



COMUNE DI BOLGARE

PROVINCIA DI BERGAMO

Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza 2021-2023

Approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 35 del 30/03/2021

Predisposto dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e per
la trasparenza, Segretario Generale, Avv. Giovanni Curaba

INDICE

1. La prevenzione e la lotta della corruzione. Premessa. Il quadro normativo di riferimento in materia di prevenzione e lotta alla corruzione.

1.1. IL PNA 2019. I principi strategici, i principi metodologici ed i principi finalistici nel processo di gestione del rischio corruttivo

1.2. La nozione di corruzione

1.3. Ambito soggettivo di applicazione della normativa di prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'azione amministrativa

1.4. Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (R.P.C.T.)

1.5. I compiti del R.P.C.T.

1.6. Gli altri attori del sistema

1.7. Il procedimento di formazione del P.T.P.C.T.

1.8. Obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione

1.9. Il P.T.P.C.T. e gli strumenti di programmazione

2. L'Analisi del contesto

2.1. Le Analisi del contesto esterno

2.1.1. La Regione Lombardia

2.1.2. La Provincia di Bergamo

2.1.3. Gli Appalti Pubblici

2.2. L'Analisi del contesto interno

2.2.1. La struttura organizzativa dell'Ente

2.3. La mappatura dei processi

3. Valutazione e trattamento del rischio di corruzione

3.1. Identificazione del rischio di corruzione

3.2. Analisi del rischio di corruzione. Premessa

3.3. Analisi del rischio di corruzione. L'approccio qualitativo

3.4. La ponderazione del rischio di corruzione

3.5. Trattamento del rischio di corruzione

3.5.1. Individuazione delle misure di prevenzione della corruzione

3.5.2. Programmazione delle misure di prevenzione della corruzione

**4. Misura di prevenzione della corruzione: la Trasparenza e la comunicazione
Premessa**

4.1. Organizzazione interna in ordine alle modalità di pubblicazione dei documenti, dei dati e delle informazioni. Rinvio al paragrafo 20, periodo IV°

4.1.1. Pubblicazione di dati ulteriori rispetto a quelli per i quali esiste per legge il relativo obbligo

4.1.2. La Trasparenza e la tutela della privacy

4.1.3. Il Sito istituzionale dell'Ente

4.1.4. Specifiche su struttura delle schede di pubblicazione dati ed informazioni

4.1.5. Specifiche sul ruolo dei Responsabili di servizio in tema di trasparenza dell'azione amministrativa

4.1.6. Specifiche sul ruolo del Nucleo di valutazione in tema di trasparenza dell'azione amministrativa

4.1.7. Misure per assicurare l'efficacia dell'istituto dell'Accesso civico e dell'Accesso civico generalizzato.

4.1.8. La trasparenza dell'azione amministrativa ed il sistema sanzionatorio

5 - Misura di prevenzione della corruzione, denominata *"Implementazione del sistema dei controlli interni"*

5.1. Monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti
6 - Misura di prevenzione della corruzione, denominata *"Formazione sui temi dell'anticorruzione"*

7. - Misura di prevenzione della corruzione, denominata *"Attenzione al Codice di comportamento settoriale ed al Codice disciplinare dei dipendenti - Diffusione di buone pratiche e valori"*

8. Misura di prevenzione della corruzione, denominata *"Monitoraggio sui modelli di prevenzione della corruzione in enti pubblici vigilati ed enti di diritto privato in controllo pubblico partecipati"*.

9. Misura di prevenzione, denominata *"Rotazione del personale"*. Specifiche sui criteri di rotazione del personale

10 - Misura di prevenzione della corruzione, denominata *"Divieto in materia di svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro, ex art. 53, comma 16 ter del D.Lgs. 30/03/2001, n.165 e ss.mm.ii."*

11. Misura di prevenzione della corruzione, denominata *"Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse"*

12. - Misura di prevenzione della corruzione, denominata *"Disciplina specifica in materia di inconfiribilità di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività"*

13. Misura di prevenzione della corruzione, denominata *"Disciplina specifica in materia di incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali"*

14 - Misura di prevenzione della corruzione, denominata *"disciplina specifica in materia di tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. whistleblower)"*.

15. Patto d'integrità da inserire nel materiale di gara ed esclusione del ricorso all'arbitrato
16. Misure di prevenzione della corruzione da osservare nell'ambito di concorsi e selezione del personale
17. Misure di prevenzione della corruzione da osservare nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere ad associazioni e terzi
18. Il sistema di monitoraggio sull'attuazione delle Misure di prevenzione. La relazione annuale del R.P.T.C..
19. La prevenzione e lotta alla corruzione ed il sistema sanzionatorio
20. Norme transitorie e finali.

1. La prevenzione e la lotta della corruzione. Premessa. Il quadro normativo di riferimento in materia di prevenzione e lotta alla corruzione.

La Legge 6 novembre 2012, n. 190 recante le *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”* è stata adottata dal Legislatore italiano in attuazione sia degli artt. 20 e 21 della Convenzione di Strasburgo del 27 gennaio 1999 sia dell’art. 6 della *Convenzione dell’Assemblea Generale ONU del 31 ottobre 2003*, afferente, come la prima, alla delicata materia della prevenzione e della lotta alla corruzione.

L’intervento perseguito dal Legislatore italiano con la citata Legge 6 novembre 2012, n. 190 - meglio nota come *“Legge Anticorruzione”* o *“Legge Severino”* dal nome dell’allora Guardasigilli proponente - è stato quello di rafforzare l’efficacia e l’effettività delle misure di contrasto al fenomeno corruttivo, puntando a uniformare l’ordinamento giuridico italiano agli strumenti sovranazionali di contrasto alla *“corruzione”* già ratificati dal nostro Paese.

La Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, n. 1 del 25.01.2013 ha chiarito che il concetto di *“corruzione”*, preso in considerazione dalla Legge n. 190/2012 *“deve essere inteso in senso lato, come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell’attività amministrativa, si riscontri l’abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati”*.

Da questa breve premessa risulta evidente come in ambito pubblicistico le situazioni rilevanti siano *“evidentemente più ampie della fattispecie penalistica che, come noto è disciplinata negli artt. 318,319 e 319 ter c.p. e sono tali da comprendere non solo l’intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II°, Capo I° del codice penale, ma anche le situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell’amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite”*.

A titolo meramente esemplificativo, si pensi ai casi di sprechi, ai casi di nepotismo; ai casi di demansionamento; alle ipotesi di ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali; alle ipotesi di atti/provvedimenti adottati in situazioni di conflitto di interessi; alle situazioni di assunzioni non trasparenti; ai casi di irregolarità contabili; alle ipotesi di false dichiarazioni; ai casi di violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro; ai casi di mancato rispetto dell’orario di servizio.

Sul sistema di prevenzione della corruzione a livello istituzionale, ha fortemente inciso il Decreto-Legge 24 giugno 2014, n. 90 - convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114 - che, non a caso, ha operato il trasferimento completo delle competenze sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza dal Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) all’A.N.AC..

In attuazione dei principi e dei criteri di delega contenuti nell’art. 1, comma 35, della Legge 6 novembre 2012, n. 190 e ss.mm.ii., il Governo italiano ha approvato il Decreto Legislativo 14 marzo 2013 n. 33, recante *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*, successivamente modificato dal D. Lgs. 25 maggio 2016 n. 97, pubblicato nella G.U. dell’8 Giugno 2016, n. 132.

L’obiettivo perseguito con l’approvazione del Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e ss.mm.ii. è stato quello di rafforzare **lo strumento della trasparenza**, che

rappresenta una misura fondamentale per la prevenzione della corruzione nonché quello di riordinare in un unico corpo normativo le numerose disposizioni vigenti in materia di obblighi di trasparenza e pubblicità a carico delle Pubbliche Amministrazioni, standardizzando le modalità attuative della pubblicazione, che avviene attraverso il sito istituzionale.

La trasparenza viene definita dall'art. 11 del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 in termini di *“accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli adattamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Essa costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione”*.

La trasparenza - per quanto rileva ai fini del presente Piano - oltre ad essere uno strumento per garantire un controllo sociale diffuso ed assicurare la conoscenza, da parte dei cittadini, dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni, assolve anche ad un'altra importantissima funzione, atteggiandosi a strumento volto alla promozione dell'integrità, allo sviluppo della cultura della legalità in funzione preventiva dei fenomeni corruttivi. Di seguito, in elenco, viene riassunto quadro normativo di riferimento in materia di prevenzione e lotta alla corruzione:

- Legge 7 agosto 1990 n. 241 e ss.mm.ii., recante *“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”*;
- D.Lgs. 7 marzo 2005 n. 82 e ss.mm.ii., avente ad oggetto *“Codice dell'amministrazione digitale”*;
- D.Lgs. 22 ottobre 2009 n. 150, recante *“Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”*, così come modificato dal D.Lgs. 25/05/2017, n. 74;
- *La Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata dallo Stato Italiano con la Legge 3 agosto 2009 n. 116;*
- *La Convenzione Penale sulla Corruzione, adottata a Strasburgo il 27 gennaio 1999, ratificata dallo Stato Italiano con la Legge 28 giugno 2012, n. 110;*
- Legge 6 novembre 2012, n. 190 *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*;
- *Circolare n. 1 del 25.01.2013 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica;*
- *“Linee Guida per la predisposizione, da parte del Dipartimento della funzione pubblica, del Piano Nazionale Anticorruzione”, approvate in data 12.03.2013 dal Comitato Interministeriale, previsto dall'art.1, comma 4, della Legge 190/2012;*
- D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 avente ad oggetto *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*, come modificato dal D. Lgs. 25 maggio 2016 n. 97, recante *«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»;

- D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39, recante “Disposizioni in materia di inconferibilità 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”;
- D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, recante “Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165”;
- Deliberazione della C.I.V.I.T. (oggi A.N.AC.) n. 72 dell'11.09.2013, avente per oggetto “Approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione”;
- D.L. 24/06/2014, n. 90, recante “Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari”, convertito con modificazioni nella Legge 11/08/2014 n. 114;
- Legge 7 agosto 2015, n. 124, recante «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»;
- Determinazione A.N.AC. n. 6 del 28 aprile 2015, avente per oggetto «Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti»;
- Determinazione A.N.AC. n. 12 del 28 ottobre 2015, avente per oggetto “Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione”;
- Deliberazione A.N.A.C. n. 831 del 3 agosto 2016, avente per oggetto “Determinazione di approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2016”. Con tale Delibera, l'A.N.AC. ha confermato le indicazioni già date con il PNA 2013 e con l'Aggiornamento 2015 al PNA per quel che concerne la metodologia di analisi e valutazione dei rischi;
- Deliberazione A.N.AC. n. 1208 del 22/11/2017, recante “Approvazione definitiva dell'aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione”;
- Comunicato del Presidente dell'A.N.AC. dell'8 Novembre 2017, rubricato “Pubblicazione degli emolumenti complessivi a carico a carico della finanza pubblica percepiti dai Dirigenti, (art. 14, co. 1 ter del D.Lgs. n. 33/2013)”;
- la Deliberazione A.N.A.C. n. 1074 del 21 novembre 2018, avente per oggetto “Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione”;
- Comunicato del Presidente dell'A.N.AC. del 21 Novembre 2018, afferente alle modalità di pubblicazione della Relazione annuale a firma del R.P.C.T.;
- la Delibera A.N.AC. n. 1064 del 13 Novembre 2019 con la quale è stato approvato il secondo PNA.
- Il Comunicato del 02/12/2020 a firma del Presidente dell'A.N.AC., con il quale è stato evidenziato che in conseguenza dell'emergenza sanitaria da Covid-19, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nella seduta del 2 dicembre 2020, ha differito, **al 31 marzo 2021** sia il termine ultimo per la predisposizione e la pubblicazione dei Piani Triennali per la prevenzione della corruzione e la trasparenza 2021-2023 sia il termine ultimo per la predisposizione e la pubblicazione della Relazione annuale 2020 che i Responsabili per la Prevenzione della corruzione e la trasparenza

(RPCT) sono tenuti ad elaborare, ai sensi dell'art. 1, comma 14, della legge 190/2012 e ss.mm.ii..

1.1. IL PNA 2019. I principi strategici, i principi metodologici ed i principi finalistici nel processo di gestione del rischio corruttivo.

La strategia nazionale si realizza mediante il Piano nazionale anticorruzione (PNA) adottato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.AC.). La progettazione e l'attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo si svolge secondo i seguenti principi guida: **principi strategici; principi metodologici; principi finalistici** (PNA 2019).

Principi strategici:

1) Coinvolgimento dell'organo di indirizzo politico-amministrativo: l'organo di indirizzo politico - amministrativo deve assumere un ruolo attivo nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo e contribuire allo svolgimento di un compito tanto importante quanto delicato, anche attraverso la creazione di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole che sia di reale supporto al R.P.C.T..

2) Cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio: **LA GESTIONE DEL RISCHIO CORRUTTIVO NON RIGUARDA E NON DEVE RIGUARDARE SOLO IL R.P.C.T. MA L'INTERA STRUTTURA ORGANIZZATIVA.** A tal fine, occorre sviluppare a tutti i livelli organizzativi una responsabilizzazione diffusa e una cultura consapevole dell'importanza del processo di gestione del rischio e delle responsabilità correlate. L'efficacia del sistema dipende anche dalla piena e attiva collaborazione della dirigenza (Responsabili di servizio), del personale non dirigente e degli organi di valutazione e di controllo.

3) Collaborazione tra amministrazioni: la collaborazione tra pubbliche amministrazioni che operano nello stesso comparto o nello stesso territorio può favorire la sostenibilità economica e organizzativa del processo di gestione del rischio, anche tramite la condivisione di metodologie, di esperienze, di sistemi informativi e di risorse. Occorre, comunque, evitare la trasposizione "acritica" di strumenti senza una preventiva valutazione delle specificità del contesto.

Principi metodologici:

1) prevalenza della sostanza sulla forma: il sistema deve tendere ad una effettiva riduzione del livello di rischio di corruzione. A tal fine, il processo non deve essere attuato in modo formalistico, secondo una logica di mero adempimento, bensì progettato e realizzato in modo sostanziale, ossia calibrato sulle specificità del contesto esterno ed interno dell'amministrazione.

2) Gradualità: **le diverse fasi di gestione del rischio**, soprattutto nelle amministrazioni di piccole dimensioni o con limitata esperienza, **possono essere sviluppate con gradualità, ossia seguendo un approccio che consenta di migliorare progressivamente e continuativamente l'entità o la profondità dell'analisi del contesto** (in particolare nella rilevazione e analisi dei processi) **nonché la valutazione e il trattamento dei rischi.**

3) Selettività: al fine di migliorare la sostenibilità organizzativa, l'efficienza e l'efficacia del processo di gestione del rischio, soprattutto nelle amministrazioni di piccole dimensioni, è opportuno individuare le proprie priorità di intervento, **evitando di trattare il rischio in modo generico e poco selettivo.** Occorre

selezionare, sulla base delle risultanze ottenute in sede di valutazione del rischio, interventi specifici e puntuali volti ad incidere sugli ambiti maggiormente esposti ai rischi, valutando al contempo la reale necessità di specificare nuove misure, qualora quelle esistenti abbiano già dimostrato un'adeguata efficacia.

4) **Integrazione:** la gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi decisionali e, in particolare, dei processi di programmazione, controllo e valutazione. In tal senso, **occorre garantire una sostanziale integrazione tra il processo di gestione del rischio e il ciclo di gestione della performance.** A tal fine, alle misure programmate nel P.T.P.C.T. devono corrispondere specifici obiettivi nel Piano della Performance e nella misurazione e valutazione delle performance organizzative e individuali si deve tener conto dell'attuazione delle misure programmate nel P.T.P.C.T., della effettiva partecipazione delle strutture e degli individui alle varie fasi del processo di gestione del rischio, nonché del grado di collaborazione con il R.P.C.T..

5) **Miglioramento e apprendimento continuo: la gestione del rischio va intesa, nel suo complesso, come un processo di miglioramento continuo basato sui processi di apprendimento generati attraverso il monitoraggio e la valutazione dell'effettiva attuazione ed efficacia delle misure e il riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema di prevenzione.**

Principi finalistici:

1) **Effettività: la gestione del rischio deve tendere ad una effettiva riduzione del livello di esposizione dell'organizzazione ai rischi corruttivi e coniugarsi con criteri di efficienza e efficacia complessiva dell'amministrazione, evitando di generare oneri organizzativi inutili o ingiustificati e privilegiando misure specifiche che agiscano sulla semplificazione delle procedure e sullo sviluppo di una cultura organizzativa basata sull'integrità.**

2) **Orizzonte del valore pubblico:** la gestione del rischio deve contribuire alla generazione di valore pubblico, inteso come il miglioramento del livello di benessere delle comunità di riferimento delle pubbliche amministrazioni, mediante la riduzione del rischio di erosione del valore pubblico a seguito di fenomeni corruttivi. Infine, si precisa che **la violazione da parte dei dipendenti delle misure di prevenzione previste nel P.T.P.C.T. è fonte di responsabilità disciplinare** (ex art. 14 della Legge n. 190/2012). Tale previsione è confermata dall'art. 44 della stessa legge n. 190/2012 che stabilisce che **la violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del P.T.P.C.T., è fonte di responsabilità disciplinare.**

1.2. La nozione di corruzione

La legge n. 190/2012, non contiene una definizione di "corruzione". Tuttavia da alcune norme e dall'impianto complessivo della legge è possibile evincere un significato ampio di corruzione a cui si riferiscono gli strumenti e le misure previsti dal Legislatore.

L'art. 1, comma 36, della Legge n.190/2012, laddove definisce i criteri di delega per il riordino della disciplina della trasparenza, si riferisce esplicitamente al fatto che gli obblighi di pubblicazione integrano livelli essenziali delle prestazioni che

le Pubbliche Amministrazioni sono tenute ad erogare anche a fini di prevenzione e contrasto della “cattiva amministrazione” e non solo ai fini di trasparenza e prevenzione e contrasto della corruzione.

Il collegamento tra le disposizioni della Legge n. 190/2012 e l’innalzamento del livello di qualità dell’azione amministrativa, e quindi al contrasto di fenomeni di inefficiente e cattiva amministrazione, è evidenziato anche dai successivi interventi del Legislatore sulla Legge n. 190/2012 e ss.mm.ii..

In particolare, nell’art. 1, comma 8-bis della Legge n. 190/2012 è stato fatto un esplicito riferimento alla verifica da parte dell'organismo indipendente di valutazione alla coerenza fra gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico gestionale ed i Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Pertanto, l’A.N.AC. - anche in linea con la nozione accolta a livello internazionale - ha ritenuto che, poiché la Legge n. 190/2012 è finalizzata alla prevenzione e, quindi, alla realizzazione di una tutela anticipatoria, debba essere privilegiata un’accezione ampia del concetto di corruzione, volta a ricomprendere le varie situazioni in cui, nel corso dell’attività amministrativa, si rilevi l’abuso da parte di un soggetto del potere a lui conferito, al fine di ottenere vantaggi privati. Al termine “corruzione” è attribuito, dunque, un significato più esteso di quello strettamente connesso con le fattispecie di reato disciplinate negli artt. 318, 319 e 319-ter del Codice penale (ipotesi di corruzione per l’esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d’ufficio e corruzione in atti giudiziari), tale da comprendere non solo l’intera gamma dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione, 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 ovvero l’inquinamento dell’azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

1.3. Ambito soggettivo di applicazione della normativa di prevenzione della corruzione e della trasparenza dell’azione amministrativa

Le disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza si applicano a diverse categorie di soggetti pubblici e privati, come individuati nell’art. 1, comma 2-bis, della Legge n. 190/2012 e nell’art. 2-bis del D.Lgs. n. 33/2013 e ss.mm.ii.. In ragione della diversa natura giuridica di tali categorie di soggetti, le disposizioni richiamate prevedono regimi parzialmente differenziati. Per l’esatta individuazione dell’ambito soggettivo, l’ANAC ha dato indicazioni con:

A) la Deliberazione n. 1310 del 28 dicembre 2016, avente ad oggetto “*Prime linee guida recanti indicazioni sull’attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D.Lgs. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. 97/2016*”;

B) la Deliberazione n. 1134 dell’ 8 novembre 2017, recante “*Nuove linee guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche*

amministrazioni e degli enti pubblici economici”.

Con le succitate Deliberazioni sono stati approfonditi profili attinenti all’ambito soggettivo, al contenuto degli obblighi di pubblicazione, alla nomina del Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (R.P.C.T.) e alla predisposizione dei P.T.P.C.T., in conformità alle modifiche apportate dal D.Lgs. n. 97/2016, ovvero all’adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative del “Modello 231” per gli enti di diritto privato.

Per quel che concerne la trasparenza, l’A.N.AC. ha fornito chiarimenti sul criterio della “compatibilità”, introdotto dal legislatore all’art. 2-bis, commi 2 e 3, del D.Lgs. n. 33/2013 ove è stabilito che i soggetti pubblici e privati, ivi indicati, applicano la disciplina sulla trasparenza prevista per le pubbliche amministrazioni “*in quanto compatibile*”.

Nelle deliberazioni nn. 1310/2016 e 1134/2017, l’A.N.AC. ha espresso l’avviso che la *compatibilità* non vada esaminata per ogni singolo ente, bensì in relazione alle categorie di enti e all’attività propria di ciascuna categoria. In particolare, il criterio della compatibilità va inteso come necessità di trovare adattamenti agli obblighi di pubblicazione in ragione delle peculiarità organizzative e funzionali delle diverse tipologie di enti. Alla luce del quadro normativo e delle succitate Deliberazioni dell’A.N.AC., i soggetti tenuti all’applicazione della disciplina sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza sono innanzitutto le Pubbliche Amministrazioni individuate e definite all’art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001 e ss.mm.ii..

Pertanto, le Pubbliche Amministrazioni sono le principali destinatarie delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza, e sono tenute a:

- adottare il Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (P.T.P.C.T.);
- nominare il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (R.P.C.T.);
- pubblicare i dati, i documenti e le informazioni concernenti l’organizzazione e l’attività all’interno del Portale, denominato “Amministrazione trasparente”;
- assicurare, altresì, la libertà di accesso di chiunque ai dati e documenti detenuti dalle stesse (accesso civico generalizzato), secondo quanto previsto nel D.Lgs. n. 33/2013 e ss.mm.ii.. Sono, altresì, tenuti all’applicazione della disciplina in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza: le Autorità di sistema portuale; le Autorità amministrative indipendenti; gli enti pubblici economici; gli ordini professionali; le società in controllo pubblico, le associazioni, fondazioni ed altri enti di diritto privato e altri enti di diritto privato (cfr. Deliberazione n. 1134/2017).

1.4. Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (R.P.C.T.)

Il comma 7, dell’art. 1, della Legge 190/2012 prevede che l’organo di indirizzo individui “*di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio*”, il Responsabile anticorruzione e della trasparenza. **La figura del Responsabile Anticorruzione è stata l’oggetto di significative modifiche da parte del D.Lgs. n. 97/2016, che ha riunito in un solo soggetto, l’incarico di responsabile della prevenzione della corruzione e**

della trasparenza e ne ha rafforzato il ruolo, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività.

La Legge n. 190/2012 - all'art. 1, comma 7 - stabilisce che negli enti locali il responsabile sia individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione. In caso di carenza di ruoli dirigenziali può essere designato un titolare di posizione organizzativa.

La nomina di un dipendente privo della qualifica di dirigente deve essere adeguatamente motivata con riferimento alle caratteristiche dimensionali e organizzative dell'ente. *"Il titolare del potere di nomina del responsabile della prevenzione della corruzione va individuato nel Sindaco quale organo di indirizzo politico-amministrativo, salvo che il singolo comune, nell'esercizio della propria autonomia organizzativa, attribuisca detta funzione alla giunta o al consiglio"* (A.N.AC., FAQ anticorruzione, n. 3.4).

Considerato il ruolo delicato che il R.P.C.T. svolge in ogni amministrazione, già nel PNA 2016, l'Autorità riteneva opportuno che la scelta del R.P.C.T. dovesse ricadere su persone che avessero sempre mantenuto una condotta integerrima, escludendo coloro che fossero stati destinatari di provvedimenti giudiziari di condanna o provvedimenti disciplinari.

Il PNA ha evidenziato l'esigenza che il responsabile abbia *"adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione"*, e che sia dotato della necessaria *"autonomia valutativa"*; in una posizione del tutto *"priva di profili di conflitto di interessi"* anche potenziali; di norma, scelto tra i *"dirigenti non assegnati ad uffici che svolgono attività di gestione e di amministrazione attiva"*. Pertanto, deve essere evitato, per quanto possibile, che il responsabile sia nominato tra i dirigenti assegnati ad uffici dei settori più esposti al rischio corruttivo, *"come l'ufficio contratti o quello preposto alla gestione del patrimonio"*.

Il PNA prevede che, per il tipo di funzioni svolte dal responsabile anticorruzione improntate alla collaborazione e all'interlocuzione con gli uffici, occorra "valutare con molta attenzione la possibilità che il RPCT sia il dirigente che si occupa dell'ufficio procedimenti disciplinari".

A parere dell'A.N.AC. tale soluzione sembrerebbe addirittura preclusa dall'art. 1, comma 7 della Legge n. 190/2012 ai sensi del quale il Responsabile deve segnalare "agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare" i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di anticorruzione.

In ogni caso, conclude l'A.N.AC., "è rimessa agli organi di indirizzo delle amministrazioni, cui compete la nomina, in relazione alle caratteristiche strutturali dell'ente e sulla base dell'autonomia organizzativa, la valutazione in ordine alla scelta del responsabile".

Il D.Lgs. n. 97/2016 - all' art. 41 comma 1, lett. f) - ha stabilito che l'organo di indirizzo assuma le modifiche organizzative necessarie *"per assicurare che al responsabile siano attribuiti funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività"*.

Secondo l'A.N.AC., risulta indispensabile che tra le misure organizzative, da adottarsi a cura degli organi di indirizzo, vi siano anche quelle dirette ad assicurare che il responsabile possa svolgere *"il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni"*. Pertanto, secondo l'A.N.AC. è *"altamente auspicabile"* che:

- il R.P.C.T. sia dotato d'una "struttura organizzativa di supporto adeguata", per qualità del personale e per mezzi tecnici;
- siano assicurati al R.P.C.T. poteri effettivi di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura.

Quindi, a parere dell'Autorità "appare necessaria la costituzione di un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al responsabile". Se ciò non fosse possibile, sarebbe opportuno assumere atti organizzativi che consentano al responsabile di avvalersi del personale di altri uffici. La necessità di rafforzare il ruolo e la struttura di supporto del R.P.C.T. discende anche dalle rilevanti competenze in materia di "accesso civico" attribuite sempre al Responsabile anticorruzione dal D.Lgs. n. 97/2016.

A garanzia dello svolgimento, autonomo e indipendente, delle funzioni del responsabile occorre considerare anche la durata dell'incarico che deve essere fissata tenendo conto della non esclusività della funzione.

Il D.Lgs. n. 97/2016 ha esteso i doveri di segnalazione all'A.N.AC. di tutte le "eventuali misure discriminatorie" poste in essere nei confronti del responsabile anticorruzione e comunque collegate, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni, mentre in precedenza era prevista la segnalazione della sola "revoca". L'A.N.AC. può chiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire con i poteri di cui al comma 3 dell'articolo 15 del D.Lgs. n. 39/2013 e ss.mm.ii..

Il comma 9, lettera c) dell'articolo 1 della Legge n. 190/2012, impone, attraverso il P.T.P.C.T., la previsione di obblighi di informazione nei confronti del Responsabile anticorruzione che vigila sul funzionamento e sull'osservanza del Piano.

Gli obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di elaborazione del P.T.P.C.T. e, poi, nelle fasi di verifica e attuazione delle misure adottate.

Il PNA sottolinea che l'art. 8 del D.P.R. n. 62/2013 impone un "dovere di collaborazione" dei dipendenti nei confronti del Responsabile anticorruzione, la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente. Pertanto, tutti i dirigenti, i funzionari, il personale dipendente ed i collaboratori sono tenuti a fornire al R.P.C.T. la necessaria collaborazione.

Dal Decreto Legislativo n. 97/2016 risulta anche l'intento di creare maggiore comunicazione tra le attività del Responsabile anticorruzione e quelle dell'OIV (Nucleo di valutazione), al fine di sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l'attuazione delle misure di prevenzione. A tal fine, la norma prevede:

- la facoltà all'OIV (Nucleo di valutazione) di richiedere al Responsabile anticorruzione informazioni e documenti per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza;
- che il Responsabile trasmetta anche all'OIV (Nucleo di valutazione) la sua relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta.

Nel caso di ripetute violazioni del P.T.P.C.T. sussiste responsabilità dirigenziale per omesso controllo, rilevabile anche sul piano disciplinare, se il Responsabile anticorruzione non è in grado di provare "di aver comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità" e di aver vigilato sull'osservanza del P.T.P.C.T.. I Dirigenti/Responsabili di servizio, invece, rispondono della mancata attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, se il Responsabile

anticorruzione dimostra di avere effettuato le dovute comunicazioni agli Uffici e di avere vigilato sull'osservanza del Piano anticorruzione.

La responsabilità dirigenziale, disciplinare, per danno erariale e all'immagine della Pubblica Amministrazione sussiste in caso di commissione di un reato di corruzione, accertato con sentenza passata in giudicato, all'interno dell'amministrazione (articolo 1, comma 12, della legge 190/2012). Anche in questa ipotesi, il R.P.C.T. deve dimostrare di avere proposto un P.T.P.C.T. con misure adeguate e di aver vigilato funzionamento e osservanza.

Il responsabile della protezione dei dati (RPD), previsto dal Regolamento UE 2016/679, deve essere nominato in tutte le amministrazioni pubbliche. Può essere individuato in una professionalità interna o assolvere ai suoi compiti in base ad un contratto di servizi stipulato con persona fisica o giuridica esterna. Il responsabile anticorruzione, al contrario, è sempre un soggetto interno. Qualora il RPD sia individuato tra gli interni, l'A.N.AC. ritiene che, per quanto possibile, non debba coincidere con il R.P.C.T..

Secondo l'Autorità *“la sovrapposizione dei due ruoli [può] rischiare di limitare l'effettività dello svolgimento delle attività riconducibili alle due diverse funzioni, tenuto conto dei numerosi compiti e responsabilità che la normativa attribuisce sia al RPD che al RPCT”*. *“Eventuali eccezioni possono essere ammesse solo in enti di piccole dimensioni qualora la carenza di personale renda organizzativamente non possibile tenere distinte le due funzioni. In tali casi, le amministrazioni e gli enti, con motivata e specifica determinazione, possono attribuire allo stesso soggetto il ruolo di RPCT e RPD”*. Il medesimo orientamento è stato espresso dal Garante per la protezione dei dati personali (FAQ n. 7 relativa al RPD in ambito pubblico). A tal uopo è stato chiarito che in linea di principio, è ragionevole che negli enti pubblici di grandi dimensioni, con trattamenti di dati personali di particolare complessità e sensibilità, non vengano assegnate al RPD ulteriori responsabilità (si pensi, ad esempio, alle amministrazioni centrali, alle agenzie, agli istituti previdenziali, nonché alle regioni e alle ASL).

In tale quadro, ad esempio, avuto riguardo, caso per caso, alla specifica struttura organizzativa, alla dimensione e alle attività del singolo titolare o responsabile, **l'attribuzione delle funzioni di RPD al Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, considerata la molteplicità degli adempimenti che incombono su tale figura, potrebbe rischiare di creare un cumulo di impegni tali da incidere negativamente sull'effettività dello svolgimento dei compiti che il RPD attribuisce al RPD”**.

1.5. I compiti del R.P.C.T..

Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza coincide con la figura del Segretario Generale. Nel momento storico in cui viene redatto il presente documento, R.P.C.T. è il **Dott. Giovanni Curaba**, iscritto all'Albo Nazionale dei Segretari Comunali e Provinciali, Sezione Regionale della Lombardia al n. 8348. Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza - nominato con Decreto del Sindaco n. 23 del 01/12/2020 - svolge i compiti di seguito elencati:

- elabora e propone alla Giunta Comunale ai fini dell'approvazione, il Piano triennale di prevenzione della corruzione (art. 1, comma 8 della Legge n. 190/2012 e ss.mm.ii.);
- verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del Piano anticorruzione (art. 1, comma 10 lett. a) della Legge 1 n. 90/2012 e ss.mm.ii.);
- comunica agli uffici le misure anticorruzione e per la trasparenza adottate (attraverso il P.T.P.C.T.) e le relative modalità applicative e vigila sull'osservanza del piano (art. 1 comma 14 della Legge n. 190/2012 e ss.mm.ii.);
- propone le necessarie modifiche del P.T.P.C.T., qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione, ovvero a seguito di significative violazioni delle prescrizioni del Piano stesso (art. 1 comma 10, lett. a) della Legge n.190/2012 e ss.mm.ii.);
- definisce le procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione (art. 1 comma 8 della legge n. 190/2012 e ss.mm.ii.);
- individua il personale da inserire nei programmi di formazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione, la quale predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità (art. 1 commi 10, lettera c), e 11 della Legge n. 190/2012 e ss.mm.ii.);
- d'intesa con il dirigente/Responsabile di servizio competente, verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici, che svolgono attività per le quali è più elevato il rischio di malaffare (art. 1 comma 10, lettera b) della Legge n. 190/2012 e ss.mm.ii.), fermo il comma 221 della Legge n. 208/2015 che prevede quanto segue: *"(...) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale"*;
- riferisce sull'attività svolta all'organo di indirizzo, nei casi in cui lo stesso organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora sia il responsabile anticorruzione a ritenerlo opportuno (art. 1 comma 14 della Legge n. 190/2012 e ss.mm.ii.);
- entro il 15 dicembre di ogni anno, trasmette all'OIV (Nucleo di valutazione) e all'organo di indirizzo una relazione recante i risultati dell'attività svolta, pubblicata nel sito web dell'amministrazione;
- trasmette all'OIV (Nucleo di valutazione) informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo (art. 1 comma 8-bis della Legge n. 190/2012 e ss.mm.ii.);
- segnala all'organo di indirizzo (Giunta Comunale) e all'OIV/Nucleo di valutazione le eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (art. 1 comma 7 della Legge n. 190/2012 e ss.mm.ii.);

- indica all'UPD i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 della Legge n. 190/2012 e ss.mm.ii.);
- segnala all'A.N.AC. le eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, assunte nei suoi confronti *“per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni”* (art. 1 comma 7 della Legge n. 190/2012 e ss.mm.ii.);
- quando richiesto, riferisce all'A.N.AC. in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PNA 2016, paragrafo 5.3, pagina 23);
- quale Responsabile per la Trasparenza, svolge un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate (art. 43 comma 1 del Decreto Legislativo n. 33/2013 e ss.mm.ii.).
- quale Responsabile per la Trasparenza, segnala all'organo di indirizzo politico, all'OIV/Nucleo di valutazione, all'A.N.AC. e, nei casi più gravi, all'UPD i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione (art. 43 commi 1 e 5 del Decreto Legislativo n. 33/2013 e ss.mm.ii.);
- al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati nell'Anagrafe Unica delle stazioni appaltanti (AUSA), il Responsabile anticorruzione è tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati ed a indicarne il nome all'interno del P.T.P.C.T. (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 21).
- può essere designato quale soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 22). Tale circostanza non ricorre presso questo Ente;
- può essere designato quale “gestore” delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette ai sensi del DM 25 settembre 2015 (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 17). Tale circostanza non ricorre presso questo Ente.

Il Legislatore italiano ha assegnato al R.P.C.T. il compito di svolgere all'interno di ogni ente *“stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione”* (art. 43, comma 1, d.lgs. 33/2013). È evidente l'importanza della collaborazione tra l'Autorità ed il Responsabile al fine di favorire la corretta attuazione della disciplina sulla trasparenza (A.N.AC., deliberazione n. 1074/2018, pag. 16). Le modalità di interlocuzione e di raccordo sono state definite dall'Autorità con il Regolamento del 29 marzo 2017.

Il R.P.C.T. è il soggetto (insieme al legale rappresentante dell'amministrazione interessata, all'OIV o altro organismo con funzioni analoghe) cui A.N.AC. comunica l'avvio del procedimento con la contestazione delle presunte violazioni degli adempimenti di pubblicazione dell'amministrazione interessata. Tale comunicazione può anche essere preceduta da una richiesta di informazioni e di esibizione di documenti, indirizzata al medesimo R.P.C.T., utile ad A.N.AC. per valutare l'avvio del procedimento. È opportuno che il R.P.C.T. riscontri la richiesta di A.N.AC. nei tempi previsti dal richiamato Regolamento fornendo notizie sul risultato dell'attività di controllo.

1.6. Gli altri attori del sistema

La disciplina in materia di prevenzione della corruzione assegna al R.P.C.T. un importante ruolo di coordinamento del processo di gestione del rischio, con particolare riferimento alla fase di predisposizione del P.T.P.C.T. e al monitoraggio.

Questo ruolo di coordinamento non deve in nessun caso essere interpretato dagli altri attori organizzativi come un pretesto per deresponsabilizzarsi in merito allo svolgimento del processo di gestione del rischio.

Al contrario, l'efficacia del sistema di prevenzione dei rischi corruttivi è strettamente connessa al contributo attivo di altri attori all'interno dell'organizzazione. Di seguito, si espongono i compiti dei principali ulteriori soggetti coinvolti nel sistema di gestione del rischio corruttivo, concentrandosi esclusivamente sugli aspetti essenziali a garantire una piena effettività dello stesso. L'organo di indirizzo politico deve:

- tenere conto, in sede di nomina del R.P.C.T., delle competenze e della autorevolezza necessarie al corretto svolgimento delle funzioni ad esso assegnate e ad operarsi affinché le stesse siano sviluppate nel tempo;
- assicurare al R.P.C.T. 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 relativi all'etica pubblica che coinvolgano l'intero personale.

I dirigenti/Responsabili delle unità organizzative 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 R.P.C.T., 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 P.T.P.C.T. ed operare in maniera tale da creare le condizioni che consentano l'efficace attuazione delle stesse da parte del loro personale (ad esempio, contribuendo con proposte di misure specifiche che tengano conto dei principi guida indicati nel PNA 2019 e, in particolare, dei principi di selettività, effettività, prevalenza della sostanza sulla forma);

- 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 R.P.C.T..

Gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) e le strutture con funzioni assimilabili (Nucleo di valutazione), devono:

- offrire, nell'ambito delle proprie competenze specifiche, un supporto metodologico al R.P.C.T. e agli altri attori, con riferimento alla corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo;

- fornire, qualora disponibili, dati e informazioni utili all'analisi del contesto (inclusa la rilevazione dei processi), alla valutazione e al trattamento dei rischi;

- favorire l'integrazione metodologica tra il ciclo di gestione della performance e il ciclo di gestione del rischio corruttivo.

Il R.P.C.T. può avvalersi delle strutture di vigilanza ed audit interno, laddove presenti, per:

- attuare il sistema di monitoraggio del P.T.P.C.T., richiedendo all'organo di indirizzo politico il supporto di queste strutture per realizzare le attività di verifica (audit) sull'attuazione e l'idoneità delle misure di trattamento del rischio;

- svolgere l'esame periodico della funzionalità del processo di gestione del rischio.

I dipendenti partecipano attivamente al processo di gestione del rischio e, in particolare, alla attuazione delle misure di prevenzione programmate nel P.T.P.C.T.. Tutti i soggetti che dispongono di dati utili e rilevanti (es. uffici legali interni, uffici di statistica, uffici di controllo interno, ecc.) hanno l'obbligo di fornirli tempestivamente al R.P.C.T. ai fini della corretta attuazione del processo di gestione del rischio.

1.7. Il procedimento di formazione del P.T.P.C.T..

La Legge n. 190/2012 impone, ad ogni Pubblica Amministrazione, l'approvazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (P.T.P.C.T.). Il R.P.C.T. elabora e propone all'organo di indirizzo politico lo schema di P.T.P.C.T. che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio. **L'attività di elaborazione del Piano non può essere affidata a soggetti esterni all'amministrazione.**

Per gli Enti Locali, "il Piano è approvato dalla giunta" (art. 41 comma 1 lettera g) del D.Lgs. n. 97/2016 e ss.mm.ii.). L'approvazione ogni anno di un nuovo piano triennale anticorruzione è obbligatoria (comunicato del Presidente A.N.AC. del 16 marzo 2018). L'Autorità sostiene che sia necessario assicurare "la più larga condivisione delle misure" anticorruzione con gli organi di indirizzo politico (A.N.AC. Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015).

Nello specifico, il presente PTPCT, allo scopo di assicurare il coinvolgimento degli

stakeholders e degli organi politici è stato approvato con la procedura seguente:
- Pubblicazione dell'Avviso Prot. 0001062 del 26/01/2021 sul sito del comune di Bolgare www.comune.bolgare.bg.it dal 26/01/2021 al 20/02/2021;

- Presa d'atto assenza di riscontri formali da parte degli stakeholders alla succitata richiesta del R.P.C.T..

- Approvazione dello schema del P.T.P.C.T. 2021/2023 del comune di Bolgare nella seduta del 30/03/2021.

Il presente P.T.P.C.T. è pubblicato in "Amministrazione Trasparente" e deve rimanervi unitamente a quelli degli anni precedenti.

1.8. Obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione

Il comma 8 dell'art. 1 della Legge n. 190/2012 (rinnovato dal d.lgs. 97/2016) prevede che l'organo di indirizzo definisca gli "obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione" che costituiscono "contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del P.T.P.C.T."

Il D.Lgs. n. 97/2016 ha attribuito al P.T.P.C.T. "un valore programmatico ancora più incisivo". Il P.T.P.C.T., infatti, deve necessariamente elencare gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall'organo di indirizzo.

Conseguentemente, l'elaborazione del piano non può prescindere dal diretto coinvolgimento del vertice delle amministrazioni per ciò che concerne la determinazione delle finalità da perseguire.

L'A.N.AC., con la Deliberazione n. 831/2016, raccomanda proprio agli organi di indirizzo di prestare "particolare attenzione alla individuazione di detti obiettivi nella logica di una effettiva e consapevole partecipazione alla costruzione del sistema di prevenzione".

Tra gli obiettivi strategici, degno di menzione è certamente "**la promozione di maggiori livelli di trasparenza**" da tradursi nella definizione di "obiettivi organizzativi e individuali" (art. 10 comma 3 del D.Lgs. n. 33/2013 e ss.mm.ii.). La trasparenza è la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione delineato dal Legislatore della Legge n. 190/2012 e ss.mm.ii..

Secondo l'art. 1 del D.Lgs. n. 33/2013, aggiornato dal D.Lgs. 97/2016 "*La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.*"

Secondo l'A.N.AC., gli obiettivi del P.T.P.C.T. devono essere necessariamente coordinati con quelli fissati da altri documenti di programmazione dei comuni quali : il Piano della performance; il Documento Unico di Programmazione (DUP). **L'Amministrazione comunale ritiene che la "trasparenza" dell'azione amministrativa sia la misura principale per contrastare i fenomeni corruttivi come definiti dalla Legge n. 190/2012 e ss.mm.ii..**

In particolare, l'Amministrazione comunale intende indirizzare l'azione amministrativa ed i comportamenti degli operatori verso: a) i livelli di trasparenza

così come normati; b) lo sviluppo della cultura della legalità e dell'integrità nella gestione del bene pubblico.

1.9. Il P.T.P.C.T. e gli strumenti di programmazione.

Al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione è necessario che il P.T.P.C.T. sia coordinato rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione comunale.

L'amministrazione comunale si impegna a formulare gli obiettivi strategici, principalmente di trasparenza sostanziale, coerentemente con la programmazione strategica e operativa degli strumenti qui riportati:

- Documento Unico di Programmazione (art. 170 del D.Lgs. 18/08/2000, n. 267 e ss.mm.ii.);
- Bilancio di previsione (art. 162 del D.Lgs. 18/08/2000, n. 267 e ss.mm.ii.);
- Piano Esecutivo di Gestione (ove adottato);
- Piano della performance triennale (art. 10 del D.Lgs. n. 150/2009 e ss.mm.ii.).

2. L'Analisi del contesto

La prima fase del processo di gestione del rischio di fenomeni corruttivi è l'analisi del contesto, sia esterno che interno. In questa fase, l'amministrazione acquisisce le informazioni necessarie ad identificare il rischio corruttivo, in relazione sia alle caratteristiche dell'ambiente in cui opera (contesto esterno), sia alla propria organizzazione (contesto interno).

2.1. Le Analisi del contesto esterno

Nel rispetto delle indicazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, si riportano alcune informazioni desunte dalle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica presentate al Parlamento dal Ministero dell'interno e pubblicate sul sito della Camera dei deputati.

2.1.1. La Regione Lombardia

La Regione Lombardia è caratterizzata da un tessuto economico-produttivo più che considerevole e rappresenta un'importante piazza finanziaria. Con oltre 10 milioni di abitanti è la regione più popolosa d'Italia e attrae consistenti flussi

migratori. Difatti, in quest'area risiedono regolarmente oltre 1,1 milioni di stranieri, il 23% circa di quelli censiti sull'intero territorio nazionale, incidendo oltre l'11% sulla popolazione della regione. Anche in virtù della sua estensione, nonché della particolare collocazione geografica, è soggetta a svariate manifestazioni di criminalità ben distinte tra loro, con caratteristiche e modus operandi che variano in funzione delle province e dei settori illegali. Ai sodalizi criminali mafiosi (il cui radicamento in questa regione rappresenta - almeno per la 'ndrangheta - la massima espressione per l'intero nord-Italia) si affiancano gruppi malavitosi stranieri e altre associazioni a delinquere che affondano le proprie radici nei remunerativi traffici illeciti.

Per l'organizzazione mafiosa, i rapporti di reciproca convenienza o di amicizia strumentale con i settori dell'imprenditoria, i professionisti ed i soggetti politico istituzionali rappresentano il c.d. "capitale sociale". La Lombardia costituisce per le matrici mafiose, un solido bacino d'investimenti grazie ai cospicui capitali (provenienti dalle attività illegali) da reimpiegare, attraverso complesse attività di riciclaggio in imprese commerciali (attività di import export, grande distribuzione, bar e ristorazione, concessionarie d'autovetture, strutture turistico-alberghiere e di intrattenimento), immobiliari, edili e in altri settori economici.

Il reimpiego del denaro avviene attraverso strutture finanziarie, bancarie (a volte anche abusive) e societarie, funzionali alla commissione di reati fiscali come la bancarotta fraudolenta e le truffe ai danni dello Stato. A queste bisogna aggiungere le classiche acquisizioni immobiliari o il finanziamento di diversi settori imprenditoriali. La presenza della 'ndrangheta nel sistema imprenditoriale appare più marcata (ma non mancano evidenze riferibili a gruppi mafiosi di estrazione siciliana e campana) e, talvolta, sono stati rilevati segnali di comunanza d'interessi da parte dei sodalizi calabresi (di recente pure siciliani) con soggetti appartenenti alla Pubblica Amministrazione anche per l'aggiudicazione di lavori pubblici (la corruzione per turbative d'asta costituisce un utile strumento per acquisire e consolidare potere). Le solide e radicate proiezioni lombarde di Cosa nostra siciliana (nissena, trapanese, palermitana, ennese e catanese), più visibili nelle province di Milano, Varese, Cremona e Bergamo, oltre che al narcotraffico si mostrano interessate a sviluppare, sul territorio, attività imprenditoriali, ad infiltrare il tessuto economico regionale mediante il riciclaggio e il reimpiego di capitali illeciti, i reati fiscali e l'aggiudicazione illegale degli appalti. A queste attività illegali si affiancano anche quelle tradizionali delle estorsioni e dell'usura.

2.1.2. La Provincia di Bergamo

Le informazioni di seguito trascritte sono desunte dalla relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla direzione investigativa antimafia relativa all'anno 2015 e al 2017, trasmessa alla Presidenza della Camera dei deputati.

La provincia di Bergamo è la terza provincia lombarda con maggior numero di residenti, dopo Milano e Brescia e è caratterizzata da una realtà economica legata al terziario e al settore produttivo (in particolare l'industria manifatturiera, costituita da grandi, medie e piccole imprese dei settori della meccanica, tessile e abbigliamento, chimica, gomma e materie plastiche).

Il tessuto economico della provincia condiziona l'azione della criminalità, che si

mostra particolarmente versatile e incline all'infiltrazione, ponendo in essere reati che vanno da quelli propriamente "fiscali" (frode e evasione) al reimpiego di capitali di provenienza illecita e a altre tipologie criminali. In ambito regionale Bergamo si posiziona al terzo posto, dopo Milano e Brescia, per numero di delitti commessi nel 2016.

Il territorio è interessato da significative proiezioni della criminalità mafiosa tradizionale, con particolare riferimento a soggetti appartenenti alla 'ndrangheta, coinvolte in plurime attività illecite, in primis, il narcotraffico, le estorsioni e il riciclaggio di proventi illeciti, al fine di impedirne l'identificazione e favorirne il reimpiego.

La favorevole posizione geografica, che vede la presenza di grandi vie di comunicazione (aeree, ferroviarie e autostradali), rendono la provincia di Bergamo particolarmente esposta al traffico e allo spaccio di sostanze stupefacenti da parte di soggetti stranieri. In tale ambito, infatti, un ruolo di primo piano è svolto dai cartelli sudamericani, albanesi e maghrebini, in cooperazione con criminali italiani e con altre matrici etniche. Le estorsioni hanno fatto registrare una diminuzione mentre le truffe e le frodi informatiche sono in aumento.

2.1.3. Gli Appalti Pubblici

Gli appalti pubblici costituiscono, come noto, uno dei settori di primario interesse delle organizzazioni mafiose. E questo sia perché consentono di reinvestire in iniziative legali le ingenti risorse "liquide" frutto delle attività criminali di cosiddetta "accumulazione primaria", sia perché rappresentano l'occasione di un'ulteriore fonte di reddito derivante dalle estorsioni praticate in danno degli operatori economici impegnati nella realizzazione delle opere.

Senza contare, poi, l'interesse a imporsi, in forma più o meno diretta, nella fornitura di materiali e servizi, fattore che tende ad alterare sensibilmente il ciclo produttivo legale, con una conseguente estromissione dal mercato delle aziende sane.

Si tratta di condotte illecite che, non di rado, promanano da compromessi che le organizzazioni mafiose stringono con funzionari corrotti degli enti locali. La gestione "opaca" delle commesse pubbliche - negli ultimi anni - oltre che molto ricorrente ha portato allo scioglimento di svariati comuni per infiltrazioni mafiose. L'esperienza investigativa ha dimostrato come una delle modalità utilizzate dall'impresa mafiosa per aggiudicarsi gli appalti - superando l'ostacolo dei requisiti fissati dal bando per la partecipazione alla gara - si basi sullo sfruttamento della tecnica di "appoggiarsi" su aziende più grandi, in grado di far fronte, per capacità organizzativa e tecnico-realizzativa, anche ai lavori più complessi, dai quali risulterebbe altrimenti esclusa.

Tra le altre modalità d'infiltrazione praticate attraverso l'utilizzo di forme societarie giuridicamente lecite, è emersa quella dell'affidamento dei lavori da parte dei consorzi alle imprese consorziate, secondo la prassi della scomposizione della commessa in vari subcontratti, allo scopo di eludere l'obbligo della preventiva autorizzazione.

2.2. L'Analisi del contesto interno.

L'analisi del contesto interno investe aspetti correlati all'organizzazione e alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo. L'analisi ha lo scopo di far emergere sia il sistema delle responsabilità, che il livello di complessità dell'amministrazione.

Entrambi questi aspetti contestualizzano il sistema di prevenzione della corruzione e sono in grado di incidere sul suo livello di attuazione e di adeguatezza. L'analisi del contesto interno è incentrata:

- sull'esame della struttura organizzativa e delle principali funzioni da essa svolte, per evidenziare il sistema delle responsabilità;
- sulla mappatura dei processi e delle attività dell'ente, consistente nella individuazione e nell'analisi dei processi organizzativi.

2.2.1. La struttura organizzativa dell'Ente.

L'attuale struttura organizzativa del Comune è stata definita con Deliberazione della Giunta Comunale n. 93/2015, esecutiva ai sensi di legge.

La struttura è ripartita in cinque settori. Ogni settore è organizzato in Servizi (vedasi l'allegato A del vigente regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei servizi). Il **Settore Affari Generali** si suddivide in:

Servizio di Segreteria;

Servizi Demografici e servizi vari.

Il **Settore Contabilità e Finanze** si suddivide in:

Servizio Ragioneria ed Economato;

Servizio Tributi;

Servizio Affari economici del personale.

Il **Settore Servizi alla Persona** si suddivide in:

Servizio Biblioteca;

Servizio Istruzione e Cultura;

Servizio Politiche giovanili e sport;

Servizio Sociale;

Servizio Piano di Zona - Ambito di Grumello del Monte.

Il **Settore Tecnico** si suddivide in:

Servizio Lavori Pubblici

Servizio Espropriazioni

Servizio Manutenzione

Servizio Ambientale

Servizio Nuove Opere

Servizio Edilizia Privata;

Il **Settore Polizia Locale** si suddivide in:

Servizio Commercio. Pubblici esercizi;

Servizio Pubblica sicurezza e Polizia amministrativa.

Al vertice dei Settori –ad eccezione dell’UTC - sono posti dipendenti assunti con contratto a tempo indeterminato e appartenenti alla categoria giuridica D, titolari di posizione organizzativa. Il Responsabile dell’UTC è incaricato ai sensi e per gli effetti dell’art. 110 del D.Lgs. 18.082000, n. 267 e ss.mm.ii..

La sede di Segreteria del Comune di Bolgare è vacante dal primo luglio 2019. Oltre ai quattro Responsabili, il Comune dispone, al 31.12.2020, di 17 dipendenti; i lavoratori part time sono complessivamente 8. In base ai parametri ufficiali del Ministero dell’Interno, il Comune di Bolgare (BG) risulta avere una “*struttura organizzativa minima*”. Ciò nonostante gli uffici comunali hanno assicurato, ed assicurano, l’erogazione di tutti i servizi istituzionali con sufficiente qualità. Il Responsabile dell’Anagrafe della Stazione Appaltante è stato individuato nella persona della D.ssa Michela Ravelli.

Per quanto riguarda le società partecipate dal Comune di Bolgare (BG) la molteplicità di dati contabili ed informazioni afferenti al delicato settore in questione si ritrovano nell’ultimo Piano di razionalizzazione, approvato con Deliberazione Consiliare n. 40 del 20/12/2020, esecutiva ai sensi di legge, già trasmessa alla Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo della Lombardia.

2.3. La mappatura dei processi.

Premesso che per “*processo*” si intende una sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano delle risorse in un output destinato ad un soggetto interno o esterno all’amministrazione (utente), giova rilevare che l’aspetto più importante dell’**analisi del contesto interno**, oltre alla rilevazione dei dati generali relativi alla struttura e alla dimensione organizzativa, è la **mappatura dei processi**, il cui fine è quello di individuare ed analizzare i processi organizzativi per aree, che, in ragione della natura e delle peculiarità dell’attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

La preliminare mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità complessiva della gestione del rischio. Infatti, una compiuta analisi dei processi consente di identificare i punti più vulnerabili e, dunque, i rischi di corruzione che si generano attraverso le attività svolte dall’amministrazione.

Secondo l’A.N.AC., nell’analisi dei processi organizzativi è necessario tener conto anche delle attività che un’amministrazione ha esternalizzato ad altre entità pubbliche, private o miste, in quanto il rischio di corruzione potrebbe annidarsi anche in questi processi. La mappatura dei processi si articola in 3 fasi: identificazione, descrizione, rappresentazione.

L'identificazione dei processi consiste nello stabilire le unità di analisi (i processi) svolte dall'organizzazione che, nelle fasi successive, dovranno essere accuratamente esaminate e descritte.

L'A.N.AC. ribadisce che i processi individuati dovranno fare riferimento a tutta l'attività svolta dall'organizzazione e non solo a quei processi che sono ritenuti a rischio. Secondo gli indirizzi del PNA, i processi identificati sono poi aggregati nelle cosiddette **"aree di rischio"**, intese come raggruppamenti omogenei di processi.

Per quanto riguarda la **"descrizione"** va chiarito che le aree di rischio possono essere distinte in generali e specifiche. Quelle *"generali"* sono comuni a tutte le amministrazioni (es. contratti pubblici, acquisizione e gestione del personale), mentre quelle *"specifiche"* riguardano la singola amministrazione e dipendono dalle caratteristiche peculiari delle attività da essa svolte.

Per quanto riguarda la **"rappresentazione"** va chiarito che il PNA 2019, Allegato n. 1, ha individuato le seguenti **"Aree di rischio"** per gli enti locali:

- acquisizione e gestione del personale;
- affari legali e contenzioso;
- contratti pubblici;
- controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- gestione dei rifiuti;
- gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- governo del territorio;
- incarichi e nomine;
- pianificazione urbanistica;
- provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato;
- provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato.

Oltre, alle undici **"Aree di rischio"** proposte dal PNA, il presente Piano prevede un'ulteriore area definita **"Altri servizi"**. In tale sottoinsieme sono ordinati processi tipici degli enti territoriali, in genere privi di rilevanza economica e difficilmente riconducibili ad una delle aree proposte dal PNA: si pensi, ad esempio, ai processi relativi a: gestione del protocollo, funzionamento degli organi collegiali, istruttoria delle deliberazioni.

3. Valutazione e trattamento del rischio di corruzione.

Secondo il PNA, la valutazione del rischio è una **"macro-fase"** del processo di gestione del rischio, nella quale il rischio stesso viene **"identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive e preventive (trattamento del rischio)"**. Tale **"macro-fase"** si compone di tre (sub) fasi: identificazione, analisi e ponderazione.

3.1. Identificazione del rischio di corruzione.

Nella fase di identificazione degli *“eventi rischiosi”* l'obiettivo è individuare comportamenti o fatti, relativi ai processi dell'amministrazione, tramite i quali si concretizza il fenomeno corruttivo. Secondo l'A.N.AC., la fase di cui trattasi è cruciale perché **un evento rischioso non identificato non potrà essere gestito e la mancata individuazione potrebbe compromettere l'attuazione di una strategia efficace di prevenzione della corruzione.**

In questa fase, il coinvolgimento della struttura organizzativa è essenziale. Infatti, i vari responsabili degli uffici, vantando una conoscenza approfondita delle attività, possono facilitare l'identificazione degli eventi rischiosi. Inoltre, è opportuno che il R.P.C.T., mantenga un atteggiamento attivo, attento a individuare eventi rischiosi che non sono stati rilevati dai Responsabili degli uffici ed a integrare, eventualmente, il registro (o catalogo) dei rischi.

Per individuare gli *“eventi rischiosi”* è necessario: definire l'oggetto di analisi; utilizzare tecniche di identificazione e una pluralità di fonti informative; individuare i rischi e formalizzarli nel P.T.P.C.T.. L'oggetto di analisi è l'unità di riferimento rispetto alla quale individuare gli eventi rischiosi.

Dopo la “mappatura”, l'oggetto di analisi può essere: l'intero processo; ovvero le singole attività che compongono ciascun processo. Secondo l'Autorità, *“Tenendo conto della dimensione organizzativa dell'amministrazione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, l'oggetto di analisi può essere definito con livelli di analiticità e, dunque, di qualità progressivamente crescenti”*.

L'A.N.AC. ritiene che, in ogni caso, il livello minimo di analisi per l'identificazione dei rischi debba essere rappresentato almeno dal *“processo”*. In tal caso, i processi rappresentativi dell'attività dell'amministrazione *“non sono ulteriormente disaggregati in attività”*. Tale impostazione metodologica è conforme al principio della *“gradualità”*.

L'analisi svolta per processi, e non per singole attività che compongono i processi, “è ammissibile per amministrazioni di dimensione organizzativa ridotta o con poche risorse e competenze adeguate allo scopo, ovvero in particolari situazioni di criticità”. L'impossibilità di realizzare l'analisi a un livello qualitativo più avanzato deve essere adeguatamente motivata nel P.T.P.C.T.” che deve prevedere la programmazione, nel tempo, del graduale innalzamento del dettaglio dell'analisi.

L'Autorità consente che l'analisi non sia svolta per singole attività anche per i *“processi in cui, a seguito di adeguate e rigorose valutazioni già svolte nei precedenti P.T.P.C.T., il rischio corruttivo [sia] stato ritenuto basso e per i quali non si siano manifestati, nel frattempo, fatti o situazioni indicative di qualche forma di criticità”*. Al contrario, **per i processi che abbiano registrato rischi corruttivi elevati, l'identificazione del rischio sarà “sviluppata con un maggior livello di dettaglio, individuando come oggetto di analisi, le singole attività del processo”**.

Per identificare gli eventi rischiosi *“è opportuno che ogni amministrazione utilizzi una pluralità di tecniche e prenda in considerazione il più ampio numero possibile di fonti informative”*.

Le tecniche applicabili sono molteplici, quali: l'analisi di documenti e di banche

dati, l'esame delle segnalazioni, le interviste e gli incontri con il personale, workshop e focus group, confronti con amministrazioni simili (benchmarking), analisi dei casi di corruzione.

Tenuto conto della dimensione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, ogni amministrazione stabilisce le tecniche da utilizzare, indicandole nel P.T.P.C.T.. L'A.N.AC. propone, a titolo di esempio, un elenco di **fonti informative utilizzabili** per individuare eventi rischiosi: i risultati dell'analisi del contesto interno e esterno; le risultanze della mappatura dei processi; l'analisi di eventuali casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato, anche in altre amministrazioni o enti simili; incontri con i responsabili o il personale che abbia conoscenza diretta dei processi e quindi delle relative criticità; gli esiti del monitoraggio svolto dal R.P.C.T. e delle attività di altri organi di controllo interno; le segnalazioni ricevute tramite il "whistleblowing" o attraverso altre modalità; le esemplificazioni eventualmente elaborate dall'A.N.AC. per il comparto di riferimento; il registro di rischi realizzato da altre amministrazioni, simili per tipologia e complessità organizzativa.

Per questo ente è stata applicata la seguente metodologia: consultazione degli stessi funzionari responsabili, con conoscenza diretta dei processi e quindi delle relative criticità; si è tenuto conto dei risultati dell'analisi del contesto, e, da ultimo, delle risultanze della mappatura.____

Una volta individuati gli eventi rischiosi, questi devono essere formalizzati e documentati nel P.T.P.C.T., tramite un "registro o catalogo dei rischi" dove, per ogni oggetto di analisi, processo o attività che sia, è riportata la descrizione di "tutti gli eventi rischiosi che possono manifestarsi". Per ciascun processo deve essere individuato almeno un evento rischioso.

Per questo ente è stato prodotto un catalogo dei rischi principali. Il catalogo è riportato nelle schede allegate, denominate "Mappatura dei processi a catalogo dei rischi" (Allegato A). Il catalogo è riportato nella colonna F. Per ciascun processo è indicato il rischio più grave.

3.2. Analisi del rischio di corruzione. Premessa

L'analisi del rischio secondo il PNA si prefigge due obiettivi:

- 1) comprendere gli eventi rischiosi, identificati nella fase precedente, attraverso l'esame dei cosiddetti "fattori abilitanti" della corruzione;
- 2) stimare il livello di esposizione al rischio dei processi e delle attività.

Fattori abilitanti

L'analisi è volta a comprendere i "fattori abilitanti" la corruzione, i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione (che nell'aggiornamento del PNA 2015 erano denominati, più semplicemente, "cause" dei fenomeni di malaffare).

Stima del livello di rischio

In questa fase si procede alla stima del livello di esposizione al rischio per ciascun oggetto di analisi. Misurare il grado di esposizione al rischio consente di individuare i processi e le attività sui quali concentrare le misure di trattamento e il successivo monitoraggio da parte del R.P.C.T..

L'analisi si sviluppa secondo le sub-fasi seguenti: scegliere l'approccio valutativo;

individuare i criteri di valutazione; rilevare i dati e le informazioni; formulare un giudizio sintetico, adeguatamente motivato.

Per stimare l'esposizione ai rischi, l'approccio può essere di tipo qualitativo o quantitativo, oppure un mix tra i due.

Nell'approccio qualitativo, l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni, anche se supportate da dati, in genere non prevedono una rappresentazione di sintesi in termini numerici.

Nell'approccio di tipo quantitativo si utilizzano analisi statistiche o matematiche per quantificare il rischio in termini numerici. Secondo l'A.N.AC., considerata la natura dell'oggetto di valutazione (rischio di corruzione), per il quale non si dispone, ad oggi, di serie storiche particolarmente robuste per analisi di natura quantitativa, che richiederebbero competenze che in molte amministrazioni non sono presenti, e ai fini di una maggiore sostenibilità organizzativa, si suggerisce di adottare un approccio di tipo qualitativo, dando ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantendo la massima trasparenza.

Criteri di valutazione

L'A.N.AC. ritiene che "i criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi possono essere tradotti operativamente in **indicatori di rischio (key risk indicators)** in grado di fornire delle informazioni sul livello di esposizione al rischio del processo o delle sue attività componenti". Per stimare il rischio, quindi, è necessario definire preliminarmente indicatori del livello di esposizione del processo al rischio di corruzione.

In forza del principio di "gradualità", tenendo conto della dimensione organizzativa, delle conoscenze e delle risorse, gli indicatori possono avere livelli di qualità e di complessità progressivamente crescenti.

L'Autorità ha proposto indicatori comunemente accettati, anche ampliabili o modificabili da ciascuna amministrazione (PNA 2019, Allegato n. 1). **Gli indicatori sono:**

- livello di interesse "esterno": la presenza di interessi rilevanti, economici o meno, e di benefici per i destinatari determina un incremento del rischio;
- grado di discrezionalità del decisore interno: un processo decisionale altamente discrezionale si caratterizza per un livello di rischio maggiore rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
- manifestazione di eventi corruttivi in passato: se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha caratteristiche che rendono praticabile il malaffare;
- trasparenza/opacità del processo decisionale: l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, abbassa il rischio;
- livello di collaborazione del responsabile del processo nell'elaborazione, aggiornamento e monitoraggio del piano: la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della corruzione o, comunque, determinare una certa opacità sul reale livello di rischio;
- grado di attuazione delle misure di trattamento: l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore probabilità di fatti corruttivi.

Tutti gli indicatori suggeriti dall'A.N.AC. sono stati utilizzati per valutare il rischio nel presente P.T.P.C.T.. **I risultati dell'analisi sono stati riportati nelle schede allegare, denominate "Analisi dei rischi" (Allegato B).**

Rilevazione dei dati e delle informazioni

La rilevazione di dati e informazioni necessari ad esprimere un giudizio motivato sugli indicatori di rischio, di cui al paragrafo precedente, "deve essere coordinata dal R.P.C.T.". Il PNA prevede che le informazioni possano essere "rilevate da soggetti con specifiche competenze o adeguatamente formati", oppure attraverso modalità di autovalutazione da parte dei responsabili degli uffici coinvolti nello svolgimento del processo.

Qualora si applichi l'autovalutazione, il R.P.C.T. deve vagliare le stime dei responsabili per analizzarne la ragionevolezza ed evitare la sottostima delle stesse, secondo il principio della "prudenza". Le valutazioni devono essere suffragate dalla "motivazione del giudizio espresso", fornite di "evidenze a supporto" e sostenute da "dati oggettivi, salvo documentata indisponibilità degli stessi" (Allegato n. 1, Part. 4.2, pag. 29).

L'A.N.AC. ha suggerito i seguenti "dati oggettivi":

- i dati sui precedenti giudiziari e disciplinari a carico dei dipendenti, fermo restando che le fattispecie da considerare sono le sentenze definitive, i procedimenti in corso, le citazioni a giudizio relativi a: reati contro la PA; falso e truffa, con particolare riferimento alle truffe aggravate alla PA (artt. 640 e 640-bis CP); procedimenti per responsabilità contabile; ricorsi in tema di affidamento di contratti);
- le segnalazioni pervenute: whistleblowing o altre modalità, reclami, indagini di customer satisfaction;
- ulteriori dati in possesso dell'amministrazione (ad esempio: rassegne stampa).

Infine, l'Autorità ha suggerito di "programmare adeguatamente l'attività di rilevazione individuando nel PTPCT tempi e responsabilità" e, laddove sia possibile, consiglia "di avvalersi di strumenti e soluzioni informatiche idonee a facilitare la rilevazione, l'elaborazione e la trasmissione dei dati e delle informazioni necessarie" (Allegato n. 1, pag. 30).

3.3. Analisi del rischio di corruzione. L'approccio qualitativo

Per questo Ente la rilevazione delle informazioni è stata effettuata dal R.P.C.T. applicando gli indicatori di rischio e la metodologia dell'autovalutazione proposta dall'A.N.AC. (PNA 2019, Allegato 1, pag. 29).

Si precisa che, al termine dell'autovalutazione ed il loro vaglio, il RPCT ne ha analizzato la ragionevolezza per evitare la sottostima delle stesse, secondo il principio della "prudenza". I risultati dell'analisi sono stati riportati nelle schede allegare, denominate "Analisi dei rischi" (Allegato B).

Tutte le "valutazioni" espresse sono supportate da una chiara e sintetica motivazioni esposta nell'ultima colonna a destra ("Motivazione") nelle suddette schede (Allegato B). Le valutazioni, per quanto possibile, sono sostenute dai "dati oggettivi" in possesso dell'ente (PNA, Allegato n. 1, Part. 4.2, pag. 29).

Misurazione del rischio

In questa fase, per ogni oggetto di analisi si procede alla misurazione degli indicatori di rischio. L'A.N.AC. SOSTIENE CHE SAREBBE "OPPORTUNO PRIVILEGIARE UN'ANALISI DI TIPO QUALITATIVO, ACCOMPAGNATA DA ADEGUATE DOCUMENTAZIONI E MOTIVAZIONI RISPETTO AD UN'IMPOSTAZIONE QUANTITATIVA CHE PREVEDE L'ATTRIBUZIONE DI PUNTEGGI".

SE LA MISURAZIONE DEGLI INDICATORI DI RISCHIO VIENE SVOLTA CON METODOLOGIA "QUALITATIVA" È POSSIBILE APPLICARE UNA SCALA DI VALUTAZIONE DI TIPO ORDINALE: ALTO, MEDIO, BASSO. "Ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte" (PNA 2019, Allegato n. 1, pag. 30). Attraverso la misurazione dei singoli indicatori si dovrà pervenire alla valutazione complessiva del livello di rischio. Il valore complessivo ha lo scopo di fornire una "misurazione sintetica" e, anche in questo caso, potrà essere usata la scala di misurazione ordinale (basso, medio, alto).

Qualora, per un dato processo, siano ipotizzabili più eventi rischiosi con un diverso livello di rischio, l'A.N.AC. raccomanda "di far riferimento al valore più alto nello stimare l'esposizione complessiva del rischio". E' necessario "far prevalere il giudizio qualitativo rispetto ad un mero calcolo matematico": in sostanza, occorre evitare che la valutazione sia data dalla media dei singoli indicatori. In ogni caso, vige il principio per cui ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte. Pertanto, come da PNA, l'analisi del presente P.T.P.C.T. è stata svolta con metodologia di tipo qualitativo ed è stata applicata una scala ordinale di maggior dettaglio rispetto a quella suggerita dal PNA (basso, medio, alto):

Livello di rischio	Sigla corrispondente
Rischio quasi nullo	N
Rischio molto basso	B-
Rischio basso	B
Rischio moderato	M
Rischio alto	A
Rischio molto alto	A+
Rischio altissimo	A++

Il R.P.C.T., ha applicato gli indicatori proposti dall'A.N.AC. ed ha proceduto ad autovalutazione degli stessi con metodologia di tipo qualitativo. Il R.P.C.T. ha espresso poi la misurazione, di ciascun indicatore di rischio applicando la scala ordinale di cui sopra. I risultati della misurazione sono riportati nelle schede allegate, denominate "Analisi dei rischi" (Allegato B). Nella colonna denominata "Valutazione complessiva" è indicata la misurazione di sintesi di ciascun oggetto di analisi. Tutte le valutazioni sono supportate da una sintetica motivazione esposta nell'ultima colonna a destra ("Motivazione") nelle suddette schede (Allegato B). Le valutazioni, per quanto possibile, sono sostenute dai "dati oggettivi" in possesso dell'ente (PNA, Allegato n. 1, Part. 4.2, pag. 29).

3.4. La ponderazione del rischio di corruzione

La ponderazione del rischio è l'ultima delle fasi che compongono la macro-fase di valutazione del rischio. Scopo della ponderazione è quello di "agevolare, sulla base degli esiti dell'analisi del rischio, i processi decisionali riguardo a quali rischi necessitano un trattamento e le relative priorità di attuazione" (Allegato n. 1, Par. 4.3, pag. 31).

Nella fase di ponderazione si stabiliscono: le azioni da intraprendere per ridurre il grado di rischio; le priorità di trattamento, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto. Per quanto concerne le azioni, al termine della valutazione del rischio, devono essere soppesate diverse opzioni per ridurre l'esposizione di processi e attività alla corruzione. **"La ponderazione del rischio può anche portare alla decisione di non sottoporre ad ulteriore trattamento il rischio, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti"**.

Un concetto essenziale per decidere se attuare nuove azioni è quello di "rischio residuo" che consiste nel rischio che permane una volta che le misure di prevenzione siano state correttamente attuate. L'attuazione delle azioni di prevenzione deve avere come obiettivo la riduzione del rischio residuo ad un livello quanto più prossimo allo zero. Ma il rischio residuo non potrà mai essere del tutto azzerato in quanto, anche in presenza di misure di prevenzione, la probabilità che si verifichino fenomeni di malaffare non potrà mai essere del tutto annullata.

Per quanto concerne la definizione delle priorità di trattamento, nell'impostare le azioni di prevenzione si dovrà tener conto del livello di esposizione al rischio e "procedere in ordine via via decrescente", iniziando dalle attività che presentano un'esposizione più elevata fino ad arrivare al trattamento di quelle con un rischio più contenuto. In questa fase, il RPCT, ha ritenuto di:

- 1- assegnare la massima priorità agli oggetti di analisi che hanno ottenuto una valutazione complessiva di rischio A++ ("rischio altissimo") procedendo, poi, in ordine decrescente di valutazione secondo la scala ordinale;
- 2- prevedere "misure specifiche" per gli oggetti di analisi con valutazione A++, A+, A.

3.5. Trattamento del rischio di corruzione

Il trattamento del rischio è la fase finalizzata ad individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi. In tale fase, si progetta l'attuazione di misure specifiche e puntuali e si prevedono scadenze ragionevoli in base alle priorità rilevate e alle risorse disponibili.

La fase di individuazione delle misure deve quindi essere impostata avendo cura di contemperare anche la sostenibilità della fase di controllo e di monitoraggio delle misure stesse, onde evitare la pianificazione di misure astratte e non attuabili. Le misure possono essere "generali" o "specifiche".

Le misure generali intervengono in maniera trasversale sull'intera

amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione.

Le misure specifiche agiscono in maniera puntuale su alcuni specifici rischi individuati in fase di valutazione del rischio e si caratterizzano dunque per l'incidenza su problemi specifici.

L'individuazione e la conseguente programmazione di misure per la prevenzione della corruzione rappresentano il "cuore" del P.T.P.C.T.. Tutte le attività fin qui effettuate sono propedeutiche alla identificazione e progettazione delle misure che rappresentano, quindi, la parte fondamentale del P.T.P.C.T..

3.5.1. Individuazione delle misure di prevenzione della corruzione

La prima fase del trattamento del rischio ha l'obiettivo di identificare le misure di prevenzione della corruzione, in funzione delle criticità rilevate in sede di analisi. In questa fase, dunque, l'amministrazione è chiamata ad individuare le misure più idonee a prevenire i rischi individuati, in funzione del livello di rischio e dei loro fattori abilitanti.

L'obiettivo di questa prima fase del trattamento è quella di individuare, per quei rischi (e attività del processo cui si riferiscono) ritenuti prioritari, l'elenco delle possibili misure di prevenzione della corruzione abbinate a tali rischi. Il PNA suggerisce le misure seguenti, che possono essere applicate sia come "generali" che come "specifiche":

- controllo;
- trasparenza;
- definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento;
- regolamentazione;
- semplificazione;
- formazione;
- sensibilizzazione e partecipazione;
- rotazione;
- segnalazione e protezione;
- disciplina del conflitto di interessi;
- regolazione dei rapporti con i "rappresentanti di interessi particolari" (lobbies).

A titolo esemplificativo, una misura di trasparenza, può essere programmata come misura "generale" o come misura "specificata".

Una misura è generale quando insiste trasversalmente sull'organizzazione, al fine di migliorare complessivamente la trasparenza dell'azione amministrativa (si pensi, ad esempio, alla corretta e puntuale applicazione del D.Lgs. n. 33/2013 e ss.mm.ii.). Una misura è specifica se viene data in risposta a specifici problemi di scarsa trasparenza: per esempio, è specifica la misura di rendere più trasparenti particolari processi prima "opachi" e maggiormente fruibili le informazioni sugli

stessi.

Con riferimento alle principali categorie di misure, l'A.N.AC. ritiene particolarmente importanti quelle relative alla semplificazione e sensibilizzazione interna (promozione di etica pubblica) in quanto, ad oggi, ancora poco utilizzate. Ciascuna misura dovrebbe disporre dei requisiti seguenti:

A) presenza ed adeguatezza di misure o di controlli specifici preesistenti sul rischio individuato e sul quale si intendono adottare misure di prevenzione della corruzione: al fine di evitare la stratificazione di misure che possono rimanere inapplicate, prima dell'identificazione di nuove misure, è necessaria un'analisi sulle eventuali misure previste nei Piani precedenti e su eventuali controlli già esistenti per valutarne il livello di attuazione e l'adeguatezza rispetto al rischio e ai suoi fattori abilitanti; solo in caso contrario occorre identificare nuove misure; in caso di misure già esistenti e non attuate, la priorità è la loro attuazione, mentre in caso di inefficacia occorre identificarne le motivazioni;

B) capacità di neutralizzazione dei fattori abilitanti il rischio: l'identificazione della misura deve essere la conseguenza logica dell'adeguata comprensione dei fattori abilitanti l'evento rischioso; **se l'analisi del rischio ha evidenziato che il fattore abilitante in un dato processo è connesso alla carenza dei controlli, la misura di prevenzione dovrà incidere su tale aspetto e potrà essere, ad esempio, l'attivazione di una nuova procedura di controllo o il rafforzamento di quelle già presenti;**

C) sostenibilità economica e organizzativa delle misure: l'identificazione delle misure di prevenzione è strettamente correlata alla capacità di attuazione da parte delle amministrazioni; se fosse ignorato quest'aspetto, il P.T.P.C.T. finirebbe per essere poco realistico; pertanto, sarà necessario rispettare due condizioni: **a) per ogni evento rischioso rilevante, e per ogni processo organizzativo significativamente esposto al rischio, deve essere prevista almeno una misura di prevenzione potenzialmente efficace;**

b) deve essere data preferenza alla misura con il miglior rapporto costo/efficacia;

4- adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione: l'identificazione delle misure di prevenzione non può essere un elemento indipendente dalle caratteristiche organizzative, per questa ragione, il P.T.P.C.T. dovrebbe contenere un numero significativo di misure, in maniera tale da consentire la personalizzazione della strategia di prevenzione della corruzione sulla base delle esigenze peculiari di ogni singola amministrazione.

Come nelle fasi precedenti, anche l'individuazione delle misure deve avvenire con il coinvolgimento della struttura organizzativa, recependo le indicazioni dei soggetti interni interessati (responsabili e addetti ai processi), ma anche promuovendo opportuni canali di ascolto degli stakeholder. In questa fase, il R.P.C.T., secondo il PNA, ha individuato misure generali e misure specifiche, in particolare per i processi che hanno ottenuto una valutazione del livello di rischio A++.

Le misure sono state indicate e descritte nelle schede allegate denominate "Individuazione e programmazione delle misure" (Allegato C). E' probabile che nell'anno in corso il suddetto Allegato venga integrato.

Le misure sono elencate e descritte nella colonna E delle suddette schede. Per ciascun oggetto analisi è stata individuata e programmata almeno una misura di contrasto o prevenzione, secondo il criterio suggerito dal PNA del "miglior rapporto costo/efficacia".

Le principali misure sono state ripartite per singola "Area di rischio" (Allegato C1).

3.5.2. Programmazione delle misure di prevenzione della corruzione.

La seconda fase del trattamento del rischio ha l'obiettivo di programmare adeguatamente e operativamente le misure di prevenzione della corruzione dell'amministrazione. La programmazione delle misure rappresenta un contenuto fondamentale del P.T.P.C.T. in assenza del quale il Piano risulterebbe privo dei requisiti di cui all'art. 1, comma 5 lett. a) della Legge n. 190/2012 e sss.mm.ii.. Secondo il PNA, la programmazione delle misure deve essere realizzata considerando i seguenti elementi descrittivi:

- **modalità di attuazione della misura:** laddove la misura sia particolarmente complessa e necessiti di varie azioni per essere adottata e presuppone il coinvolgimento di più attori, ai fini di una maggiore responsabilizzazione dei vari soggetti coinvolti, appare opportuno indicare le diverse fasi per l'attuazione, cioè l'indicazione dei vari passaggi con cui l'amministrazione intende adottare la misura;
- **tempistica di attuazione della misura o delle sue fasi:** la misura deve essere scadenziata nel tempo; ciò consente ai soggetti che sono chiamati ad attuarla, così come ai soggetti chiamati a verificarne l'effettiva adozione (in fase di monitoraggio), di programmare e svolgere efficacemente tali azioni nei tempi previsti;
- **responsabilità connesse all'attuazione della misura:** in un'ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa, occorre indicare chiaramente quali sono i responsabili dell'attuazione della misura, al fine di evitare fraintendimenti sulle azioni da compiere per la messa in atto della strategia di prevenzione della corruzione;
- **indicatori di monitoraggio e valori attesi:** al fine di poter agire tempestivamente su una o più delle variabili sopra elencate definendo i correttivi adeguati e funzionali alla corretta attuazione delle misure.

In questa fase, il R.P.C.T., dopo aver individuato misure generali e misure specifiche (elencate e descritte nelle schede allegate denominate "Individuazione e programmazione delle misure" - Allegato C), ha provveduto alla programmazione temporale delle medesime, fissando le modalità di attuazione. Il tutto è descritto per ciascun oggetto di analisi nella colonna F ("Programmazione delle misure") delle suddette schede alle quali si rinvia.

4. Misura di prevenzione della corruzione: la Trasparenza e la comunicazione. Premessa.

Uno degli strumenti irrinunciabili, individuato dal Legislatore italiano per contrastare il fenomeno della corruzione, è la “Trasparenza dell’attività amministrativa”.

La trasparenza amministrativa viene elevata dal comma 15 dell’art. 1 della Legge 06/11/2012, n. 190 e ss.mm.ii. a “*livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione*”.

I commi 35 e 36 dell’art. 1 della citata Legge n. 190/2012 e ss.mm.ii. hanno delegato il Governo ad emanare “*un Decreto Legislativo per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, mediante la modifica o l’integrazione delle disposizioni vigenti, ovvero mediante la previsione di nuove forme di pubblicità*”.

Il Governo italiano ha esercitato la delega adottando il Decreto Legislativo 14 marzo 2013 n. 33 avente ad oggetto “*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”.

L’obiettivo perseguito con l’approvazione del Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33 è stato quello di rafforzare lo strumento della trasparenza, che rappresenta una misura fondamentale per la prevenzione della corruzione, nonché quello di riordinare in un unico corpo normativo le numerose disposizioni vigenti in materia di obblighi di trasparenza e pubblicità a carico delle pubbliche amministrazioni, standardizzando le modalità attuative della pubblicazione, che avviene attraverso il sito istituzionale.

Secondo l’art. 1 del D.Lgs. n. 33/2013, aggiornato dal D.Lgs. n. 97/2016: “*La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche.*” La trasparenza è attuata principalmente attraverso la pubblicazione dei documenti, dei dati e delle informazioni oltre che all’Albo on line, ai sensi e per gli effetti della Legge n. 69/2009 anche sul sito web dell’Ente, all’interno del portale, denominato “Amministrazione trasparente”.

La trasparenza deve essere la regola non solo per l’ente ma anche per le Società partecipate eventualmente dal medesimo. A tal uopo, l’art. 22 del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 statuisce testualmente che “*Le società a controllo pubblico assicurano il massimo livello di trasparenza sull’uso delle proprie risorse e sui risultati ottenuti, secondo le previsioni del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*”.

Per assicurare che la trasparenza sia sostanziale ed effettiva non è sufficiente provvedere alla pubblicazione di tutti gli atti ed i provvedimenti previsti dalla normativa, ma occorre semplificarne il linguaggio, rimodulandolo in funzione della trasparenza e della piena comprensibilità del contenuto dei documenti da parte di chiunque e non solo degli addetti ai lavori.

E’ necessario utilizzare un linguaggio semplice, elementare, evitando per quanto possibile espressioni burocratiche, abbreviazioni e tecnicismi dando applicazione

alle direttive emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica negli anni 2002 e 2005 in tema di semplificazione del linguaggio delle Pubbliche Amministrazioni. Il quadro normativo vigente in tema di trasparenza dell'azione amministrativa è quello di seguito descritto:

- Legge 7 agosto 1990, n. 241, recante *“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”*;
- D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, recante *“Codice dell'amministrazione digitale”*;
- Legge 18 giugno 2009, n. 69 avente ad oggetto *“Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”*;
- D.Lgs. 22 ottobre 2009, n. 150, avente ad oggetto *“Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”* ed in particolare il comma 8 dell'articolo 11;
- Delibera del Garante per la protezione dei dati personali del 2 marzo 2011 recante *“Linee guida in materia di trattamento dei dati personali contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato da soggetti pubblici per finalità di pubblicazione e diffusione sul web”*;
- Legge 6 novembre 2012, n. 190, avente ad oggetto *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”* ed in particolare i commi 35 e 36 dell'articolo 1;
- D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, avente ad oggetto *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.”*
- Delibera della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) n. 105/2010 approvata nella seduta del 14 ottobre 2010 e recante *“Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità”*;
- Delibera CIVIT n. 2/2012 del 5 gennaio 2012 avente ad oggetto *“Linee guida per il miglioramento della predisposizione e dell'aggiornamento del programma triennale per la trasparenza e l'integrità”*;
- Delibera CIVIT n. 50/2013 del 4 luglio 2013 recante *“Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016”*;
- Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 2 del 17/07/2013 avente ad oggetto *“D.Lgs. n. 33 del 2013 – Attuazione della trasparenza”*;
- Decreto-Legge 31.08.2013 n. 101, convertito con modificazioni dalla Legge 30 ottobre 2013, n. 125, recante *“Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni”*;
- Decreto Legislativo 25 maggio 2016 n. 97, recante *“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”*;
- Deliberazione A.N.AC. n. 1309 del 28 Dicembre 2016, avente ad oggetto *“Linee Guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'Accesso Civico di cui all'art. 5 comma 2 del D. Lgs. n. 33/2013”*;
- Deliberazione A.N.AC. n.1074 del 21 Novembre 2018.

4.1. Organizzazione interna in ordine alle modalità di pubblicazione dei documenti, dei dati e delle informazioni. Rinvio al paragrafo 20, periodo IV°.

I referenti per la trasparenza, che coadiuvano il Responsabile anticorruzione nello svolgimento delle attività previste dal D.Lgs. n. 33/2013, sono gli stessi Responsabili dei settori/uffici indicati nella colonna G. Data la struttura organizzativa dell'ente, **non è possibile individuare un unico ufficio per la gestione di tutti i documenti, i dati e le informazioni da pubblicare in "Amministrazione Trasparente"**.

I responsabili dei settori gestiscono sotto la propria esclusiva responsabilità le Sotto-sezioni di primo e di secondo livello del sito, riferibili agli Uffici a cui sono preposti, curando la pubblicazione tempestiva di dati informazioni e documenti secondo la disciplina indicata in Colonna E.

Il Responsabile per la prevenzione e lotta alla corruzione e per la trasparenza coordina, sovrintende e verifica l'attività di pubblicazione da parte di ciascun settore; che, deve assicurare la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni.

Il R.P.C.T. segnala all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV) (Nucleo di valutazione), all'Autorità Nazionale Anticorruzione e, nei casi più gravi, all'Ufficio di disciplina, i casi ingiustificati di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Nell'ambito del ciclo di gestione della performance sono definiti obiettivi, indicatori e puntuali criteri di monitoraggio e valutazione degli obblighi di pubblicazione e trasparenza. L'adempimento degli obblighi di trasparenza e pubblicazione previsti dal D.Lgs. n. 33/2013 e dal presente documento, sono oggetto di controllo successivo di regolarità amministrativa come normato dall'art. 147-bis, commi 2 e 3, del D.Lgs. 18.08.2000, n. 267 e ss.mm.ii..

4.1.1 Pubblicazione di dati ulteriori rispetto a quelli per i quali esiste per legge il relativo obbligo.

In ogni caso, i Responsabili di Servizio indicati nella colonna G possono pubblicare, i documenti, i dati e le informazioni che ritengono necessari per assicurare la migliore trasparenza sostanziale dell'azione amministrativa, anche in assenza di un obbligo specifico, fermi restando i limiti legati alla tutela della privacy.

4.1.2. La Trasparenza e la tutela della privacy.

Dal 25 maggio 2018 è in vigore il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 “relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)” (di seguito RGPD).

Inoltre, dal 19 settembre 2018, è vigente il D.Lgs. 101/2018 che ha adeguato il Codice in materia di protezione dei dati personali (il D.Lgs. n. 196/2003) alle disposizioni del suddetto Regolamento (UE) 2016/679. L’art. 2-ter del D.Lgs. n. 196/2003, introdotto dal D.Lgs. n. 101/2018 (in continuità con il previgente art. 19 del Codice) dispone che la base giuridica per il trattamento di dati personali, effettuato per l’esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all’esercizio di pubblici poteri, “è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento”.

Il comma 3 del medesimo art. 2-ter stabilisce che *“la diffusione e la comunicazione di dati personali, trattati per l’esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all’esercizio di pubblici poteri, a soggetti che intendono trattarli per altre finalità sono ammesse unicamente se previste ai sensi del comma 1”*.

Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è, quindi, rimasto sostanzialmente inalterato restando fermo il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o di regolamento. Pertanto, occorre che **le Pubbliche Amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel D.Lgs. n. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l’obbligo di pubblicazione.**

L’attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all’art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679. Assumono rilievo i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati («minimizzazione dei dati») (par. 1, lett. c) e quelli di esattezza e aggiornamento dei dati, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati (par. 1, lett. d).

Il medesimo D.Lgs. n. 33/2013 - all’art. 7 bis, comma 4 - dispone inoltre che *“nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione”*.

Si richiama anche quanto previsto all’art. 6 del D.Lgs. n. 33/2013 rubricato “Qualità delle informazioni” che risponde alla esigenza di assicurare esattezza, completezza, aggiornamento e adeguatezza dei dati pubblicati. Ai sensi della normativa europea, il Responsabile della Protezione dei Dati (RPD) svolge specifici compiti, anche di supporto, per tutta l’amministrazione essendo chiamato a informare, fornire consulenza e sorvegliare in relazione al rispetto degli obblighi derivanti della normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 39 del RGPD).

4.1.3. Il Sito istituzionale dell'Ente

Il sito web dell'ente è il mezzo primario di comunicazione, il più accessibile ed il meno oneroso, attraverso il quale l'amministrazione garantisce un'informazione trasparente ed esauriente circa il suo operato, promuove nuove relazioni con i cittadini, le imprese e le altre PA, pubblicizza e consente l'accesso ai propri servizi, consolida la propria immagine istituzionale. Ai fini dell'applicazione dei principi di trasparenza e integrità, l'ente ha da tempo realizzato un sito internet istituzionale costantemente aggiornato.

L'albo pretorio è esclusivamente informatico.

Il relativo link è ben indicato nella home page del sito istituzionale. Come deliberato dall'Autorità nazionale anticorruzione per gli atti soggetti a pubblicità legale all'albo pretorio on line, nei casi in cui tali atti rientrino nelle categorie per le quali l'obbligo è previsto dalla legge, rimane invariato anche l'obbligo di pubblicazione in altre Sezioni del sito istituzionale, nonché nell'apposita Sezione, originariamente definita "trasparenza, valutazione e merito", ed, oggi, rubricata "Amministrazione Trasparente".

L'ente è munito di posta elettronica ordinaria e certificata. Sul sito web, nella home page, è riportato l'indirizzo PEC istituzionale. Nelle sezioni dedicate alle ripartizioni organizzative sono indicati gli indirizzi di posta elettronica ordinaria di ciascun ufficio, nonché gli altri consueti recapiti (telefono, fax, ecc.).

4.1.4. Specifiche su struttura delle schede di pubblicazione dati ed informazioni

L'Allegato n. 1, della Deliberazione A.N.AC. 28 dicembre 2016 n. 1310, integrando i contenuti della scheda allegata al D.Lgs. n. 33/2013, ha rinnovato la disciplina la struttura delle informazioni da pubblicarsi sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni adeguandola alle novità introdotte dal D.Lgs. n. 97/2016 e ss.mm.ii..

Come noto, il legislatore ha organizzato in sotto-sezioni di primo e di secondo livello, le informazioni, i documenti ed i dati da pubblicare obbligatoriamente nella Sezione «Amministrazione trasparente» del sito web. Le sotto-sezioni devono essere denominate esattamente come indicato dalla Deliberazione A.N.AC. n. 1310/2016. Le schede allegate - costituenti l'Allegato D - rubricato "Misure di trasparenza" ripropongono i contenuti dell'Allegato n. 1 della Deliberazione A.N.AC. 28 dicembre 2016, n. 1310.

Rispetto alla Deliberazione n. 1310/2016, le tabelle di questo Piano sono composte da sette colonne, anziché sei. Infatti, è stata aggiunta la "Colonna G" (a destra) per poter indicare, in modo chiaro, il settore responsabile delle pubblicazioni previste nelle altre colonne. Le tabelle, composte da sette colonne, recano i dati seguenti:

- Colonna A: denominazione delle Sotto-Sezioni di primo livello;
- Colonna B: denominazione delle Sotto-Sezioni di secondo livello;

- Colonna C: disposizioni normative, aggiornate al D.Lgs. n. 97/2016, che impongono la pubblicazione;
- Colonna D: denominazione del singolo obbligo di pubblicazione;
- Colonna E: contenuti dell'obbligo (documenti, dati e informazioni da pubblicare in ciascuna sotto-sezione secondo le linee guida di A.N.AC.);
- Colonna F: periodicità di aggiornamento delle pubblicazioni;
- Colonna G: settore responsabile della pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti previsti nella colonna E secondo la periodicità prevista in colonna F.

Nota ai dati della Colonna F: la normativa impone scadenze temporali diverse per l'aggiornamento delle diverse tipologie di informazioni e documenti. L'aggiornamento delle pagine web di "Amministrazione trasparente" può avvenire "tempestivamente", oppure su base annuale, trimestrale o semestrale. L'aggiornamento di numerosi dati deve essere "tempestivo". Il legislatore non ha però specificato il concetto di tempestività, concetto relativo che può dar luogo a comportamenti anche molto difforni. Pertanto, al fine di "rendere oggettivo" il concetto di tempestività, tutelando operatori, cittadini e amministrazione, si definisce quanto segue: è tempestiva la pubblicazione di dati, informazioni e documenti quando effettuata entro 30 giorni dalla disponibilità definitiva dei dati, informazioni e documenti.

Nota ai dati della Colonna G: l'art. 43 comma 3 del D.Lgs. n. 33/2013 prevede che "i dirigenti responsabili degli uffici dell'amministrazione garantiscano il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge". I responsabili della trasmissione dei dati sono individuati nei Responsabili dei settori indicati nella colonna G. I responsabili della pubblicazione e dell'aggiornamento dei dati sono individuati nei Responsabili dei settori o da loro delegati.

4.1.5. Specifiche sul ruolo dei Responsabili di servizio in tema di trasparenza dell'azione amministrativa

I Responsabili di Servizio pro tempore - oltre ad essere "*Responsabili della trasmissione dei dati, informazioni e documenti*" da pubblicare nei termini di cui ai commi precedenti - rivestono al contempo anche il ruolo di "*Referenti per la Trasparenza*", in quanto soggetti tenuti a favorire ed attuare le azioni e le misure stabilite per il corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione, di cui al D.Lgs. n. 33/2013 e ss.mm.ii.. Nell'esercizio di siffatto specifico ruolo, i Responsabili di Servizio, per quanto di rispettiva competenza:

- garantiscono il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge;
- garantiscono l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la

facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità delle informazioni pubblicate.

4.1.6. Specifiche sul ruolo del Nucleo di valutazione in tema di trasparenza dell'azione amministrativa

Accanto al Responsabile della Trasparenza, la normativa vigente assegna un ruolo importante in tema di attuazione degli obblighi sulla trasparenza anche al Nucleo di Valutazione. **Il Nucleo di Valutazione utilizzerà le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione delle performances organizzative ed individuali dei Responsabili della trasmissione dei dati/documenti/informazioni.**

Al Nucleo di valutazione compete, altresì, l'attestazione sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione. Tale attestazione dovrà essere completata sotto la esclusiva responsabilità del Nucleo di valutazione e pubblicata in formato elettronico entro e non oltre i termini all'uopo indicati dall'A.N.AC.. L'oggetto dell'attestazione sarà riferita non solo all'avvenuta pubblicazione dei dati ma anche alla qualità degli stessi in termini di completezza, aggiornamento e apertura.

4.1.7. Misure per assicurare l'efficacia dell'istituto dell'Accesso civico e dell'Accesso civico generalizzato.

L'art. 5, comma 7, D.Lgs. n. 33/2013 attribuisce al R.P.C.T. il compito di occuparsi dei casi di riesame dell'accesso civico: *“Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato al comma 6, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni”*.

L'accesso civico viene definito come il diritto di chiunque di richiedere documenti, informazioni o dati che l'Ente abbia omesso di pubblicare pur avendone l'obbligo. L'accesso civico si sostanzia nella richiesta di documenti, informazioni o dati di cui sia stata omessa la pubblicazione, indirizzata al Responsabile della Trasparenza dell'Amministrazione. La P.A. è tenuta a pronunciarsi sulla predetta istanza entro 30 giorni, pubblicando il documento o l'informazione richiesta sul sito istituzionale dell'Ente e contestualmente comunicando l'avvenuta pubblicazione al richiedente.

La richiesta di accesso civico A) non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente; B) non deve essere motivata; C) è gratuita e D) va presentata al Responsabile della Trasparenza che si pronuncia sulla stessa nei termini di cui sopra.

L'**accesso civico** costituisce, in buona sostanza, un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dal D.Lgs. n. 33/2013 alla PA interessata, esperibile da chiunque. Contrariamente a quanto accade per l'accesso ai documenti amministrativi di cui agli artt. 22 e ss. della Legge 07/08/1990, n. 241 e ss.mm.ii., l'istante non deve dimostrare di essere titolare di un interesse diretto, concreto e attuale alla tutela di una situazione giuridica qualificata.

L'art. 5, comma 2, D.Lgs. n. 33/2013 - come modificato dal D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97 - disciplina la nuova forma di "**Accesso civico generalizzato**", caratterizzato dallo "*scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico*". 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.

L'**Accesso civico generalizzato** è, dunque, autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione (al quale è funzionalmente ricollegabile l'*accesso civico "semplice"* di cui al comma 1 del presente articolo) incontrando, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici e/o privati indicati all'art. 5-bis, commi 1 e 2, del D.Lgs. n. 33/2013 e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni come previsto dall'art. 5-bis, comma 3 del D.Lgs. n. 33/2013.

Il sopra citato D.Lgs. n. 97/2016, pertanto, da un lato, ha confermato per ogni cittadino il *libero accesso* ai dati ed ai documenti elencati dal Decreto Legislativo 33/2013, ed oggetto di pubblicazione obbligatoria, dall'altro, ha esteso l'accesso civico ad ogni altro dato e documento ("*ulteriore*") rispetto a quelli da pubblicare in "*Amministrazione Trasparente*".

L'**accesso civico semplice** è attivabile per atti, documenti e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria 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*" (Deliberazione A.N.AC. n. 1309/2016, pag. 6). Al contrario, l'**accesso civico generalizzato** "*si delinea come affatto autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione e come espressione, invece, di una libertà che incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici o privati indicati all'art. 5 bis, commi 1 e 2, e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (art. 5 bis, comma 3)*". La Deliberazione A.N.AC. n. 1309/2016 ha il merito di precisare anche le differenze tra accesso civico generalizzato e diritto di **accesso documentale** di cui agli articoli 22 e seguenti della legge sul procedimento amministrativo. La finalità dell'accesso documentale è ben differente da quella dell'accesso civico generalizzato.

E' quella di porre "i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà -

partecipative o oppositive e difensive – che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari”. Infatti, dal punto di vista soggettivo, 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”*.

Inoltre, se la Legge n. 241/1990 esclude perentoriamente l'utilizzo del diritto d'accesso documentale per sottoporre l'amministrazione a un controllo generalizzato, l'accesso civico generalizzato, al contrario, è riconosciuto dal legislatore proprio allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico.

4.1.8. La trasparenza dell'azione amministrativa ed il sistema sanzionatorio

Gli obblighi di pubblicazione di cui al citato D.Lgs. n. 33/2013 e ss.mm.ii. sono rafforzati da un articolato sistema sanzionatorio che riguarda le persone fisiche inadempienti, gli enti e gli organismi destinatari e, in taluni casi, colpisce l'atto da pubblicare stabilendone l'inefficacia.

Quanto ai Referenti della Trasparenza (cioè i Responsabili di Servizio), l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente costituisce: **a)** elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale; **b)** eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione; **c)** è, comunque, valutato ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei dipendenti.

5 - Misura di prevenzione della corruzione, denominata *“Implementazione del sistema dei controlli interni”*

Tra le misure generali volte alla prevenzione dei fenomeni corruttivi, un ruolo decisivo è da riconoscere anche al sistema dei controlli interni, già approntato dall'Ente in attuazione del Decreto Legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in Legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Il sistema dei controlli interni costituisce un utile strumento di supporto nell'attuazione e verifica di funzionamento della strategia di prevenzione della corruzione, tenuto conto che le varie forme e tipologie di controllo, introdotte dall'art. 3 del D.L. 174/2012, convertito dalla legge n. 213/2012, sono connotate dai caratteri della diffusività (nel senso che implicano il coinvolgimento di tutti i Responsabili di servizio e di tutti gli Uffici) e della obbligatorietà.

Nel contesto di tale sistema riveste particolare importanza il controllo successivo di regolarità amministrativa, affidato dalla legge al Segretario Comunale, (ex art. 147-bis, comma 3 del D.Lgs. 18/08/2000, n. 267) il quale è finalizzato a rilevare la sussistenza dei presupposti di legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa. La legge intesta al Segretario Comunale, nell'ambito dell'esercizio di tale funzione di controllo, il potere di trasmettere ai Responsabili dei servizi periodicamente *“direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità”*.

Il controllo successivo di regolarità amministrativa rappresenta la sede e lo strumento per una continua ed efficace verifica del rispetto del Piano anticorruzione, contribuendo nel contempo a creare e diffondere all'interno dell'ente *“buone prassi”* cui riferirsi nell'attività operativa.

In ogni caso, è indispensabile specie in presenza di pratiche particolarmente complesse ed articolate, che **i Responsabili di Servizio** si confrontino tra loro e con il **Segretario Comunale**, rappresentando eventuali dubbi e perplessità e rappresentando la soluzione dagli stessi individuata o chiedendo, comunque, al Segretario Comunale un supporto tecnico nella individuazione di una possibile soluzione. Quindi, **il controllo contestuale degli atti quale buona prassi da seguire è una misura ritenuta da questo Ente di particolare rilievo nella delicata attività di prevenzione e lotta alla corruzione, alla pari del controllo di regolarità amministrativa in fase successiva.**

Da ultimo, occorre rilevare che per espressa previsione del penultimo comma dell'art. 147 del T.U.E.L. *“partecipano all'organizzazione del sistema dei controlli interni”* oltre al Segretario Comunale, anche *“i Responsabili di servizio”*. Al Segretario Comunale/R.P.C.T. è dovuta la massima collaborazione in ordine alla materia : organizzazione del sistema dei controlli interni.

5.1. Monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti

Attraverso il monitoraggio dei termini procedurali possono emergere eventuali omissioni o ritardi ingiustificati che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi. Il sistema di monitoraggio dei termini procedurali è attivato anche nell'ambito del controllo di regolarità amministrativa in fase successiva ai sensi dell'art. 147 bis, commi 2 e 3 del D.Lgs. 18.08.2000, n. 267 e ss.mm.ii. oltre che in sede di valutazione della performance dei Dirigenti/Responsabili di servizio e del personale dipendente.

6 - Misura di prevenzione della corruzione, denominata *“Formazione sui temi dell'anticorruzione”*.

Una misura obbligatoria fondamentale per la prevenzione della corruzione e per l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa viene individuata nel coinvolgimento del personale in percorsi di formazione e aggiornamento continuo. A

tal fine, si prevede che **il personale e comunque i Titolari di P.O.** partecipino ad una o più giornate di formazione aventi come tema la prevenzione e la repressione della corruzione e della illegalità nella Pubblica Amministrazione.

I Titolari di P.O. devono preoccuparsi di assicurare oltre la loro anche la partecipazione di parte del proprio personale ai seminari in tema di prevenzione e lotta alla corruzione oltre in tema di trasparenza.

Il Segretario Generale/R.P.C.T. è tenuto al pari del personale alla partecipazione ad almeno un evento formativo nel corso dell'anno di riferimento. La formazione riveste un'importanza cruciale nell'ambito della prevenzione della corruzione consentendo di raggiungere i seguenti obiettivi:

- creare le condizioni affinché la discrezionalità venga esercitata sulla base di valutazioni fondate sulla conoscenza e le decisioni siano assunte "*con cognizione di causa*"; ciò comporta la riduzione del rischio che l'azione illecita sia compiuta inconsapevolmente;
- la conoscenza e la condivisione degli strumenti di prevenzione (politiche, programmi, misure) da parte dei diversi soggetti che a vario titolo operano nell'ambito del processo di prevenzione;
- la creazione di una base omogenea minima di conoscenza, che rappresenta l'indispensabile presupposto per programmare la rotazione del personale;
- la creazione della competenza specifica necessaria per il dipendente per svolgere la nuova funzione da esercitare a seguito della rotazione;
- la creazione di competenza specifica per lo svolgimento dell'attività nelle aree a più elevato rischio di corruzione;
- creare l'occasione di un confronto tra esperienze diverse e prassi amministrative distinte da ufficio ad ufficio, reso possibile dalla compresenza di personale "in formazione" proveniente da esperienze professionali e culturali diversificate; ciò rappresenta un'opportunità significativa per coordinare ed omogeneizzare all'interno dell'ente le modalità di conduzione dei processi da parte degli uffici, garantendo la **costruzione di "buone pratiche amministrative"** a prova di impugnazione e con sensibile riduzione del rischio di corruzione;
- favorire la diffusione degli orientamenti giurisprudenziali sui vari aspetti dell'esercizio della funzione amministrativa, indispensabili per orientare il percorso degli uffici; orientamenti spesso non conosciuti dai dipendenti e dai dirigenti anche per ridotta disponibilità di tempo da dedicare all'approfondimento;
- evitare l'insorgere di prassi contrarie alla corretta interpretazione della norma di volta in volta applicabile.
- favorire la diffusione di valori etici, mediante l'insegnamento di principi di comportamento eticamente e giuridicamente adeguati.

Da ultimo, resta inteso che l'art. 57, comma 2 del Decreto Legge 26.10.2019, n. 124/2019 convertito in Legge 19.12.2019, n. 157 ha stabilito che "a decorrere dall'anno 2020, alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi e enti strumentali come definiti dall'art. 1, comma 2, del DLgs. 118/2011, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria" cessino

di applicarsi le norme in materia di contenimento e di riduzione della spesa per formazione.

7. - Misura di prevenzione della corruzione, denominata "Attenzione al Codice di comportamento settoriale ed al Codice disciplinare dei dipendenti - Diffusione di buone pratiche e valori".

Il comma 3 dell'art. 54 del D.Lgs. n. 165/2001 e ss.mm.ii. dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento "con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione".

Il Codice di Comportamento è una misura di prevenzione fondamentale in quanto le sue norme regolano in senso legale ed eticamente corretto il comportamento dei dipendenti e, per tal via, indirizzano l'azione amministrativa.

Con una chiara presa di posizione che marca la differenza rispetto al passato, la Legge n. 190/2012 ha chiarito che la violazione delle regole del Codice di Comportamento Generale e dei Codici di Comportamento Settoriali, adottati da ciascuna amministrazione, dà luogo a responsabilità disciplinare. Quindi, le norme contenute nei Codici di comportamento dei Dipendenti comunali fanno parte a pieno titolo del "Codice Disciplinare". Il C.C.N.L. del Comparto funzioni locali, sottoscritto il 21/05/2018 si occupa della responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici al Titolo VII°, al quale si fa esplicito rinvio.

Il Codice di comportamento così come il Codice disciplinare devono risultare pubblicati sul sito istituzionale dell'Ente, all'interno del portale, denominato "Amministrazione Trasparente".

Viene ritenuto opportuno per il futuro che gli Uffici comunali inseriscano negli atti di incarico o nei contratti di acquisizione delle consulenze o dei servizi la clausola di risoluzione del rapporto in caso di violazioni degli obblighi derivanti dal Codice di comportamento interno.

8. Misura di prevenzione della corruzione, denominata "Monitoraggio sui modelli di prevenzione della corruzione in enti pubblici vigilati ed enti di diritto privato in controllo pubblico partecipati".

Le società e gli enti di diritto privato in controllo pubblico ai quali partecipa/parteciperà il Comune sono tenuti - ex Legge n. 190/2012 e Determina A.N.AC. n. 8/2015 - ad introdurre adeguate misure organizzative e gestionali di prevenzione della corruzione.

Il Responsabile del Settore Ragioneria monitora l'adozione e l'intervenuto aggiornamento dei Piani anticorruzione oltre che l'intervenuta nomina del Responsabile anticorruzione da parte delle società e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, ai quali partecipa il Comune.

Resta sempre salvo in capo al Segretario Comunale il potere di controllo ed il

potere di richiamo al senso di responsabilità alle partecipate dal Comune, da esercitare in piena autonomia ed in qualsiasi momento e su qualsiasi tematica.

**9. Misura di prevenzione, denominata "Rotazione del personale".
Specifiche sui criteri di rotazione del personale.**

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, comma 5, lett. b) della Legge n. 190/2012. In particolare, nell'ambito sia del I° che nel II° PNA (Allegato n. 2 alla Delibera A.N.AC. n.1064 del 13/11/2019), la rotazione del personale è considerata quale misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione.

L'alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o 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.

La rotazione va, pertanto, correlata all'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico. Si tratta di esigenze già evidenziate dall'A.N.AC. prima che ancora nell'Allegato n.2 di cui alla recente Delibera n.1064 del 13/11/2019 anche nella Deliberazione n. 13 del 4 febbraio 2015, per l'attuazione dell'art. 1, commi 60 e 61, della Legge n. 190/2012, ove si esclude che la rotazione possa implicare il conferimento di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie per assicurare la continuità dell'azione amministrativa.

In questo preciso momento storico, **la struttura organizzativa e la composizione degli Uffici comunali è tale da non consentire**, data anche in diversi casi l'unicità e infungibilità delle figure apicali e delle singole specifiche professionalità, **la rotazione dei Responsabili di posizione organizzativa.**

In questo preciso momento storico, avuto riguardo alle gravi criticità, sopra riassunte, si ritiene che la rotazione del personale finirebbe per causare inefficienze dell'azione amministrativa, tali da precludere l'erogazione accettabile dei servizi ai cittadini.

A sostegno dell'opzione organizzativa di cui al periodo precedente giova menzionare anche l'orientamento giurisprudenziale secondo cui **non è obbligatorio procedere alla rotazione dei Responsabili di Posizione Organizzativa quando la struttura dell'Ente non consenta siffatta rotazione, attesa l'unicità ed infungibilità delle**

figure apicali in considerazione delle loro singole specifiche professionalità (cfr.: TAR Marche 23 maggio 2013, n. 370). Da ultimo, si ritiene utile evidenziare che l'ANCI, nelle Disposizioni adottate in data 21 marzo 2013 in materia di anticorruzione, ha sottolineato che la *“rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione”* costituisce *“una misura la cui applicazione presenta profili di estrema problematicità in relazione all’imprescindibile specializzazione professionale e, dunque, infungibilità di alcune specifiche figure dirigenziali operanti nelle amministrazioni locali; tale misura, poi, si presenta di difficile attuazione nelle amministrazioni di piccole e medie dimensioni nelle quali il numero dei dirigenti / responsabili di servizio è ridotto”*.

La mancata rotazione dei Responsabili di Posizione Organizzativa, giustificata dalle argomentazioni sopra sviluppate, trova oggi un chiaro referente normativo nell’art. 1, comma 221, della Legge n. 208/2015 che prevede quanto segue: “(...) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell’articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell’ente risulti incompatibile con la rotazione dell’incarico dirigenziale”. In ogni caso, deve essere chiaro al personale che *“l’istituto della rotazione dirigenziale, specie in determinate aree a rischio, dovrebbe essere una prassi “fisiologica”, mai assumendo carattere punitivo e/o sanzionatorio”* (Cfr. Paragrafo n. 7 dell’Allegato n. 2 alla Delibera A.N.AC. n.1064 del 13/11/2019).

Da ultimo, giova rilevare che l’Allegato n. 2 alla Delibera A.N.AC. n.1064 del 13/11/2019 ha chiarito testualmente che *“... La programmazione della rotazione richiede non solo il coordinamento del RPCT, ma anche e soprattutto il forte coinvolgimento di tutti i dirigenti (Responsabili di servizio) e dei referenti del RPCT, se presenti all’interno della struttura”*. A conferma di quanto sopra richiamato, l’art. 1, co. 10, lett. b) della l. 190/2012, chiarisce che il RPCT deve verificare, d’intesa con il dirigente competente *«l’effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione»*.

<p>10 - Misura di prevenzione della corruzione, denominata “Divieto in materia di svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro, ex art. 53, comma 16 ter del D.Lgs. 30/03/2001, n.165 e ss.mm.ii.”</p>
--

Al fine di prevenire il fenomeno corruttivo e valorizzare comportamenti eticamente adeguati, l’Ente presta particolare attenzione alla previsione di cui all’art. 53, comma 16 Ter del D.Lgs. 30/03/ 2001, n. 165, che viene di seguito integralmente trascritta: *“I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell’attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.*

I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti".

Con siffatta misura, si intende contenere il rischio di situazioni di corruzione, connesse all'impiego del dipendente, successivo alla cessazione del rapporto di lavoro.

Nell'ottica del Legislatore, il rischio ipotizzato è che durante il periodo di servizio il dipendente possa artatamente preconstituersi delle situazioni lavorative vantaggiose e così sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all'interno dell'amministrazione per ottenere un lavoro per lui attraente presso l'impresa o il soggetto privato con cui entra in contatto. La misura in discussione consiste in una limitazione della libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo: i tre anni successivi alla cessazione del rapporto, ed è tesa ad eliminare la "convenienza" di accordi fraudolenti.

In concreto, ai fini di cui sopra viene confermata quale azione da seguire quella di prevedere l'obbligo da parte dei Rappresentanti delle Ditte interessate di rendere dichiarazioni espresse circa il fatto di non aver stipulato rapporti di collaborazione o lavoro dipendente con i soggetti di cui al citato art. 53, comma 16 ter del D.Lgs. n. 165/2001 e ss.mm.ii..

I soggetti referenti di tale misura sono il **Segretario Generale** ed i **Responsabili di Settore**, di volta in volta interessati.

<p>11. Misura di prevenzione della corruzione, denominata "Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse".</p>

Al fine di prevenire il fenomeno corruttivo e valorizzare comportamenti eticamente adeguati **i Responsabili di Servizio ed Responsabili del procedimento** prestano particolare attenzione alle situazioni di conflitto di interesse, che l'art. 1, comma 41, della Legge n. 190/2012 ha inteso valorizzare introducendo nel corpo della Legge n. 241/1990, l'art. 6 bis, rubricato "Conflitto di interessi". Si tratta di una disposizione, di valenza prevalentemente deontologico-disciplinare. In particolare, l'art. 6 bis, sopra richiamato, stabilisce che "Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale". L'art. 6 bis della Legge n. 241/1990 contiene due prescrizioni:

- è stabilito un obbligo di astensione per il responsabile del procedimento, il titolare dell'ufficio competente ad adottare il provvedimento finale ed i titolari degli uffici competenti ad adottare atti endoprocedimentali nel caso di conflitto di interesse anche solo potenziale;
- è previsto un dovere di segnalazione a carico dei medesimi soggetti.

L'art. 6 bis della Legge n. 241/1990 persegue una finalità di prevenzione che si realizza mediante l'astensione dalla partecipazione alla decisione (sia essa endoprocedimentale o meno) del titolare dell'interesse, che potrebbe porsi in conflitto con l'interesse perseguito mediante l'esercizio della funzione e/o con l'interesse di cui sono portatori il destinatario del provvedimento, gli altri interessati e contro interessati.

L'art. 6 bis della Legge n. 241/1990 va letto in maniera coordinata con l'art. 6 del Codice di Comportamento Generale, approvato con D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 . Infatti, l'art. 6 del D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 prevede che *“Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui egli sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza.”*

La segnalazione del conflitto deve essere indirizzata al Responsabile di servizio il quale, esaminate le circostanze del caso, valuta se la situazione realizza un conflitto di interesse idoneo a ledere l'imparzialità dell'agire amministrativo. Il Responsabile di Servizio, destinatario della segnalazione, deve valutare espressamente la situazione sottoposta alla sua attenzione e deve rispondere per iscritto al dipendente medesimo sollevandolo dall'incarico oppure motivando espressamente le ragioni che consentono comunque l'espletamento dell'attività da parte di quel dipendente. Nel caso in cui sia necessario sollevare il dipendente dall'incarico, quest'ultimo dovrà essere affidato dal Responsabile di servizio ad altro dipendente ovvero, in carenza di dipendenti professionalmente idonei, il Responsabile di servizio dovrà avocare a sé ogni compito relativo a quel procedimento. **Qualora il conflitto riguardi il Responsabile di Servizio a valutare le iniziative da assumere sarà il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione.**

La violazione sostanziale dell'obbligo di astensione, che si realizza con il compimento di un atto illegittimo, dà luogo a responsabilità disciplinare del dipendente, suscettibile di essere sanzionata con l'irrogazione di sanzioni, all'esito del relativo procedimento, oltre a poter costituire fonte di illegittimità del procedimento e del provvedimento conclusivo dello stesso, quale sintomo di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento della funzione tipica dell'azione amministrativa.

<p>12. - Misura di prevenzione della corruzione, denominata <i>“Disciplina specifica in materia di inconfiribilità di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività”</i>.</p>

Al fine di prevenire il fenomeno corruttivo e valorizzare comportamenti eticamente adeguati, l'Ente, in ottemperanza a quanto previsto dal D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39 e ss.mm.ii., presta particolare attenzione alla materia della *"inconferibilità"* di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico. A riprova di quanto detto, il D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39 ha valutato *ex ante* ed in via generale che:

- il contemporaneo svolgimento di alcune attività di regola inquina l'azione imparziale della pubblica amministrazione costituendo un *humus* favorevole ad illeciti scambi di favori;
- in caso di condanna penale, anche se ancora non definitiva, la pericolosità del soggetto consiglia in via precauzionale di evitare l'affidamento di incarichi dirigenziali che comportano responsabilità su aree a rischio di corruzione.

Ciascun Responsabile di servizio è chiamato a pubblicare sul portale "amministrazione Trasparente" la propria dichiarazione circa l'insussistenza delle cause di inconferibilità.

<p>13. Misura di prevenzione della corruzione, denominata <i>"Disciplina specifica in materia di incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali"</i>.</p>

Al fine di prevenire il fenomeno corruttivo e valorizzare comportamenti eticamente adeguati l'Ente, in ottemperanza a quanto previsto dal citato D.Lgs. 8 aprile 2013 n. 39 e ss.mm.ii., presta particolare attenzione alla materia della *"incompatibilità"* per posizioni dirigenziali.

Ai sensi dell'art. 1 del D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39 e ss.mm.ii., per *"incompatibilità"* si intende *"l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di 15 giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico"*.

A differenza che nel caso di *"inconferibilità"*, la causa di *"incompatibilità"* può essere rimossa mediante rinuncia dell'interessato ad uno degli incarichi che la legge ha considerato incompatibili tra di loro.

Ciascun Responsabile di servizio è chiamato a pubblicare sul portale "amministrazione Trasparente" la propria dichiarazione circa l'insussistenza delle cause di incompatibilità.

14 – Misura di prevenzione della corruzione, denominata “disciplina specifica in materia di tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. whistleblower)”.

Il 15 novembre 2017 la Camera ha approvato in via definitiva il disegno di legge n. 3365-B, già licenziato dal Senato il 18 ottobre 2017. La novella reca le “Disposizioni a tutela degli autori di segnalazioni di condotte illecite nel settore pubblico e privato”.

Per le amministrazioni pubbliche non si tratta di una vera e propria novità, dato che l'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 disciplinava il “whistleblowing” sin dal 2012, anno in cui la legge “anticorruzione” n. 190/2012 ha introdotto tale disposizione nell’ordinamento italiano. La nuova legge sul whistleblowing ha riscritto l'art. 54-bis.

Secondo la nuova disposizione il pubblico dipendente che, “nell’interesse dell’integrità della pubblica amministrazione”, segnala al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, oppure all'A.N.AC., o all’Autorità giudiziaria ordinaria o contabile, “condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione”.

Secondo il nuovo art. 54-bis e come previsto nel PNA 2013 (Allegato 1 paragrafo B.12) sono accordate al whistleblower le seguenti garanzie: A) la tutela dell’anonimato; B) il divieto di discriminazione; C) la sottrazione della denuncia al diritto di accesso.

L'art. 54-bis delinea una “protezione generale ed astratta” del dipendente che segnala condotte illecite.

Il PNA impone alle Pubbliche Amministrazioni, di cui all’art. 1 comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001, l’assunzione dei “necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni”. Le misure di tutela del whistleblower devono essere implementate, “con tempestività”, attraverso il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC). Le modeste dimensioni della dotazione organica dell’ente sono tali da rendere sostanzialmente difficile, se non impossibile, la tutela dell’anonimato del whistleblower.

In ogni caso, i soggetti destinatari delle segnalazioni sono tenuti al segreto ed al massimo riserbo.

In particolare, si intendono applicare con puntualità e precisione i paragrafi B.12.1, B.12.2 e B.12.3 dell’Allegato 1 del PNA 2013.

“B.12.1 – Anonimato”.

La ratio del Paragrafo è quella di evitare che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni di illecito per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli. La norma tutela l’anonimato facendo specifico riferimento al procedimento disciplinare. Tuttavia, **l’identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione.**

Per quanto riguarda lo specifico contesto del procedimento disciplinare, l’identità del segnalante può essere rivelata all’autorità disciplinare e all’incolpato nei

seguenti casi:

1) consenso del segnalante;

2) nei casi in cui la segnalazione è solo uno degli elementi che hanno fatto emergere l'illecito. In sostanza, la contestazione avviene sulla base di altri fatti che da soli sono sufficienti a far scattare l'apertura del procedimento disciplinare;

3) la contestazione è fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità è assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato. In ogni caso, tale circostanza può emergere solo a seguito dell'audizione dell'incolpato ovvero dalle memorie difensive che lo stesso produce nel procedimento. La tutela dell'anonimato, prevista dalla norma, non è sinonimo di accettazione di segnalazione anonima. La misura di tutela introdotta dalla disposizione si riferisce al caso della segnalazione proveniente da dipendenti individuabili e riconoscibili. Resta fermo che l'amministrazione deve prendere in considerazione anche segnalazioni anonime, ove queste si presentino adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari (ad esempio, si pensi all'indicazione di nominativi o di qualifiche particolari; od ancora alla menzione di Uffici specifici, procedimenti o eventi particolari).

Le disposizioni a tutela dell'anonimato e di esclusione dell'accesso documentale non possono comunque essere riferibili a **casi in cui, in seguito a disposizioni di legge speciale, l'anonimato non può essere opposto**, ad esempio indagini penali, tributarie o amministrative, ispezioni.

“B.12.2 - Il divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower”.

Per misure discriminatorie si intendono le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili. La tutela prevista dalla norma è circoscritta all'ambito della Pubblica Amministrazione. Infatti, il segnalante e il denunciato sono entrambi pubblici dipendenti. La norma riguarda le segnalazioni effettuate all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o al proprio superiore gerarchico. Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione:

a) al Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, che valuterà la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione di quanto accaduto al Dirigente/Responsabile di servizio, al cui Ufficio appartiene il dipendente, che ha operato la discriminazione. Il Dirigente/Responsabile di servizio valuterà tempestivamente l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione;

b) all'U.P.D., che valuterà la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione;

c) (sempre se esistente) all'Ufficio del contenzioso dell'amministrazione; che valuterà la sussistenza degli estremi per esercitare in giudizio l'azione di risarcimento per lesione dell'immagine della Pubblica Amministrazione;

d) all'Ispettorato della funzione pubblica; che valuterà la necessità di avviare un'ispezione al fine di acquisire ulteriori elementi per le successive determinazioni.

Resta inteso, che il soggetto che ritiene di essere stato discriminato :

- può dare notizia dell'avvenuta discriminazione all'organizzazione sindacale alla quale aderisce o ad una delle organizzazioni sindacali rappresentative nel comparto presenti nell'Amministrazione;
- può dare notizia dell'avvenuta discriminazione al Comitato Unico di Garanzia, d'ora in poi C.U.G.. Il presidente del C.U.G. deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal R.P.C.T.;
- può agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione e dell'amministrazione per ottenere : un provvedimento giudiziale d'urgenza finalizzato alla cessazione della misura discriminatoria e/o al ripristino immediato della situazione precedente; il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione.

“B.12.3 Sottrazione al diritto di accesso”.

Il documento non può essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti, ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a), della Legge n. 241/1990 e ss.mm.ii..

<p>15. Patto d'integrità da inserire nel materiale di gara ed esclusione del ricorso all'arbitrato.</p>
--

Il patto d'integrità è un complesso di condizioni la cui accettazione viene configurata dall'ente, in qualità di stazione appaltante, come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto. **Il patto di integrità** è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare. Si tratta quindi di un complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti. L'AVCP con Determinazione 4/2012 si era pronunciata sulla legittimità di inserire clausole contrattuali che impongono obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti nell'ambito di protocolli di legalità/patti di integrità. Con la succitata Determinazione n. 4/2012 l'AVCP precisava che *"mediante l'accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell'offerta, infatti, l'impresa concorrente accetta, in realtà, regole che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, comune a tutte le procedure concorsuali, della estromissione dalla gara (cfr. Cons. St, sez. VI, 8 maggio 2012, n. 2657; Cons. St., 9 settembre 2011, n. 5066)".* **E' parte integrante e sostanziale del presente Piano il Patto di Integrità da inserire nel materiale di gara (ALLEGATO E).**

Sistematicamente, in tutti i contratti da stipulare in nome e per conto dell'ente, i Responsabili di servizio escludono negli atti di rispettiva competenza il ricorso all'arbitrato. Trovano applicazione le prescrizioni di cui all'art. 209, comma 2, del D.Lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii. in tema di esclusione della clausola compromissoria.

16. Misure di prevenzione della corruzione da osservare nell'ambito di concorsi e selezione del personale

I concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del Decreto legislativo n. 165/2001 e del vigente Regolamento comunale di organizzazione dell'ente. In particolare, l'art. 35-*bis* del D.Lgs. 165/2001 pone condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione. La norma in particolare prevede che coloro che siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel Capo I del Titolo II° del Libro II° del Codice penale:

- a) non possano fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
- b) non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture,
- c) non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;
- d) non possano fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

Pertanto, ogni Commissario sarà tenuto a rendere, ai sensi del DPR n. 445/2000 e ss.mm.ii., una dichiarazione di insussistenza delle condizioni di incompatibilità di cui sopra. L'ente verifica la veridicità di tutte le suddette dichiarazioni.

Ogni provvedimento relativo a concorsi e procedure selettive oltre ad osservare l'ordinario iter di pubblicizzazione è prontamente pubblicato - a cura del Responsabile di servizio interessato - sul sito istituzionale dell'ente nell'apposita Sezione del portale "Amministrazione trasparente".

I principi di trasparenza, pubblicità ed imparzialità in seno alle procedure di assunzione sono espressamente richiamati e devono essere osservati rigorosamente anche dalle Società eventualmente partecipate dal Comune, ai sensi e per gli effetti dell'art. 19, comma 2 del D.Lgs. 19 Agosto 2016, n. 175, recante "*Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica*".

17. Misure di prevenzione della corruzione da osservare nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere ad associazioni e terzi.

Le Sovvenzioni, i contributi, i sussidi, gli ausili finanziari, nonché le attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere, sono elargiti esclusivamente alle

condizioni e secondo la disciplina del vigente regolamento; che non si esclude verrà rivisto entro l'anno, in modo da adeguarlo alla sopraggiunta normativa di riferimento ed agli arresti giurisprudenziali amministrativi e contabili, registratisi in materia.

Ogni provvedimento di concessione/elargizione è prontamente pubblicato, a cura del Responsabile interessato, sul sito istituzionale dell'ente, ed in particolare, oltre che all'Albo online anche nelle apposite Sezioni del portale "Amministrazione trasparente". Nel caso di contributi a sostegno del reddito di privati o nuclei familiari in difficoltà trovano applicazione in sede di redazione e pubblicazione degli atti tutte le prescrizioni vigenti a tutela della privacy dei beneficiari.

<p>18. Il sistema di monitoraggio sull'attuazione delle Misure di prevenzione. La relazione annuale del R.P.T.C..</p>
--

L'articolo 1, comma 10, lett. a) della Legge n. 190/2012 prevede che **il Responsabile della Prevenzione della Corruzione verifica l'efficace attuazione del Piano e della sua idoneità**, nonché propone la modifica dello stesso quando siano accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'Amministrazione. Il monitoraggio è, dunque, l'attività finalizzata alla verifica dell'efficacia dei sistemi di prevenzione adottati e, quindi, alla successiva messa in atto di ulteriori strategie di prevenzione.

Il monitoraggio riguarda tutte le fasi di gestione del rischio al fine di poter intercettare rischi emergenti, identificare processi organizzativi tralasciati nella fase di mappatura, prevedere nuovi e più efficaci criteri per analisi e ponderazione del rischio.

Nell'esercizio dei poteri di controllo e monitoraggio dell'effettiva attuazione delle misure alle attività ed ai procedimenti di propria competenza esposte al rischio di corruzione, **il Responsabile della prevenzione della corruzione si avvale, quali referenti all'interno dell'Amministrazione, dei Responsabili dei Servizi, tenuti a garantire un flusso di informazioni continuo al Responsabile della Prevenzione della Corruzione**, segnalando le eventuali criticità riscontrate ed avanzando proposte operative in merito alle attività ed ai procedimenti di propria competenza esposte al rischio di corruzione.

In tema di prevenzione e lotta alla corruzione ed in tema di trasparenza, al Segretario Generale/R.P.C.T. deve essere assicurata massima collaborazione dai Responsabili di Settore e dagli Uffici comunali. La verifica è possibile in qualsiasi momento al fine di consentire opportuni e tempestivi correttivi in caso di criticità emerse, in particolare a seguito di scostamenti tra valori attesi e quelli rilevati.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 14, della Legge n. 190/2012, il Responsabile per la prevenzione e lotta della corruzione, redige una "Relazione annuale" che offre il rendiconto sull'efficacia delle misure di prevenzione e lotta della corruzione. La Relazione in questione viene pubblicata anche sul Portale "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale dell'Ente all'interno della Sezione principale, denominata "Altri contenuti" - Sotto Sezione, dedicata alla tematica "Prevenzione della corruzione".

19. La prevenzione e lotta alla corruzione ed il sistema sanzionatorio.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione risponde ai sensi dell'art. 1, commi 12, 13 e 14, primo periodo della Legge 06.11.2012, n. 190 in caso di inadempimento degli obblighi che la Legge pone a suo carico. È esclusa la responsabilità del Responsabile della Prevenzione ove l'inadempimento degli obblighi summenzionati sia "dipeso da causa a lui non imputabile". Le misure di prevenzione e contrasto alla corruzione adottate dall'Amministrazione e trasfuse nel P.T.P.C. - come stabilito dall'art. 8 del Codice di Comportamento Generale - devono essere rispettate da tutti i dipendenti e, dunque, sia dal personale che dai titolari di Posizione Organizzativa.

Ai sensi dell'art. 1 comma 14, secondo periodo della Legge 06.11.2012, n. 190, **la violazione da parte dei dipendenti dell'Ente delle misure di prevenzione previste dal presente Piano costituisce illecito disciplinare.** In particolare, l'Allegato 1 pag. 21, primo periodo, del primo Piano Nazionale Anticorruzione ha chiarito che *"La mancata risposta alle richieste di contatto e di informativa del responsabile della prevenzione da parte dei soggetti obbligati in base alle disposizioni del P.T.P.C. è suscettibile di essere sanzionata disciplinarmente"*.

20. Norme transitorie e finali.

Per quanto non espressamente previsto dal presente Piano si rinvia alla normativa vigente ed a quella che sarà emanata in materia di prevenzione e lotta della anticorruzione.

Il presente documento - aggiornato nel rispetto delle previsioni di cui alla Legge 6 novembre 2012, n. 190 e ss.mm.ii. e delle indicazioni fornite per ultimo dall'A.N.AC. con la Delibera n. 1064 del 13/11/2019 - è efficace dalla data di esecutività della Deliberazione della Giunta Comunale che lo approva. Da quella data devono ritenersi tacitamente abrogate tutte le disposizioni interne all'Ente eventualmente incompatibili con le previsioni del presente Piano.

Il presente Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione costituisce un tutt'uno con il Programma per la Trasparenza e l'Integrità.

Il presente documento è da intendere strettamente collegato al Piano delle performance nel senso che le politiche sulla *performance* contribuiscono alla costruzione di un clima organizzativo che favorisce la prevenzione della corruzione. In particolare, **l'esigenza di integrare alcuni aspetti del P.T.P.C.T. e del Piano della performance** rafforzata dall'art. 44 del D.Lgs. n. 33/2013 che espressamente attribuisce all'OIV (Nucleo di valutazione) il compito di verificare la coerenza tra gli obiettivi previsti nel P.T.P.C.T. e quelli indicati nel Piano della performance e di valutare, conseguentemente l'adeguatezza dei relativi indicatori. **L'Ente** - condividendo quanto stabilito dalla CIVIT (oggi, A.N.AC.) nella Deliberazione n. 6/2013, Par. 3.1, lett. b) in merito alla necessità di un

coordinamento e di una integrazione fra gli ambiti relativi alla performance e alla trasparenza – **ritiene che le misure contenute nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità diventino obiettivi da inserire nel Piano della performance.**

Il presente documento pur essendo soggetto a revisione con cadenza annuale, può essere rivisto e aggiornato più volte nel corso dell'anno ove ritenuto opportuno e, comunque, avuto riguardo agli indirizzi e orientamenti impartiti dall'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Il presente documento viene pubblicato in forma permanente sul portale "*Amministrazione Trasparente*" del sito istituzionale dell'Ente.

**Il Segretario Generale/Responsabile per la prevenzione della corruzione e per
la trasparenza
Avv. Giovanni Curaba**