazione.

Si evidenzia, tuttavia, che il testo del decreto dispone che “*l’istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti*”; pertanto non è ammissibile una richiesta meramente esplorativa, volta semplicemente a “scoprire” di quali informazioni l’amministrazione dispone.

Le richieste, inoltre, non devono essere generiche, ma consentire l’individuazione del dato, del documento o dell’informazione, con riferimento, almeno, alla loro natura e al loro oggetto¹.

Allo stesso modo, nei casi particolari in cui venga presentata una domanda di accesso per un numero manifestamente irragionevole di documenti, imponendo così un carico di lavoro tale da paralizzare, in modo molto sostanziale, il buon funzionamento dell’amministrazione, la stessa può ponderare, da un lato, l’interesse dell’accesso del pubblico ai documenti e, dall’altro, il carico di lavoro che ne deriverebbe, al fine di salvaguardare, in questi casi particolari e di stretta interpretazione, l’interesse ad un buon andamento dell’amministrazione (cfr. CGUE, Tribunale Prima Sezione ampliata 13 aprile 2005 causa T 2/03).

Per quanto concerne la richiesta di *informazioni*, per informazioni si devono considerare le rielaborazioni di dati detenuti dalle amministrazioni effettuate per propri fini contenuti in distinti documenti.

Poiché la richiesta di accesso civico generalizzato riguarda i dati e i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni (art. 5, comma 2 del decreto trasparenza), resta escluso che – per rispondere a tale richiesta – l’amministrazione sia tenuta a formare o raccogliere o altrimenti procurarsi informazioni che non siano già in suo possesso.

Pertanto, l’amministrazione non ha l’obbligo di rielaborare i dati ai fini dell’accesso generalizzato, ma solo a consentire l’accesso ai documenti nei quali siano contenute le informazioni già detenute e gestite dall’amministrazione stessa.

Sono assolutamente escluse dall’accesso (eccezioni assolute) dati che riguardano :

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

- il segreto statistico, regolamentato dal d.lgs. del 6 settembre 1989 n. 322 all'art. 9;
- il segreto militare disciplinato dal RD 11 luglio 1941 n. 161;
- le classifiche di segretezza di atti e documenti di cui all'art. 42 della l. 124/2007;
- il segreto bancario previsto dall'art. 7 del d.lgs. 385/1993;
- i limiti alla divulgazione delle informazioni e dei dati conservati negli archivi automatizzati del Centro elaborazione dati in materia di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica ai sensi dell'art. 9 della l. 121/1981;
- le disposizioni sui contratti secretati previste dall'art. 162 del d.lgs. 50/2016; il segreto scientifico e il segreto industriale di cui all'art. 623 del c.p.;
- il segreto sul contenuto della corrispondenza (art. 616 ss. c.p.);
- il segreto professionale (art. 622 c.p. e 200 c.p.p.) e i “pareri legali” che attengono al diritto di difesa in un procedimento contenzioso (giudiziario, arbitrale o amministrativa) come confermato anche dagli artt. 2 e 5 del dPCM 26.1.1996, n. 200;
- i divieti di divulgazione connessi al segreto d'ufficio come disciplinato dall'art. 15 del d.P.R. n. 3/1957.
- Il segreto istruttorio in sede penale, delineato dall'art. 329 c.p.p., a tenore del quale *“gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria sono coperti da segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari”*. In questo caso la disciplina sull'accessibilità è regolata direttamente dal codice di procedura penale e a essa è necessario fare esclusivo riferimento.

Regolata dalla disciplina particolare della legge 124/2007, è anche la trasmissione di informazioni e analisi a enti esterni al Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica che può essere effettuata solo su autorizzazione del Presidente del Consiglio dei Ministri o dell'Autorità delegata, sentito il CISR (art. 4, co. 3 lett. f) l. 124/2007):

- dati idonei a rivelare lo stato di salute, ossia a qualsiasi informazione da cui si possa desumere, anche indirettamente, lo

stato di malattia o l'esistenza di patologie dei soggetti interessati, compreso qualsiasi riferimento alle condizioni di invalidità, disabilità o handicap fisici e/o psichici (art. 22, comma 8, del Codice; art. 7-bis, comma 6, d. lgs. n. 33/2013).

- dati idonei a rivelare la vita sessuale (art. 7-bis, comma 6, d. lgs. n. 33/2013).
- dati identificativi di persone fisiche beneficiarie di aiuti economici da cui è possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati (limite alla pubblicazione previsto dall'art. 26, comma 4, d. lgs. n. 33/2013). Resta, in ogni caso, ferma la possibilità che i dati personali per i quali sia stato negato l'accesso generalizzato possano essere resi ostensibili al soggetto che abbia comunque motivato nell'istanza l'esistenza di «un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso», trasformando di fatto, con riferimento alla conoscenza dei dati personali, l'istanza di accesso generalizzato in un'istanza di accesso ai sensi della l. 241/1990. Il diritto di accesso ai propri dati personali rimane, invece, regolato dagli artt. 7 ss. del d. lgs. n. 196/2003 e dal procedimento ivi previsto per la relativa tutela, inclusi i limiti di conoscibilità espressamente previsti anche nei confronti dell'interessato medesimo (art. 8 del d.lgs. n. 196/2003).
- la disciplina sugli atti dello stato civile e quella sulle informazioni contenute nelle anagrafi della popolazione conoscibili nelle modalità previste dalle relative discipline di settore², agli Archivi di Stato e altri Archivi disciplinati dagli artt. 122 ss. del D. Lgs. 22/01/2004, n. 42 «*Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*, che ne regolano le forme di consultazione; agli elenchi dei contribuenti e alle relative dichiarazioni dei redditi la cui visione ed estrazione di copia è ammessa nelle forme stabilite dall'art. 69, comma 6, del d.P.R. n. 600/19733.
- divieti di divulgazione espressamente previsti dal regolamento governativo di cui al co. 6 dell'art. 24 della legge 241/1990 e dai regolamenti delle pubbliche amministrazioni adottati ai sensi del co. 2 del medesimo articolo 24;
- procedimenti tributari, alle particolari norme che li regolano;

- nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, alle particolari disposizioni che ne regolano la formazione
- nei procedimenti selettivi, alle esclusioni dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi.

Sono invece soggetti a limitazioni i dati (eccezioni relative o qualificate) in relazione ai quali vi è la tutela di interessi pubblici e privati di particolare rilievo giuridico elencati ai commi 1 e 2 dell'art. 5-bis del decreto trasparenza.

a. Limiti (esclusioni relative o qualificate) al diritto di accesso generalizzato derivanti dalla tutela di interessi pubblici

La disciplina dell'accesso civico generalizzato prevede la possibilità di rigettare l'istanza qualora il diniego sia necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici elencati nel nuovo art. 5-bis, comma 1 del d.lgs. n. 33/2013, inerenti a:

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

b. Limiti (esclusioni relative o qualificate) al diritto di accesso generalizzato derivanti dalla tutela di interessi privati

Il decreto trasparenza ha previsto, all'art. 5-bis, comma 2, che l'accesso generalizzato è rifiutato se il diniego è necessario per evitare il pregiudizio concreto alla tutela degli interessi privati specificamente indicati dalla norma e cioè:

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

In questi casi il decreto rinvia a una attività valutativa che deve essere effettuata dalle amministrazioni con la tecnica del bilanciamento, caso per caso, tra l'interesse pubblico alla *disclosure* generalizzata e la tutela di altrettanto validi interessi considerati dall'ordinamento.

L'amministrazione, cioè, è tenuta a verificare, una volta accertata l'assenza di eccezioni assolute, se l'ostensione degli atti possa determinare un pregiudizio concreto e probabile agli interessi indicati dal legislatore.

Questa valutazione viene rimessa al segretario comunale, che la disporrà di concerto con l'ufficio detentore dei dati per i quali viene richiesto l'accesso.

Affinché l'accesso possa essere rifiutato, il pregiudizio agli interessi considerati dai commi 1 e 2 deve essere concreto quindi deve sussistere un preciso nesso di causalità tra l'accesso e il pregiudizio.

L'amministrazione, in altre parole, non può limitarsi a prefigurare il rischio di un pregiudizio in via generica e astratta, ma dovrà:

1) indicare chiaramente quale – tra gli interessi elencati all'art. 5 bis, co. 1 e 2 – viene pregiudicato;

2) valutare se il pregiudizio (concreto) prefigurato dipende direttamente dalla *disclosure* dell'informazione richiesta;

c) valutare se il pregiudizio conseguente alla *disclosure* è un evento altamente probabile, e non soltanto possibile.

Allo stesso modo, il segretario comunale dovrà consentire l'accesso parziale utilizzando, se del caso, la tecnica dell'oscuramento di alcuni dati, qualora la protezione dell'interesse sotteso alla eccezione sia invece assicurato dal diniego di accesso di una parte soltanto di esso. In questo caso, verrà consentito l'accesso alle parti restanti (art. 5-bis, comma 4, secondo alinea).

Nella risposta negativa o parzialmente tale, sia per i casi di diniego connessi all'esistenza di limiti di cui ai co. 1 e 2 che per quelli connessi all'esistenza di casi di eccezioni assolute di cui al co. 3, l'amministrazione è tenuta a una congrua e completa motivazione.

A partire dal 23 dicembre 2016, data stabilita da legislatore, è stata data immediata applicazione all'istituto dell'accesso generalizzato, con la valutazione caso per caso delle richieste presentate.

Per questo motivo, in attesa dell'approvazione di uno specifico regolamento comunale, vengono stabilite le seguenti indicazioni organizzative di prima applicazione della normativa :

1) tutte le risposte alle richieste di accesso devono essere inviate alla segreteria generale, al fine di verificare e coordinare la coerenza delle risposte sui diversi tipi di accesso;

2) viene istituito presso la segreteria generale un registro delle richieste di accesso presentate (per tutte le tipologie di accesso).

3) il “registro degli accessi” viene pubblicato sul sito dell’ente, nella sezione Amministrazione Trasparente . Il registro contiene l’elenco delle richieste con l’oggetto e la data e il relativo esito con la data della decisione ed è pubblicato, oscurando i dati personali eventualmente presenti, e tenuto aggiornato almeno ogni sei mesi nella sezione Amministrazione trasparente, “altri contenuti – accesso civico” del sito web istituzionale.

K. Piano della Trasparenza

La trasparenza è una misura di estremo rilievo e fondamentale per la prevenzione della corruzione.

Essa è posta al centro di molte indicazioni e orientamenti internazionali in quanto strumentale alla promozione dell’integrità, allo sviluppo della cultura della legalità in ogni ambito dell’attività pubblica.

Il d.lgs. 97/2016 ha apportato rilevanti innovazioni al quadro normativo in materia di trasparenza. Tra le modifiche più importanti si registra quella della piena integrazione del Programma triennale della trasparenza e dell’integrità nel Piano triennale di prevenzione della corruzione, ora anche della trasparenza (PTPCT) come già indicato nella delibera n. 831/2016 dell’Autorità sul PNA 2016 .

Le amministrazioni e gli altri soggetti obbligati sono tenuti, pertanto, ad adottare, entro il 31 gennaio di ogni anno, un unico Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza in cui sia chiaramente identificata la sezione relativa appunto alla trasparenza.

Per quel che concerne i contenuti, gli obiettivi strategici in materia di trasparenza definiti da parte degli organi politici costituiscono elemento necessario, e dunque ineludibile, della sezione del PTPC relativa alla trasparenza.

In particolare l’art. 3 del d.lgs. 33/2013 (co. 1-bis) prevede la possibilità di pubblicare informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione, in sostituzione della pubblicazione integrale ; ciò in conformità con i principi di proporzionalità e di semplificazione e all’esclusivo fine di ridurre gli oneri gravanti sui soggetti tenuti a osservare le disposizioni del d.lgs. 33/2013.

Si consideri, inoltre, quanto previsto all’art. 9-bis del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. 97/2016, in base al quale qualora i dati che le amministrazioni e gli enti sono tenute a pubblicare ai sensi del d.lgs. 33/2013 corrispondano a quelli già presenti nelle banche dati

indicate nell'allegato B) del d.lgs. 33/2013, le amministrazioni assolvono agli obblighi di pubblicazione mediante la comunicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti dagli stessi detenuti all'amministrazione titolare della corrispondente banca dati. Nella sezione "Amministrazione trasparente" dei rispettivi siti istituzionali è inserito un mero collegamento ipertestuale alle banche dati contenenti i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione.

Si sottolinea infine la modifica apportata all'art. 10 del D. lgs. 33/2013 :

il PTPC deve contenere , in una apposita sezione, l'individuazione dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del d.lgs. 33/2013, in un'ottica di responsabilizzazione maggiore delle strutture interne delle amministrazioni ai fini dell'effettiva realizzazione di elevati standard di trasparenza.

Nella sezione del PTPCT dedicata alla programmazione della trasparenza ogni amministrazione definisce i termini entro i quali prevedere l'effettiva pubblicazione di ciascun dato nonché le modalità stabilite per la vigilanza ed il monitoraggio sull'attuazione degli obblighi.

Pertanto al presente piano viene allegato lo schema predisposto dall'ANAC riepilogativo degli obblighi di pubblicazione, intendendosi qui integralmente recepiti i termini in esso fissati.

Nell'obiettivo di programmare e integrare in modo più incisivo e sinergico la materia della trasparenza e dell'anticorruzione rientra, inoltre, la modifica apportata all'art. 1, co. 7, della legge 190/2012 dall'art. 41, co. 1, lett. f) del d.lgs. 97/2016 in cui è previsto che vi sia un unico Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT). Il RPCT dovrà pertanto occuparsi di svolgere la regia complessiva della predisposizione del PTPCT, in costante coordinamento con le strutture dell'amministrazione.

Pertanto si stabilisce che il Segretario Comunale svolga sia le funzioni di RPC che di RT e diventi pertanto RPCT (Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza).

Ai sensi dell'art. 6, co. 3 del d.lgs. 97/2016 viene stabilito che, per le pubblicazioni nella sezione Amministrazione Trasparente, vengano seguite le seguenti indicazioni :

1. *esposizione in tabelle dei dati oggetto di pubblicazione*: l'utilizzo, ove possibile, delle tabelle per l'esposizione sintetica dei dati, documenti ed informazioni aumenta, infatti, il livello di comprensibilità e di semplicità di consultazione dei dati, assicurando agli utenti della sezione "Amministrazione trasparente" la possibilità di reperire informazioni chiare e immediatamente fruibili;

2. *indicazione della data di aggiornamento del dato, documento ed informazione*: in corrispondenza di ciascun contenuto della sezione "Amministrazione Trasparente" dovrà essere inserita la data di aggiornamento, distinguendo quella di "iniziale" pubblicazione da quella del successivo aggiornamento.

Si rinvia all'allegato 2 della delibera ANAC 50/2013 per quanto riguarda i criteri di qualità della pubblicazione dei dati, con particolare riferimento ai requisiti di completezza, formato e dati di tipo aperto.

Un'importante modifica è quella apportata all'art. 8, co. 3, dal d.lgs. 97/2016: trascorso il quinquennio o i diversi termini sopra richiamati, gli atti, i dati e le informazioni non devono essere conservati nella sezione archivio del sito che quindi viene meno. Dopo i predetti termini, la trasparenza è assicurata mediante la possibilità di presentare l'istanza di accesso civico ai sensi dell'art. 5.

In particolare deve essere assicurata la pubblicazione dei seguenti atti e documenti :

- a) piani triennali di prevenzione della corruzione e delle trasparenza
- b) documenti di programmazione strategico-gestionale ed in particolare il DUP, la Programmazione dei fabbisogni di Personale e i piani di contenimento annuale della spesa ;
- c) tutti gli atti degli Organismi indipendenti di valutazione. nella sotto-sezione "*Controlli e rilievi sull'amministrazione*".
- d) incarichi di collaborazione e di consulenza conferiti e affidati a soggetti esterni a qualsiasi titolo, sia oneroso che gratuito.
- e) bandi di concorso per il reclutamento, a qualsiasi titolo, di personale presso l'amministrazione, i criteri di valutazione della Commissione, le tracce delle prove scritte". I criteri e le modalità di valutazione delle prove concorsuali, da definirsi ai sensi della normativa vigente, vengono pubblicati tempestivamente non appena disponibili. Le tracce delle prove scritte, invece, non possono che essere pubblicate dopo lo svolgimento delle prove.

- f) «i provvedimenti in materia di costituzione di società a partecipazione pubblica, acquisto di partecipazioni in società già costituite, gestione delle partecipazioni pubbliche, alienazione di partecipazioni sociali, quotazione di società a controllo pubblico in mercati regolamentati e razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, previsti dal decreto legislativo adottato ai sensi dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124», ossia il d.lgs. 175/2016;
- g) ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175 «*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*», a cui la lettera d-bis) rinvia, vengono pubblicati anche i provvedimenti e i contratti di cui ai co. 5 e 6 dell'art. 19 del d.lgs. 175/2016.
- h) In virtù di quanto disposto dall'art. 26, devono essere pubblicati gli atti con i quali sono determinati i criteri e le modalità per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ausili finanziari e vantaggi economici in favore di soggetti pubblici o privati, sia i medesimi atti di concessione di importo superiore a 1.000 euro. Al riguardo si rinvia a quanto già indicato dall' ANAC con la delibera 59/2013. Si ricorda che la pubblicazione è condizione di efficacia dei provvedimenti e quindi deve avvenire tempestivamente e, comunque, prima della liquidazione delle somme oggetto del provvedimento.
- i) Con l'art. 5 del d.lgs. 97/2016 è stato inserito l'art. 4-bis del d.lgs. 33/2013 concernente la trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche. Pertanto si stabilisce di procedere alla pubblicazione, per ogni semestre, di tutti i pagamenti effettuati, con la pubblicazione di una tabella contenente l'indicazione di tutti i mandati di pagamento emessi .
- j) Ai sensi dell'art. 29 del d.lgs. 33/2013, verranno pubblicati il bilancio di previsione e consuntivo, completo di allegati, entro trenta giorni dalla sua adozione. Essi devono essere pubblicati in formato tabellare aperto in modo da consentirne l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo. Si fa presente che ai fini della predisposizione dei relativi schemi si farà riferimento al d.p.c.m. 22 settembre 2014 «*Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi e dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni*», aggiornato con il decreto del Ministro per la semplificazione e la

- k) pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 29 aprile 2016 (GU n.139 del 16.6.2016) «*Modifica del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 settembre 2014, in materia di definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su Internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi*».
- l) strettamente connesso, e in qualche modo complementare, alla pubblicazione integrale e semplificata dei documenti di bilancio nonché dei dati relativi alle entrate e alla spesa, risulta essere l'obbligo di pubblicazione del piano di indicatori di cui al co. 2, con cui si fornisce ai cittadini la possibilità di esercitare anche un controllo sugli obiettivi della pubblica amministrazione. Occorre, peraltro, evidenziare che il d.lgs. 126/2014, fra le diverse modifiche apportate al d.lgs. 118/2011 («*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*»), ha introdotto l'art. 18-bis («*Indicatori di bilancio*») che, di fatto, estende anche agli enti territoriali l'obbligo di pubblicazione del Piano degli indicatori che, allo stato, in base alle indicazioni dell'art. 29, co. 3, era riservato ai soli enti di cui al d.lgs. 91/2011. Si tratta, in sostanza, di un sistema di indicatori misurabili e riferiti ai programmi quale parte integrante dei documenti di programmazione e di bilancio di ciascuna amministrazione ed è diretto a consentire la comparazione dei bilanci.
- m) L'art. 30, solo in minima parte modificato dal d.lgs. 97/2016, prevede la pubblicazione delle informazioni identificative degli immobili posseduti e, nella nuova formulazione, anche di quelli detenuti, nonché dei canoni di locazione o di affitto versati o percepiti. Questa amministrazione, pertanto, procederà alla pubblicazione sul sito del patrimonio immobiliare a propria disposizione, posseduto in ragione di un titolo di proprietà o altro diritto reale di godimento o semplicemente detenuto; ciò, evidentemente, allo scopo di consentire alla collettività di valutare il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, anche patrimoniali, nel perseguimento delle funzioni istituzionali. Ove possibile, le informazioni sugli immobili saranno rese sulla base dei dati catastali.

- n) L'art. 31, come novellato dall'art. 27 del d.lgs. 97/2016, si sofferma sulla pubblicazione degli esiti dei controlli sull'attività amministrativa, prevedendo la pubblicazione della relazione degli organi di revisione amministrativa e contabile al bilancio di previsione o budget, alle relative variazioni e al conto consuntivo o bilancio di esercizio nonché tutti i rilievi ancorché non recepiti della Corte dei Conti riguardanti l'organizzazione e l'attività delle Amministrazioni e dei loro uffici. Pertanto si stabilisce di pubblicare sul sito tutti i verbali dell'organo di revisione.
- o) Per tutti i servizi gestiti dall'ente dovrà essere predisposta e pubblicata la carta dei servizi o un documento analogo ove sono indicati i livelli minimi di qualità dei servizi e quindi gli impegni assunti nei confronti degli utenti per garantire il rispetto degli standard fissati. Inoltre, una volta individuati annualmente i servizi erogati agli utenti sia finali sia intermedi, secondo quanto stabilito all'art. 10, co. 5, del d.lgs. 33/2013, verranno pubblicati i costi contabilizzati e il relativo andamento nell'ultimo quinquennio. I dati dovranno essere contenuti in una tabella che consenta agevolmente di confrontare la variazione nel tempo di ogni singola categoria di costo.
- p) L'art. 29 del d.lgs. 97/2013, nell'integrare il disposto dell'art. 33, ha previsto che nel calcolo dell'indicatore annuale e trimestrale dei tempi medi di pagamento, le amministrazioni devono considerare, oltre gli acquisti di beni, servizi e forniture, anche i pagamenti relativi alle prestazioni professionali, non indicati nella precedente formulazione. Viene in tal modo chiarito che la misurazione dei tempi riguarda ogni tipo di contratto stipulato dall'amministrazione/ente, ivi compresi quelli aventi a oggetto prestazioni professionali, affidati nel rispetto della disciplina vigente in materia. Il legislatore continua a prestare particolare attenzione al grave fenomeno dei ritardati pagamenti delle pubbliche amministrazioni, interpretando la trasparenza come strumento utile alla emersione e alla riduzione di tale criticità. Ai fini dell'attuazione di detto obbligo si richiamano gli artt. 9 e 10 del d.p.c.m. 22 settembre 2014 «*Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi e dell'indicatore annuale di tempestività' dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni*» e, per i Ministeri, la circolare n. 3 MEF - RGS - Prot. 2565 del 14/01/2015.

- q) Entro il 31 gennaio di ciascun anno verrà pubblicato l'elenco dei residui attivi e passivi esistenti al 31 dicembre precedente. Ossia l'ammontare complessivo dei debiti e del numero delle imprese creditrici.
- r) In relazione ai “Bandi di gara e contratti”, oltre agli atti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del d.lgs. 50/2016, come elencati nell'allegato 1, devono essere pubblicati i verbali delle commissioni di gara, ferma restando la possibilità di esercizio del diritto di accesso civico generalizzato ai predetti verbali, ai sensi degli artt. 5, co. 2 e 5-bis del d.lgs. 33/2013.
- s) Ai sensi dell'art. 38 riformulato dal d.lgs. 97/2016 viene pubblicato il programma triennale e annuale delle opere pubbliche, con gli aggiornamenti annuali.
- t) Gli obblighi di trasparenza relativi agli atti di governo del territorio di cui all'art. 39, sono stati semplificati dal d.lgs. 97/2016, anche in considerazione dell'introduzione dell'accesso civico generalizzato. Rimangono oggetto di obbligo di pubblicazione i piani territoriali, i piani di coordinamento, i piani paesistici, gli strumenti urbanistici generali ed attuativi e le loro varianti. Non sono più oggetto di pubblicazione obbligatoria gli schemi di provvedimento, le delibere di adozione o approvazione e i relativi allegati tecnici.

Accesso civico per mancata pubblicazione di dati

L'art. 5 del d.lgs. 33/2013, modificato dall'art. 6 del d.lgs. 97/2016, riconosce a chiunque:

- a) il diritto di richiedere alle Amministrazioni documenti, informazioni o dati per i quali è prevista la pubblicazione obbligatoria, nei casi in cui gli stessi non siano stati pubblicati nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito web istituzionale (accesso civico “semplice”);
- b) il diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del d.lgs. 33/2013, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis (accesso civico “generalizzato”).

Per quanto riguarda gli obblighi di pubblicazione normativamente previsti, il legislatore ha confermato l'istituto dell'accesso civico volto ad ottenere la corretta pubblicazione dei dati rilevanti *ex lege*, da pubblicare all'interno della sezione “Amministrazione trasparente”.

L'istanza va presentata al Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (RPCT), il quale è tenuto a concludere il procedimento di accesso civico con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni.

Sussistendone i presupposti, il RPCT avrà cura di pubblicare sul sito i dati, le informazioni o i documenti richiesti e a comunicare al richiedente l'avvenuta pubblicazione dello stesso, indicandogli il relativo collegamento ipertestuale.

Nonostante la norma non menzioni più il possibile ricorso al titolare del potere sostitutivo, da una lettura sistematica delle norme, l'Autorità ritiene possa applicarsi l'istituto generale previsto dall'art. 2, co. 9-bis, della l. 241/90.

Pertanto, in caso di ritardo o mancata risposta o diniego da parte del RPCT il richiedente può ricorrere al titolare del potere sostitutivo che conclude il procedimento di accesso civico come sopra specificato, entro i termini di cui all'art. 2, co. 9-ter della l. 241/1990.

A tal fine, il titolare del potere sostitutivo viene individuato nel Responsabile del Settore Amministrativo.

A fronte dell'inerzia da parte del RPCT o del titolare del potere sostitutivo, il richiedente, ai fini della tutela del proprio diritto, può proporre ricorso al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'art. 116 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

Per rendere effettivo il diritto, verranno pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Altri contenuti"/"Accesso civico" gli indirizzi di posta elettronica cui inoltrare le richieste di accesso civico e di attivazione del potere sostitutivo.

Riepilogando, viene prevista la pubblicazione sul sito dell'ente – sezione Amministrazione Trasparente dei seguenti atti ulteriori rispetto agli obblighi di legge

- elenco affidamenti diretti
- elenco SCIA pervenute
- elenco richieste sgravi tributari concessi
- tutti gli atti dell'OIV
- tutti i verbali dell'Organo di Revisione Contabile
- elenco di tutti gli atti di concessione di contributi e/o sovvenzioni (per quelli riguardanti contributi per patologie o per condizioni di disagio economico, verranno indicati solo i dati aggregati)

- elenco di tutti i mandati di pagamenti emessi, con cadenza semestrale e, a decorrere dal 2018, trimestrale

L. Collegamento con il Piano della Performance

La lotta alla corruzione costituisce, per come detto e ribadito, obiettivo strategico dell'Amministrazione.

L'esigenza così di coordinare e di integrare, per alcuni aspetti, il Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza e il Piano della performance, è stata sottolineata in diverse norme dal legislatore e anche da ANAC (cfr. PNA 2016 § 5.3).

Sotto il profilo operativo, si è detto che certamente alcune analisi che l'amministrazione è tenuta a fare per il Piano della performance sono utili anche per il PTCP (si veda il caso dell'analisi di contesto interno laddove è richiesto un esame della struttura organizzativa o la stessa mappatura dei processi) e viceversa (il caso dell'individuazione dei responsabili delle misure e dei loro obiettivi nel PTPC è necessario sia considerato in termini di performance individuale e di struttura nel Piano delle performance).

Anche a seguito di un confronto sul tema svolto con il Dipartimento della Funzione pubblica, l'Autorità ritiene che la necessità di ottimizzare le analisi e i dati a disposizione delle amministrazioni non può condurre ad un'unificazione *tout-court* degli strumenti programmatori, stanti le diverse finalità e le diverse responsabilità connesse. Proprio di queste differenze deve essere data chiara evidenza da parte delle amministrazioni.

Si ribadisce che per il PTPC ciò che rileva è, da un lato, la gestione del rischio e la chiara identificazione delle misure di prevenzione della corruzione anche in termini di definizione di tempi e di responsabilità, dall'altro, l'organizzazione dei flussi informativi per la pubblicazione e i relativi responsabili per l'attuazione della trasparenza.

Il decreto legislativo 25 maggio 2017 n. 74, recante "*Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, in attuazione dell'articolo 17, comma 1, lettera r), della legge n. 124 del 2015*", il cui obiettivo è ottimizzare la produttività del lavoro pubblico e garantire l'efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Queste le principali novità del provvedimento:

- il rispetto delle norme in tema di valutazione costituisce non solo condizione necessaria per l'erogazione di premi, ma rileva anche ai fini del riconoscimento delle progressioni economiche, dell'attribuzione di incarichi di responsabilità al personale e del conferimento degli incarichi dirigenziali;

- la valutazione negativa delle performance rileva ai fini dell'accertamento della responsabilità dirigenziale e, in casi specifici e determinati, a fini disciplinari;
- ogni Pa deve misurare e valutare la performance con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti o gruppi di dipendenti;
- oltre agli obiettivi specifici di ogni amministrazione, è introdotta la categoria degli obiettivi generali, che identificano le priorità in termini di attività delle pubbliche amministrazioni coerentemente con le politiche nazionali, definiti tenendo conto del comparto di contrattazione collettiva di appartenenza;
- gli Organismi indipendenti di valutazione (OIV), in base alle risultanze dei sistemi di controllo strategico e di gestione presenti nell'amministrazione, dovranno verificare l'andamento delle performance rispetto agli obiettivi programmati durante il periodo di riferimento e segnalare eventuali necessità di interventi correttivi; sono previsti strumenti e poteri incisivi per garantire il ruolo degli OIV, con riferimento al potere ispettivo, al diritto di accesso al sistema informatico e agli atti e documenti degli uffici;
- si riconosce per la prima volta un ruolo attivo dei cittadini ai fini della valutazione della performance organizzativa, mediante la definizione di sistemi di rilevamento della soddisfazione degli utenti in merito alla qualità dei servizi resi;
- nella misurazione delle performance individuale del personale dirigente è attribuito un peso prevalente ai risultati della misurazione e valutazione della performance dell'ambito organizzativo di cui hanno essi diretta responsabilità;
- è definito un coordinamento temporale tra l'adozione del Piano della performance e della Relazione e il ciclo di programmazione economico-finanziaria, introducendo sanzioni più incisive in caso di mancata adozione del Piano;
- sono introdotti nuovi meccanismi di distribuzione delle risorse destinate a remunerare la performance, affidati al contratto collettivo nazionale, che stabilirà la quota delle risorse destinate a remunerare, rispettivamente, la performance organizzativa e quella individuale e i criteri idonei a garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati.

La modifica apportata dal D.Lgs. n. 97/2016 alla L. n. 190/2012 ha espressamente previsto che i piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che, nella misurazione e valutazione della performance, si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e trasparenza.

Occorre così coordinare la suddetta previsione normativa con le disposizioni legislative dell'ordinamento degli enti locali.

L'art. 169 del TUEL stabilisce che il piano dettagliato degli obiettivi e il piano della performance (che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale e i relativi indicatori) sono unificati organicamente nel PEG. Inoltre la Relazione annuale sulla performance può essere unificata al rendiconto della gestione.

Il Piano della Performance dell'Ente si sviluppa pertanto attraverso i contenuti del DUP 2021-2023.

Gli obiettivi del presente Piano, finalizzati alla prevenzione e al contrasto della corruzione nonché alla trasparenza, sono conformi a quelli già presenti nel suddetto documento di programmazione strategico gestionale dell'Ente, e avranno il loro sviluppo nel contesto del Piano Esecutivo di Gestione.

M. Revisione del Piano

Il presente Piano verrà pubblicato sul sito dell'Ente e tutti i cittadini, le associazioni, gli enti, potranno produrre osservazioni e/o proposte di modifica entro 30/trenta giorni.

Al termine di tale periodo di pubblicazione il RPCT trasmetterà il Piano, unitamente alle osservazioni pervenute (corredate da una propria relazione in merito), a tutti i consiglieri comunali.

Ciascun consigliere potrà a sua volta formulare osservazioni e/o proposte di modifica entro i successivi n.30/trenta giorni.

Al termine di questo periodo di osservazione, il RPCT trasmetterà alla Presidenza del Consiglio il PTPCT, tutte le osservazioni pervenute e una propria relazione complessiva di valutazione.

Il Consiglio Comunale, nella prima seduta utile, si esprimerà in merito, procedendo ad una valutazione complessiva sulle misure adottate, formulando alla Giunta Comunale i propri criteri generali ai quali la Giunta stessa si atterrà nella revisione del Piano, che dovrà essere adottata entro il mese di luglio di ciascun anno.=====