

COMUNE DI COLLESANO

Città Metropolitana di Palermo

****

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA 2024-2026

articolo 1, commi 8 e 9, della L. 6-11-2012, n. 190, recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione

Allegato alla delibera di Giunta Comunale n. ____ del _____

PARTE I
PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

INDICE

1. Premesse. Contenuti generali

    1.1. PNA, PTPCT e principi generali

    1.2. Ambito oggettivo. La nozione di corruzione

    1.3. Ambito soggettivo

    1.4. Il Responsabile della Prevenzione della corruzione e per la Trasparenza (RPCT)

    1.5. I compiti del RPCT

    1.6. Gli altri attori del sistema

    1.7. L'approvazione del PTPCT

    1.8. Obiettivi strategici

    1.9. PTPCT e Perfomance

2. Analisi del contesto

    2.1. Analisi del contesto esterno

    2.2. Analisi del contesto interno

        2.2.1. La struttura organizzativa

        2.2.2. Funzioni e compiti della struttura

    2.3. La mappatura dei processi

3. Valutazione e trattamento del rischio

    3.1. Identificazione

    3.2. Analisi del rischio

    3.3. La ponderazione

    3.4. Trattamento del rischio

3.4.1. Individuazione delle misure
3.4.2. Programmazione delle misure

PARTE II TRASPARENZA

4. **Trasparenza sostanziale e accesso civico**

4.1. Trasparenza

4.2. Accesso civico e trasparenza

4.3. Trasparenza e privacy

4.4. Comunicazione

4.5. Modalità attuative - Organizzazione

4.6. Contratti Pubblici. Pubblicazione in Amministrazione Trasparente del **link della procedura** sulla BDNCP.

4.7. Pubblicazione di dati ulteriori

5. **Altri contenuti del PTPCT**

5.1. Formazione in tema di anticorruzione

5.2. Codice di comportamento

5.3. Criteri di rotazione del personale

5.4. Ricorso all'arbitrato

5.5. Disciplina degli incarichi non consentiti ai dipendenti

5.6. Attribuzione degli incarichi dirigenziali

5.7. Divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto di lavoro

5.8. Controlli ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici

5.9. Misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower)

5.10. Protocolli di legalità

5.11. Meccanismi di formazione e attuazione delle decisioni

5.12. Meccanismi di controllo delle decisioni e di monitoraggio del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti. Controlli interni;
5.13. Monitoraggio dei rapporti tra l'Amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere;
5.14. Iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere;
5.15. Iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale;

5.16. Monitoraggio sull'attuazione del PTPCT

5.17. Vigilanza su enti controllati e partecipati

ALLEGATI:

A- Mappatura dei processi e catalogo dei rischi;
B- Analisi dei rischi;
C- Individuazione e programmazione delle misure;
D- Misure di trasparenza

PARTE I PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

1. PREMESSE E CONTENUTI GENERALI

1.1 PNA - PTPCT e principi generali.

La legge 6 novembre 2012, n. 190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", emanata in attuazione della "Convenzione dell'ONU contro la corruzione" del 31 ottobre 2013 e della "Convenzione penale sulla corruzione di Strasburgo" del 27 gennaio 1999, persegue dichiaratamente, l'obiettivo di assicurare una più efficace attività di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, intervenendo sia sugli strumenti del controllo amministrativo che su quelli del controllo penale della corruttela.

La ratio, sottesa alla nuova disciplina, si identifica con la volontà di adottare strumenti volti a prevenire ed a reprimere con mezzi adeguati il fenomeno della corruzione e dell'illegalità nelle amministrazioni, in tutte le sue forme.

Va rilevato che il sistema organico di prevenzione della corruzione, introdotto nel nostro ordinamento dalla Legge 190/2012, prevede l'articolazione del processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione da realizzarsi mediante un'azione coordinata tra strategia nazionale e strategia interna a ciascuna amministrazione.

La strategia nazionale si realizza mediante il Piano nazionale anticorruzione (PNA) adottato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) che, in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione degli obiettivi, dei tempi e delle modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto al fenomeno corruttivo.

Dal 2013 al 2018 sono stati adottati due PNA e tre aggiornamenti.

Va in particolare evidenziato che la Civit - Autorità Nazionale Anticorruzione ha approvato in via definitiva, con delibera n. 72/2013, il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), predisposto dal Dipartimento della Funzione pubblica e condiviso in sede di Conferenza unificata nella seduta del 24/07/2013.

Il D.L. 90/2014, convertito con modificazioni dalla L. 114/2014, ha ridisegnato l'ambito dei soggetti e dei ruoli della strategia di anticorruzione a livello nazionale, incentrando nell'ANAC il sistema della regolazione e di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione ed attribuendo alla stessa il compito di predisporre il PNA ed i suoi aggiornamenti.

L'ANAC, con determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015, ha proceduto all'aggiornamento del piano nazionale anticorruzione, per fornire un supporto operativo che consenta di apportare eventuali correzioni volte a migliorare l'efficacia complessiva dell'impianto a livello sistemico.

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) e l'aggiornamento dell'ANAC permettono di disporre di un quadro unitario e strategico di programmazione delle attività per prevenire e contrastare la corruzione nel settore pubblico e creano le premesse perché le amministrazioni possano redigere i loro piani triennali per la prevenzione della corruzione e, di conseguenza, predisporre gli strumenti previsti dalla L. 190/2012 a cominciare dall'individuazione di un responsabile anticorruzione, dal varo del Piano e l'aggiornamento annuale dello stesso, in quanto da considerarsi come un documento programmatico a scorrimento.

Con deliberazione n. 831 del 3/8/2016 l'ANAC, cui l'art. 19 del D.L. 24/6/2014 n. 90 ha trasferito interamente le competenze in materia di prevenzione della corruzione e della promozione della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni, ha approvato il Piano Nazionale Anticorruzione 2016, sentiti il Comitato interministeriale istituito con D.P.C.M. del 16/01/2013 e la Conferenza Unificata di cui all'art. 8, co. 1, del D. Lgs. 281/1997 e conclusa la procedura di consultazione pubblica che ha registrato 48 contributi e l'esito del coinvolgimento di 52 soggetti istituzionali nazionali e internazionali.

Tale piano è in linea con le rilevanti modifiche legislative intervenute in materia, in particolare con il D. Lgs. 97/2016, recante ‹‹Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza correttivo della L. 190/2012 e del D. Lgs. 33/2013, ai sensi dell'articolo 7 della L. 124/2015 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche» che ha definitivamente chiarito la natura, i contenuti e il procedimento di approvazione del PNA e, in materia di trasparenza, la definitiva delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina, la revisione degli obblighi di pubblicazione nei siti delle pubbliche amministrazioni unitamente al nuovo diritto di accesso civico generalizzato ad atti documenti e informazioni non oggetto di pubblicazione obbligatoria (disciplinato dal nuovo secondo comma dell'art. 5 del D. lgs. 33/2013), nonché al D.lgs. 18/4/2016 n. 50 sul Codice dei contratti pubblici e alla nuova disciplina delle società partecipate di cui al D.lgs. n. 175/2016.

Successivamente, nell'adunanza del 22 novembre 2017, l'ANAC con Delibera n. 1208 ha approvato in via definitiva l'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione e con successiva Delibera n. 1074, dell'adunanza del 21 novembre 2018, l'ANAC ha approvato in via definitiva l'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione.

Va, da ultimo, precisato che l'Autorità Nazionale Anticorruzione, con la deliberazione n. 1064 del 13/11/2019, ha approvato il Piano Nazionale Anticorruzione 2019 che costituisce atto di indirizzo per le

pubbliche amministrazioni, ai fini dell'adozione dei propri Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT).

A partire dal 2016, infatti, l'ANAC ha elaborato i PNA e i successivi aggiornamenti affiancando ad una parte generale, in cui sono affrontate questioni di impostazione sistematica dei PTPCT, approfondimenti tematici per amministrazioni e ambiti di materie in cui analizzare, in relazione alle specifiche peculiarità, possibili rischi corruttivi e ipotesi di misure organizzative e di contrasto al fenomeno.

Con riferimento alla parte generale del PNA 2019, i contenuti sono orientati a rivedere, consolidare ed integrare in un unico provvedimento tutte le indicazioni e gli orientamenti maturati nel corso del tempo dall'Autorità e che sono stati oggetto di specifici provvedimenti di regolamentazione o indirizzo.

In virtù di quanto affermato dall'ANAC, pertanto, il PNA 2019 assorbe e supera tutte le parti generali dei precedenti Piani e relativi aggiornamenti, lasciando invece in vigore tutte le parti speciali che si sono succedute nel tempo.

Il PNA 2019 consta di 3 Allegati:

1. Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi;
2. La rotazione "ordinaria" del personale;
3. Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

Come sottolineato nel PNA 2019, quindi, il sistema di prevenzione della corruzione introdotto nel nostro ordinamento dalla legge 190/2012 si realizza attraverso un'azione coordinata tra un livello nazionale ed uno "decentrato".

A livello decentrato ogni amministrazione o ente definisce un PTPCT predisposto ogni anno entro il 31 gennaio, che deve individuare il grado di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione e indicare gli interventi organizzativi (cioè le misure) volti a prevenire il rischio medesimo (art. 1, co. 5, l. 190/2012).

La progettazione e l'attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo si svolgono secondo i seguenti principi guida puntualizzati nel PNA 2019:

- principi strategici;
- principi metodologici;
- principi finalistici.

Principi strategici:

1) Coinvolgimento dell'organo di indirizzo politico-amministrativo: l'organo di indirizzo politico amministrativo deve assumere un ruolo proattivo 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 e che sia di reale supporto al RPCT;

2) Cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio: la gestione del rischio corruttivo non riguarda solo il RPCT, 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, 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 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. Tutto questo al fine di tutelare l'interesse pubblico alla prevenzione della corruzione;

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 PTPCT 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 PTPCT, della effettiva partecipazione delle strutture e degli individui alle varie fasi del processo di gestione del rischio, nonché del grado di collaborazione con il RPCT.

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.

Ciò detto, è opportuno precisare che la violazione da parte dei dipendenti delle misure di prevenzione previste nel PTPCT è fonte di responsabilità disciplinare (legge 190/2012, art. 1, comma 14).

Con il presente Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (di seguito anche Piano o P.T.P.C.T.), il Comune di Collesano intende dare attuazione a quanto previsto dalla legge 06/11/2012 n.190, recante "Le disposizioni per la prevenzione e repressione della corruzione e della illegalità nella pubblica amministrazione", individuando le misure finalizzate a prevenire la corruzione e/o l'illegalità nello svolgimento dell'attività amministrativa.

L'adozione del Piano costituisce, quindi, per l'ente un'importante occasione per l'affermazione il principio del "buon amministrare".

LA NOZIONE DI CORRUZIONE

Per quanto concerne la definizione concettuale del fenomeno corruttivo, la legge n.190/2012 non contiene una definizione della "corruzione", che viene quindi data per presupposta.

La definizione concettuale del fenomeno corruttivo viene esplicitata in seno alla sopracitata circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento della Funzione Pubblica n.1/2013, laddove si

afferma testualmente che il concetto di corruzione "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. Le situazioni rilevanti sono quindi 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"*.

1.2 Ambito oggettivo.

Il concetto di corruzione che viene preso a riferimento nel presente documento ha un'accezione ampia così come definita dall'ANAC.

Ed infatti, legge 190/2012 non contiene una specifica definizione di "corruzione"; va però rilevato che 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 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 190/2012, l'innalzamento del livello di qualità dell'azione amministrativa e, consequenzialmente, il contrasto di fenomeni di inefficiente e cattiva amministrazione, è evidenziato anche dai successivi interventi del legislatore sulla legge 190/2012, in particolare nell'art. 1, co 8-bis della legge suddetta, in cui è stato fatto un esplicito riferimento alla verifica da parte dell'organismo indipendente di valutazione (OIV) alla coerenza fra gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico gestionale e i Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Pertanto l'ANAC, anche in linea con la nozione accolta a livello internazionale, ha ritenuto che, poiché la legge 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, sia possibile rilevare un abuso da parte di un soggetto del potere a lui conferito, al fine di ottenere vantaggi privati.

Al termine "corruzione" è attribuito, dunque, un'accezione più estesa di quella strettamente connessa 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

Come precisato nel PNA 2019, le disposizioni concernenti le misure 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 190/2012 e nell'art. 2-bis del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

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 la deliberazione n. 1310 del 28 dicembre 2016 ("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") e con 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".

Nelle citate 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 (RPCT) e alla predisposizione dei PTPCT, 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'ANAC ha fornito chiarimenti sul criterio della "compatibilità", introdotto dal legislatore all'art. 2-bis, commi 2 e 3, del d.lgs. 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 e 1134, l'ANAC 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 deliberazioni ANAC, i principali destinatari delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza sono le pubbliche amministrazioni definite all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001 e s.m.i. che devono:

1. Adottare il Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT);
2. Nominare il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT);
3. Pubblicare i dati, i documenti e le informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività dell'ente nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito;
4. Assicurare, altresì, la libertà di accesso di chiunque ai dati e documenti detenuti dalle stesse amministrazioni in ottemperanza all'istituto dell'accesso civico generalizzato (cd. FOIA), secondo quanto previsto dall'art. 5 comma 2 del D. Lgs. 33/2013.

1.4 Il Responsabile della Prevenzione della corruzione e per la Trasparenza (RPCT)

Il Responsabile della Prevenzione della corruzione e per la Trasparenza del Comune di Collesano è affidato al Responsabile dell'area amministrativa.

Ed invero, il comma 7 dell'art. 1 della L. 190/2012 prevede che l'Organo di indirizzo politico individui, "*di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio*", il Responsabile Anticorruzione e della Trasparenza, che di norma è individuato nel segretario comunale o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione.

Va rilevato che "*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*" (ANAC, FAQ anticorruzione, n. 3.4).

La figura del Responsabile anticorruzione è stata l'oggetto di significative modifiche apportate da parte del D. Lgs. n. 97/2016, norma 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.

Considerato il ruolo delicato che il RPCT svolge in ogni amministrazione, già nel PNA 2016 l'Autorità riteneva opportuno che la scelta del RPCT dovesse ricadere su persone che avessero sempre mantenuto una condotta integerrima, escludendo coloro che fossero stati destinatari di provvedimenti giudiziali di condanna o provvedimenti disciplinari.

Il PNA ha evidenziato l'esigenza che il responsabile abbia "adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione", che sia dotato della necessaria "autonomia valutativa", che non sia in una posizione che presenti profili di conflitto di interessi e scelto, di norma, tra i "dirigenti non assegnati ad uffici che svolgano 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'ANAC tale soluzione sembrerebbe addirittura preclusa dal comma 7, dell'art. 1, della legge 190/2012, norma secondo la quale il responsabile deve segnalare "agli uffici competenti l'esercizio dell'azione disciplinare" i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di anticorruzione.

In ogni caso, conclude l'ANAC "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. 97/2016 (art. 41 comma 1 lettera f) ha stabilito che l'organo di indirizzo disponga 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'ANAC, 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 e al riparo da possibili ritorsioni".

L'ANAC invita le amministrazioni "a regolare adeguatamente la materia con atti organizzativi generali (ad esempio, negli enti locali il regolamento degli uffici e dei servizi) e comunque nell'atto con il quale l'organo di indirizzo individua e nomina il responsabile".

Secondo l'ANAC, pertanto, è "altamente auspicabile" che il responsabile sia dotato d'una "struttura organizzativa di supporto adeguata" al compito da svolgere, per qualità del personale e per mezzi tecnici, nonché, siano assicurati al responsabile poteri effettivi di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura.

A parere dell'Autorità, quindi, "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 responsabile discende anche dalle rilevanti competenze in materia di "accesso civico" attribuite sempre al responsabile anticorruzione dal D.lgs. n. 97/2016.

Riguardo all' "ACCESSO CIVICO", il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, non solo ha la facoltà di chiedere agli uffici informazioni sull'esito delle domande di accesso civico, ma si occupa anche dei casi di riesame delle domande rigettate (articolo 5 comma 7 del decreto legislativo 33/2013).

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'ANAC 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'ANAC può chiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire con i poteri di cui al comma 3 dell'articolo 15 del d.lgs. 39/2013.

Il comma 9, lettera c) dell'articolo 1 della legge 190/2012 impone, attraverso il PTPCT, 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 PTPCT e, poi, nelle fasi di verifica e attuazione delle misure adottate.

Il PNA 2019 rammenta che l'art. 8 del D.P.R. 62/2013 prevede un "dovere di collaborazione" dei dipendenti nei confronti del responsabile anticorruzione, la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente.

Pertanto, tutti i responsabili di posizione organizzativa, i funzionari, il personale dipendente ed i collaboratori sono tenuti a fornire al RPCT la necessaria collaborazione.

Dal decreto 97/2016 risulta anche l'intento di creare maggiore comunicazione tra le attività del responsabile anticorruzione e quelle dell'OIV, al fine di sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e individuale e l'attuazione delle misure di prevenzione.

A tal fine, la legge prevede la facoltà all'OIV di richiedere al responsabile anticorruzione informazioni e documenti per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza e che il responsabile trasmetta anche all'OIV la sua relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta.

Le modifiche normative, apportate dal legislatore del d.lgs. 97/2016, hanno precisato che nel caso di ripetute violazioni del PTPCT sussista, sul piano disciplinare, responsabilità dirigenziale per omesso controllo 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 PTPCT.

I dirigenti, invece, rispondono della mancata attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, se il responsabile dimostra di avere effettuato le dovute comunicazioni agli uffici e di avere vigilato sull'osservanza del piano anticorruzione.

Immutata, la responsabilità di tipo dirigenziale, disciplinare, per danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, 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 responsabile deve dimostrare di avere proposto un PTPCT con misure adeguate e di averne vigilato funzionamento e osservanza.

Il responsabile della protezione dei dati (RPD), previsto dal GDPR Regolamento UE 2016/679, deve essere nominato in tutte le amministrazioni pubbliche e 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'ANAC ritiene che, per quanto possibile, non debba coincidere con il RPCT.

Secondo l'Autorità, infatti, "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". Inoltre, "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): "In linea di principio, è quindi 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 RGPD attribuisce al RPD".

1.5 I compiti del RPCT

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza svolge i compiti seguenti:

a) Elabora e propone per l'approvazione all'Organo di indirizzo politico, il Piano triennale di prevenzione della corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);

b) Verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del piano anticorruzione (articolo 1 comma 10, lettera a) legge 190/2012);

c) Comunica agli uffici le misure anticorruzione e per la trasparenza adottate (attraverso il PTPCT) e le relative modalità applicative e vigila sull'osservanza del piano (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);

d) Propone le necessarie modifiche del PTCP, qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione, ovvero a seguito di significative violazioni delle prescrizioni del piano stesso (articolo 1 comma 10, lettera a) legge 190/2012);

e) Definisce le procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare

f) in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);

g) 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 (articolo 1 commi 10, lettera c), e 11 legge 190/2012);

h) D'intesa con il dirigente competente, verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici che svolgono attività per le quali è più elevato il rischio di malaffare (articolo 1 comma 10, lettera b) della legge 190/2012), fermo il comma 221 della legge 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";

i) 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

j) (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);

k) Entro il 15 dicembre di ogni anno, trasmette all'OIV e all'organo di indirizzo una

l) relazione recante i risultati dell'attività svolta, pubblicata nel sito web dell'amministrazione;

m) Trasmette all'OIV informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di

n) controllo (articolo 1 comma 8-bis legge 190/2012);

o) Segnala all'organo di indirizzo e all'OIV le eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);

p) Indica agli uffici disciplinari (UPD) i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1

q) comma 7 legge 190/2012);

r) Segnala all'ANAC le eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, assunte nei suoi confronti "per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni" (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);

s) Quando richiesto, riferisce all'ANAC in merito allo stato di attuazione delle misure

t) di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PNA 2016, paragrafo 5.3, pagina 23);

u) 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 (articolo 43 comma 1 del decreto legislativo 33/2013);

v) Quale responsabile per la trasparenza, segnala all'organo di indirizzo politico,

w) all'OIV, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio disciplinare (UPD) i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione (articolo 43 commi 1 e 5 del decreto legislativo

x) 33/2013);

y) 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 e a indicarne il nome all'interno del

z) PTPCT (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 21, PNA 2019);

aa) Può essere designato quale soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei

bb) dati nell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA) (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 22);

cc) Può essere designato quale "gestore" delle segnalazioni di operazioni finanziarie

dd) sospette ai sensi del DM 25 settembre 2015 (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 17).

ee) Si deve sottolineare che il legislatore ha assegnato al RPCT 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 (ANAC, deliberazione n. 1074/2018, pag. 16) e tali modalità di interlocuzione e di raccordo sono state definite dall'Autorità con il Regolamento del 29 marzo 2017.

Il RPCT è il soggetto (insieme al legale rappresentante dell'amministrazione interessata, all'OIV o altro organismo con funzioni analoghe) cui ANAC 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 RPCT, utile ad ANAC per valutare l'avvio del procedimento.

Il RPCT è tenuto a riscontrare la richiesta di ANAC nei tempi previsti dal richiamato Regolamento, fornendo notizie sul risultato dell'attività di controllo svolta sulla corretta attuazione, da parte dell'amministrazione, degli obblighi di pubblicazione.

1.6 Gli altri attori del sistema

Come precisato nell'allegato 1 al PNA 2019 "Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi", la vigente disciplina in materia di prevenzione della corruzione assegna al RPCT un importante ruolo di coordinamento del processo di gestione del rischio, con particolare riferimento alla fase di predisposizione del PTPCT 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:

- valorizzare, in sede di formulazione degli indirizzi e delle strategie dell'amministrazione, lo sviluppo e la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione;

- tenere conto, in sede di nomina del RPCT, delle competenze e della autorevolezza necessarie al corretto svolgimento delle funzioni ad esso assegnate e adoperarsi affinché le stesse siano sviluppate nel tempo;
- assicurare al RPCT un supporto concreto, garantendo la disponibilità di risorse umane e digitali adeguate, al fine di favorire il corretto svolgimento delle sue funzioni;
- promuovere una cultura della valutazione del rischio all'interno dell'organizzazione, incentivando l'attuazione di percorsi formativi e di sensibilizzazione relativi all'etica pubblica che coinvolgano l'intero personale.

I dirigenti e i 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 RPCT, e fornendo i dati e le informazioni necessarie per realizzare l'analisi del contesto, la valutazione, il trattamento del rischio e il monitoraggio delle misure;
- curare lo sviluppo delle proprie competenze in materia di gestione del rischio di corruzione e promuovere la formazione in materia dei dipendenti assegnati ai propri uffici, nonché la diffusione di una cultura organizzativa basata sull'integrità;
- assumersi la responsabilità dell'attuazione delle misure di propria competenza programmate nel PTPCT e 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 RPCT.

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

- offrire, nell'ambito delle proprie competenze specifiche, un supporto metodologico al RPCT 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 RPCT può avvalersi delle strutture di vigilanza ed audit interno, laddove presenti, per:

- attuare il sistema di monitoraggio del PTPCT, 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 PTPCT.

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 RPCT ai fini della corretta attuazione del processo di gestione del rischio.

È buona prassi, inoltre, soprattutto nelle organizzazioni particolarmente complesse, creare una rete di referenti per la gestione del rischio corruttivo, che possano fungere da interlocutori stabili del RPCT nelle varie unità organizzative e nelle eventuali articolazioni periferiche, supportandolo operativamente in tutte le fasi del processo.

In ogni caso, la figura del referente non va intesa come un modo per deresponsabilizzare il dirigente preposto all'unità organizzativa in merito al ruolo e alle sue responsabilità nell'ambito del "Sistema di gestione del rischio corruttivo".

Va, in particolare, sottolineato che, a supporto dell'attività di competenza del Responsabile della Prevenzione della Corruzione, operano i Responsabili di Area titolari di posizione organizzativa, in qualità di Referenti del Segretario Comunale.

Il Responsabile della Prevenzione della corruzione nomina ogni anno, entro quindici giorni dall'approvazione del piano, per ciascun settore amministrativo in cui si articola l'organizzazione dell'Ente, un Referente per l'attuazione ed il monitoraggio del Piano anticorruzione.

I referenti curano la tempestiva comunicazione delle informazioni nei confronti del Responsabile.

I referenti coincidono, di norma, con i Responsabili delle strutture organizzative in cui è articolato l'Ente e nel caso in cui il Responsabile intenda discostarsi da tale indicazione, ne motiva le ragioni nel provvedimento di individuazione.

I Referenti collaborano con il Responsabile per l'applicazione puntuale del Piano.

Ai sensi dell'art. 16, co. 1 lett. l-bis, l-ter e l-quater D.lgs. n. 165/2001, è compito dei referenti:

- concorrere alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio a cui sono preposti;
- fornire le informazioni richieste per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione;

- formulare specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo.

Il Responsabile si avvale dei Referenti sui quali ricade, inoltre, l'obbligo di monitorare le attività svolte negli uffici cui sono preposti, esposte al rischio corruzione e di assumere i provvedimenti utili a prevenire i fenomeni corruttivi.

I Referenti altresì:

- svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile affinché questi abbia elementi di valutazione e di riscontro sull'intera struttura organizzativa, sull'attività del Comune e sulle condotte assunte dal personale;
- osservano e fanno osservare le misure contenute nel Piano ai sensi dell'art. 1, co. 14, della l. n. 190/2012;
- partecipano al processo di gestione del rischio;
- propongono le misure di prevenzione ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. n. 165/2001;
- assicurano l'osservanza del Codice di comportamento dei dipendenti;
- assicurano che siano scongiurate ipotesi di conflitto di interesse.

1.7 L'approvazione del PTPCT

La legge 190/2012 impone, ad ogni pubblica amministrazione, l'approvazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT) il cui schema è elaborato e proposto all'organo di indirizzo politico dal RPCT e che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio salvo proroghe.

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" ai sensi dell'art. 41 comma 1, lettera g del D.lgs. 97/2016 e l'approvazione ogni anno di un nuovo piano triennale anticorruzione è obbligatoria (comunicato del Presidente ANAC 16 marzo 2018).

L'Autorità sostiene che sia necessario assicurare "la più larga condivisione delle misure" anticorruzione con gli organi di indirizzo politico (ANAC, determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015).

Il PTPCT è pubblicato sul sito web istituzionale del Comune nella sezione "Amministrazione trasparente".

I piani devono rimanere pubblicati sul sito unitamente a quelli degli anni precedenti.

1.8 Obiettivi strategici

Il comma 8 dell'art. 1 della legge 190/2012, novellato 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 PTPCT", attribuendogli, pertanto "un valore programmatico ancora più incisivo".

Il PTPCT, 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'ANAC, con la deliberazione n. 831/2016 - PNA 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".

Si deve osservare che nel PNA 2019 si rammenta che già l'art. 10, co. 3, del d.lgs. 33/2013, come novellato dall'art. 10 del d.lgs. 97/2016, stabilisce che la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce obiettivo strategico di ogni amministrazione e che esso deve tradursi in obiettivi organizzativi e individuali.

La trasparenza che è la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012, secondo l'art. 1 del d.lgs. 33/2013, novellato dal d.lgs. 97/2016 deve essere "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'ANAC, gli obiettivi del PTPCT devono essere necessariamente coordinati con quelli fissati da altri documenti di programmazione dei comuni quali il piano della performance e il documento unico di programmazione (DUP) (cfr. PNA 2016).

In particolare, riguardo al DUP, il PNA "propone" che tra gli obiettivi strategico operativi di tale strumento "vengano inseriti quelli relativi alle misure di prevenzione della corruzione previsti nel PTPCT al fine di migliorare la coerenza programmatica e l'efficacia operativa degli strumenti".

L'Autorità, come prima indicazione operativa in sede di PNA 2016, propone "di inserire nel DUP quantomeno gli indirizzi strategici sulla prevenzione della corruzione e sulla promozione della trasparenza ed i relativi indicatori di performance".

L'Amministrazione ritiene che la trasparenza dell'azione amministrativa sia la misura principale per contrastare i fenomeni corruttivi come definiti dalla Legge 190/201, pertanto, intende realizzare i seguenti obiettivi di trasparenza sostanziale:

1. la trasparenza quale reale ed effettiva accessibilità totale alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione;

2. il libero e illimitato esercizio dell'accesso civico generalizzato, come potenziato dal D.lgs. 97/2016, quale diritto riconosciuto a chiunque di richiedere documenti, informazioni e dati.

Tali obiettivi hanno la funzione precipua di indirizzare l'azione amministrativa ed i comportamenti degli operatori verso:

a) elevati livelli di trasparenza dell'azione amministrativa e dei comportamenti di dipendenti e funzionari pubblici;

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

Vanno ancora indicati:

- l'avvio dell'informatizzazione del flusso per alimentare la pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione Trasparente";
- l'incremento della formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza tra i dipendenti, anche in sinergia con altre Amministrazioni Locali.
- la definizione delle azioni relative al monitoraggio, con l'indicazione delle azioni, dei tempi, dei ruoli e delle informazioni da rendere al responsabile della prevenzione della corruzione (reportistica).

1.9 PTPCT e performance

Come già precisato, l'integrazione è tra i principi metodologici che devono guidare la progettazione e l'attuazione del processo di gestione del rischio.

Al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione è necessario che i PTPCT siano coordinati rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione.

In particolare, l'esigenza di integrare alcuni aspetti del PTPCT e del Piano della performance è stata chiaramente indicata dal legislatore e più volte sottolineata dalla stessa Autorità.

Ed infatti, l'art. 1 comma 8 della legge 190/2012, nel prevedere che gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza costituiscono contenuto necessario agli atti di programmazione strategico-gestionale, stabilisce un coordinamento a livello di contenuti tra i due strumenti che le amministrazioni sono tenute ad assicurare.

Il legame è ulteriormente rafforzato dalla disposizione contenuta nell'art. 44 del d.lgs. 33/2013 che espressamente attribuisce all'OIV il compito di verificare la coerenza tra gli obiettivi previsti nel PTPCT e quelli indicati nel Piano della performance e di valutare l'adeguatezza dei relativi indicatori.

A norma dell'art. 169, comma 3-bis, del TUEL, il piano dettagliato degli obiettivi e il piano della performance sono unificati organicamente attraverso il Piano Esecutivo di Gestione (PEG).

Al fine di assicurare il coordinamento del Piano con gli altri strumenti di programmazione si provvederà, appena possibile nel rispetto della normativa vigente:

- ad inserire nel Documento Unico di Programmazione (DUP) gli obiettivi di medio-lungo periodo di implementazione delle misure di prevenzione della corruzione;
- ad inserire nel Piano Esecutivo di Gestione (PEG), da approvare alla luce del nuovo sistema di programmazione delineato dal D.lgs. n. 118/2011 e s.m.i., il piano dettagliato degli obiettivi ed il piano della performance ai sensi del comma 3-bis dell'art. 169 del TUEL.

Le misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza costituiscono obiettivi strategici ai fini della definizione del PEG.

2. ANALISI DEL CONTESTO

La prima fase del processo di gestione del rischio di fenomeni corruttivi è l'analisi del contesto, sia esterno che interno; fase questa nella quale 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. Analisi del contesto esterno

L'analisi del contesto esterno ha essenzialmente due obiettivi:

- il primo, evidenziare come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel quale l'amministrazione si trova ad operare, possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi;
- il secondo, come tali caratteristiche ambientali, possano condizionare la valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione.

Da un punto di vista operativo, l'analisi è riconducibile sostanzialmente a due tipologie di attività:

1) l'acquisizione dei dati rilevanti;

2) l'interpretazione degli stessi ai fini della rilevazione del rischio corruttivo.

Con riferimento al primo aspetto, è opportuno che l'amministrazione utilizzi dati e informazioni sia di tipo "oggettivo" (economico, giudiziario, ecc.) che di tipo "soggettivo", relativi alla percezione del fenomeno corruttivo da parte degli stakeholder.

Secondo il PNA, riguardo alle fonti esterne, l'amministrazione può reperire una molteplicità di dati relativi al contesto culturale, sociale ed economico attraverso la consultazione di banche dati o di studi di diversi soggetti e istituzioni (ISTAT, Università e Centri di ricerca, ecc.).

Per l'analisi del contesto esterno si ritiene riferimento necessario la Relazione annuale al Parlamento sull'attività delle Forze dell'ordine, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata dell'anno 2016, trasmessa dall'On.le Angelino Alfano alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 14.01.2016.

Da tale relazione emerge che la Provincia di Palermo, nel cui territorio insiste il Comune di Collesano, rimane legata al fenomeno criminoso.

Essa, testualmente: "è, e rimane, il luogo in cui l'organizzazione criminale esprime al massimo la propria vitalità sul piano decisionale e quello operativo, dando concreta attuazione alle linee strategiche adottate in relazione alle mutevoli esigenze imposte dall'attività di repressione continuamente svolta dall'Autorità Giudiziaria e dalle Forze di Polizia".

Nello specifico, con riferimento al territorio delle Madonie, si segnala che, nel dicembre 2017, si è concluso in primo grado il procedimento penale relativo alla c.d. Operazione Black Cat; in tale giudizio, il Comune di Collesano si è costituito parte civile unitamente ad altri comuni madoniti, vedendo riconosciuta la condanna degli imputati al pagamento in proprio favore di una provvisionale immediatamente esecutiva.

Da quanto detto, si ritiene, pertanto, opportuno trattare i rischi corruttivi con cautela nei settori degli appalti di lavori, servizi e forniture e nel settore edile, assicurando plurime verifiche in merito al rispetto dei principi di imparzialità, parità di trattamento e rotazione.

Inoltre, poiché il Paese ha 3.772 abitanti (dato Istat aggiornato al 2020) fondamentale è la predisposizione di idonee misure dirette ad evitare il conflitto di interessi, ne consegue che il controllo e monitoraggio su tale fattispecie di rischio deve essere particolarmente rigoroso, soprattutto nel caso di procedimenti discrezionali.

Infine, si segnala lo scarso interesse alle problematiche legate all'anticorruzione da parte degli amministratori e del personale.

Si ritiene opportuno, quindi, rendere più stringente l'obbligo di attuare le misure previste dal Piano della Performance e di monitorarne l'andamento, allo scopo di apportare gli opportuni adeguamenti.

Compatibilmente con le esigenze finanziarie dell'ente, è necessario rafforzare le misure formative, in quanto particolarmente efficaci nell'intervenire sulla scarsa sensibilità per le tematiche anti corruttive, dovuta essenzialmente ad un fenomeno culturale.

2.2. Analisi del contesto interno

L'analisi del contesto interno investe aspetti legati 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 ed entrambi questi aspetti contestualizzano il sistema di prevenzione della corruzione essendo 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.

Va evidenziato che, per quanto riguarda gli organi di indirizzo politico essi, trattandosi di un soggetto comunale, sono costituiti dalla Giunta Comunale e dal Consiglio Comunale.

Il 30 maggio 2023 a seguito delle elezioni amministrative è cambiato l'organo di Governo.

Il Sindaco eletto è la Dott.ssa Tiziana Cascio e gli attuali componenti della Giunta Comunale sono:

- Carlino Daniele, con la funzione di Vice-Sindaco;
- Ingrao Elsa;
- Peri Giuseppe;

Il Consiglio Comunale è composto dai Sigg.ri:

- Peri Michela (Presidente del Consiglio Comunale) Noce Serena, Macaluso Mario, Bartolone Maurizio, La Placa Maurizio, D'Agostaro Cinzia, Carlino Daniele, Ingrao Elsa (Maggioranza) – Cascio Maria Candida, Iannello Michele, Sapienza Rosario Davide, Testaiuti Michele (Opposizione).

L'organizzazione interna del Comune è supportata dalla presenza di personale a tempo indeterminato pari a numero 34 unità, di 3 Responsabili di Area (1 dei quali con contratto a tempo determinato) e 6 collaboratori ASU.

Nonostante l'elevato numero complessivo delle risorse umane, si segnala che la maggior parte dei lavoratori non possiede particolari specializzazioni.

La struttura organizzativa dell'ente è rigida, foriera di inefficienze e particolarmente difficile da gestire.

Per razionalizzare il personale è in corso una riorganizzazione finalizzata ad aumentare l'efficienza degli uffici e a rendere più snella la struttura dell'ufficio.

Il Comune non è adeguato sotto il profilo informatico ed è carente, in tale ambito, la formazione del personale, si reputa, pertanto, opportuno investire nei sistemi informatici hardware e software, avviando nel contempo una procedura di formazione mirata per il personale.

Infine, si segnala che l'ente è molto carente sotto il profilo normativo.

Gran parte della normativa regolamentare non è più conforme all'assetto legislativo attuale e, di fatto, è difficilmente applicabile.

Molti processi a rischio, del resto, richiederebbero l'adozione di una nuova disciplina regolamentare al fine di un più efficace trattamento da svolgersi alla stregua di criteri certi e predeterminati e con rigorosi limiti alla discrezionalità dei singoli uffici.

L'adozione di nuovi regolamenti, pertanto, si rivelerebbe una misura semplice, economica e sostenibile.

2.2.1. La struttura organizzativa

A seguito della deliberazione di Giunta Municipale n. 74 del 19/07/2023 l'Ente si è dotato di un nuovo assetto organizzativo definendo una nuova organizzazione e una nuova definizione degli uffici volta ad accrescere l'efficienza dell'Ente, dalla quale risulta l'attuale articolazione della struttura dell'Ente in 3 macro-aree:

AREA AMMINISTRATIVA
RESPONSABILE DOTT.SSA ANTONELLA PORCELLO

1. Affari Generali - Organi Istituzionali – Staff del Sindaco
2. Risorse Umane - Affari Legali – Contratti
3. Anagrafe e Stato civile
4. Albo - Protocollo Informatico - Archivio – Sistemi informatici e Digitalizzazione
5. Tutela Ambientale – Ufficio ARO - Patrimonio - Beni Confiscati
6. Turismo Sport e Spettacolo - Attività Culturali - Musei e Biblioteca
7. Ufficio Sociale e Pubblica Istruzione
8. Polizia Municipale – Attività Produttive (SUE/SUAP)
9. Trasparenza e Anti-Corruzione;

AREA ECONOMICO-FINANZIARIA
RESPONSABILE RAG. CURIONE FILIPPO

1. **Programmazione**: (Programmazione Finanziaria, Bilancio di Previsione e P.E.G.) - Bilancio Sociale, Bilancio di mandato;
2. **Contabilità**: Finanziaria (Entrate/Spese), Economica (Ricavi/Costi), Monetaria (Introiti/Uscite)
3. **GESTIONE RISORSE UMANE**: Parte Economica (Retribuzione/Fiscalità e Previdenza))
4. **Gestione Tributi**: Accertamenti Tributari, Riscossione Tributi, Contenzioso Tributario)
5. **Provveditorato**: Acquisizione Beni e Servizi Trasversali (Consip ed acquisti on-line PA)
6. **Economato**

AREA TECNICA
RESPONSABILE GEOM. SIGNORELLO

1. **Programmazione** e progettazione opere pubbliche ed espropri;
2. **Pianificazione** urbanistica;
3. **Edilizia Privata** sicurezza sul lavoro protezione civile;
4. **Pubblica Illuminazione** servizi cimiteriali;
5. **Gare D'appalto** (assistenza predisposizione bandi di gara);

2.2.2. Funzioni e compiti della struttura

La struttura organizzativa è chiamata a svolgere tutti i compiti e le funzioni che l'ordinamento attribuisce alla medesima.

In primo luogo, va rilevato che, ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. 267/2000 e s.m.i. (il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali - TUEL), spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio, dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

Inoltre, l'art. 14 del medesimo TUEL attribuisce al comune la gestione dei servizi, di competenza statale, elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica. Le relative funzioni sono esercitate dal sindaco quale "Ufficiale del Governo".

Il comma 27 dell'art. 14 del D.L. 78/2010 (convertito con modificazioni dalla legge 122/2010), infine, elenca le "funzioni fondamentali" dei comuni che, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera p), della Costituzione sono:

a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;

b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;

c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;

d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;

e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;

f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;

g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;

h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;

i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;

l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici

nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;

l-bis) i servizi in materia statistica.

2.3. La mappatura dei processi

Secondo l'Allegato 1 "Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi" al PNA 2019 l'aspetto centrale e 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, consistente nella individuazione e nell'analisi dei processi organizzativi.

L'obiettivo è che l'intera attività svolta dall'amministrazione venga gradualmente esaminata al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

Secondo l'ANAC, nell'analisi dei processi organizzativi è necessario tener conto anche delle attività che un'amministrazione ha esternalizzato ad altri soggetti pubblici, privati o misti, in quanto il rischio di corruzione potrebbe annidarsi anche in questi processi.

Secondo il PNA 2019 un processo può essere definito come una sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano delle risorse in un output destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente).

La mappatura dei processi si articola in 3 fasi: identificazione, descrizione, rappresentazione.

L'identificazione dei processi consiste nello stabilire l'unità di analisi (il processo) e nell'identificazione dell'elenco completo dei processi svolti dall'organizzazione che, nelle fasi successive, dovranno essere accuratamente esaminati e descritti.

In questa fase l'obiettivo è definire la lista dei processi che dovranno essere oggetto di analisi e approfondimento nella successiva fase.

L'ANAC ribadisce che i processi individuati dovranno fare riferimento a tutta l'attività svolta dall'organizzazione e non solo a quei processi che sono ritenuti (per ragioni varie, non suffragate da una analisi strutturata) a rischio.

Il risultato atteso della prima fase della mappatura è l'identificazione dell'elenco completo dei processi dell'amministrazione.

Secondo gli indirizzi del PNA, i processi identificati sono poi aggregati nelle cosiddette "aree di rischio", intese come raggruppamenti omogenei di processi.

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.

Il PNA 2019, Allegato n. 1, ha individuato le seguenti "Aree di rischio" per gli enti locali:

1. acquisizione e gestione del personale;
2. affari legali e contenzioso;
3. contratti pubblici;
4. controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
5. gestione dei rifiuti;
6. gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
7. governo del territorio;
8. incarichi e nomine;
9. pianificazione urbanistica;
10. provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato;
11. 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.

Ci si riferisce, ad esempio, ai processi relativi alla gestione del protocollo, funzionamento degli organi collegiali, istruttoria delle deliberazioni, ecc.

La 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.

Per la mappatura è fondamentale il coinvolgimento dei responsabili delle strutture organizzative principali.

Il PNA suggerisce di "programmare adeguatamente l'attività di rilevazione dei processi individuando nel PTPCT tempi e responsabilità relative alla loro mappatura, in maniera tale da rendere possibile, con

gradualità e tenendo conto delle risorse disponibili, il passaggio da soluzioni semplificate (es. elenco dei processi con descrizione solo parziale) a soluzioni più evolute (descrizione più analitica ed estesa)".

Va rilevato che la mappatura dei processi è riportata all'interno dell'allegato A al presente Piano ed i processi sono elencati nelle schede allegate, denominate "Mappatura dei processi e catalogo dei rischi" (Allegato A).

Secondo gli indirizzi del PNA e in attuazione del principio della "gradualità" (PNA 2019), seppur la mappatura di cui all'allegato appaia comprensiva di diversi processi riferibili all'ente, sarà curata l'individuazione di ulteriori processi dell'Ente.

3. VALUTAZIONE E TRATTAMENTO DEL RISCHIO

Secondo il PNA 2019 la valutazione del rischio è la 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 fasi: identificazione, analisi e ponderazione.

3.1. Identificazione

L'identificazione del rischio, o meglio degli eventi rischiosi, ha l'obiettivo di individuare quei comportamenti o fatti che possono verificarsi in relazione ai processi di pertinenza dell'amministrazione, tramite cui si concretizza il fenomeno corruttivo.

Secondo l'ANAC questa fase 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.

I vari responsabili degli uffici, infatti, vantando una conoscenza approfondita delle attività, possono facilitare l'identificazione degli eventi rischiosi.

Inoltre, è opportuno che il RPCT "mantenga un atteggiamento attivo, attento a individuare eventi rischiosi che non sono stati rilevati dai responsabili degli uffici e 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 PTPCT.

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'ANAC ritiene che 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 scomposti 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 PTPCT" 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 PTPCT, 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".

Si procederà nel corso del prossimo esercizio (e dei due successivi) ad affinare la metodologia di lavoro, passando dal livello minimo di analisi (per processo) ad un livello via via più dettagliato (per attività), perlomeno per i processi maggiormente esposti a rischi corruttivi.

Tecniche e fonti informative: 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 utilizzabili 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, ecc.

Tenuto conto della dimensione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, ogni amministrazione stabilisce le tecniche da utilizzare, indicandole nel PTPCT.

L'ANAC 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 RPCT e delle attività di altri organi di controllo interno;
- le segnalazioni ricevute tramite il "whistleblowing" o attraverso altre modalità;
- le esemplificazioni eventualmente elaborate dall'ANAC per il comparto di riferimento;
- il registro di rischi realizzato da altre amministrazioni, simili per tipologia e complessità organizzativa.

Identificazione dei rischi: una volta individuati gli eventi rischiosi, questi devono essere formalizzati e documentati nel PTPCT.

Secondo l'Autorità, la formalizzazione potrà avvenire 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.

Nella costruzione del registro l'Autorità ritiene che sia "importante fare in modo che gli eventi rischiosi siano adeguatamente descritti" e che siano "specifici del processo nel quale sono stati rilevati e non generici".

3.2. Analisi del rischio

Secondo il PNA 2019 l'analisi del rischio si prefigge due obiettivi: comprendere gli eventi rischiosi, identificati nella fase precedente, attraverso l'analisi dei cosiddetti "fattori abilitanti" della corruzione; stimare il livello di esposizione dei processi e delle attività al rischio.

Fattori abilitanti

L'analisi è volta a comprendere i "fattori abilitanti" la corruzione, ossia 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).

Per ciascun rischio i fattori abilitanti possono essere molteplici e combinarsi tra loro. L'Autorità propone i seguenti esempi:

- Assenza di misure di trattamento del rischio e/o controlli: si deve verificare se siano già stati predisposti, e con quale efficacia, strumenti di controllo degli eventi rischiosi;
- Mancanza di trasparenza;
- Eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- Esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- Scarsa responsabilizzazione interna;
- Inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- Inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- Mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

<u>Stima del livello di rischio</u>

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 RPCT.

Secondo l'ANAC l'analisi deve svolgersi secondo un criterio generale di "prudenza" poiché è assolutamente necessario "evitare la sottostima del rischio che non permetterebbe di attivare in alcun modo le opportune misure di prevenzione".

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 misto.

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.

Approccio quantitativo: nell'approccio di tipo quantitativo si utilizzano analisi statistiche o matematiche per quantificare il rischio in termini numerici.

Secondo l'ANAC, "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'ANAC 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 indicazioni 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 disponibili, 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:

1. livello di interesse "esterno": la presenza di interessi rilevanti, economici o meno, e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio;
2. 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;
3. 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;

4. trasparenza/opacità del processo decisionale: l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, abbassa il rischio;

5. 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;

6. grado di attuazione delle misure di trattamento: l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore probabilità di fatti corruttivi.

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 RPCT".

Il PNA 2019 prevede che le informazioni possono 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.

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, par. 4.2, pag. 34).

L'ANAC 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 di falso e truffa, con particolare riferimento alle truffe aggravate alla PA (artt. 640 e 640-bis c.p.);
- procedimenti per responsabilità contabile;
- ricorsi amministrativi in tema di affidamento di contratti;
- segnalazioni pervenute: whistleblowing o altre modalità, reclami, indagini di customer satisfaction, ecc.;
- ulteriori dati in possesso dell'amministrazione (ad esempio: dati disponibili in base agli esiti dei controlli interni delle singole amministrazioni, rassegne stampa, ecc.). (Allegato n. 1).

I risultati dell'analisi sono stati riportati nelle schede allegate, denominate "Analisi dei rischi" (Allegato B).

Tutte le "valutazioni" espresse sono supportate da una chiara e sintetica motivazione esposta nell'ultima colonna a destra ("Motivazione") nelle suddette schede (Allegato B).

La rilevazione delle informazioni è stata coordinata dal RPCT applicando il principio della "prudenza".

Misurazione del rischio

L'ANAC 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".

In questa fase, per ogni oggetto di analisi si procede alla misurazione degli indicatori di rischio.

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. 36).

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).

L'ANAC, quindi, raccomanda quanto segue:

1. qualora, per un dato processo, siano ipotizzabili più eventi rischiosi con un diverso livello di rischio, "si raccomanda di far riferimento al valore più alto nello stimare l'esposizione complessiva del rischio";
2. evitare che la valutazione sia data dalla media dei singoli indicatori, è necessario "far prevalere il giudizio qualitativo rispetto ad un mero calcolo matematico".
3. 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 PTPCT è stata svolta con metodologia di tipo qualitativo ed è stata applicata una scala ordinale persino 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++

Viene espressa 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.

3.3. La ponderazione

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. 36).

Nella fase di ponderazione si stabiliscono le azioni da intraprendere per ridurre il grado di rischio e 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, si è 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.

3.4. Trattamento del rischio

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 prevedere 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 la parte fondamentale del PTPCT.

È pur vero tuttavia che, in assenza di un'adeguata analisi propedeutica, l'attività di identificazione e progettazione delle misure di prevenzione può rivelarsi inadeguata.

In conclusione, il trattamento del rischio rappresenta la fase in cui si individuano le misure idonee a prevenire il rischio corruttivo cui l'organizzazione è esposta (fase 1) e si programmano le modalità della loro attuazione (fase 2).

3.4.1. Individuazione delle misure

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 "specifica".

Essa è generale quando insiste trasversalmente sull'organizzazione, al fine di migliorare complessivamente la trasparenza dell'azione amministrativa (es. la corretta e puntuale applicazione del D.lgs. n. 33/2013); è, invece, di tipo specifico, se in risposta a specifici problemi di scarsa trasparenza rilevati tramite l'analisi del rischio trovando, ad esempio, modalità per rendere più trasparenti particolari processi prima "opachi" e maggiormente fruibili informazioni sugli stessi.

Con riferimento alle principali categorie di misure, l'ANAC ritiene particolarmente importanti quelle relative alla semplificazione e sensibilizzazione interna (promozione di etica pubblica) in quanto, ad oggi, ancora poco utilizzate.

La semplificazione, in particolare, è utile laddove l'analisi del rischio abbia evidenziato che i fattori abilitanti i rischi del processo siano una regolamentazione eccessiva o non chiara, tali da generare una forte asimmetria informativa tra il cittadino e colui che ha la responsabilità del processo.

L'individuazione delle misure di prevenzione non deve essere astratta e generica. L'indicazione della mera categoria della misura non può, in alcun modo, assolvere al compito di individuare la misura (sia essa generale o specifica) che si intende attuare. È necessario indicare chiaramente la misura puntuale che l'amministrazione ha individuato ed intende attuare.

CIASCUNA MISURA DOVREBBE DISPORRE DEI REQUISITI SEGUENTI:

1- presenza ed adeguatezza di misure o di controlli specifici pre-esistenti sul rischio individuato e sul quale si intende adottare misure di prevenzione della corruzione: al fine di evitare la stratificazione di misure che potrebbero 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.

Solamente nel 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; 2- 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.

In questo stesso esempio, avrà poco senso applicare per questo evento rischioso la rotazione del personale dirigenziale perché, anche ammesso che la rotazione fosse attuata, non sarebbe in grado di incidere sul fattore abilitante l'evento rischioso (che è appunto l'assenza di strumenti di controllo); 3- 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 PTPCT 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 PTPCT 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 sono state individuate misure generali e misure specifiche, in particolare per i processi che hanno ottenuto una valutazione del livello di rischio A++.

Le misure sono state puntualmente indicate e descritte nelle schede allegate denominate "Individuazione e programmazione delle misure" (Allegato C).

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".

3.4.2. Programmazione delle misure

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 PTPCT in assenza del quale il Piano risulterebbe privo dei requisiti di cui all'art. 1, comma 5 lett. a) della legge 190/2012.

La programmazione delle misure consente, inoltre, di creare una rete di responsabilità diffusa rispetto alla definizione e attuazione della strategia di prevenzione della corruzione, principio chiave perché tale strategia diventi parte integrante dell'organizzazione e non diventi fine a se stessa.

Secondo il PNA, la programmazione delle misure deve essere realizzata considerando i seguenti elementi descrittivi:

fasi o 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 scadenzata 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 e dal momento che diversi uffici possono concorrere nella realizzazione di una o più fasi di

adozione delle misure, 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.

Secondo l'ANAC, tenuto conto dell'impatto organizzativo, l'identificazione e la programmazione delle misure devono avvenire con il più ampio coinvolgimento dei soggetti cui spetta la responsabilità della loro attuazione, anche al fine di individuare le modalità più adeguate in tal senso.

Il PTPCT carente di misure adeguatamente programmate (con chiarezza, articolazione di responsabilità, articolazione temporale, verificabilità effettiva attuazione, verificabilità efficacia), risulterebbe mancante del contenuto essenziale previsto dalla legge.

Il RPCT, 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.

PARTE II TRASPARENZA

4. Trasparenza sostanziale e accesso civico

4.1. Trasparenza

Il rispetto dei principi di pubblicità e di trasparenza è comportamento utile e funzionale anche rispetto alla prevenzione di fenomeni corruttivi.

La trasparenza è la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012 in quanto istituto che, consentendo un controllo diffuso non solo sugli atti ma sull'intera attività e l'assetto organizzativo dell'amministrazione, è idoneo a fare emergere irregolarità, cattiva amministrazione e comportamenti devianti dalla funzione pubblica, costituendo quindi un indubbio deterrente per gli operatori dal mettere in atto comportamenti scorretti.

Secondo l'art. 1 del D. Lgs. 33/2013, novellato 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."

La trasparenza deve essere attuata principalmente attraverso la pubblicazione dei dati e delle informazioni elencate dalla legge sul sito web nella sezione "Amministrazione trasparente".

Il Responsabile per la Trasparenza e il responsabile del procedimento di pubblicazione dei contenuti del sito informatico istituzionale è individuato nel Responsabile dell'Area I° Amministrativa.

4.2. Accesso civico e trasparenza

Il D.lgs. 33/2013 (comma 1 dell'art. 5) dispone "*L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione*", mentre il comma 2 dello stesso art. 5 stabilisce: "*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, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione*" obbligatoria ai sensi del decreto 33/2013 (c.d Accesso Civico Generalizzato).

La norma attribuisce ad ogni cittadino il libero accesso ai dati elencati dal D. Lgs. 33/2013, oggetto di pubblicazione obbligatoria, ed estende l'accesso civico ad ogni altro dato e documento rispetto a quelli da pubblicare in "Amministrazione trasparente".

L'accesso civico "generalizzato" investe ogni documento, ogni dato ed ogni informazione delle pubbliche amministrazioni.

L'accesso civico incontra quale unico limite "la tutela di interessi giuridicamente rilevanti" secondo la disciplina del nuovo art. 5-bis.

Lo scopo dell'accesso generalizzato è quello "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'esercizio dell'accesso civico, semplice o generalizzato, "non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente".

Chiunque può esercitarlo, "anche indipendentemente dall'essere cittadino italiano o residente nel territorio dello Stato" come precisato dall'ANAC nell'allegato della deliberazione 1309/2016 (a pagina 28).

Nei paragrafi 2.2. e 2.3 delle Linee Guida (deliberazione ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016) l'Autorità anticorruzione ha fissato le differenze tra accesso civico semplice, accesso civico generalizzato ed accesso documentale normato dalla legge 241/1990.

Il nuovo accesso "generalizzato" non ha sostituito l'accesso civico "semplice" disciplinato dal decreto trasparenza prima delle modifiche apportate dal "Foia" (Freedom of information act).

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" (ANAC, deliberazione 1309/2016, pag. 6).

Al contrario, l'accesso 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 1309/2016 ha il merito di precisare anche le differenze tra accesso civico e diritto di accedere agli atti amministrativi secondo la legge 241/1990.

L'ANAC sostiene che l'accesso generalizzato debba essere tenuto distinto dalla disciplina dell'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 generalizzato, ciò in quanto con il primo si pongono "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".

Dal punto di vista soggettivo, infatti, 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 241/1990 esclude perentoriamente l'utilizzo del diritto d'accesso documentale per sottoporre l'amministrazione a un controllo generalizzato, l'accesso 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".

"Dunque, l'accesso agli atti di cui alla l. 241/1990 continua certamente a sussistere, ma parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi" (ANAC, deliberazione 1309/2016, pag. 7).

Nel caso dell'accesso documentale della legge 241/1990 la tutela può consentire "un accesso più in profondità a dati pertinenti", mentre nel caso dell'accesso generalizzato le esigenze di controllo diffuso del cittadino devono "consentire un accesso meno in profondità (se del caso, in relazione all'operatività dei limiti) ma più esteso, avendo presente che l'accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni".

L'Autorità ribadisce la netta preferenza dell'ordinamento per la trasparenza dell'attività amministrativa e ciò in quanto la conoscibilità generalizzata degli atti diviene la regola, temperata solo dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi (pubblici e privati) che possono essere lesi o pregiudicati dalla rivelazione di certe informazioni".

Quindi, prevede "ipotesi residuali in cui sarà possibile, ove titolari di una situazione giuridica qualificata, accedere ad atti e documenti per i quali è invece negato l'accesso generalizzato".

L'Autorità, "considerata la notevole innovatività della disciplina dell'accesso generalizzato, che si aggiunge alle altre tipologie di accesso", suggerisce alle amministrazioni ed ai soggetti tenuti all'applicazione del decreto trasparenza l'adozione, "anche nella forma di un regolamento interno sull'accesso, di una disciplina che fornisca un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso, con il fine di dare attuazione al nuovo principio di trasparenza introdotto dal legislatore e di evitare comportamenti disomogenei tra uffici della stessa amministrazione".

La disciplina regolamentare potrebbe prevedere:

- una sezione dedicata alla disciplina dell'accesso documentale di cui alla legge 241/1990;
- una seconda sezione dedicata alla disciplina dell'accesso civico "semplice" connesso agli obblighi di pubblicazione;
- una terza sezione sull'accesso generalizzato.

Riguardo a quest'ultima sezione, l'ANAC consiglia di "disciplinare gli aspetti procedimentali interni per la gestione delle richieste di accesso generalizzato".

In sostanza, si tratterebbe di:

- individuare gli uffici competenti a decidere sulle richieste di accesso generalizzato;
- disciplinare la procedura per la valutazione, caso per caso, delle richieste di accesso.

Inoltre, l'Autorità, "al fine di rafforzare il coordinamento dei comportamenti sulle richieste di accesso" invita le amministrazioni "ad adottare anche adeguate soluzioni organizzative".

Quindi suggerisce "la concentrazione della competenza a decidere sulle richieste di accesso in un unico ufficio (dotato di risorse professionali adeguate, che si specializzano nel tempo, accumulando know

how ed esperienza), che, ai fini istruttori, dialoga con gli uffici che detengono i dati richiesti" (ANAC, deliberazione 1309/2016, paragrafi 3.1 e 3.2).

Oltre a suggerire l'approvazione di un nuovo regolamento, l'Autorità propone il "registro delle richieste di accesso presentate" da istituire presso ogni amministrazione.

Questo perché l'ANAC svolge il monitoraggio sulle decisioni delle amministrazioni in merito alle domande di accesso generalizzato.

A tal fine raccomanda la realizzazione di una raccolta organizzata delle richieste di accesso, "cd. registro degli accessi", che le amministrazioni "è auspicabile pubblichino sui propri siti".

Il registro contiene l'elenco delle richieste con oggetto e data, relativo esito e indicazione della data della decisione. Il registro è pubblicato, oscurando i dati personali eventualmente presenti, e tenuto aggiornato almeno ogni sei mesi in "Amministrazione trasparente", "altri contenuti - accesso civico".

Secondo l'ANAC, "oltre ad essere funzionale per il monitoraggio che l'Autorità intende svolgere sull'accesso generalizzato, la pubblicazione del cd. registro degli accessi può essere utile per le pubbliche amministrazioni che in questo modo rendono noto su quali documenti, dati o informazioni è stato consentito l'accesso in una logica di semplificazione delle attività".

Ai fini della piena accessibilità delle informazioni pubblicate, sulla homepage del sito istituzionale è collocata un'apposita sezione immediatamente e chiaramente visibile, denominata "Amministrazione Trasparente" e strutturata secondo l'Allegato "A" al D. Lgs. 33/2013, al cui interno sono contenuti i dati le informazioni e i documenti soggetti all'obbligo di pubblicazione.

Ai sensi del comma 3 dell'art. 43 del D. Lgs. 33/2013, la responsabilità per la pubblicazione dei dati obbligatori è dei responsabili dei diversi settori, i quali, salvo delega, hanno l'obbligo di assicurare il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare.

Il RPCT monitora almeno semestralmente l'attuazione degli obblighi di trasparenza e, in caso di omessa pubblicazione per mancanza di flussi di informazione nei termini stabiliti dallo stesso Responsabile, attiva i conseguenti procedimenti, anche di carattere disciplinare, ed informa il Nucleo di Valutazione.

4.3. Trasparenza e 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. 196/2003) alle disposizioni del suddetto Regolamento (UE) 2016/679.

L'art. 2-ter del D. Lgs.196/2003, introdotto dal D. Lgs. 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. 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. 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. 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).

4.4. Comunicazione

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.

È 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 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, 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 accessibile dal link: http: www.comune.gratteri.pa.it.

La legge 69/2009 riconosce l'effetto di "pubblicità legale" soltanto alle pubblicazioni effettuate sui siti informatici delle P.A.

L'art. 32 della suddetta legge dispone che "a far data dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati".

L'amministrazione ha adempiuto al dettato normativo: l'albo pretorio è esclusivamente informatico. Il relativo link è ben indicato nella home page del sito istituzionale.

Come deliberato dall'Autorità nazionale anticorruzione (legge 190/2012), 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 "trasparenza, valutazione e merito" (oggi "amministrazione trasparente").

L'ente è munito di posta elettronica ordinaria e certificata, inoltre, sul sito web, nella home page è riportato l'indirizzo PEC istituzionale.

4.5 Modalità attuative - Organizzazione

L'Allegato n. 1 della deliberazione ANAC 28 dicembre 2016 n. 1310, integrando i contenuti della scheda allegata al d.lgs. 33/2013, ha rinnovato la disciplina della struttura delle informazioni da pubblicarsi sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni adeguandola alle novità introdotte dal d.lgs. 97/2016.

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.

Oggi le sotto-sezioni devono essere denominate esattamente come indicato dalla deliberazione ANAC 1310/2016.

Le schede allegate denominate "ALLEGATO D - Misure di trasparenza" ripropongono fedelmente i contenuti, assai puntuali e dettagliati, quindi più che esaustivi, dell'Allegato n. 1 della deliberazione ANAC 28 dicembre 2016, n. 1310.

Rispetto alla deliberazione 1310/2016, le tabelle di questo piano sono composte da sette colonne, anziché sei.

E' stata Infatti aggiunta la "Colonna G" (a destra) per poter indicare, in modo chiaro, l'ufficio 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. 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 sottosezione secondo le linee guida di ANAC);

Colonna F: periodicità di aggiornamento delle pubblicazioni;

Colonna G: ufficio 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 difformi.

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 n. 30 giorni dalla disponibilità definitiva dei dati, informazioni e documenti**.

Nota ai dati della Colonna G: L'art. 43 comma 3 del d.lgs. 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, della pubblicazione e dell'aggiornamento dei dati sono individuati nei responsabili dei settori/uffici indicati nella colonna G.

I referenti per la trasparenza, che coadiuvano il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza nello svolgimento delle attività previste dal d.lgs. 33/2013, sono gli stessi Responsabili dei settori/uffici indicati nella colonna G.

Come già stabilito con il "Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2019-2021" va rilevato che ciascun Responsabile di Area designa con propria determina un proprio "referente" al quale viene assegnata la responsabilità del procedimento di fornitura dei dati all'interno della propria area.

Data la struttura organizzativa dell'ente, non è possibile individuare un unico ufficio per la gestione di tutti i dati e le informazioni da pubblicare in "Amministrazione Trasparente".

Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza coordina, sovrintende e verifica l'attività dei Responsabili di Area; accerta la tempestiva pubblicazione da parte di ciascun ufficio; assicura la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni.

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione, 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. L'adempimento degli obblighi di trasparenza e pubblicazione previsti dal d.lgs. n. 33/2013 e dal presente programma è oggetto di controllo successivo di regolarità

amministrativa come disciplinato dall'art. 147-bis, commi 2 e 3, del TUEL e dal regolamento sui controlli interni.

Va infine richiamato l'art. 9 del D.P.R. n. 62/2013, che contiene il nuovo Codice di comportamento, il quale dispone che il dipendente assicura l'adempimento degli obblighi di trasparenza previsti in capo alle pubbliche amministrazioni secondo le disposizioni normative vigenti, prestando la massima collaborazione nell'elaborazione, reperimento e trasmissione dei dati sottoposti all'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale.

4.6 Contratti Pubblici. Pubblicazione in Amministrazione Trasparente del link della procedura sulla BDNCP

A decorrere dal 1° gennaio 2024, ha acquisito efficacia la **Delibera ANAC n. 264** del 20 giugno 2023, provvedimento che ha dettagliato le regole di attuazione dell'articolo 28 del D. Lgs. 36/2023 sulla **trasparenza dei contratti pubblici**.

La Delibera ha elencato i dati e le informazioni necessari relativi alla programmazione di lavori, servizi e forniture, nonché alle fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici, al fine di **assolvere gli obblighi di pubblicazione** stabiliti dal D. Lgs. 33/2013.

Contestualmente, dalla stessa data ha preso via il **nuovo ecosistema nazionale di e-procurement** per la completa digitalizzazione del ciclo d'appalto attraverso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP) gestita da ANAC, come disposto dagli artt. 19-36 del nuovo Codice.

L'attuazione integrale del Decreto Legislativo 36/2023, con la digitalizzazione dei contratti, non ha modificato gli adempimenti di pubblicazione relativi ai bandi di gara e ai contratti, ma ha cambiato profondamente le modalità per assolverli.

Grazie all'interscambio tra la Banca Dati Nazionale e le Piattaforme di *e-procurement* certificate in uso alle Stazioni Appaltanti, ottenuto tramite interoperabilità, occorrerà trasmettere tempestivamente i dati richiesti per ogni fase del contratto al sistema ANAC e pubblicare in Amministrazione trasparente il link alla procedura sulla BDNCP. Tale adempimento è obbligatorio per t**utte le procedure di affidamento per le quali è richiesto un CIG**.

La sezione "Amministrazione Trasparente" resterà ovviamente imprescindibile.

L'allegato I alla Delibera n. 264 ha specificato quale documentazione occorre allegare nell'apposita sezione del sito istituzionale.

Da quanto detto consegue che dal 1° gennaio 2024 **l'alberatura della sotto-sezione "Bandi di gara e contratti"** in Amministrazione Trasparente dovrà adeguarsi al nuovo regime normativo, includendo il **link alla BDNCP** e gli atti esclusi dalla trasmissione alla Banca dati.

Da ultimo, si evidenzia che l'articolo 3 della Delibera ANAC n. 264 ha chiarito quali sono gli obblighi e le modalità di pubblicazione a carico delle amministrazioni, stabilendo che le Stazioni Appaltanti e gli Enti concedenti devono:

1. Trasmettere i dati relativi alla programmazione e alle procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici tramite piattaforma digitale certificata, di cui all'art. 25 e 26 del nuovo Codice, **alla BDNCP**. L'elenco puntuale dei dati da trasmettere è contenuto nell'art. 10.1 della Delibera ANAC n. 261 del 20 giugno.

2. Pubblicare il collegamento ipertestuale (link) alla procedura sulla BDNCP **nella sotto-sezione "Bandi di gara e contratti" dell'Amministrazione trasparente** sul portale istituzionale. Nella medesima sotto-sezione vanno inoltre pubblicati i dati, gli atti e le informazioni individuati dall'allegato I alla Delibera ANAC n. 264 che non devono essere trasmessi alla BDNCP ma pubblicati integralmente, come ad esempio i curricula della commissione giudicatrice.

4.7 Pubblicazione di dati ulteriori

La pubblicazione puntuale e tempestiva dei dati e delle informazioni elencate dal legislatore è più che sufficiente per assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa di questo Ente.

Pertanto, non è prevista la pubblicazione di ulteriori informazioni.

In ogni caso, i Responsabili dei Settori/uffici indicati nella colonna G possono pubblicare i dati e le informazioni che ritengono necessari per assicurare la migliore trasparenza sostanziale dell'azione amministrativa.

5. ALTRI CONTENUTI DEL PTPCT

5.1. Formazione in tema di anticorruzione

La formazione finalizzata a prevenire e contrastare fenomeni di corruzione dovrebbe essere strutturata su due livelli:

- livello generale, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);
- livello specifico, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, i programmi e

i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

A tal proposito si precisa che:

- l'art. 7-bis del d.lgs. 165/2001, che imponeva a tutte le PA la pianificazione annuale della formazione (prassi, comunque, da "consigliare"), è stato abrogato dal D.P.R. 16 aprile 2013 n. 70;
- il D.L. 124/2019 (comma 2 dell'art. 57) 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 decreto legislativo 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 [...]".

L'obiettivo di mantenimento, già preannunciato per il 2021, è stato perseguito attraverso le seguenti azioni:

- Consolidamento del sistema attraverso i relativi adempimenti sopra indicati;
- responsabili: R.P.C.T., singoli Referenti;
- Adozione di sistemi di erogazione della formazione in modalità e-learning, in particolare attraverso l'erogazione di percorsi formativi comuni in materia di anticorruzione e trasparenza; responsabili R.P.C.T., singoli Referenti, Area Amministrativa;
- Attuazione di formazione specifica inerente alle aree a maggior rischio di corruzione e rinnovo di percorsi di formazione anche a contenuto specialistico; responsabili: R.P.C.T., singoli Referenti e Area Amministrativa.

5.2. La riforma del codice di comportamento.

In attuazione dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001 e s.m.i., il 16 aprile 2013 è stato emanato il D.P.R. n. 62/2013, il Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

Va rilevato che il comma 3 dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001 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 14 luglio 2023 è entrata in vigore la riforma del codice di comportamento dei dipendenti pubblici. È stato pubblicato, infatti, sulla Gazzetta Ufficiale n. 150 del 29 giugno 2023 il decreto del Presidente della Repubblica 13 giugno 2°23, n. 81, che ha modificato il DPR 62/2013.

Tra le principali novità che compaiono nel DPR si evidenzia la responsabilità attribuita al dirigente per la crescita professionale dei collaboratori e, per favorirne le occasioni di formazione e le opportunità di sviluppo, l'espressa previsione della misurazione della performance dei dipendenti anche sulla base del raggiungimento dei risultati e del loro comportamento organizzativo.

Inoltre, l'imposizione di comportamenti che sono atti a prevenire il compimento di illeciti al fine di anteporre l'interesse pubblico a quello privato, l'espressa previsione del divieto di discriminazione basato sulle condizioni personali del dipendente, quali ad esempio orientamento sessuale, genere, disabilità, etnia e religione; la previsione che le condotte personali dei dipendenti realizzate attraverso l'utilizzo dei social media non debbano in alcun modo essere riconducibili all'amministrazione di appartenenza o lederne l'immagine ed il decoro, rispetto dell'ambiente, per contribuire alla riduzione del consumo energetico, della risorsa idrica e tra gli obiettivi anche la riduzione dei rifiuti e il loro riciclo.

La vigilanza sulla corretta applicazione dei Codici di comportamento spetta ai Dirigenti, unitamente al Nucleo di Valutazione e all'Ufficio dei procedimenti disciplinari i quali, al fine di assicurare una maggiore attenzione dei dipendenti alle rispettive responsabilità, provvedono anche all'attivazione di iniziative/strumenti volti a garantire la conformità dei comportamenti ai precetti individuati in ambito codicistico.

5.3. Criteri di rotazione del personale

Secondo il PNA 2019 la rotazione c.d. "ordinaria" del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta una misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione. Essa è stata introdotta nel nostro ordinamento, quale misura di prevenzione della corruzione, dalla legge 190/2012 - art. 1, co. 4, lett. e), co. 5 lett. b), co. 10 lett. b).

La rotazione "ordinaria" del personale è una 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.

Secondo l'ANAC occorre considerare che detta misura deve essere impiegata correttamente in un quadro di elevazione delle capacità professionali complessive dell'amministrazione senza determinare inefficienze e malfunzionamenti.

La dotazione organica dell'Ente è assai limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione.

Non esistono figure professionali perfettamente fungibili. In altri termini, in considerazione della struttura organizzativa dell'Ente e del numero e delle caratteristiche professionali sia dei Responsabili di

Area, sia dei vari dipendenti comunali, la rotazione dei Responsabili appare di difficile praticabilità, almeno allo stato attuale, se non con rischio di arrecare disfunzioni nell'ordinario svolgimento delle attività amministrative.

La nuova struttura organizzativa approvata nell'ambito del processo di revisione già avviato nel 2020, ha apportato modifiche al "Funzionigramma dell'ente". Tra queste, in particolare, si segnala il passaggio della funzione di gestione delle risorse umane dall'ambito giuridico dell'Area amministrativa a quello dell'Are Economico-Finanziaria.

L'obiettivo della rotazione può essere raggiunto pienamente, nel rispetto della normativa vigente, soltanto nell'ottica di una strategia di ampio respiro di associazionismo, anche su base volontaria, delle funzioni fondamentali, ovvero mediante lo strumento delle convenzioni, attivando in tal modo gli strumenti del comando, distacco e mobilità di funzionari.

I Responsabili delle Aree Dirigenziali, inoltre, assicureranno la rotazione dei R.U.P. nell'espletamento delle procedure di gara, compatibilmente con la professionalità acquisita e richiedendo, se necessario, interventi formativi specifici di supporto

Va rilevato, a tal proposito, che nell'Allegato n. 2 "Rotazione "ordinaria" del Personale" al PNA 2019, per quanto attiene alle Misure alternative in caso di impossibilità di rotazione, a titolo esemplificativo, si rileva tra l'altro che: potrebbe essere attuata una corretta articolazione dei compiti e delle competenze per evitare che l'attribuzione di più mansioni e più responsabilità in capo ad un unico soggetto non finisca per esporre l'amministrazione a rischi di errori o comportamenti scorretti. Pertanto si suggerisce che nelle aree a rischio le varie fasi procedimentali siano affidate a più persone, avendo cura in particolare che la responsabilità del procedimento sia sempre assegnata ad un soggetto diverso dal dirigente, cui compete l'adozione del provvedimento finale.

Anche in questo caso, tuttavia, si ritiene non conveniente attuare tale soluzione se si rischia di peggiorare e deteriorare la resa amministrativa degli uffici coinvolti creando disagio e ritardi ai cittadini interessati.

Secondo il PNA 2019 l'istituto generale della rotazione disciplinata nella legge 190/2012, (c.d. rotazione ordinaria) va distinto dall'istituto della c.d. rotazione straordinaria, previsto dal d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (c.d. Testo Unico sul pubblico impiego) all'art. 16, co. 1, lett. l-quater, come misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi. La norma citata prevede, infatti, la rotazione «del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttive.

La suddetta misura, qualora ne ricorrano i presupposti, verrà applicata tenuto conto di quanto chiarito da A.N.AC. nelle "Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l quater, del D. Lgs. 165 del 2001", emanate con Delibera m. 215 del 26.3.2019.

5.4. Ricorso all'arbitrato

L'ente applica, per ogni ipotesi contrattuale, in modo puntuale le prescrizioni dell'art. 209 del Codice dei contratti pubblici - D.lgs. n. 50/2016 e s.m.i., in merito all'arbitrato.

5.5. Disciplina degli incarichi non consentiti ai dipendenti

L'ente deve applicare con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina del d.lgs. 39/2013, dell'art. 53 del d.lgs. 165/2001 e dell'art. 60 del DPR 3/1957.

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

Va rilevato che l'art. 1, comma 41, della L. n. 190/2012 ha introdotto l'art. 6 bis nella L. n. 241 del 1990, rubricato "Conflitto di interessi". La disposizione testualmente stabilisce che "Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endo-procedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale.".

5.6. Attribuzione degli incarichi dirigenziali

L'ente deve applicare con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina recata dagli articoli 50 comma 10, 107 e 109 del TUEL e dagli articoli 13 - 27 del d.lgs. 165/2001 e s.m.i.

Inoltre, l'ente deve applicare puntualmente le disposizioni del d.lgs. 39/2013 (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), ed in particolare l'art. 20 rubricato "Dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità".

Si deve sottolineare che, ai sensi dell'art. 1 del D.lgs. n. 39/2013, si intende per "«inconferibilità», la preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi previsti dal presente decreto a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati

da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico" e si intende per "«incompatibilità», l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici 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".

Tutte le nomine e le designazioni preordinate a conferimento di incarichi da parte dell'Ente devono essere precedute da apposita dichiarazione sostitutiva del designato o nominato, nella quale deve essere attestata la insussistenza di cause o titoli ostativi al conferimento predetto.

Il titolare dell'incarico, inoltre, deve redigere con cadenza annuale apposita ed ulteriore dichiarazione di insussistenza di cause di incompatibilità al mantenimento dell'incarico conferito.

Le dichiarazioni di cui ai precedenti commi sono rese in modo conforme ai modelli predisposti dall'Amministrazione e pubblicate sul sito internet comunale.

5.7. Divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto di lavoro

La legge 190/2012 ha integrato l'art. 53 del d.lgs. 165/2001 con un nuovo comma, il 16-ter, per contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente pubblico successivamente alla cessazione del suo rapporto di lavoro. In particolare, l'art. 1, co. 42, lett. l), della l. 190/2012 ha inserito all'art.

53 del d.lgs. 165/2001 il comma 16-ter, il quale stabilisce che 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.

Nel PNA 2019 si sottolinea che la disposizione è volta a scoraggiare comportamenti impropri del dipendente, che facendo leva sulla propria posizione all'interno dell'amministrazione potrebbe precostituirsi delle situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto

in relazione al rapporto di lavoro. Allo stesso tempo, il divieto è volto a ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti sullo svolgimento dei compiti istituzionali, prospettando al dipendente di un'amministrazione opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio, qualunque sia la causa della cessazione (ivi compreso il collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione).

La norma limita la libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto per eliminare la "convenienza" di eventuali accordi fraudolenti.

Pertanto, si raccomanda l'inserimento in tutti i bandi di gara o atti prodromici all'affidamento di contratti pubblici, di una clausola che obblighi le imprese partecipanti a dichiarare, a pena di esclusione dalla procedura e di restituzione di eventuali compensi illegittimamente percepiti, di non avere alle proprie dipendenze soggetti che nel triennio precedente hanno svolto incarichi amministrativi di vertice o incarichi di responsabile di settore implicanti esercizio di poteri autoritativi o negoziali presso il Comune, e, in generale, di non intrattenere rapporti professionali con alcuno dei soggetti che si trovino nella predetta condizione. La dichiarazione dovrà essere inserita nel contratto di appalto con l'impresa aggiudicataria.

Spetta all'ente la verifica della veridicità di tutte le suddette dichiarazioni.

I Referenti competenti, nell'ambito del monitoraggio annuale per il 2021, hanno ulteriormente implementato la misura in questione, estendendo la richiesta di rilascio delle suddette dichiarazioni anche ai subappaltatori presenti nelle gare di competenza dell'ufficio tecnico.

Inoltre, l'Ufficio personale dell'ente provvede all'inserimento nei contratti individuali di lavoro del personale tecnico amministrativo della specifica clausola "Pantouflage", in base alla quale ciascun dipendente "si impegna, a norma dell'art. 53, comma 16 ter del D. Lgs. 165/2001 e successive modificazioni ed integrazioni, a non svolgere nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o autonomo) presso soggetti privati nei confronti dei quali il medesimo dovesse, negli ultimi tre anni di servizio, esercitare poteri autoritativi o negoziali".

Per il 2022 e il biennio successivo si persegue un obiettivo di mantenimento e implementazione, prevedendo, in particolare, le seguenti azioni:

Consolidamento del sistema attraverso i relativi adempimenti e implementazione del monitoraggio sul rispetto degli adempimenti previsti dal P.T.P.C.T. in materia; responsabilità: Responsabili di Area e Responsabili di Procedimento;

Previsione di una dichiarazione, da sottoscrivere al momento della cessazione dal servizio, con cui il dipendente si impegna al rispetto del divieto di pantouflage; responsabili: Responsabile Area Economico-Finanziaria, e Ufficio Personale;

Implementazione del sistema, estendendo la previsione dell'obbligo di rilascio della dichiarazione anche ai soggetti esterni che esercitano poteri autoritativi e decisionali; responsabili: Responsabile Area Economico-Finanziaria e Ufficio Personale.

5.8. Controlli ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici

La legge 190/2012 ha introdotto delle misure di prevenzione di carattere soggettivo, che anticipano la tutela al momento della formazione degli organi deputati ad assumere decisioni o ad esercitare poteri nelle amministrazioni.

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 sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel Capo I del Titolo II del libro secondo 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, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;

c) 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 e/o responsabile, all'atto della designazione, sarà tenuto a rendere, ai sensi del D.P.R. 445/2000, una dichiarazione di insussistenza delle condizioni di cui sopra.

L'Ente verifica la veridicità di tutte le suddette dichiarazioni.

5.9. Misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower)

L'art. 1, comma 51, della L. 190/2012 ha introdotto un nuovo articolo nell'ambito del D.lgs. n. 165/2001, ossia l'art. 54 bis, rubricato "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti", il c.d. whistleblower.

Ai sensi dell'art. 54 bis del D.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dalla Legge n. 179 del 30/11/2017, il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 1, comma 7, della Legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella 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.

L'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.

L'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

Per dipendente pubblico si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 del cod. civ.

Tale disciplina si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

L'identità del segnalante non può essere rivelata e nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'art. 329 del cod. proc. pen.

Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria.

Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa.

Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità. La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche.

Secondo l'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 previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso.

L'art. 54-bis delinea una "protezione generale ed astratta" che, secondo ANAC, deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente; tutela che, in ogni caso, deve essere assicurata da tutti i soggetti che ricevono la segnalazione.

Il PNA impone alle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 1 co. 2 del d.lgs. 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) (ANAC, Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, "Linee Guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti".

In ogni caso, i soggetti destinatari delle segnalazioni sono tenuti al segreto ed al massimo riserbo; applicano 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 della norma 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:

- consenso del segnalante;
- la contestazione dell'addebito disciplinare è fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione: si tratta dei casi in cui la segnalazione è solo uno degli elementi che hanno fatto emergere l'illecito, ma la contestazione avviene sulla base di altri fatti da soli sufficienti a far scattare l'apertura del procedimento disciplinare;
- la contestazione è fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità è assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato: 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.

Ed infatti, 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, siano tali cioè da far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati (es.: indicazione di nominativi o qualifiche particolari, menzione di uffici specifici, procedimenti o eventi particolari, ecc.).

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, ecc. B.12.2 - Il divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower.

Per misure discriminatorie si intende 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 al responsabile della prevenzione; il responsabile valuta la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione di quanto accaduto al dirigente sovraordinato del dipendente che ha operato la discriminazione; il dirigente valuta 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;
- deve effettuare una segnalazione circostanziata all' Ufficio Procedimenti Disciplinari il quale, per i procedimenti di propria competenza, valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione;
- fornisce notizia all'Ufficio del contenzioso dell'amministrazione, l'Ufficio valuta la sussistenza degli estremi per esercitare in giudizio l'azione di risarcimento per lesione dell'immagine della pubblica amministrazione; all'Ispettorato della funzione pubblica; l'Ispettorato della funzione pubblica valuta la necessità di avviare un'ispezione al fine di acquisire ulteriori elementi per le successive determinazioni;

- può dare notizia dell'avvenuta discriminazione all'organizzazione sindacale alla quale aderisce o ad una delle organizzazioni sindacali rappresentative nel comparto presenti nell'amministrazione; l'organizzazione sindacale deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;
- 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 responsabile della prevenzione;
- 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;
- l'annullamento davanti al T.A.R. dell'eventuale provvedimento amministrativo illegittimo e/o, se del caso, la sua disapplicazione da parte del Tribunale del lavoro e la condanna nel merito per le controversie in cui è parte il personale c.d. contrattualizzato;
- 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 l. n. 241 del 1990. In caso di regolamentazione autonoma da parte dell'ente della disciplina dell'accesso documentale, in assenza di integrazione espressa del regolamento, quest'ultimo deve intendersi etero integrato dalla disposizione contenuta nella l. n. 190/2012.

Non saranno prese in considerazione segnalazioni anonime, a meno che non siano estremamente dettagliate e circostanziate con dovizia di particolari.

Il segnalante dovrà qualificarsi con nome, cognome e qualifica, nella considerazione che la tutela ex articolo 54 bis è riconosciuta al dipendente pubblico, e non a qualsiasi privato cittadino. Resta, comunque, nella facoltà del dipendente la trasmissione di ogni segnalazione direttamente all'ANAC, con le modalità previste dalla determinazione n. 6/2015, recante "Linee guida in materia del dipendente che segnala illeciti (c.d. Whistleblower)".

Come già accennato, il Segretario ha pubblicato sul sito internet del Comune (Sezione Amministrazione Trasparente – Altri Contenuti – Corruzione), il modulo per la segnalazione degli illeciti unitamente alla procedura da seguire.

A tutto il personale, infine, è stato consegnato un documento informativo sul whistleblowing, atto a chiarire le modalità con cui inoltrare le segnalazioni, via mail o al protocollo del Segretario comunale.

5.10. Protocolli di legalità

I patti d'integrità ed i protocolli di legalità sono 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; permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo. 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.

Nella determinazione 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)".

Il Comune di Collesano con delibera di G.M. n. 82 del 22/10/2013 ha adottato un patto di integrità /protocollo di legalità.

5.11. Meccanismi di formazione e attuazione delle decisioni

Ai fini della massima trasparenza dell'azione amministrativa e dell'accessibilità totale, tutti i procedimenti concernenti le attività ad alto rischio di corruzione devono essere conclusi con provvedimenti espressi assunti nella forma della determinazione amministrativa ovvero nelle altre forme di legge (autorizzazioni, concessioni, ecc.), salvo i casi in cui sia prevista la deliberazione di G.M. o di C.C. e salve le eccezioni di legge.

I provvedimenti conclusivi:

- devono riportare la descrizione del procedimento svolto, richiamando tutti gli atti prodotti, anche interni, per addivenire alla decisione finale;
- devono essere sempre motivati con precisione, chiarezza e completezza, specificando i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'Amministrazione in relazione alle risultanze dell'istruttoria ed alle norme di riferimento;
- devono essere redatti con stile il più possibile semplice e diretto per consentire a chiunque di comprendere appieno la portata di tutti i provvedimenti.

Di norma il soggetto istruttore della pratica (Responsabile del procedimento) deve essere distinto dal titolare del potere di adozione dell'atto finale.

L'ordine di trattazione dei procedimenti, ad istanza di parte, è quello cronologico, fatte salve le eccezioni stabilite da leggi e regolamenti. Per i procedimenti d'ufficio si segue l'ordine imposto da scadenze e priorità stabilite da leggi, regolamenti, atti deliberativi, programmi, circolari, direttive, ecc.

5.12. Meccanismi di controllo delle decisioni e di monitoraggio del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti.

CONTROLLI INTERNI

Va rilevato che, in una logica di integrazione ed organicità degli strumenti organizzativi, ai fini dei meccanismi di controllo delle decisioni, si assume parte integrante del presente documento il Regolamento Comunale per la disciplina dell'attività amministrativa ai sensi del D.L. 174/2012, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 2 del 06/03/2013.

In particolare, rilevante ai fini dell'analisi delle dinamiche e prassi amministrative in atto nell'Ente è il controllo successivo sugli atti che si colloca a pieno titolo fra gli strumenti di supporto per l'individuazione di ipotesi di malfunzionamento, sviamento di potere o abusi, rilevanti per le finalità del presente piano.

Le modalità e le periodicità dei controlli, oltre alle relative responsabilità, sono disciplinate nel citato Regolamento comunale e nel provvedimento n.1 dell'11.01.2018 "Atto organizzativo sui controlli di regolarità amministrativa e contabile", adottato dal Segretario comunale.

Si deve poi osservare che attraverso il monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti possono emergere eventuali omissioni o ritardi ingiustificati sintomatici di fenomeni corruttivi.

Il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti è uno degli indicatori più importanti di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa, oggetto di verifica anche in sede di controllo successivo

di regolarità amministrativa. Con specifico riferimento al rischio di corruzione, il rispetto dei termini procedimentali è un importante indicatore di correttezza dell'agire del pubblico ufficiale.

Di contro, il ritardo nella conclusione del procedimento costituisce sicuramente un'anomalia e tale anomalia deve poter essere in ogni momento rilevata dal Responsabile di Settore.

In particolare, con cadenza annuale i Responsabili di Area comunicano al Responsabile della prevenzione della corruzione, per le attività a rischio afferenti il Settore di competenza, le anomalie riscontrate riferite ai rischi e/o il mancato rispetto delle misure di prevenzione indicate nel Piano e l'impossibilità di rispettare i tempi del procedimento, nonché qualsiasi altra anomalia rilevata, indicando le motivazioni di fatto e di diritto che giustificano il ritardo, nonché le azioni correttive intraprese e/o proposte ovvero le concrete misure organizzative da adottare dirette a contrastare il rischio rilevato.

Il Responsabile di Settore è responsabile del monitoraggio sui tempi procedimentali; interviene tempestivamente per l'eliminazione delle eventuali anomalie riscontrate e, qualora le misure correttive non rientrino nella sua competenza normativa ed esclusiva, dovrà informare tempestivamente il Responsabile della prevenzione della corruzione, proponendogli le azioni correttive da adottare.

Inoltre, ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. d), della L. 190/2012, sono individuate le seguenti ulteriori misure:

- L'elenco dei procedimenti amministrativi deve essere obbligatoriamente allegato al PEG/PDO, con indicazione della struttura responsabile del procedimento e del tempo massimo di conclusione dello stesso;
- In relazione ai procedimenti individuati, il Responsabile, con la Relazione annuale sulla performance, individua i procedimenti conclusi oltre il termine massimo, specificandone le ragioni, e relaziona, inoltre, sul tempo medio di conclusione di ogni tipo di procedimento.
- Il costante monitoraggio dei tempi di conclusione dei procedimenti ed il rispetto dei termini indicati costituisce obiettivo qualificante della performance annuale.

5.13. Monitoraggio dei rapporti tra l'Amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere

I Responsabili dei Settori verificano eventuali relazioni di parentela o affinità fino al secondo grado, sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti dei soggetti che con l'Ente stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di

qualunque genere e i Responsabili di Area e i dipendenti che hanno parte, a qualunque titolo, in detti procedimenti.

L'assenza di conflitto di interessi deve essere attestata dal Responsabile del procedimento e del provvedimento.

In presenza di conflitto, anche solo potenziale, il Responsabile del procedimento lo dichiara al Responsabile di servizio, che adotta i provvedimenti del caso.

Se il conflitto riguarda il Responsabile del Settore sarà il Segretario comunale ad adottare le misure opportune. Il conflitto dovrà essere gestito secondo le disposizioni del Codice di comportamento. In particolare, in presenza di provvedimento discrezionale dovrà nominarsi un altro funzionario, se del caso anche di altra area, per completare l'istruttoria o adottare il provvedimento finale.

In sede di relazione annuale sulla performance sono evidenziati gli eventuali casi verificatisi con relativa illustrazione delle misure adottate.

5.14. Iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere

Sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere sono elargiti esclusivamente alle condizioni e secondo la disciplina del regolamento previsto dall'art.

12 della legge 241/1990.

Ogni provvedimento d'attribuzione/elargizione deve essere prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente nella sezione "amministrazione trasparente", oltre che all'albo on line e nella sezione "determinazioni/deliberazioni".

5.15. Iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale

I concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del d.lgs. 165/2001.

Ogni provvedimento relativo a concorsi e procedure selettive deve essere prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente nella sezione "amministrazione trasparente".

5.16. Monitoraggio sull'attuazione del PTPCT

Il monitoraggio circa l'applicazione del presente PTPC è svolto in autonomia dal Responsabile della prevenzione della corruzione.

Ai fini del monitoraggio i Responsabili sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, a cui compete verificare l'efficace attuazione del presente piano, può sempre disporre ulteriori controlli nel corso di ciascun esercizio. In un'ottica di efficacia dinamica del presente Piano, il Responsabile della prevenzione è autorizzato ad implementarne e/o migliorarne il contenuto attraverso direttive, circolari, disposizioni di servizio, riunioni con i Responsabili dei Settori, e potrà avviare ogni iniziativa ritenuta utile al raggiungimento delle finalità perseguite dal presente documento di programmazione.

5.17. Vigilanza su enti controllati e partecipati

A norma della deliberazione ANAC, n. 1134/2017, sulle "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 dagli enti pubblici economici" (pag. 45), in materia di prevenzione della corruzione, è necessario che gli enti di diritto privato in controllo pubblico:

- Adottino il modello di cui al d.lgs. 231/2001;
- Provvedano alla nomina del Responsabile anticorruzione e per la trasparenza;
- Integrino il suddetto modello approvando uno specifico Piano anticorruzione e per la trasparenza, secondo gli indirizzi espressi dall'ANAC.

Le società e gli enti di diritto privato controllati dall'amministrazione comunale, le società in house a cui partecipa l'Amministrazione stessa o gli organismi strumentali, sono tenuti all'applicazione della normativa anticorruzione e trasparenza secondo le Linee guida adottate con la determinazione ANAC n. 8/2015.

L'Area Amministrativa, l'Area di Gestione del Patrimonio, l'Area Economico-Finanziaria, l'Area Tecnica e l'Area Servizi alla Persona – Turismo - Sport e Spettacolo verificheranno, ciascuna per le specifiche competenze, l'adempimento degli obblighi gravanti sulle partecipate, ivi compresi gli obblighi di pubblicazione dei dati di cui all'art. 15 bis del D. Lgs. 33/2013, come introdotto dal D. L.gs. 97/2016, curando la pubblicazione sul sito internet comunale sia dell'elenco delle partecipate di cui all'art. 22, comma 1, del D. Lgs. 33/2013, sia, anche mediante appositi link di collegamento, dei Piani anticorruzione e trasparenza adottati dalle partecipate stesse.

In sede di relazione annuale, il Responsabile competente relazionerà al RPCT sull'effettivo adempimento degli obblighi predetti.