



Città di
Fossacesia
medaglia d'argento al merito civile

Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza

2018 - 2020

Parte I – INTRODUZIONE GENERALE

1. Premessa

Sulla Gazzetta Ufficiale numero 265 del 13 novembre 2012 è stata pubblicata la legge 6 novembre 2012 numero 190.

La legge n. 190/2012, anche nota come “*Legge anticorruzione*” o “*Legge Severino*”, recante le *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*”, ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico una prima organica disciplina normativa volta ad attuare una strategia di prevenzione della corruzione, prevedendo un doppio livello di interventi contestuali e sinergici.

La legge è entrata in vigore il 28 novembre 2012.

Il contesto nel quale le iniziative e le strategie di contrasto alla corruzione sono adottate è quello disegnato dalle norme nazionali ed internazionali in materia.

Si segnala, in particolare, la “*Convenzione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione*”, adottata dall’Assemblea generale dell’O.N.U. il 31 ottobre 2003 con la risoluzione numero 58/4.

Detta Convenzione è stata ratificata dallo Stato italiano con la legge n. 116 del 3 agosto 2009.

La Convenzione O.N.U. del 2003 prevede che ogni Stato (articolo 5) debba:

- elaborare ed applicare politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate;
- adoperarsi al fine di attuare e promuovere efficaci pratiche di prevenzione;
- verificare periodicamente l’adeguatezza di tali misure;
- collaborare con altri Stati e organizzazioni regionali ed internazionali per la promozione e messa a punto delle misure anticorruzione.

La medesima Convenzione O.N.U. prevede che ogni Stato debba individuare uno o più organi, a seconda delle necessità, incaricati di prevenire la corruzione e, se necessario, la supervisione ed il coordinamento di tale applicazione e l’accrescimento e la diffusione delle relative conoscenze (articolo 6).

In tema di contrasto alla corruzione, grande rilievo assumono anche le misure contenute nelle linee guida e nelle convenzioni che l’OECD (*Organizzazione Internazionale per lo sviluppo e la cooperazione economica*), il Consiglio d’Europa con il GR.E.C.O. (*Groupe d’Etats Contre la Corruption*) e l’Unione Europea riservano alla materia e che vanno nella medesima direzione indicata dall’O.N.U.: implementare la capacità degli Stati membri nella lotta alla corruzione, monitorando la loro conformità agli *standard* anticorruzione ed individuando le carenze politiche nazionali.

2. Il concetto di corruzione ed i principali attori del sistema di prevenzione e contrasto

La legge n. 190/2012 non fornisce la definizione del concetto di corruzione cui si riferisce.

Il codice penale prevede tre fattispecie.

L'articolo 318 punisce la *“Corruzione per l'esercizio della funzione”* e dispone che:

“Il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceva, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetti la promessa sia punito con la reclusione da uno a sei anni.

L'articolo 319 del Codice penale sanziona la *“Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio”*:

“Il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei a dieci anni”.

Infine, l'articolo 319-ter colpisce la *“Corruzione in atti giudiziari”*:

“Se i fatti indicati negli articoli 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da sei a dodici anni.

Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da sei a quattordici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da otto a venti anni”.

Fin dalla prima applicazione della legge n. 190/2012, è risultato chiaro che il concetto di corruzione, cui intendeva riferirsi il legislatore, non poteva essere circoscritto alle sole fattispecie *“tecnico-giuridiche”* di cui agli articoli 318, 319 e 319-ter del Codice penale.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, che, con la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013, ha fornito una prima chiave di lettura della normativa, ha spiegato che il concetto di corruzione della legge n. 190/2012 comprende tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri *l'abuso da parte d'un soggetto pubblico del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.*

Secondo il Dipartimento della Funzione Pubblica, la legge n. 190/2012 estende la nozione di corruzione a:

-tutti i delitti contro la pubblica amministrazione, sanzionati dal Titolo II Capo I del Codice penale;

-ogni situazione in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), approvato l'11 settembre 2013 (ANAC deliberazione n. 72/2013), ha ulteriormente specificato il concetto di corruzione da applicarsi in attuazione della legge n. 190/2012, ampliandone ulteriormente la portata rispetto all'interpretazione del Dipartimento della Funzione Pubblica, andando a precisare che:

“Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che 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, ovvero l’inquinamento dell’azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo”.

La corruzione che qui rileva è, dunque, coincidente con la “*maladministration*”, intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell’interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Rilevano, quindi, quegli atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell’interesse pubblico e pregiudicano l’affidamento dei cittadini nell’imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.

Con la legge n. 190/2012, lo Stato italiano ha individuato gli organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare un’azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione.

La strategia nazionale di prevenzione della corruzione è attuata mediante l’azione sinergica delle seguenti istituzioni:

-*l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)*, che svolge funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo dell’efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni, nonché del rispetto della normativa in materia di trasparenza (art. 1, commi 2 e 3, legge n. 190/2012);

-*la Corte di conti*, che partecipa ordinariamente all’attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo;

-*il Comitato interministeriale*, istituito con il DPCM 16 gennaio 2013, che elabora linee di indirizzo e direttive (art. 1, comma 4, legge 190/2012);

-*la Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie Locali*, chiamata ad individuare adempimenti e termini per l’attuazione della legge e dei decreti attuativi da parte di regioni, province autonome, enti locali, enti pubblici e soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo (art. 1, commi 60 e 61, legge n. 190/2012);

- *i Prefetti della Repubblica*, che forniscono supporto tecnico e informativo, facoltativo, agli enti locali (art. 1 comma 6 legge n. 190/2012);

-*la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA)* che predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle amministrazioni statali (art. 1 comma 11 legge n. 190/2012);

-*le Pubbliche amministrazioni*, che attuano ed implementano le misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 legge n. 190/2012) anche attraverso l’azione del proprio *Responsabile della prevenzione della corruzione*;

-*gli enti pubblici economici ed i soggetti di diritto privato in controllo pubblico*, responsabili anch’essi dell’introduzione ed implementazione delle misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 legge n. 190/2012).

Secondo l’impostazione iniziale della legge n. 190/2012, all’attività di prevenzione e contrasto alla corruzione partecipava anche il Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il comma 5 dell'articolo 19 del DL n. 90/2014 (convertito dalla legge n. 114/2014) ha trasferito all'Autorità nazionale tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge n. 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica.

3. L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)

La legge n. 190/2012, inizialmente, aveva assegnato i compiti di autorità anticorruzione alla Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (CiVIT).

La CiVIT era stata istituita dal legislatore, attraverso il decreto legislativo n. 150/2009, per svolgere prioritariamente funzioni di valutazione della "performance" delle pubbliche amministrazioni.

Successivamente, la denominazione della CiVIT è stata sostituita da quella di Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

L'articolo 19 del DL n. 90/2014 (convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014), ha soppresso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) e ne ha trasferito compiti e funzioni all'Autorità nazionale anticorruzione.

La "nuova" Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) è nata proprio all'indomani dell'emanazione del D.L. 24 giugno 2014, n. 90 sopra citato, che ha inteso imprimere un nuovo e sostanziale impulso alla politica di prevenzione della corruzione, già introdotta dalla legge 6 novembre 2012 n. 190.

Come osservato dal Presidente dell'Autorità nel discorso introduttivo alla Relazione al Parlamento del 2 luglio 2015, "La nuova Autorità nasce, quindi, con l'obiettivo, manifesto ed ambizioso, di costituire un presidio a tutela della legalità e della trasparenza ed ha una mission istituzionale più ampia di quella pensata dal legislatore del 2012; svolgere un'azione di prevenzione e contrasto alla corruzione in tutti gli ambiti dell'attività amministrativa, attraverso il controllo sull'applicazione della normativa anticorruzione, sul conferimento degli incarichi pubblici, sulla trasparenza e sull'affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici".

La *mission* dell'ANAC può essere "individuata nella prevenzione della corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della pubblica amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi, evitando nel contempo di aggravare i procedimenti con ricadute negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici, con interventi in sede consultiva e di regolazione.

La *chiave dell'attività della nuova ANAC, nella visione attualmente espressa è quella di vigilare per prevenire la corruzione creando una rete di collaborazione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e al contempo aumentare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, riducendo i controlli formali, che comportano tra l'altro appesantimenti procedurali e di fatto aumentano i costi della pubblica amministrazione senza creare valore per i cittadini e per le imprese".*

La legge n. 190/2012 ha attribuito all'Autorità nazionale anticorruzione lo svolgimento di numerosi compiti e funzioni.

L'ANAC:

1. collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;
2. approva il Piano nazionale anticorruzione (PNA);
3. analizza le cause e i fattori della corruzione e definisce gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
4. esprime pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le amministrazioni pubbliche, in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico;
5. esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'articolo 53 del decreto legislativo n. 165/2001, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16-ter, introdotto dalla legge n. 190/2012;
6. esercita vigilanza e controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla legge n. 190/2012 e dalle altre disposizioni vigenti;
7. riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.

A norma dell'articolo 19 comma 5 del DL n. 90/2014 (convertito dalla legge n. 114/2014), l'Autorità nazionale anticorruzione, in aggiunta ai compiti di cui sopra:

8. riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del D.lgs. n. 165/2001;
9. riceve notizie e segnalazioni da ciascun avvocato dello Stato che venga a conoscenza di violazioni di disposizioni di legge o di regolamento o di altre anomalie o irregolarità relative ai contratti che rientrano nella disciplina del Codice di cui al D.lgs. n. 163/2006;
10. salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge n. 689/1981, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.

Secondo l'impostazione iniziale della legge n. 190/2012, all'attività di contrasto alla corruzione partecipava anche il Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il comma 5 dell'articolo 19 del DL n. 90/2014 (convertito dalla legge n. 114/2014) ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Ad oggi, pertanto, è l'ANAC che, secondo le linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito con DPCM 16 gennaio 2013:

- a) coordina l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale;
- b) promuove e definisce norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;
- c) predisporre il Piano nazionale anticorruzione, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle misure di cui alla lettera a);
- d) definisce modelli standard delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla presente legge, secondo modalità che consentano la loro gestione ed analisi informatizzata;
- e) definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni.

In ogni caso, si ricorda che lo strumento iniziale che ha consentito agli operatori di interpretare la legge n. 190/2012 immediatamente dopo la sua pubblicazione rimane la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 proprio del Dipartimento della Funzione Pubblica, ad oggetto “*Legge n. 190 del 2012 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*”.

4. I Soggetti obbligati

L'ambito soggettivo d'applicazione delle disposizioni in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione è stato ampliato dal Decreto legislativo n. 97/2016, il cd. “*Freedom of Information Act*” (o più brevemente “*Foia*”).

Le modifiche introdotte dal *Foia* hanno delineato un ambito di applicazione della disciplina della *trasparenza* diverso, e più ampio, rispetto a quello che individua i soggetti tenuti ad applicare le *misure di prevenzione della corruzione*.

Questi ultimi sono distinti tra soggetti tenuti ad approvare il PTPC e soggetti che possono limitarsi ad assumere misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del Decreto legislativo n. 231/2001.

Il nuovo articolo 2-bis del Decreto legislativo n. 33/2013 (articolo aggiunto proprio dal decreto legislativo 97/2016) individua tre categorie di soggetti obbligati:

1. le pubbliche amministrazioni (articolo 2-bis comma 1);
2. altri soggetti, tra i quali enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo ed enti di diritto privato (articolo 2-bis comma 2);
3. altre società a partecipazione pubblica ed enti di diritto privato (articolo 2-bis comma 3).

La disciplina in materia di anticorruzione e trasparenza si applica integralmente alle pubbliche amministrazioni, come notoriamente definite dall'articolo 1 comma 2 del Decreto legislativo n. 165/2001, comprese “*le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione*”.

Le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di approvare i piani triennali di prevenzione della corruzione, provvedendo annualmente all'aggiornamento dei medesimi, per i quali il PNA costituisce atto di indirizzo.

Il comma 2 dell'articolo 2-bis del Decreto legislativo n. 33/2013 ha esteso l'applicazione della disciplina sulla "trasparenza" anche a:

1. enti pubblici economici;
2. ordini professionali;
3. società in controllo pubblico, escluse le società quotate in borsa;
4. associazioni, fondazioni e enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

L'articolo 41 del Decreto legislativo n. 97/2016 ha previsto che, per quanto concerne le misure di prevenzione della corruzione, detti soggetti debbano adottare misure integrative di quelle già attivate ai sensi del Decreto legislativo n. 231/2001.

Tali soggetti devono integrare il loro modello di organizzazione e gestione con misure idonee a prevenire i fenomeni di corruzione e di illegalità.

Le misure sono formulate attraverso un "*documento unitario che tiene luogo del PTPC anche ai fini della valutazione dell'aggiornamento annuale e della vigilanza dell'ANAC*".

Se invece tali misure sono elaborate nello stesso documento attuativo del Decreto legislativo n. 231/2001, devono essere "*collocate in una sezione apposita e dunque chiaramente identificabili, tenuto conto che ad esse sono correlate forme di gestione e responsabilità differenti*" (PNA 2016, pagina 13).

Infine, qualora non si applichi il decreto legislativo 231/2001, ovvero i soggetti sopra elencati non ritengano di implementare tale modello organizzativo gestionale, il PNA 2016 impone loro di approvare il piano triennale anticorruzione al pari delle pubbliche amministrazioni.

Il comma 3 del nuovo articolo 2-bis del "*decreto trasparenza*" dispone che alle società partecipate, alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitino funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, si applichi la stessa disciplina in materia di trasparenza prevista per le pubbliche amministrazioni "*in quanto compatibile*", ma limitatamente a dati e documenti "*inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea*".

Per detti soggetti la legge 190/2012 non prevede alcun obbligo espresso di adozione di misure di prevenzione della corruzione.

Il PNA 2016 (pagina 14) "*consiglia*", alle amministrazioni partecipanti in queste società, di promuovere presso le stesse "*l'adozione del modello di organizzazione e gestione ai sensi del decreto legislativo 231/2001, ferma restando la possibilità, anche su indicazione delle amministrazioni partecipanti, di programmare misure organizzative ai fini di prevenzione della corruzione ex legge 190/2012*".

Per gli altri soggetti indicati al citato comma 3, il PNA invita le amministrazioni "*partecipanti*" a promuovere l'adozione di "*protocolli di legalità che disciplinino specifici obblighi di prevenzione della corruzione e, laddove compatibile con la*

dimensione organizzativa, l'adozione di modelli come quello previsto nel decreto legislativo 231/2001".

5. Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza nel Comune di Fossacesia è il Segretario comunale dell'Ente, nominato dal Sindaco con decreto n. 49 del 02.11.2017.

La figura del responsabile anticorruzione è stata l'oggetto di significative modifiche introdotte dal legislatore del decreto legislativo 97/2016.

La rinnovata disciplina:

1) ha riunito in un solo soggetto l'incarico di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (acronimo: RPCT);

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

Inoltre, l'articolo 6 comma 5 del DM 25 settembre 2015, di *"Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione di operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione"*, secondo una condivisibile logica di continuità fra i presidi di anticorruzione e antiriciclaggio, prevede che nelle pubbliche amministrazioni il soggetto designato come *"gestore"* delle segnalazioni di operazioni sospette possa coincidere con il *responsabile anticorruzione*.

Il nuovo comma 7 dell'articolo 1 della legge 190/2012 prevede che l'organo di indirizzo individui, *"di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio"*, il responsabile anticorruzione e della trasparenza.

La norma supera la precedente disposizione che considerava in via prioritaria i *"dirigenti amministrativi di prima fascia"* quali soggetti idonei all'incarico. Ciò nonostante, l'ANAC consiglia *"laddove possibile"* di mantenere in capo a dirigenti di prima fascia, o equiparati, l'incarico di responsabile.

Per gli enti locali è rimasta la previsione che la scelta ricada, *"di norma"*, sul segretario. Tuttavia, considerata la trasformazione prevista dalla legge 124/2015 della figura del segretario comunale, il decreto legislativo 97/2016 contempla la possibilità di affidare l'incarico anche al *"dirigente apicale"*.

"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).

In caso di carenza di ruoli dirigenziali può essere designato un titolare di *posizione organizzativa*. Ma la nomina di un dipendente privo della qualifica di dirigente deve essere adeguatamente motivata con riferimento alle caratteristiche dimensionali e organizzative dell'ente.

Il responsabile, in ogni caso, deve essere una persona che abbia sempre mantenuto una condotta integerrima. Di conseguenza, sono esclusi dalla nomina coloro che siano stati destinatari di provvedimenti giudiziari di condanna o provvedimenti disciplinari.

Il PNA 2016 precisa che, poiché il legislatore ha ribadito che l'incarico di responsabile sia da attribuire ad un dirigente *“di ruolo in servizio”*, è da considerare come un'assoluta eccezione la nomina di un dirigente esterno.

Nel caso l'amministrazione dovrà provvedere con una congrua e analitica motivazione, dimostrando l'assenza in dotazione organica di soggetti con i requisiti necessari.

In ogni caso, secondo l'Autorità, *“resta quindi ferma la sicura preferenza per personale dipendente dell'amministrazione, che assicuri stabilità ai fini dello svolgimento dei compiti”*.

Inoltre, *“considerata la posizione di autonomia che deve essere assicurata al responsabile, e il ruolo di garanzia sull'effettività del sistema di prevenzione della corruzione, non appare coerente con i requisiti di legge la nomina di un dirigente che provenga direttamente da uffici di diretta collaborazione con l'organo di indirizzo laddove esista un vincolo fiduciario”*.

Il PNA 2016 evidenzia l'esigenza che il responsabile abbia *“adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione”*, e che sia:

1. dotato della necessaria *“autonomia valutativa”*;
2. in una posizione del tutto *“priva di profili di conflitto di interessi”* anche potenziali;
3. di norma, scelto tra i *“dirigenti non assegnati ad uffici che svolgono attività di gestione e di amministrazione attiva”*.

Pertanto, deve essere evitato, per quanto possibile, che il responsabile sia nominato tra i dirigenti assegnati ad uffici dei settori più esposti al rischio corruttivo, *“come l'ufficio contratti o quello preposto alla gestione del patrimonio”*.

Il PNA 2016 (pagina 18) 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 nuovo comma 7, dell'articolo 1, della legge 190/2012. Norma secondo la quale il responsabile deve indicare *“agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare”* i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Sempre, a parere dell'ANAC la comunicazione all'ufficio disciplinare deve essere preceduta, *“nel rispetto del principio del contraddittorio, da un'interlocuzione formalizzata con l'interessato”*.

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 decreto legislativo 97/2016 (articolo 41 comma 1 lettera f) ha stabilito che l'organo di indirizzo assuma le eventuali modifiche organizzative necessarie *“per assicurare che al responsabile siano attribuiti funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività”*.

Inoltre, il decreto 97/2016:

1. ha attribuito al responsabile il potere di segnalare all'ufficio disciplinare i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
2. ha stabilito il dovere del responsabile di denunciare all'organo di indirizzo e all'OIV *“le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza”*.

In considerazione di tali compiti, secondo l'ANAC (PNA 2016 pagina 19) risulta indispensabile che tra le misure organizzative, da adottarsi a cura degli organi di indirizzo, vi siano anche quelle dirette ad assicurare che il responsabile possa svolgere *“il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni”*.

Pertanto 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”*.

Pertanto, secondo l'ANAC (PNA 2016 pagina 20) è *“altamente auspicabile”* che:

1. il responsabile sia dotato d'una *“struttura organizzativa di supporto adeguata”*, per qualità del personale e per mezzi tecnici;
2. siano assicurati al responsabile poteri effettivi di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura.

Quindi, a parere dell'Autorità, *“appare necessaria la costituzione di un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al responsabile”*. Se ciò non fosse possibile, sarebbe opportuno assumere atti organizzativi che consentano al responsabile di avvalersi del personale di altri uffici.

La struttura di supporto al responsabile anticorruzione *“potrebbe anche non essere esclusivamente dedicata a tale scopo”*. Potrebbe, invero, essere a disposizione anche di chi si occupa delle misure di miglioramento della funzionalità dell'amministrazione quali, ad esempio: controlli interni, strutture di audit, strutture che curano la predisposizione del piano della performance.

La necessità di rafforzare il ruolo e la struttura di supporto del responsabile discende anche dalle ulteriori e rilevanti competenze in materia di *“accesso civico”* attribuite sempre al responsabile anticorruzione dal decreto *Foia*. Riguardo all' *“accesso civico”*, il responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza:

1. ha facoltà di chiedere agli uffici informazioni sull'esito delle domande di accesso civico;
2. per espressa disposizione normativa, si occupa 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 responsabile in genere sarà un dirigente che già svolge altri incarichi all'interno dell'amministrazione. La durata dell'incarico di responsabile anticorruzione, in questi casi, sarà correlata alla durata del sottostante incarico dirigenziale.

Nelle ipotesi di riorganizzazione o di modifica del precedente incarico, quello di responsabile anticorruzione è opportuno che prosegua fino al termine della naturale scadenza.

Il decreto delegato 97/2016, sempre per rafforzare le garanzie del responsabile, 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”*.

In tal caso l'ANAC può richiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire con i poteri di cui al comma 3 dell'articolo 15 del decreto legislativo 39/2013.

Il comma 9, lettera c) dell'articolo 1 della legge 190/2012 impone, attraverso il PTPC, 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 PTPC e, poi, nelle fasi di verifica e attuazione delle misure adottate. Pertanto, secondo l'ANAC, l'atto di nomina del responsabile dovrebbe essere accompagnato da un comunicato con il quale si *“invitano tutti i dirigenti e il personale a dare allo stesso [responsabile] la necessaria collaborazione”*.

È imprescindibile, dunque, un forte coinvolgimento dell'intera struttura in tutte le fasi di predisposizione e di attuazione delle misure anticorruzione.

Il PNA 2016 sottolinea che l'articolo 8 del DPR 62/2013 impone un *“dovere di collaborazione”* dei dipendenti nei confronti del responsabile anticorruzione, la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente.

Il PNA 2016 prevede che, per la fase di elaborazione del PTPC e dei relativi aggiornamenti, lo stesso PTPC deve recare *“regole procedurali fondate sulla responsabilizzazione degli uffici alla partecipazione attiva”*, sotto il coordinamento del responsabile. In ogni caso, il PTPC potrebbe rinviare la definizione di tali regole a specifici atti organizzativi interni.

Dalle modifiche apportate dal decreto legislativo 97/2016 emerge chiaramente che il responsabile deve avere la possibilità di incidere effettivamente all'interno dell'amministrazione e che alle sue responsabilità si affiancano quelle dei soggetti che, in base al PTPC, sono responsabili dell'attuazione delle misure di prevenzione.

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 l'attuazione delle misure di prevenzione.

A tal fine, la norma prevede:

1. la facoltà all'OIV di richiedere al responsabile anticorruzione informazioni e documenti per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza;
2. che il responsabile trasmetta anche all'OIV la sua relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta.

Le modifiche normative, apportate dal legislatore del *Foia*, hanno precisato che, nel caso di ripetute violazioni del PTPC, sussista la responsabilità dirigenziale e per omesso controllo, sul piano disciplinare, se il responsabile anticorruzione non è in grado di provare *“di aver comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità”* e di aver vigilato sull'osservanza del PTPC.

I dirigenti 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 PTPC con misure adeguate e di averne vigilato funzionamento e osservanza.

5.1. I compiti del RPCT

Il responsabile per la prevenzione della corruzione svolge i compiti, le funzioni e riveste i "ruoli" seguenti:

1. elabora e propone all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il Piano triennale di prevenzione della corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);
2. verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del piano anticorruzione (articolo 1 comma 10 lettera a) legge 190/2012);
3. comunica agli uffici le misure anticorruzione e per la trasparenza adottate (attraverso il PTPC) e le relative modalità applicative e vigila sull'osservanza del piano (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);
4. 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);
5. definisce le procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);
6. 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);
7. 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"*;
8. 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 (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);

9. entro il 15 dicembre di ogni anno, trasmette all'OIV e all'organo di indirizzo una relazione recante i risultati dell'attività svolta, pubblicata nel sito web dell'amministrazione;
10. trasmette all'OIV informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo (articolo 1 comma 8-bis legge 190/2012);
11. 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);
12. indica agli uffici disciplinari i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
13. 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);
14. quando richiesto, riferisce all'ANAC in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PNA 2016, paragrafo 5.3, pagina 23);
15. 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).
16. quale responsabile per la trasparenza, segnala all'organo di indirizzo politico, all'OIV, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio disciplinare i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione (articolo 43 commi 1 e 5 del decreto legislativo 33/2013);
17. 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 PTPC (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 21);
18. può essere designato quale soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati *nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA)* (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 22);
19. può essere designato quale *“gestore”* delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette ai sensi del DM 25 settembre 2015 (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 17).

6. Il Piano nazionale anticorruzione (PNA)

A livello centrale, il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) è stato introdotto quale strumento innovativo, concepito come documento duttile e snello in cui recepire a livello nazionale gli indirizzi e gli strumenti più efficaci per la prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni.

Inizialmente, il Dipartimento della Funzione Pubblica aveva il compito di elaborare il PNA secondo le linee di indirizzo formulate da un apposito *Comitato Interministeriale* (istituito con DPCM 16 gennaio 2013).

Il Piano nazionale anticorruzione è stato approvato in via definitiva dall’Autorità nazionale anticorruzione in data 11 settembre 2013 con la deliberazione numero 72.

Ancora oggi, il PNA è la cartina di tornasole che le singole amministrazioni utilizzano per la redazione e l’attuazione ciascuna del proprio piano anticorruzione, da concepire e calibrare in base allo specifico contesto funzionale ed operativo dell’ente, ed aggiornare sulla base di un costante monitoraggio dell’efficacia e dei risultati dello stesso.

Ma dopo l’approvazione del PNA del 2013, sono intervenuti molti cambiamenti, con l’introduzione di modifiche significative all’originaria disciplina di cui alla legge n. 190/2012.

Si fa riferimento, in particolare, al decreto legge n. 90 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, che ha ridisegnato l’ambito dei soggetti e dei ruoli della strategia anticorruzione a livello nazionale, trasferendo all’ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge n. 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica (comma 5 dell’art. 19), incentrando nella stessa il sistema della regolazione e di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione ed attribuendole il compito di predisporre il PNA ed i suoi aggiornamenti, al decreto legislativo 25/05/2016 n. 97 recante “Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012 n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, ai sensi dell’articolo 7 della legge 7 agosto 2015 n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”, al decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 sul Codice dei contratti pubblici.

L’ANAC, già con l’aggiornamento del 2015 al PNA (determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015), ha dimostrato consapevolezza delle difficoltà delle Amministrazioni a compiere per intero il percorso che conduce all’adozione di concrete ed effettive misure di prevenzione della corruzione, senza imporre soluzioni uniformi, che calate in modo innaturale nelle diverse realtà organizzative, finiscono per compromettere l’efficacia preventiva dei fenomeni di corruzione.

L’ANAC ha provveduto ad aggiornare il PNA del 2013 per tre fondamentali ragioni:

- a) in primo luogo, l’aggiornamento è stato imposto dalle novelle normative intervenute successivamente all’approvazione del PNA; in particolare, il riferimento è al DL n. 90/2014 (convertito dalla legge n. 114/2014) il cui articolo 19 comma 5 ha trasferito all’ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge n. 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica;
- b) la determinazione n. 12/2015 è pure conseguente ai risultati dell’analisi del campione di 1911 piani anticorruzione 2015-2017 svolta dall’Autorità; secondo ANAC *“la qualità dei PTPC è generalmente insoddisfacente”*;
- c) infine, l’aggiornamento del PNA si è reso necessario per consentire all’Autorità di fornire risposte unitarie alle richieste di chiarimenti inoltrate dai professionisti delle pubbliche amministrazioni, nello specifico i responsabili anticorruzione.

Il 3 agosto l’ANAC ha approvato il nuovo Piano nazionale anticorruzione 2016 con la deliberazione numero 831.

L'articolo 41, comma 1 lettera b), del decreto legislativo 97/2016, ha stabilito che il PNA costituisca “*un atto di indirizzo*” al quale i soggetti obbligati devono uniformare i loro piani triennali di prevenzione della corruzione.

Il PNA, in quanto atto di indirizzo, contiene indicazioni che impegnano le amministrazioni allo svolgimento di attività di analisi della realtà amministrativa e organizzativa nella quale si svolgono le attività di esercizio di funzioni pubbliche e di attività di pubblico interesse esposte a rischi di corruzione e all'adozione di concrete misure di prevenzione della corruzione.

Tali misure sono:

- di prevenzione oggettiva, che mirano, attraverso soluzioni organizzative, a ridurre ogni spazio possibile all'azione di interessi particolari volti all'improprio condizionamento delle decisioni pubbliche;

- di prevenzione soggettiva, che mirano a garantire la posizione di imparzialità del funzionario pubblico che partecipa, nei diversi modi previsti dall'ordinamento, ad una decisione amministrativa.

Il PNA 2016, approvato dall'ANAC con la deliberazione 831/2016, ha un'impostazione assai diversa rispetto al piano del 2013. Infatti, l'Autorità ha deciso di svolgere solo “*approfondimenti su temi specifici senza soffermarsi su tutti quelli già trattati in precedenza*”.

Pertanto:

1. **resta ferma l'impostazione relativa alla gestione del rischio elaborata nel PNA 2013, integrato dall'Aggiornamento 2015**, anche con riferimento alla distinzione tra misure organizzative generali e specifiche e alle loro caratteristiche;
2. in ogni caso, quanto indicato dall'ANAC nell'Aggiornamento 2015 al PNA 2013, sia per la parte generale che per quella speciale, è da intendersi integrativo anche del PNA 2016.

Ciò premesso, il PNA 2016 approfondisce:

1. l'ambito soggettivo d'applicazione della disciplina anticorruzione;
2. la misura della rotazione, che nel PNA 2016 trova una più compiuta disciplina;
3. la tutela del dipendente che segnala illeciti (cd. *whistleblower*) su cui l'Autorità ha adottato apposite *Linee guida* ed alle quali il PNA rinvia;
4. la trasparenza, oggetto di innovazioni apportate dal decreto 97/2016, per la quale vengono forniti nuovi indirizzi interpretativi, salvo il rinvio a successive *Linee guida*;
5. i codici di comportamento e le altre misure generali, oggetto di orientamenti dell'ANAC successivi all'adozione del PNA 2013, per i quali l'Autorità, pur confermando l'impostazione generale, si riserva di intervenire anche ai fini di un maggior coordinamento.

Al paragrafo 6 del PNA 2016 (pagina 23), l'ANAC scrive che “*partendo dalla considerazione che gli strumenti previsti dalla normativa anticorruzione richiedono un impegno costante anche in termini di comprensione effettiva della loro portata da parte delle amministrazioni per produrre gli effetti sperati, l'Autorità in questa fase ha deciso*

di confermare le indicazioni già date con il PNA 2013 e con l'Aggiornamento 2015 al PNA per quel che concerne la metodologia di analisi e valutazione dei rischi”.

Pertanto, riguardo alla “*gestione del rischio*” di corruzione, che rappresenta il contenuto principale del PNA e dei piani anticorruzione locali, l’Autorità ha preferito confermare l’impianto fissato nel 2013.

La gestione del rischio si sviluppa nelle fasi seguenti:

1. identificazione del rischio: consiste nel ricercare, individuare e descrivere i “*rischi di corruzione*” e richiede che per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati i possibili rischi;
2. analisi del rischio: in questa fase sono stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (probabilità) e sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (impatto);
3. ponderazione del rischio: dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla “*ponderazione*” che consiste nella formulazione di una sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico “*livello di rischio*” (valore della probabilità per valore dell’impatto);
4. trattamento: il processo di “*gestione del rischio*” si conclude con il “*trattamento*”, che consiste nell’individuare delle misure per neutralizzare, o almeno ridurre, il rischio di corruzione.

Confermato l’impianto del 2013, l’ANAC ribadisce quanto già precisato a proposito delle caratteristiche delle misure di prevenzione in sede di aggiornamento 2015: queste devono essere adeguatamente progettate, sostenibili e verificabili. È inoltre necessario individuare i soggetti attuatori, le modalità di attuazione, di monitoraggio e i relativi termini.

L’ANAC, inoltre, rammenta che “*alcune semplificazioni, per i comuni di piccole dimensioni, sono possibili grazie al supporto tecnico e informativo delle Prefetture in termini di analisi dei dati del contesto esterno*”.

L’ANAC, con delibera n. 1208 del 22.11.2017, ha approvato l’“Aggiornamento al Piano Nazionale Anticorruzione”, con cui, dopo avere dato conto degli esiti della valutazione di un campione di 557 PTPC di amministrazioni ed integrato alcune indicazioni sull’applicazione della normativa di prevenzione della corruzione che interessano tutti i soggetti cui essa si rivolge, ha trattato alcune amministrazioni caratterizzate da notevoli peculiarità organizzative e funzionali: le Autorità di sistema portuale, i Commissari straordinari e le Istituzioni universitarie.

7. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC)

La legge 190/2012 impone l’approvazione del *Piano triennale di prevenzione della corruzione* (PTPC).

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione si propone, all’interno di dinamiche organizzative orientate all’efficacia e alla qualità dei servizi, di attuare le disposizioni previste dalla L. n. 190/2012 e dai successivi decreti attuativi, secondo le indicazioni contenute nel PNA approvato dalla C.I.V.I.T. con delibera n.72/2013, nella determinazione ANAC n. 12 del 28/10/2015 “Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale

Anticorruzione” e nella delibera ANAC n. 831 del 03/08/2016 di “Approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2016”.

Il Piano di prevenzione della corruzione ha come obiettivi principali quello di ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione, di aumentare la capacità di scoprirli, di creare un contesto sfavorevole alla corruzione, di stabilire interventi organizzativi volti a prevenire il rischio di corruzione.

Il Piano si propone, in particolare, di far emergere con più facilità segnali di eventuali rischi di fatti corruttivi e rendere più stretti i legami tra lavoro, etica e legalità senza i quali non ci può essere sviluppo del territorio; vuol essere pertanto strumento strategico di prevenzione e di repressione di fenomeni corruttivi consentendo agli amministratori e a tutta la struttura dell’Ente di essere più consapevoli dei rischi della corruzione.

Il tutto prevedendo un sistema organico di azioni e misure a carattere organizzativo, specificatamente concepite a presidio del rischio corruttivo ampiamente inteso ed a tutela della trasparenza ed integrità all’interno della propria struttura, adottate in rapporto alle condizioni oggettive dell’amministrazione.

Il Piano si configura come uno strumento dinamico che pone in atto un processo ciclico con cui mettere a punto strumenti di prevenzione e contrasto tendenti ad essere sempre più mirati ed incisivi, ponendo attenzione alla fattibilità delle azioni previste, sia in termini operativi che finanziari.

Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza propone all’organo di indirizzo politico lo schema di PTPC che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio.

L’attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti esterni all’amministrazione.

Il PNA 2016 precisa che “*gli organi di indirizzo nelle amministrazioni e negli enti dispongono di competenze rilevanti nel processo di individuazione delle misure di prevenzione della corruzione*” quali la nomina del responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza e l’approvazione del piano.

Per gli enti locali, **la norma precisa che “il piano è approvato dalla giunta” (articolo 41 comma 1 lettera g) del decreto legislativo 97/2016).**

Il comma 8 dell’articolo 1 della legge 190/2012 (rinnovato dal *Foia*) 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 PTPC*”.

Il decreto legislativo 97/2016 ha attribuito al PTPC “*un valore programmatico ancora più incisivo*”. Il PTPC, 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. Decisione che è “*elemento essenziale e indefettibile del piano stesso e dei documenti di programmazione strategico gestionale*”.

Pertanto, L’ANAC, approvando la deliberazione n. 831/2016, raccomanda proprio agli organi di indirizzo di prestare “*particolare attenzione alla individuazione di detti obiettivi*

nella logica di una effettiva e consapevole partecipazione alla costruzione del sistema di prevenzione”.

Tra gli obiettivi strategici, degno di menzione è certamente *“la promozione di maggiori livelli di trasparenza”* da tradursi nella definizione di *“obiettivi organizzativi e individuali”* (articolo 10 comma 3 del decreto legislativo 33/2013).

Come già precisato, la legge anticorruzione, modificata dal decreto legislativo 97/2016, dispone che l’organo di indirizzo definisca *“gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del piano triennale per la prevenzione della corruzione”.*

Pertanto, secondo l’ANAC (PNA 2016 pag. 44), gli obiettivi del PTPC devono essere necessariamente coordinati con quelli fissati da altri documenti di programmazione dei comuni quali:

1. il piano della performance;
2. il documento unico di programmazione (DUP).

In particolare, riguardo al DUP, il PNA 2016 *“propone”* che tra gli obiettivi strategico operativi di tale strumento *“vengano inseriti quelli relativi alle misure di prevenzione della corruzione previsti nel PTPC 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”.*

7.1. Il processo di approvazione del PTPC

Come già precisato, il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza propone all’organo di indirizzo politico lo schema di PTPC che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio.

Negli enti locali, ***“il piano è approvato dalla giunta” (articolo 41 comma 1 lettera g) del decreto legislativo 97/2016).***

L’Autorità ha elaborato diversi *suggerimenti”* tendenti ad ampliare *“la più larga condivisione delle misure”* anticorruzione con gli organi di indirizzo politico (ANAC determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015), affinché vi sia piena consapevolezza e condivisione degli obiettivi della lotta alla corruzione e delle misure organizzative necessarie.

A tale scopo, l’ANAC ritiene possa essere utile prevedere una *“doppia approvazione”*: l’adozione di un primo schema di PTPC e, successivamente, l’approvazione del piano in forma definitiva, *suggerendo*, per gli enti territoriali, caratterizzati dalla presenza di due organi di indirizzo politico, uno generale (il Consiglio) ed uno esecutivo (la Giunta), l’approvazione, da parte dell’Assemblea, di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPC, mentre l’organo esecutivo resta competente all’adozione finale.

Ciascuna amministrazione può scegliere, in autonomia, di ottenere il risultato del coinvolgimento degli esponenti politici con modalità alternative a quella indicata dall’ANAC a titolo di suggerimento.

Questo Comune ritiene adeguato allo scopo sopra riportato procedere come segue:

- adozione del piano da parte della giunta; deposito del piano ed invito a tutti i consiglieri comunali a presentare emendamenti/suggerimenti, entro un termine ragionevole; esame degli emendamenti eventualmente pervenuti ed approvazione del documento definitivo da parte della giunta.

Il PNA 2016 raccomanda di *“curare la partecipazione degli stakeholder nella elaborazione e nell’attuazione delle misure di prevenzione della corruzione”*.

Ciò deve avvenire anche *“attraverso comunicati mirati, in una logica di sensibilizzazione dei cittadini alla cultura della legalità”*.

Il PNA 2013 (pag. 27 e seguenti) prevede che il PTPC rechi le informazioni seguenti:

1. data e documento di approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo;
2. individuazione degli attori interni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione;
3. individuazione degli attori esterni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione;
4. indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano.

Il nuovo comma 8 dell’articolo 1 della legge 190/2012, prevede che il PTPC debba essere trasmesso all’ANAC.

Al riguardo il PNA 2016 (pagina 15) precisa che, *“in attesa della predisposizione di un’apposita piattaforma informatica”*, in una logica di semplificazione non deve essere trasmesso alcun documento. L’adempimento è assolto con la sola pubblicazione del PTPC sul sito istituzionale, in *“Amministrazione trasparente”*, *“Altri contenuti”*, *“Corruzione”*.

I piani e le loro modifiche o aggiornamenti devono rimanere pubblicati sul sito unitamente a quelli degli anni precedenti.

7.2. I contenuti del PTPC

Secondo il PNA 2013 il Piano anticorruzione contiene:

- a) l’indicazione delle attività nell’ambito delle quali è più elevato (comma 5 lett. a) il rischio di corruzione, *“aree di rischio”*;
- b) la metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio;
- c) schede di programmazione delle misure di prevenzione utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi, in riferimento a ciascuna area di rischio, con indicazione degli obiettivi, della tempistica, dei responsabili, degli indicatori e delle modalità di verifica dell’attuazione, in relazione alle misure di carattere generale introdotte o rafforzate dalla legge 190/2012 e dai decreti attuativi, nonché alle misure ulteriori introdotte con il PNA.4.3.;

Sempre secondo gli indirizzi del PNA 2013 il Piano anticorruzione, in tema di formazione, reca:

- a) l'indicazione del collegamento tra formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione;
- b) l'individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione;
- c) l'individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione;
- d) l'indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione;
- e) l'indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione;
- f) la quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione.

Il PTPC reca informazioni in merito (PNA 2013 pag. 27 e seguenti):

- a) adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici;
- b) indicazione dei meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento;
- c) indicazione dell'ufficio competente a emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento.

Infine, sempre ai sensi del PNA 2013 (pag. 27 e seguenti), le amministrazioni possono evidenziare nel PTPC ulteriori informazioni in merito a:

- a) indicazione dei criteri di rotazione del personale;
- b) indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione;
- c) elaborazione della proposta di decreto per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti;
- d) elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento;
- e) definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto;
- f) elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici;
- g) adozione di misure per la tutela del *whistleblower*;
- h) predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti.
- i) realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti;
- j) realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti e indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici;
- k) indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere;

- l) indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale;
- m) indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTCP, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa.

7.3. La tutela del whistleblower

Con la L. 30.11.2017 n. 179 recante “Disposizioni a tutela degli autori di segnalazioni di condotte illecite nel settore pubblico e privato”, il legislatore ha apportato modifiche all’articolo 54-bis del D. Lgs. n. 165/2001

Per le amministrazioni pubbliche non si tratta di una vera e propria novità, dato che il predetto articolo 54-bis disciplinava il “whistleblowing” sin dal 2012, anno in cui la legge “anticorruzione” n. 190/2012 ha introdotto tale disposizione nell’ordinamento italiano.

La legge approvata a novembre 2017 si compone sostanzialmente di due articoli. Il primo dedicato alle pubbliche amministrazioni, sul quale ci soffermeremo, ed il secondo destinato alle imprese private.

L’articolo 54-bis del D. Lgs. n. 165/2001 stabiliva che, “fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell’articolo 2043 del codice civile”, il dipendente pubblico che avesse denunciato condotte illecite, delle quali fosse venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non poteva essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.

Eventuali misure discriminatorie, secondo l’articolo 54-bis “originale”, erano da segnalare al Dipartimento della funzione pubblica dall’interessato stesso o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell’amministrazione.

La nuova legge sul whistleblowing ha riscritto l’articolo 54-bis. Secondo la nuova disposizione il pubblico dipendente che, “nell’interesse dell’integrità della pubblica amministrazione”, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, oppure all’ANAC, o all’autorità giudiziaria ordinaria o contabile, “condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione”.

L’adozione di tali misure ritorsive, verrà comunicata all’ANAC dall’interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell’amministrazione. L’ANAC, in conseguenza della segnalazione, ne informerà il Dipartimento della funzione pubblica o gli altri organismi di garanzia o di disciplina, per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

In merito all’applicazione dell’articolo 54-bis “originale”, L’ANAC attraverso le “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti” (determina 28 aprile 2015 n. 6) aveva ribadito che la tutela poteva trovare applicazione soltanto se il dipendente segnalante avesse agito in perfetta “buona fede”.

Il testo licenziato dalla Camera in prima lettura, il 21 gennaio 2016, oltre ad accogliere il suggerimento dell’ANAC, richiedendo espressamente la buona fede del denunciante,

aveva il merito di tentare anche di definire quando la “buona fede” fosse presunta: nel caso di “una segnalazione circostanziata nella ragionevole convinzione, fondata su elementi di fatto, che la condotta illecita segnalata si sia verificata”.

Il testo approvato in via definitiva dal Senato della Repubblica, al contrario, non prevede alcun riferimento esplicito alla presupposta “buona fede” del denunciante. In ogni caso, valgono ancora oggi le considerazioni espresse dall’ANAC nella deliberazione n. 6/2015, circa la buona fede, considerato che anche la norma di riforma fa venir meno le tutele se la denuncia cela la calunnia o la diffamazione.

L’articolo 54-bis previsto dalla legge “anticorruzione” n. 190/2012, stabiliva che la tutela del denunciante venisse meno nei casi di calunnia o diffamazione. L’ANAC aveva precisato che la garanzia dovesse terminare quando la segnalazione contenesse informazioni false, rese colposamente o dolosamente.

La norma risultava assai lacunosa riguardo all’individuazione del momento esatto in cui cessava la tutela. L’ANAC, consapevole della lacuna normativa, proponeva che solo in presenza di una sentenza di primo grado di condanna del segnalante cessassero le condizioni di tutela.

La riforma dell’articolo 54-bis ha fatto proprio questo suggerimento dell’Autorità. Il nuovo comma 9 oggi stabilisce che le tutele non siano garantite “nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado”, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia, oppure venga accertata la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

La norma, pertanto:

in primo luogo, precisa che è sempre necessario il pronunciamento, anche non definitivo, di un Giudice per far cessare le tutele dell’articolo 54-bis;

quindi, chiarisce che la decisione del Giudice può riguardare sia condotte penalmente rilevanti, sia condotte che determinano la sola “responsabilità civile” del denunciante per dolo o colpa grave.

Come in precedenza, tutte le amministrazioni pubbliche elencate all’articolo 1 comma 2 del D. Lgs. n. 165/2001 sono tenute ad applicare l’articolo 54-bis.

I soggetti tutelati sono principalmente i “dipendenti pubblici” che, in ragione del rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite.

I dipendenti pubblici sono i lavoratori delle stesse amministrazioni elencate dal D. Lgs. n. 165/2001, sia con rapporto di lavoro di diritto privato, che di diritto pubblico compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti (articoli 2, comma 2, e 3 del D.Lgs. n. 165/2001).

La nuova disposizione, accogliendo una ulteriore sollecitazione contenuta nella determinazione n. 6/2015 dell’Autorità, ha sensibilmente ampliato la platea dei soggetti meritevoli di tutela. L’articolo 54-bis, infatti, si applica:

ai dipendenti pubblici;

ai dipendenti di ente pubblici economici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile;

ai lavoratori ed ai collaboratori delle “imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica”.

Come nel testo del 2012, la denuncia è sottratta all'accesso "documentale" della L. n. 241/1990, inoltre, seppur la legge non lo preveda espressamente, ma a maggior ragione, la denuncia è esclusa dall'accesso civico "generalizzato" di cui agli articoli 5 e 5-bis del D. Lgs. n. 33/2013.

L'identità del segnalante non può, e non deve, essere rivelata.

Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Mentre nel procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria.

Nel corso del procedimento disciplinare, attivato dall'amministrazione contro il denunciato, l'identità del segnalante non potrà essere rivelata, se la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa.

Al contrario, 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 riforma ha introdotto sanzioni pecuniarie per la violazione del whistleblowing.

Il comma 6 del nuovo articolo 54-bis prevede che qualora l'ANAC accerti "misure discriminatorie" assunte contro il denunciante da parte dell'amministrazione pubblica, fermi restando eventuali altri profili di responsabilità, l'ANAC stessa comminerà a colui che ha adottato tali misure una sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di 5.000 ad un massimo di 30.000 euro.

Tra l'altro, invertendo l'onere della prova, il comma 7 pone a carico dell'amministrazione dimostrare che le "misure discriminatorie o ritorsive", adottate nei confronti del segnalante, siano motivate da "ragioni estranee" alla segnalazione stessa. Ma se trattasi effettivamente di misure "discriminatorie" o di misure "ritorsive" contro un lavoratore, in quanto tali non potranno in alcun modo essere giustificate, anche se scollegate alla denuncia di malaffare.

Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati sono nulli e il segnalante che sia stato licenziato a motivo della segnalazione sarà reintegrato nel posto di lavoro.

Qualora, invece, "venga accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni", oppure sia verificata l'adozione di procedure non conformi alle "linee guida", sempre l'ANAC applicherà al "responsabile" una sanzione pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro.

Infine, nel caso sia accertato il mancato svolgimento da parte del "responsabile" di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, l'Autorità gli comminerà la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro.

Ma chi è il "responsabile", passibile di sanzioni, di cui parla la norma?

La prima versione dell'articolo 54-bis stabiliva che la denuncia fosse inoltrata all'Autorità giudiziaria, o alla Corte dei conti, o all'ANAC, oppure il dipendente avrebbe potuto riferire "al proprio superiore gerarchico".

L'ANAC, nella determinazione n. 6/2015, aveva sostenuto che nell'interpretare la norma si dovesse tener conto come il sistema di prevenzione della corruzione facesse perno sulla figura del responsabile della prevenzione della corruzione "cui è affidato il delicato e

importante compito di proporre strumenti e misure per contrastare fenomeni corruttivi”. Conseguentemente, l’Autorità aveva ritenuto “altamente auspicabile” che le amministrazioni prevedessero che le segnalazioni fossero inviate direttamente al “responsabile della prevenzione della corruzione”.

La legge di riforma dell’articolo 54-bis ha accolto l’auspicio dell’ANAC, stabilendo che la segnalazione dell’illecito possa essere inoltrata:

in primo luogo, al responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza; quindi, in alternativa all’ANAC, all’Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti.

Pertanto, il potenziale destinatario delle sanzioni dell’ANAC è proprio il responsabile anticorruzione, che negli enti locali in genere corrisponde al segretario.

La novella normativa attribuisce un ruolo centrale ed essenziale al responsabile anticorruzione riguardo alla protezione del dipendente whistleblower, esponendo il responsabile stesso al rischio delle sanzioni comminate dall’Autorità qualora ometta di applicare in modo puntuale le garanzie previste dall’articolo 54-bis e dalle linee guida dell’ANAC stessa che, necessariamente, dovranno essere oggetto di un profondo aggiornamento.

Il comma 5 del nuovo articolo 54-bis infatti prevede che l’ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, approvi apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni.

Tali linee guida “**prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione**”.

8. Trasparenza

Il 14 marzo 2013, in esecuzione alla delega contenuta nella Legge n. 190/2012 (articolo 1 commi 35 e 36), il Governo ha approvato il D. Lgs. n. 33/2013 di “*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”.

Il “*Freedom of Information Act*” del 2016 (D. Lgs. n. 97/2016) ha modificato in parte la legge “*anticorruzione*” e, soprattutto, la quasi totalità degli articoli e degli istituti del “*decreto trasparenza*”.

Persino il titolo di questa norma è stato modificato in “*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”.

Nella versione originale il decreto 33/2013 si poneva quale oggetto e fine la “*trasparenza della PA*” (l’azione era dell’amministrazione), mentre il Foia ha spostato il baricentro della normativa a favore del “*cittadino*” e del suo diritto di accesso civico (l’azione è del cittadino).

E’ la *libertà di accesso civico* dei cittadini l’oggetto del decreto ed il suo fine principale, libertà che viene assicurata, seppur nel rispetto “*dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti*”, attraverso:

1. **l’istituto dell’accesso civico**, estremamente potenziato rispetto alla prima versione del decreto legislativo 33/2013;

2. la pubblicazione di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.

In ogni caso, la trasparenza dell'azione amministrativa rimane la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012.

L'articolo 1 del D.Lgs. n. 33/2013, rinnovato dal D. Lgs. n. 97/2016 (*Foia*) prevede:

“La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.”

Secondo l'ANAC *“la trasparenza è una misura di estremo rilievo e fondamentale per la prevenzione della corruzione”*.

Nel PNA 2016, l'Autorità ricorda che la definizione delle misure organizzative per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza sia parte irrinunciabile del PTPC.

In conseguenza della **cancellazione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità**, ad opera del decreto legislativo 97/2016, **l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza sarà parte integrante del PTPC in una “apposita sezione”**.

Questa dovrà contenere le soluzioni organizzative per assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati ed informazioni, nonché la designazione di responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati.

L'Autorità, inoltre, raccomanda alle amministrazioni di *“rafforzare tale misura nei propri PTPC anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti”* (PNA 2016 pagina 24).

Il decreto 97/2016 persegue tra l'altro *“l'importante obiettivo di razionalizzare gli obblighi di pubblicazione vigenti mediante la concentrazione e la riduzione degli oneri gravanti sulle amministrazioni”*.

Sono misure di razionalizzazione quelle introdotte all'articolo 3 del decreto 33/2016:

1. la prima consente di pubblicare informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione, in sostituzione della pubblicazione integrale (l'ANAC ha il compito di individuare i dati oggetto di pubblicazione riassuntiva);
2. la seconda consente all'Autorità, proprio attraverso il PNA, di modulare gli obblighi di pubblicazione in ragione della natura dei soggetti, della dimensione organizzativa e delle attività svolte *“prevedendo, in particolare, modalità semplificate per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti”*, nonché per ordini e collegi professionali.

8.1. Il nuovo accesso civico

L'istituto dell'accesso civico è stato introdotto dall'articolo 5 del *“decreto trasparenza”* (D.Lgs. 33/2013) che, nella sua prima versione, prevedeva che, all'obbligo della pubblica amministrazione di pubblicare in *“amministrazione trasparenza”* i documenti, le informazioni e i dati elencati dal decreto stesso, corrispondesse *“il diritto di chiunque di richiedere i medesimi”*, nel caso in cui ne fosse stata omessa la pubblicazione.

Questo tipo di accesso civico, che l'ANAC definisce “*semplice*”, oggi dopo l'approvazione del decreto legislativo 97/2016 (Foia), è normato dal comma 1 dell'articolo 5 del decreto legislativo 33/2013.

Il comma 2, del medesimo articolo 5, disciplina una forma diversa di accesso civico che l'ANAC ha definito “*generalizzato*”.

Il comma 2 stabilisce che “*chiunque ha diritto di accedere ai dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione*” seppur “*nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti*”.

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.

Come già precisato, il nuovo accesso “*generalizzato*” non ha sostituito l'accesso civico “*semplice*” disciplinato dal decreto trasparenza prima delle modifiche apportate dal “*Foia*”.

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'articolo 5 bis, commi 1 e 2, e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (articolo 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.

E' quella di porre “*i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà partecipative o oppositive e difensive – che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari*”. Infatti, dal punto di vista soggettivo, il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un “*interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*”.

Inoltre, se la legge 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 possono *“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:

“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 dovrebbe prevedere: una parte dedicata alla disciplina dell'accesso documentale di cui alla legge 241/1990; una seconda parte dedicata alla disciplina dell'accesso civico *“semplice”* connesso agli obblighi di pubblicazione; una terza parte sull'accesso generalizzato.

Riguardo a quest'ultima sezione, l'ANAC consiglia di *“disciplinare gli aspetti procedurali 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).

Il Comune di Fossacesia si è dotato del regolamento per la disciplina delle diverse forme di accesso con deliberazione del Consiglio comunale n. 5 del 01/02/2018.

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 ha intenzione di svolgere un monitoraggio sulle decisioni delle amministrazioni in merito alle domande di accesso generalizzato.

Quindi, a tal fine raccomanda la realizzazione di una raccolta organizzata delle richieste di accesso, “*cd. registro degli accessi*”, che le amministrazioni “è auspicabile pubblicarlo sui propri siti”.

Il registro dovrebbe contenere 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*”.

Il Comune di Fossacesia si è dotato del registro consigliato dall'ANAC con deliberazione della Giunta comunale n. 72 del 25/05/2018.

8.2. La trasparenza e le gare d'appalto

Il D. Lgs. 18 aprile 2016 n. 50 (pubblicato nella GURI 19 aprile 2016, n. 91, S.O.), come modificato dal D.Lgs. 19 aprile 2017 n. 56, ha notevolmente incrementato i livelli di trasparenza delle procedure d'appalto.

L'articolo 22, rubricato *Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico*, del decreto prevede che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicano, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse.

I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori.

Mentre l'articolo 29, recante “Principi in materia di trasparenza”, dispone:

“Tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli tra enti nell'ambito del settore pubblico di cui all'articolo 5, ove non considerati riservati ai sensi dell'articolo 112 ovvero secretati ai sensi dell'articolo 162, devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente, nella sezione “Amministrazione trasparente”, con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.”

Al fine di consentire l'eventuale proposizione del ricorso ai sensi dell'articolo 120 del codice del processo amministrativo, sono altresì pubblicati, nei successivi due giorni dalla data di adozione dei relativi atti, il provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni all'esito delle valutazioni dei requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico-professionali.

E' inoltre pubblicata la composizione della commissione giudicatrice e i curricula dei suoi componenti. Nella stessa sezione sono pubblicati anche i resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione”.

Invariato il comma 32 dell'articolo 1 della L. n. 190/2012, per il quale per ogni gara d'appalto le stazioni appaltanti sono tenute a pubblicare nei propri siti web:

- a) la struttura proponente;
- b) l'oggetto del bando;
- c) l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte;
- d) l'aggiudicatario;
- e) l'importo di aggiudicazione;
- f) i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura;
- g) l'importo delle somme liquidate.

Entro il 31 gennaio di ogni anno, tali informazioni, relativamente all'anno precedente, sono pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici.

Le amministrazioni trasmettono in formato digitale tali informazioni all'ANAC.

8.3. Il titolare del potere sostitutivo

Il costante rispetto dei termini di conclusione del procedimento amministrativo, in particolare quando avviato su “*istanza di parte*”, è indice di buona amministrazione ed una variabile da monitorare per l'attuazione delle politiche di contrasto alla corruzione.

Il sistema di monitoraggio del rispetto dei suddetti termini è prioritaria misura anticorruzione prevista dal PNA.

L'Allegato 1 del PNA del 2013 a pagina 15 riporta, tra le misure di carattere trasversale, il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali:

“attraverso il monitoraggio emergono eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi”.

Vigila sul rispetto dei termini procedurali il “*titolare del potere sostitutivo*”.

Come noto, “*l'organo di governo individua, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia*” (articolo 2 comma 9-bis della legge n. 241/1990, comma aggiunto dal DL n. 5/2012 convertito dalla legge n. 35/2012).

Decorso infruttuosamente il termine per la conclusione del procedimento, il privato cittadino, che, con domanda ha attivato il procedimento stesso, ha facoltà di rivolgersi al *titolare del potere sostitutivo* affinché, entro un termine pari alla metà di quello

originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario.

Il *titolare del potere sostitutivo* entro il 30 gennaio di ogni anno ha l'onere di comunicare all'organo di governo, i procedimenti, suddivisi per tipologia e strutture amministrative competenti, per i quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsto dalla legge o dai regolamenti.

Nel caso di omessa nomina del *titolare dal potere sostitutivo* tale potere si considera "attribuito al dirigente generale" o, in mancanza, al dirigente preposto all'ufficio o in mancanza al "funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione". Negli enti locali, in caso di mancata nomina, il *titolare dal potere sostitutivo* è il segretario comunale.

Nel Comune di Fossacesia, il titolare del potere sostitutivo è individuato, dall'art. 47 del vigente "Regolamento comunale sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi", nel Segretario comunale.

Parte II IL PIANO ANTICORRUZIONE

1. Analisi del contesto

L'Autorità nazionale anticorruzione ha decretato che la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne (ANAC determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015). Comprendere infatti le dinamiche territoriali di riferimento e le principali influenze e pressioni a cui una struttura è sottoposta, consente di indirizzare con maggiore efficacia e precisione la strategia di gestione del rischio.

Il PNA del 2013 conteneva un generico riferimento al contesto ai fini dell'analisi del rischio corruttivo, mentre attraverso questo tipo di analisi si favorisce la predisposizione di un PTPC contestualizzato e, quindi, potenzialmente più efficace.

1.1. Contesto esterno

Negli enti locali, ai fini dell'analisi del contesto *esterno*, i responsabili anticorruzione possono avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati.

Secondo i dati contenuti nella "Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato

dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata” trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Presidenza della Camera dei deputati il 15 gennaio 2018, disponibile alla pagina web:

<http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=038&>

per la provincia di appartenenza dell'ente, risulta quanto segue:

PROVINCIA DI CHIETI

La situazione della provincia non presenta particolari criticità. Tuttavia, la posizione geografica e la facilità di collegamenti stradali e ferroviari con la Puglia e la Campania agevolano l'influenza di consorterie criminali delle vicine regioni.

L'attività investigativa ha, nel passato, permesso di disarticolare un sodalizio criminale di matrice camorristica, attivo sul litorale della provincia di Chieti e facente capo a Lorenzo Cozzolino, elemento apicale di una fazione scissionista del clan “Vollaro” di Portici (NA), trasferitosi in Abruzzo unitamente alla sua famiglia.

Soggetti provenienti dalla vicina Puglia risultano dediti al traffico e allo spaccio di sostanze, soprattutto nella zona del vastese.

L'operatività di pregiudicati calabresi nel mercato degli stupefacenti è stata di recente documentata dall'attività di contrasto.

Gli scali portuali di Vasto ed Ortona (CH) costituiscono, inoltre, snodi alternativi alle rotte dei traffici di stupefacenti e della tratta di esseri umani, grazie anche all'intensità dei collegamenti con i Paesi posti sull'altra sponda dell'Adriatico, naturale sbocco dei Balcani occidentali.

E' stata, al riguardo, già comprovata l'esistenza di una sinergia criminale tra soggetti albanesi, bosniaci, kosovari e famiglie rom stanziati nelle province di Chieti e Pescara.

In particolare, i principali sodalizi criminali attivi sul territorio possono essere ricondotti alle famiglie rom “Insolia”, “De Biase”, “Pasqualone” nonché ai “Bevilacqua”, ai “Di Rocco”, ai “Ciarelli” ed agli “Spinelli”.

Con specifico riguardo alla criminalità etnica, si segnala come la provincia rappresenti una piazza di stoccaggio e spaccio di droga per albanesi e romeni.

Mentre gli albanesi risultano attivi anche nello sfruttamento della prostituzione, i romeni si segnalano per la consumazione di reati contro il patrimonio.

Usura, truffe e furti in abitazione sono perpetrati anche da nomadi stanziali nel territorio o risultano legati al “pendolarismo” criminale da parte di elementi provenienti dalle regioni limitrofe. Lo sfruttamento della prostituzione è appannaggio anche di cittadini cinesi.

Per quanto riguarda i reati predatori, nel 2016, risultano in diminuzione, rispetto all'anno precedente, le rapine in banca, i furti in abitazione e gli incendi.

Si registra, invece, un aumento per le rapine in uffici postali e i furti con strappo.

PRINCIPALI OPERAZIONI DI POLIZIA

4 febbraio 2016 – Chieti, Pescara, Foggia, Teramo, Pesaro e Urbino – L'Arma dei Carabinieri ha eseguito una ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di 15 soggetti, ritenuti responsabili, a vario titolo, di associazione per delinquere finalizzata alla commissione di furti di rame, ricettazione e riciclaggio. L'indagine nel suo sviluppo ha, altresì, consentito di trarre in arresto ulteriori 18 persone per furti di rame e ricettazione di veicoli rubati, nonché di recuperare 30 tonnellate del citato metallo. Nel medesimo contesto, è stato eseguito un decreto di sequestro penale di 3 capannoni e di oltre 30 tra mezzi pesanti, per un valore complessivo di 1 milione di euro.

La Prefettura di Chieti, in riscontro alla richiesta di Enti di comuni limitrofi in sede di aggiornamento del piano anticorruzione, con nota prot. n. 22235 del 17.05.2016, in

ottemperanza alle indicazioni espresse dall'ANAC con determinazione n. 12 del 28.10.2015 e sulla base delle risultanze agli atti della stessa, ha riferito quanto segue.

“Nella provincia di Chieti la situazione relativa all'ordine ed alla sicurezza pubblica non desta, nel complesso, particolare allarme, grazie soprattutto ai numerosissimi servizi e controlli assicurati dalle Forze dell'ordine, sovente intensificati anche con l'impiego del Reparto prevenzione crimine di Pescara.

L'attività di coordinamento svolta dal Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica ha consentito in questi anni l'attivazione di tutte quelle misure dirette a contrastare il fenomeno della microcriminalità e prevenire i maggiori reati.

Le riunioni del C.P.O.S.P. hanno previsto in numerose occasioni la partecipazione dei Sindaci dei territori le cui problematiche richiedevano una risposta immediata, efficace e soddisfacente alle istanze di sicurezza delle comunità, preoccupate da un costante ed oggettivo aumento dei reati contro il patrimonio, in particolare dei furti in appartamento. In tali incontri è stata ampiamente evidenziata ai rappresentanti degli amministratori locali l'urgente necessità di concorrere attivamente al sistema della sicurezza dotandosi di impianti di video sorveglianza destinati a monitorare attivamente il territorio.

Nella provincia di Chieti, pur se non accertati allo stato attuale evidenti fenomeni che possano essere indicativi del radicamento di consorterie criminali di stampo mafioso, vengono predisposte mirate azioni preventive di controllo e contrasto, sia nei confronti di elementi legati a organizzazioni mafiose, con il continuo monitoraggio di soggetti pregiudicati, sia attraverso una puntuale analisi degli eventi delittuosi più gravi che si registrano in provincia, al fine di prevenire possibili propagazioni in considerazione della esistenza di condizioni che potrebbero agevolare infiltrazioni delle organizzazioni malavitose provenienti dalle vicine regioni della Puglia e della Campania, quali la particolare prossimità geografica a tali aree dove l'incidenza della criminalità organizzata è maggiormente rilevante nonché la notevole facilità di collegamenti stradali con dette zone. Per quel che riguarda le fattispecie delittuose, si registra, dalle rilevazioni statistiche una flessione del numero complessivo dei reati nell'intera provincia tra il 2013 e il 2014, ma un aumento di furti che, tra i reati contro il patrimonio, è quello che genera allarme sociale tra i cittadini di questo territorio, non adusi in passato a convivere con la benché minima forma di devianza criminale: pertanto ogni manifestazione di criminalità predatoria (con particolare riferimento ai furti in appartamento) scuote notevolmente la sensibilità della popolazione, specie nei piccoli comuni. Nel primo quadrimestre del 2015, tale crimine, segna un ulteriore accrescimento con un + 11,32% rispetto all'analogo periodo del 2014.

Per quanto attiene alle fattispecie delittuose che, nel ambito della pianificazione anticorruzione, potrebbero evidenziare spunti di valutazione più significativi (cioè i reati contro la P.A.), si fa presente che dalle rilevazioni statistiche in possesso di questo ufficio non emergono allo stato elementi informativi degni di particolare attenzione.

Si comunicano in proposito alcuni dati statistici in merito ai reati, di seguito indicati, commessi nel biennio 2014/2015:

Anno 2014

Minacce 2

Ingiurie 3

Truffe e frodi informatiche 2

Anno 2015

Minacce 7

Ingiurie 5

Truffe e frodi informatiche 5”

Come si evince dai citati documenti, i reati che interessano il territorio della provincia di Chieti riguardano essenzialmente il traffico di stupefacenti e di armi, lo spaccio di droga, lo sfruttamento della prostituzione e i reati contro il patrimonio. Di conseguenza, l'analisi del contesto esterno non ha evidenziato la presenza di fenomeni di tipo corruttivo nel territorio di riferimento che possano determinare influenze e pressioni sulla struttura comunale. Pertanto l'assenza di tali elementi rileva ai fini della strategia di gestione del rischio di corruzione.

1.2. Contesto interno

Per l'analisi del contesto interno si ha riguardo agli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione operativa che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruzione. Tale analisi è utile ad evidenziare, da un lato, il sistema delle responsabilità e, dall'altro, il livello di complessità dell'amministrazione.

La macrostruttura del Comune di Fossacesia è articolata in Settori, eventualmente unità operative di base, uffici. Il Settore è l'unità operativa di massimo livello dell'Ente, rappresentando un ambito organizzativo omogeneo sotto il profilo delle funzioni da svolgere. I Settori sono sei, tutti diretti da Funzionari inquadrati nella categoria D, incaricati di Posizione organizzativa, e precisamente:

- 1) Settore I Servizi istituzionali e alla persona;
- 2) Settore II Finanze e contabilità;
- 3) Settore III Urbanistica ed edilizia;
- 4) Settore IV Lavori pubblici e manutenzioni;
- 5) Settore V EAS Ufficio di piano;
- 6) Settore VI Servizi demografici.

Detta articolazione è improntata a criteri di massima flessibilità, tesi a garantirne il tempestivo e razionale adeguamento della struttura organizzativa al mutare delle funzioni, dei programmi e degli obiettivi.

I Settori costituiscono le unità operative di massimo livello dell'ente e rappresentano un ambito organizzativo omogeneo sotto il profilo delle funzioni da svolgere. Operano con ampia autonomia gestionale, nel rispetto degli indirizzi di carattere politico-amministrativo emanati dagli organi di governo.

Si esplicita, di seguito, il funzionigramma dell'Ente, con riguardo all'articolazione organizzativa sopra riportata:

<p>SETTORE I</p> <p>SERVIZI ISTITUZIONALI E ALLA PERSONA</p>	<p>Segreteria generale e contratti (Tenuta repertorio dei contratti ed esecuzione relative formalità (calcolo diritti, registrazione, trascrizione, voltura); (Tenuta registri generali determinazioni, originali deliberazioni, decreti sindacali, ordinanze sindacali e dirigenziali Tenuta Albo WEB Ordini del giorno del consiglio comunale e supporto al Consiglio comunale e alle commissioni consiliari;</p> <p>Personale (stato giuridico);</p> <p>Gestione LSU e gestione LPU</p> <p>Tirocini;</p> <p>Ufficio Legale;</p> <p>Ufficio sviluppo e finanziamenti;</p> <p>Ufficio unico contratti;</p>
--	---

	<p>Adempimenti generali in materia di tutela dei dati personali; Trasporti pubblici; Partecipazione e associazionismo; Polizia amministrativa; Igiene e Sanità Pubblica; Cultura e beni culturali (gestione teatro comunale, biblioteca comunale Parco dei Priori); Pubblica Istruzione (rapporti con l'Istituto Comprensivo, mensa e trasporto, diritto allo studio); Turismo; Sport e tempo libero; Randagismo; Servizio protezione e prevenzione di competenza del settore; Gestione degli immobili di proprietà comunale.</p>
<p>SETTORE II FINANZE E CONTABILITA'</p>	<p>Ragioneria (bilancio di previsione annuale e pluriennale, rendiconto della gestione, contabilità finanziaria); Tenuta dell'inventario e del conto del patrimonio; Adempimenti fiscali (IVA, Cud, mod 770); Programmazione e controllo di gestione (attività di supporto); Gestione mutui; Personale (trattamento economico); Tenuta anagrafe delle partecipate; Provveditorato; Economato; Entrate (ICI, TARSU, COSAP, Affissioni e Pubblicità, Riscossione canoni e affitti, anche di edilizia residenziale pubblica); Servizio protezione e prevenzione di competenza del settore.</p>
<p>SETTORE III URBANISTICA ED EDILIZIA</p>	<p>Urbanistica (comprendente anche la toponomastica stradale e la numerazione civica, la progettazione urbanistica e le relative valutazioni tecniche, la gestione dei piani attuativi di iniziativa pubblica e le relative procedure espropriative, la gestione del S.I.T., le valutazioni e/o autorizzazioni paesaggistico-ambientali e V.C.A. per le aree SIC, le autorizzazioni per gli allacci ai pubblici servizi e per le immissioni in atmosfera); Gestione rapporti con lo Sportello unico per l'edilizia; Gestione abusi edilizi; Gestione cave; Gestione procedimenti relativi alla istituzione e perimetrazione delle aree protette attribuite alla gestione comunale; Gestione procedimenti relativi allo Sportello unico delle attività produttive; Gestione del demanio marittimo (compresa la tutela delle acque di balneazione); Concessione delle autorizzazioni per l'utilizzazione delle acque reflue dei frantoi; Autorizzazioni e pareri per concessioni sul demanio comunale; Servizio protezione e prevenzione di competenza del settore. Servizi informatici e gestione sito internet istituzionale;</p>

<p>Ufficio di Polizia Municipale</p>	<p>Commercio in sede fissa e su aree pubbliche; Manifestazioni fieristiche e Mercati; Circhi e spettacoli viaggianti; Pubblici esercizi; Agenzie di viaggio</p> <hr/> <p>Funzioni amministrative dell'ufficio di Polizia Locale Vigilanza (edilizia, commerciale, stradale, ambientale, urbana e rurale, sanitaria, veterinaria); Accertamenti anagrafici; Ordinanze in materia di circolazione stradale; Autorizzazioni di cui al Codice della Strada; Polizia stradale; Polizia giudiziaria; Funzioni ausiliarie di Pubblica sicurezza; Gestione denunce cessione fabbricati; Servizio protezione e prevenzione di competenza Notifiche</p>
<p>SETTORE IV LAVORI PUBBLICI E MANUTENZIONI</p>	<p>Lavori Pubblici (compresa la programmazione delle opere, l'appalto e concessione dei lavori e la fornitura del supporto tecnico e logistico ad eventi e manifestazioni di interesse comunale); Ufficio Unico Espropriazioni; Edilizia Residenziale Pubblica; Ecologia e ambiente (comprendente anche i servizi di igiene urbana, la gestione delle ex discariche comunali e dei siti da bonificare, la gestione delle aree protette e le politiche energetiche e di sviluppo sostenibile); Cimitero Gestione del patrimonio e demanio comunale (comprendente la manutenzione, la valorizzazione e la dismissione dei beni e la gestione delle bacheche com.li); Gestione Parchi e verde pubblico; Servizi produttivi: gas, energia elettrica, telecomunicazioni ed idrico integrato (comprendente la gestione dei rapporti con i gestori dei servizi); Viabilità e gestione segnaletica stradale (comprendente la manutenzione delle strade comunali e la installazione e gestione della segnaletica); Ufficio protezione civile; Manutenzione autoparco; Gestione graduatorie e assegnazione alloggi di E.R.P.; Organizzazione e gestione Gruppo comunale di Protezione Civile; Servizio protezione e prevenzione di competenza del settore.</p>
<p>SETTORE V EAS – UFFICIO DI PIANO</p>	<p>Attività dell'EAS (Gestione Piano di zona e altri servizi sociali); Informa giovani; Servizio protezione e prevenzione di competenza del settore. Gestione progetti del servizio civile volontario Progetto SPRAR</p>

SETTORE VI SERVIZI DEMOGRAFICI	Ufficio protocollo informatico, della gestione informatica del flussi documentali e degli archivi e servizio di atti di deposito ; Rilascio Tessere di Libera Circolazione; Servizio Anagrafe - Carta d'identità elettronica- Aire; Servizio Stato civile; Servizio Elettorale; Servizio Leva; Servizio Statistico e Censimenti; Stradario (toponomastica e numerazione civica) URP (Sportello per il cittadino); Prelevamento campioni vini, gestione e timbratura registri e delle bollette di accompagnamento dei prodotti vinosi; Servizio protezione e prevenzione di competenza del settore
---	---

L'Ufficio di Polizia Locale è funzionalmente autonomo, come struttura di livello apicale alle dirette dipendenze del Sindaco, come previsto dalla normativa nazionale e regionale, con assegnazione ad altri settori dell'Ente della responsabilità amministrativa.

Con riferimento ai profili di cui sopra, oggi, sono in servizio:

n. 5 responsabili titolari di posizione organizzativa;

n.11 dipendenti.

1.3. Mappatura dei processi

La mappatura dei processi è un modo razionale di individuare e rappresentare tutte le principali attività dell'ente. La mappatura ha carattere strumentale a fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi.

Nella corruzione è coinvolto un fattore umano, che rappresenta la fonte di rischio, spesso la fonte di rischio può essere esterna agli uffici, nel senso che i soggetti che si accordano e commettono il reato corruttivo possono essere anche estranei all'amministrazione e possono agire in una sfera che sfugge alla strategia di prevenzione che può essere definita nel PTPC (che prevede misure di prevenzione solo per l'attività degli uffici).

Tuttavia la corruzione si può realizzare soltanto all'interno dei processi pubblici; i processi sono l'ambiente, l'elemento del contesto interno in cui la corruzione ha luogo. La mappatura dei processi è un ponte che collega contesto interno e valutazione del rischio.

L'ANAC, con la determinazione n. 12 del 2015, ha previsto che il Piano triennale di prevenzione della corruzione dia atto dell'effettivo svolgimento della mappatura dei processi (pagina 18).

Secondo l'Autorità, *“in condizioni di particolare difficoltà organizzativa, adeguatamente motivata la mappatura dei processi può essere realizzata al massimo entro il 2017”*.

L'ANAC in ogni caso richiede una mappatura di tutti i macro processi svolti e delle relative aree di rischio, *“generalisti”* o *“specifiche”*, cui sono riconducibili.

Questo ente, nel rispetto della Legge 241/1990 e dell'art. 35 del D.Lgs n. 33/2013, prosegue nella rilevazione di tutti procedimenti amministrativi d'ufficio e ad istanza di parte ed alla loro pubblicazione sul sito istituzionale, corredata di tutte le informazioni richieste dal medesimo articolo 35 (termine di conclusione, struttura organizzativa competente, ecc.).

L'ANAC ritiene che i concetti di procedimento amministrativo e di processo non sono tra loro incompatibili infatti la rilevazione dei procedimenti amministrativi è sicuramente un buon punto di partenza per l'identificazione dei processi organizzativi.

Questo ente nei precedenti piani di prevenzione della corruzione approvati per i trienni 2014-2016, 2015-2017, 2016-2018 e 2017-2019 ha già mappato i processi riferibili alle aree di rischio considerate obbligatorie dal PNA, oggi denominate "aree generali" e altri inclusi in "aree di rischio specifiche" dei soli comuni.

Nel corso del 2017 non si sono verificati episodi o ci sono state segnalazioni tali da rendere indispensabile una modifica della mappatura già elaborata in occasione del precedente Piano 2017/2019, che si conferma, con l'impegno, quale obiettivo in sede di piano della performance, a definire la mappatura di ulteriori processi.

2. Processo di adozione del PTPC

2.1. Data e documento di approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo

L'esecutivo ha approvato il primo PTPC con deliberazione numero 18 del 30.01.2014 e i suoi aggiornamenti con deliberazioni n. 18 del 03.02.2015, n. 30 del 15.03.2016 e n. 42 del 23/03/2017.

Sin dal primo anno di vigenza dell'obbligo di approvazione del Piano triennale anticorruzione (2014), la Giunta comunale ha adempiuto, approvando annualmente i suoi aggiornamenti.

L'ANAC ha ribadito, nel comunicato del Presidente del 16/03/2018, l'obbligatorietà dell'adozione, ciascun anno, di un nuovo completo Piano triennale, valido per il successivo triennio, avendo rilevato, in sede di vigilanza su molti piani, che gli aggiornamenti, contenenti rinvii, soppressioni, integrazioni di paragrafi rendono difficile il coordinamento tra le varie disposizioni e la comprensione del testo.

Si precisa che, nel rispetto di quanto normativamente stabilito e ribadito dall'ANAC, come sopra riportato, nelle more dell'approvazione di ogni aggiornamento annuale, resta salvo e vigente l'ultimo Piano definitivamente approvato.

Il presente Piano è stato adottato dalla Giunta comunale con deliberazione n. 100 del 5 luglio 2018, depositato, con invito a tutti i consiglieri, a presentare emendamenti/suggerimenti, entro il termine di dieci giorni. E' stato poi approvato dalla Giunta in via definitiva, previo esame degli emendamenti pervenuti.

2.2. Attori interni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano, nonché canali e strumenti di partecipazione

Oltre al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, Dott.ssa Mariella Colaiezzi, hanno collaborato alla stesura del Piano i Responsabili dei Settori.

2.3. Individuazione degli attori esterni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione

Sono stati coinvolti nella stesura del Piano i cittadini, le organizzazioni sindacali, le associazioni dei consumatori e degli utenti, le altre associazioni o forme di organizzazioni rappresentative di particolari interessi, gli ordini professionali e imprenditoriali, i portatori di interessi diffusi e, in generale, tutti i soggetti che operano per conto del Comune e/o che fruiscono delle attività e dei servizi prestati dal Comune di Fossacesia, mediante la pubblicazione, in data 15/11/2017, di apposito avviso, con invito a presentare proposte e osservazioni in merito all'aggiornamento dello stesso.

Nel previsto termine del 18 dicembre 2017, non sono pervenute proposte e osservazioni di alcun tipo.

2.4. Indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano

Il Piano sarà pubblicato sul sito istituzionale, link dalla homepage “*Amministrazione trasparente*” nella sezione “*Altri contenuti - Corruzione*”, e nella sezione “*Disposizioni generali*”, sottosezione “*Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza*”, a tempo indeterminato.

3. Gestione del rischio

3.1. Indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, "aree di rischio"

Per ogni ripartizione organizzativa dell'Ente, sono ritenute “*aree di rischio*”, quali attività a più elevato rischio di corruzione, le singole attività, i processi ed i procedimenti riconducibili alle macro **AREE** seguenti, di cui alla mappatura effettuata ai fini del presente Piano, con le risultanze avanti evidenziate:

AREA A:

Acquisizione e progressione del personale:

Concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione in carriera, affidamento di incarico professionale.

AREA B:

Contratti pubblici:

Procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture e di esecuzione del contratto.

AREA C:

Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario:

Autorizzazioni e concessioni: permesso di costruire – richiesta di integrazioni documentali, permesso di costruire – calcolo del contributo di costruzione, permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica- richiesta di integrazioni documentali, permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica-calcolo del contributo di costruzione, variazioni anagrafiche, autorizzazioni al personale, SCIA edilizia, pareri su SCIA attività produttive, concessione di posteggi mercatali, autorizzazioni attività spettacoli viaggianti e circensi su area pubblica, autorizzazioni all'occupazione di suolo pubblico, autorizzazioni ex articoli 68 e 69 del TULPS “spettacoli e intrattenimenti”.

AREA D:

Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario:

Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.

AREA E (Specificata per i comuni):

Verifica morosità entrate patrimoniali, irrogazione delle sanzioni per violazione del CDS, accertamenti e verifiche dei tributi locali, accertamenti con adesione dei tributi locali, pianificazione urbanistica: fase di redazione del piano; Pianificazione urbanistica: fase di pubblicazione del piano e raccolta delle osservazioni; Pianificazione urbanistica: fase di approvazione del piano; Pianificazione urbanistica: varianti specifiche al piano; Pianificazione attuativa:piani attuativi di iniziativa privata; Pianificazione attuativa: piani attuativi di iniziativa pubblica; Pianificazione attuativa:convenzione urbanistica – calcolo degli oneri; Pianificazione attuativa: convenzione urbanistica – individuazione delle opere di urbanizzazione; Pianificazione attuativa: convenzione urbanistica – cessione delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria; Pianificazione attuativa: convenzione urbanistica – monetizzazione delle aree a standard Pianificazione attuativa: approvazione del piano; Pianificazione attuativa: esecuzione delle opere di urbanizzazione

Si precisa che, già col precedente PTPCT relativo al triennio 2017 – 2019, sono stati identificati nelle Aree C ed E alcune fasi di processi e processi ulteriori (in aggiunta a quelli costituenti il contenuto minimale indicato dalla normativa) in relazione alla loro criticità. Essi sono stati ritenuti maggiormente esposti al “rischio” alla luce dell'Aggiornamento 2015 al PNA (determinazione numero 12 del 28 ottobre 2015) e del PNA 2016 (delibera ANAC n. 831 del 3 agosto 2016).

In riferimento al comunicato del Presidente dell'ANAC del 22 gennaio 2016 ad oggetto “Misure di prevenzione della corruzione nella gestione dei contratti finanziati con fondi PAC”, si evidenzia che questo Ente non è beneficiario dei fondi del Programma nazionale Servizi di cura all'Infanzia e agli Anziani, ‘autosufficienti’, che si colloca nell'ambito del Piano d'azione Coesione (Pac), essendo le risorse stanziare destinate alle 4 regioni ricomprese nell'obiettivo europeo “Convergenza”: Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

3.2. Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio

La valutazione del rischio è svolta per ciascuna attività, processo o fase di processo mappati. La valutazione prevede l'identificazione, l'analisi e la ponderazione del rischio.

A. L'identificazione del rischio

Consiste nel ricercare, individuare e descrivere i “rischi di corruzione” intesa nella più ampia accezione della legge n. 190/2012.

Richiede che, per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati i possibili rischi di corruzione che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi e avere conseguenze sull'amministrazione. E'una fase cruciale, perché un evento rischioso che non venga identificato in questa fase non viene considerato nelle fasi successive, con conseguente compromissione dell'attuazione di una strategia di prevenzione della corruzione efficace.

I rischi di corruzione sono fatti emergere considerando il contesto esterno ed interno all'amministrazione, prendendo in considerazione il più ampio numero possibile di fonti informative e sono identificati:

- attraverso la consultazione ed il confronto tra i soggetti coinvolti, tenendo presenti le specificità dell'ente, di ciascun processo e del livello organizzativo in cui il processo si colloca;
- valutando i passati procedimenti giudiziari e disciplinari che hanno interessato l'amministrazione;
- applicando i criteri descritti nell'Allegato 5 del PNA: discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo, economico e di immagine.

B. L'analisi del rischio

Il modello adottato per la pesatura del rischio è coerente con quello suggerito dal Piano Nazionale Anticorruzione. L'approccio prevede che un rischio sia analizzato secondo due dimensioni: la **probabilità di accadimento**, cioè la stima di quanto è probabile che il rischio si manifesti in quel processo e l'**impatto dell'accadimento**, cioè la stima dell'entità del danno - materiale o di immagine - connesso all'eventualità che il rischio si concretizzi.

L'**indice di rischio** si ottiene moltiplicando tra loro questa due variabili

L'Allegato 5 del PNA, suggerisce metodologia e criteri per stimare probabilità e impatto e, quindi, per valutare il livello di rischio.

L'ANAC ha sostenuto che gran parte delle amministrazioni ha applicato in modo “*troppo meccanico*” la metodologia presentata nell'allegato 5 del PNA.

Secondo l'ANAC “*con riferimento alla misurazione e valutazione del livello di esposizione al rischio, si evidenzia che le indicazioni contenute nel PNA, come ivi*

precisato, non sono strettamente vincolanti potendo l'amministrazione scegliere criteri diversi purché adeguati al fine” (ANAC determinazione n. 12/2015), indicando l'utilità di considerare, a tal uopo, anche l'individuazione e la comprensione delle cause degli eventi rischiosi, cioè le circostanze che favoriscono il verificarsi dell'evento.

Tali cause possono essere, per ogni rischio, molteplici e combinarsi tra loro.

Ad esempio, tenuto naturalmente conto che gli eventi si verificano in presenza di pressioni volte al condizionamento improprio della cura dell'interesse generale:

- a) mancanza di controlli;
- b) mancanza di trasparenza;
- c) eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- d) esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- e) scarsa responsabilizzazione interna;
- f) inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- g) inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- h) mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

B1. Stima del valore della probabilità che il rischio si concretizzi

Secondo l'Allegato 5 del PNA del 2013, gli indici (o pesi, o punteggi) per misurare il valore della "probabilità" che il rischio di corruzione si concretizzi sono i seguenti:

discrezionalità: più è elevata, maggiore è la probabilità di rischio (valori da 0 a 5);

rilevanza esterna: nessuna valore 2; se il risultato si rivolge a terzi valore 5;

complessità del processo: se il processo coinvolge più amministrazioni il valore aumenta (da 1 a 5);

valore economico: se il processo attribuisce vantaggi a soggetti terzi, la probabilità aumenta (valore da 1 a 5);

frazionabilità del processo: se il risultato finale può essere raggiunto anche attraverso una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, la probabilità sale (valori da 1 a 5);

controlli: (valori da 1 a 5) la stima della probabilità tiene conto del sistema dei controlli vigente. Per controllo si intende qualunque strumento utilizzato che sia utile per ridurre la probabilità del rischio.

Quindi, sia il controllo preventivo che successivo di legittimità e il controllo di gestione, sia altri meccanismi di controllo utilizzati.

Per ogni attività/processo esposto al rischio, è stato attribuito un valore/punteggio per ciascuno dei sei criteri elencati.

La media finale rappresenta la “*stima della probabilità*”.

B2. Stima del valore dell'impatto

L'impatto si misura in termini di impatto economico, organizzativo, reputazionale e sull'immagine.

L'Allegato 5 del PNA, propone indici (punteggi o pesi) da utilizzare per stimare "l'impatto", quindi le conseguenze, di potenziali episodi di malaffare.

Impatto organizzativo: tanto maggiore è la percentuale di personale impiegato nel processo/attività esaminati, rispetto al personale complessivo dell'unità organizzativa, tanto maggiore sarà "l'impatto" (fino al 20% del personale=1; 100% del personale=5).

Impatto economico: se negli ultimi cinque anni sono intervenute sentenze di condanna della Corte dei Conti o sentenze di risarcimento per danni alla PA a carico di dipendenti, punti 5. In caso contrario, punti 1.

Impatto reputazionale: se negli ultimi cinque anni sono stati pubblicati su giornali (o sui media in genere) articoli aventi ad oggetto episodi di malaffare che hanno interessato la PA, fino ad un massimo di 5 punti per le pubblicazioni nazionali. Altrimenti punti 0.

Impatto sull'immagine: dipende dalla posizione gerarchica ricoperta dal soggetto esposto al rischio. Tanto più è elevata, tanto maggiore è l'indice (da 1 a 5 punti).

Attribuiti i punteggi per ognuna delle quattro voci di cui sopra, la media finale misura la "stima dell'impatto".

L'analisi del rischio si conclude moltiplicando tra loro valore della probabilità e valore dell'impatto per ottenere il valore complessivo, che esprime il livello di rischio del processo.

C. La ponderazione del rischio

La combinazione tra la probabilità e l'impatto permette di individuare il livello di esposizione al rischio per ciascun processo e di procedere alla "ponderazione", che è, praticamente, la formulazione di una sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico "livello di rischio".

I singoli rischi ed i relativi processi sono inseriti in una "classifica del livello di rischio".

Le fasi di processo o i processi per i quali siano emersi i più elevati livelli di rischio identificano le aree di rischio, che rappresentano le attività più sensibili ai fini della prevenzione.

D. Il trattamento

Il processo di "gestione del rischio" si conclude con il "trattamento".

Il trattamento consiste nel procedimento "per modificare il rischio". In concreto, individuare delle misure per neutralizzare o almeno ridurre il rischio di corruzione.

Il responsabile della prevenzione della corruzione deve stabilire le "priorità di trattamento" in base al livello di rischio, all'obbligatorietà della misura ed all'impatto organizzativo e finanziario della misura stessa.

Il PTPC può/deve contenere e prevedere l'implementazione anche di misure di carattere trasversale, come:

- a) *la trasparenza*, che, come già precisato, costituisce oggetto del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità quale "sezione" del PTPC; gli adempimenti per la trasparenza possono essere misure obbligatorie o ulteriori; le misure ulteriori di trasparenza sono indicate nel PTI, come definito dalla delibera CIVIT 50/2013;
- b) *l'informatizzazione dei processi* che consente, per tutte le attività dell'amministrazione, la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce quindi il rischio di "blocchi" non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;
- c) *l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo di dati, documenti e procedimenti* che consente l'apertura dell'amministrazione verso l'esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull'attività da parte dell'utenza;
- d) *il monitoraggio sul rispetto dei termini* procedurali per far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Le misure specifiche previste e disciplinate dal presente sono descritte nei paragrafi che seguono.

- formazione
- codice di comportamento
- altre iniziative.

4. Formazione in tema di anticorruzione

4.1. Formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione

La L. 190/2012 e il PNA attribuiscono alla formazione un ruolo cruciale ai fini della prevenzione di fenomeni corruttivi e di episodi di cattiva amministrazione.

Attraverso la formazione viene, infatti, veicolata a tutti i dipendenti della pubblica amministrazione la conoscenza e la condivisione degli strumenti di prevenzione.

L'articolo 7-bis del decreto legislativo n. 165/2001, che imponeva a tutte le PA, la pianificazione annuale della formazione è stato abrogato dal DPR 16 aprile 2013 numero 70.

L'articolo 8 del medesimo DPR n. 70/2013 prevede che le sole amministrazioni dello Stato siano tenute ad adottare, entro e non oltre il 30 giugno di ogni anno, un *Piano triennale di formazione del personale* in cui siano rappresentate le esigenze formative delle singole amministrazioni.

Tali piani sono trasmessi al Dipartimento della Funzione Pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze e al Comitato per il coordinamento delle scuole pubbliche di formazione.

Questo redige il Programma triennale delle attività di formazione dei dirigenti e funzionari pubblici, entro il 31 ottobre di ogni anno.

Gli enti territoriali possono aderire al suddetto programma, con oneri a proprio carico, comunicando al Comitato entro il 30 giugno le proprie esigenze formative.

Occorre ricordare che l'ente è assoggettato al limite di spesa per la formazione fissato dall'articolo 6 comma 13 del DL n. 78/2010, per il quale:

“A decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche [...], per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009.

Le predette amministrazioni svolgono prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione”.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 182/2011, ha precisato che i limiti fissati dall'articolo 6 del DL n. 78/2010 per gli enti locali, sono da gestirsi complessivamente e non singolarmente.

Inoltre, la Corte dei conti Emilia Romagna (deliberazione n. 276/2013), interpretando il vincolo dell'articolo 6 comma 13 del DL n. 78/2010, alla luce delle disposizioni in tema di contrasto alla corruzione, si è espressa per l'inefficacia del limite per le spese di formazione sostenute in attuazione della legge n. 190/2012.

Ove possibile, la formazione è 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.

4.2. Individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di individuare, di concerto con i responsabili di settore, i collaboratori cui somministrare formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

4.3. Individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di individuare, di concerto con i responsabili di settore, i soggetti incaricati della formazione.

4.4. Indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di definire i contenuti della formazione anche sulla base del programma che la Scuola della Pubblica Amministrazione proporrà alle Amministrazioni dello Stato.

4.5. Indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione

La formazione sarà somministrata a mezzo dei più comuni strumenti: seminari in aula, tavoli di lavoro, ecc.

A questi potranno essere aggiunti seminari di formazione *online*, in remoto.

4.6. Quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione

Non meno di due ore annue per ciascun dipendente come individuato al punto 4.2.

5. Codice di comportamento

5.1. Adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici

L'articolo 54 del decreto legislativo n. 165/2001, ha previsto che il Governo definisse un "*Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*".

Tale Codice di comportamento deve assicurare: la qualità dei servizi; la prevenzione dei fenomeni di corruzione; il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.

Il 16 aprile 2013 è stato emanato il DPR n. 62/2013 recante il suddetto Codice di comportamento.

Il comma 3 dell'articolo 54 del decreto legislativo n. 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*".

Con avviso pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente in data 04/12/2013, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione, ha avviato il procedimento per la definizione del Codice di comportamento dell'Ente, con procedura aperta alla partecipazione.

Chiunque fosse stato interessato alla definizione del Codice avrebbe potuto presentare osservazioni e suggerimenti entro il 20/12/2013.

Non sono pervenuti osservazioni e suggerimenti.

L'OIV, in data 05/12/2013, ha espresso il proprio parere favorevole in merito al Codice di comportamento che, in via definitiva, è stato approvato dalla Giunta comunale in data 09/01/2014 con deliberazione n. 1.

Il codice di comportamento prevede che i Responsabili dei Settori debbano predisporre o modificare gli schemi tipo di incarico, contratto, bando, inserendo la condizione dell'osservanza del Codici di comportamento per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i titolari di organi, per il personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione

dell'autorità politica, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'amministrazione, nonché prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dai codici.

Il Codice è stato pubblicato sul sito istituzionale dell'Amministrazione, in "Amministrazione Trasparente", sezione "Disposizioni Generali", sottosezione "Atti Generali".

Si provvederà a revisionare detto Codice per adeguarlo alle linee guida per la revisione dei codici che l'ANAC si è riservata di emanare (paragrafo 7, pag. 24 del PNA 2016).

5.2. Meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento.

Trova piena applicazione l'articolo 55-*bis* comma 4 del decreto legislativo n. 165/2001 e s.m.i. in materia di segnalazione all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari.

5.3. Ufficio competente ad emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento

Provvede l'ufficio competente a svolgere e concludere i procedimenti disciplinari a norma dell'articolo 55-*bis* comma 4 del decreto legislativo n. 165/2001 e s.m.i.

6. Altre iniziative

6.1. Indicazione dei criteri di rotazione del personale

Nel rispetto della continuità dell'azione amministrativa, il D.Lgs. n. 165/2001 e la L. n. 190/2012 (art. 1, comma 5, lettera b) introducono, come una delle misure di prevenzione del rischio di importanza cruciale, anche la rotazione di dirigenti e funzionari con funzioni di responsabilità che operano nelle aree maggiormente esposte a rischio di corruzione.

L'alternanza nelle posizioni con maggiori responsabilità decisionali riduce la probabilità che si verifichino situazioni di privilegio, accordi di collusione o, più semplicemente, relazioni particolari tra personale dell'amministrazione e utenti o fornitori.

Il principio di rotazione degli incarichi dirigenziali, così come quello di rotazione del personale, pur motivato dal condivisibile intento di evitare il consolidarsi di posizioni potenzialmente foriere di risposte illegali o improntate a collusione, presenta non pochi inconvenienti dal punto di vista organizzativo: a fronte dell'obbligo di scongiurare il rischio – teorico ed eventuale – che si verifichino fenomeni collusivi, l'ente dovrebbe rinunciare, periodicamente, alla competenza e specializzazione acquisita dai responsabili

e dal personale in un determinato settore, con pesanti ripercussioni sull'attività e sui servizi.

Il principio di rotazione, connesso ad un rischio teorico ed eventuale, va contemperato con l'esigenza di garantire la funzionalità degli uffici e dei servizi, l'efficienza, l'efficacia e la tempestività dell'azione amministrativa e la realizzazione degli obiettivi programmati, tenendo anche in considerazione le dimensioni dell'ente ed il numero dei responsabili di settore e dei procedimenti.

Ovviamente, l'adozione di adeguati sistemi di rotazione del personale addetto alle aree a rischio deve essere attuata, quindi, con l'accortezza di mantenere continuità e coerenza degli indirizzi e le necessarie competenze dei settori.

L'ente intende adeguare il proprio ordinamento alle previsioni di cui all'art. 16, comma 1, lett. I-quater), del decreto legislativo n. 165/2001, in modo da assicurare la prevenzione della corruzione mediante la tutela anticipata.

La norma sopra citata testualmente dispone che i dirigenti *“provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione, svolte nell'uffici a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva”*.

Dunque, in tutti i servizi dell'Ente, nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva, si procederà, con provvedimento motivato, alla rotazione del personale, in base all'art. 16, comma 1, lett. I-quater, del D. Lgs. n. 165/2001 e s.m.i..

Nell'ambito delle “Intese” raggiunte in sede di Conferenza unificata il 24 luglio 2013 è stato sancito che *“L'attuazione della misura “rotazione di dirigenti e funzionari addetti alle aree a più elevato rischio di corruzione deve avvenire in modo da tener conto delle specificità professionali in riferimento alle funzioni e in modo da salvaguardare la continuità della gestione amministrativa. A tal fine, gli enti curano la formazione del personale, prediligendo l'affiancamento e l'utilizzo di professionalità interne. Ove le condizioni organizzative dell'ente non consentano l'applicazione della misura, l'ente ne deve dar conto nel PTPC con adeguata motivazione”*.

L'ANAC, con delibera n. 13 del 4 febbraio 2015 avente per oggetto “Valutazioni dell'Autorità sui provvedimenti in materia di rotazione del personale all'interno del Corpo di Polizia di Roma Capitale” ha affermato che la rotazione incontra dei limiti oggettivi, quali l'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico. Pertanto non si deve dare luogo a misure di rotazione se esse comportano la sottrazione di competenze professionali specialistiche da uffici cui sono affidate attività ad elevato contenuto tecnico.

Il personale del Comune di Fossacesia in servizio è di entità numerica limitata, con professionalità specifiche, non perfettamente fungibili.

Per i motivi sopra esposti, l'Ente ritiene di non potere attuare, al momento, la misura della rotazione del personale addetto alle aree a rischio.

Si ricorda, inoltre, che la Legge di Stabilità per il 2016, Legge 28 dicembre 2015, n. 208 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”, pubblicata nella Gazzetta ufficiale del 30 dicembre 2015 ed entrata in vigore il 1 gennaio 2016, all’art. 1, comma 221, prevede espressamente, con riferimento agli incarichi dirigenziali, che “Per la medesima finalità (cioè allo scopo di garantire la maggior flessibilità della figura dirigenziale e nonché il corretto funzionamento degli uffici), non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell’articolo 1, comma 5, della legge 6 novembre 2012, n.190, ove la dimensione dell’ente risulti incompatibile con la rotazione dell’incarico dirigenziale”.

6.2. Indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione

Sistematicamente, in tutti i contratti stipulati a partire dalla data di approvazione del primo PTPC e da stipulare dall’ente è escluso il ricorso all’arbitrato (esclusione della *clausola compromissoria* ai sensi dell’articolo 241 comma 1-bis del decreto legislativo 163/2006 e smi).

6.3. Elaborazione della proposta di decreto per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti

L’Ente, con delibera della Giunta Comunale n. 218 del 24/12/2015 ha approvato il nuovo regolamento sull’ordinamento generale degli uffici e dei servizi nel quale è stato disciplinato *lo svolgimento degli incarichi esterni al personale dipendente* ai sensi dell’art. 53, comma 3-bis del D.Lgs. n. 165/2001 introdotto dall’art. 1, comma 42 della Legge n. 190/2012 e del comma 60 del medesimo articolo 1, nonché ai sensi dell’intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata Governo - Regioni – Enti Locali giusto verbale del 24 luglio 2013, n. 79.

L’ente continuerà ad assumere adeguate iniziative per ribadire nei confronti del personale dipendente l’obbligo di richiedere specifica autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra-ufficio, e per ricordare le conseguenze scaturenti dalla sua violazione.

L’ente continuerà altresì ad assumere adeguate iniziative per ribadire nei confronti del personale dipendente l’obbligo di astensione, e per ricordare le conseguenze scaturenti dalla sua violazione ed i comportamenti da seguire in caso di conflitto di interesse.

6.4. Elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento e verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità

L’ente applica la disciplina recata dagli articoli 50 comma 10, 107 e 109 del TUEL e dagli articoli 13 – 27 del decreto legislativo n. 165/2001 e smi.

Inoltre, l’ente applica le disposizioni del decreto legislativo n. 39/2013 ed in particolare l’articolo 20 rubricato: *dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità*.

Il controllo deve essere effettuato, ai sensi dell'articolo 20 rubricato: *dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità*:

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

Se la situazione di incompatibilità emerge al momento del conferimento dell'incarico, la stessa deve essere rimossa prima del conferimento. Se la situazione di incompatibilità emerge nel corso del rapporto, il responsabile della prevenzione della corruzione contesta la circostanza all'interessato ai sensi degli artt. 15 e 19 del D.Lgs. n. 39 del 2013 e vigila affinché siano prese le misure conseguenti.

Inoltre, con il presente Piano, si **ribadisce ai Responsabili di Settore la seguente direttiva già impartita in sede di approvazione del PTPC 2014-2016, del PTPC 2015-2017, del PTPC 2016-2018 e del PTPC 2017-2019**:

- negli interPELLI per l'attribuzione degli incarichi devono essere inserite espressamente le cause di inconferibilità e di incompatibilità;
- i soggetti interessati al conferimento degli incarichi devono rendere la dichiarazione di insussistenza delle cause di inconferibilità e di incompatibilità all'atto del conferimento dell'incarico e, quanto all'incompatibilità, anche nel corso del rapporto.

6.5. Definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto (*pantouflage-revolving doors*)

La legge n. 190/2012 ha integrato l'articolo 53 del decreto legislativo n. 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.

La norma vieta ai dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di 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.

Eventuali contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli.

E' 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.

Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa artatamente precostituirsi delle situazioni lavorative vantaggiose, sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all'interno dell'amministrazione, per poi ottenere contratti di lavoro/collaborazione presso imprese o privati con cui entra in contatto.

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.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione con direttiva Prot. n. 14933 del 4/12/2014 già ha impartito ai titolari di P.O. specifica direttiva che si allega al presente atto sotto la lettera "A".

Si provvederà ad elaborare clausole specifiche ed uniformi nei vari settori dell'Ente da inserire negli atti di cui alla predetta direttiva.

6.6. Elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici

La legge n. 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 e ad esercitare poteri nelle amministrazioni.

L'articolo 35-*bis* del decreto legislativo n. 165/2001 pone condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione.

La norma in particolare prevede che coloro che siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel Capo I del Titolo II del libro 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,
- c) non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;
- d) non possano fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione con la medesima direttiva Prot. N. 14933 del 4/12/2014 (che si allega al presente atto sotto la lettera "A"), ha già impartito ai Responsabili di Settore specifiche istruzioni

6.7. Adozione di misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (*whistleblower*)

L'articolo 1, comma 51, della Legge n. 190/2012 ha introdotto, nel testo del decreto legislativo n. 165/2001, l'art. 54-bis, rubricato "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*" (c.d. *whistleblower*), introducendo una misura di tutela già in uso presso altri ordinamenti, finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito.

Successivamente, il predetto art. 54-bis è stato radicalmente mutato dall'art. 1 della legge 30/11/2017 n. 179.

L'art. 54-bis, nella versione originale, prevedeva che “1. *Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.*

2. Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.

3. L'adozione di misure discriminatorie è segnalata al Dipartimento della funzione pubblica, per i provvedimenti di competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.

4. La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

In attuazione di tale previsione normativa, il precedente piano aveva previsto misure di tutela del whistleblower ad implementazione di quanto già risultante dal quadro normativo vigente.

L'Autorità nazionale anticorruzione il 28 aprile 2015 ha approvato, dopo un periodo di “consultazione pubblica”, le “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)” (determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, pubblicata il 6 maggio 2015).

L'attuale versione dell'art. 54-bis, come risultante dall'intervento del legislatore del 2017 è la seguente:

1. 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.

2. Ai fini del presente articolo, per dipendente pubblico si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, ivi compreso il dipendente di cui all'articolo 3, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. La disciplina di cui al presente articolo si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

3. *L'identità del segnalante non può essere rivelata. Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. 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.*

4. *La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990 n. 241 e successive modificazioni.*

5. *L'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotta apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni. Le linee guida prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione.*

6. *Qualora venga accertata, nell'ambito dell'istruttoria condotta dall'ANAC, l'adozione di misure discriminatorie da parte di una delle amministrazioni pubbliche o di uno degli enti di cui al comma 2, fermi restando gli altri profili di responsabilità, l'ANAC applica al responsabile che ha adottato tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro. Qualora venga accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5, l'ANAC applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. Qualora venga accertato il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, si applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. L'ANAC determina l'entità della sanzione tenuto conto delle dimensioni dell'amministrazione o dell'ente cui si riferisce la segnalazione.*

7. *È a carico dell'amministrazione pubblica o dell'ente di cui al comma 2 dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione o dall'ente sono nulli.*

8. *Il segnalante che sia licenziato a motivo della segnalazione è reintegrato nel posto di lavoro ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 4 marzo 2015 n. 23.*

9. *Le tutele di cui al presente articolo non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia di cui al comma 1 ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.*

Tale radicale modifica alla norma richiamata ha comportato una revisione della disciplina in materia di tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito.

In primo luogo, viene introdotta la finalità per la quale si tutela il dipendente che segnala illeciti, ossia "l'integrità della pubblica amministrazione", che è la medesima ragione per la quale si giustifica la rilevazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto di cui agli articoli 326, 622 e 623 del c.p. e all'art. 2105 del c.c..

In secondo luogo, sotto il profilo soggettivo il nuovo testo amplia la definizione di dipendente pubblico, ricomprendendo, oltre che i dipendenti della pubblica amministrazione ex art. 1, comma 2, del TU del pubblico impiego, ivi compreso il personale di diritto pubblico, i dipendenti degli enti pubblici economici, quelli degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico e i lavoratori/collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi che realizzano opere a favore delle pubbliche amministrazioni.

La nuova disciplina prevede, poi che il dipendente che segnala condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, sia reintegrato nel posto di lavoro in caso di licenziamento e che siano nulli tutti gli atti discriminatori o ritorsivi.

L'onere di provare che le misure discriminatorie o ritorsive adottate nei confronti del segnalante sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione è posto a carico dell'amministrazione.

L'Anac, in caso di accertati atti discriminatori, applica al responsabile che ha adottato la misura, una sanzione pecuniaria amministrativa da 5.000 a 30.000 euro, fermi restando gli altri profili di responsabilità.

In caso di assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni le sanzioni previste sono da 10.000 a 50.000 euro a carico del medesimo responsabile.

Uguali sanzioni sono previste in caso di mancato svolgimento di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute.

La novità più rilevante è l'obbligo di segretezza dell'identità del segnalante. L'art. 54-bis, come novellato, prevede che non si possa, per nessun motivi rivelare l'identità del dipendente che segnala atti discriminatori e, nell'ambito del procedimento penale, la segnalazione dovrà essere coperta nei modi e nei termini di cui all'articolo 329 del codice di procedura penale. La segnalazione, inoltre, è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 07/08/1990 n. 241 e s.m.i.

L'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, dovrà elaborare linee guida sulle procedure di presentazione e gestione delle segnalazioni promuovendo anche strumenti di crittografia quanto al contenuto della denuncia e alla relativa documentazione per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante.

Il dipendente segnalante non avrà diritto alla tutela in caso di condanna in sede penale per calunnia, diffamazione o altri reati commessi con la denuncia o quando sia accertata la sua responsabilità civile per dolo o colpa grave.

Con il presente Piano, si confermano le precauzioni già adottate nel precedente per tutelare il segnalante, riscrivendo, per sistematicità ed organicità rispetto alla relativa, modificata normativa, la **Procedura per la segnalazione di condotte illecite (*whistleblowing*)**, come di seguito riportato, .

Premessa

La tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti e fatti di *mala gestio* di cui venga a conoscenza nello svolgimento della propria attività lavorativa rappresenta una delle modalità di lotta alla corruzione, da realizzarsi attraverso una protezione effettiva ed efficace che eviti al segnalante l'esposizione a misure discriminatorie.

L'espressione *whistleblower*, letteralmente "suonatore di fischiello", ripresa dai paesi anglosassoni, sta ad indicare il dipendente che segnala tali irregolarità, *whistleblowing* sta ad indicare detta segnalazione.

L'introduzione, nell'ordinamento nazionale, di un'adeguata tutela del dipendente che segnala condotte illecite dall'interno dell'ambiente di lavoro è prevista in convenzioni internazionali (ONU, OCSE, Consiglio d'Europa), ratificate dall'Italia, oltre che in raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, sia in modo vincolante, che sotto forma di invito ad adempiere.

Nel nostro ordinamento, tali sollecitazioni, anche se limitatamente alla pubblica amministrazione, sono state recepite con la Legge 6 novembre 2012 n. 190, che, con l'art. 1, comma 51, ha inserito, nell'ambito del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n.165, un nuovo articolo, il 54 bis, rubricato "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti", la cui attuale versione è quella risultante dall'intervento del legislatore del 2017.

L'attività del segnalante, nelle intenzioni del legislatore, deve essere considerata come un fattore destinato ad eliminare ogni possibile forma di "malpractice" ed orientato attivamente all'eliminazione di ogni possibile fattore di corruzione all'interno dell'Ente,

nel rispetto dei principi, sanciti dalla Costituzione, di legalità, di imparzialità e di buon andamento della funzione amministrativa (art. 97).

Scopo e finalità della procedura

Lo scopo di indicare i termini di una procedura è quello di rimuovere i fattori che possono ostacolare o disincentivare il ricorso all'istituto, come eventuali dubbi e incertezze nel dipendente su come effettuare le segnalazioni, nonché di fugare i timori di ritorsioni o discriminazioni conseguenti alla segnalazione stessa, fornendo chiare indicazioni operative circa il destinatario della segnalazione, l'oggetto della segnalazione e il suo contenuto, le forme di tutela previste nei confronti del "segnalante" (o *whistleblower*).

Procedure di segnalazione

Soggetti e oggetti del sistema di segnalazione

Il Comune di Fossacesia individua nel Segretario comunale, Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza il soggetto competente a ricevere le segnalazioni.

Non esiste una lista tassativa di ciò che può costituire oggetto della segnalazione. Essa può riguardare comportamenti, rischi, reati o irregolarità consumati o tentati a danno dell'interesse pubblico. Dunque, rilevano non solo l'intera gamma dei reati contro la pubblica amministrazione, ma anche le situazioni in cui si riscontri l'abuso da parte di un soggetto, del potere a lui affidato, al fine di ottenere vantaggi privati, nonché i fatti in cui, prescindendo dalla rilevanza penale, emerge un cattivo funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo* e ciò a prescindere dalla rilevanza penale.

La segnalazione può riguardare azioni od omissioni, commesse o tentate, che siano penalmente rilevanti, poste in essere in violazione dei Codici di Comportamento o di altre disposizioni aziendali sanzionabili in via disciplinare, suscettibili di arrecare un pregiudizio patrimoniale al Comune di Fossacesia o ad altro ente pubblico, suscettibili di arrecare un danno all'immagine dell'Amministrazione, alla salute e sicurezza di utenti e cittadini o arrecare danno all'ambiente.

A titolo meramente esemplificativo: casi di sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non regolari, irregolarità contabili, false dichiarazioni.

L'interpretazione dell'ANAC è in linea con il concetto a-tecnico di corruzione espresso sia nella circolare del Dipartimento della Funzione pubblica n. 1/2013 sia nel PNA del 2013.

La segnalazione deve riguardare situazioni di cui il soggetto sia venuto a conoscenza in ragione del suo rapporto di lavoro, anche in modo casuale. Non può riguardare, invece, doglianze di carattere personale del segnalante o rivendicazioni/istanze che rientrano nella disciplina del rapporto di lavoro, o rapporti con il superiore gerarchico o con i colleghi, per le quali occorre fare riferimento alle forme di tutela previste dall'ordinamento giuridico.

In caso di trasferimento, comando, distacco (o situazioni analoghe) del dipendente presso altra pubblica amministrazione, questi può riferire anche di fatti accaduti in un'amministrazione diversa da quella in cui presta servizio al momento della segnalazione. In questo caso, l'ente che riceve la segnalazione la inoltra

all'amministrazione a cui i fatti si riferiscono, secondo criteri e modalità stabilite da quest'ultima o all'A.N.A.C..

Non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti denunciati, essendo sufficiente che lo ritenga, in base alle proprie conoscenze, altamente probabile.

Se le segnalazioni di illeciti e di irregolarità sopra indicate riguardino il Responsabile della prevenzione della corruzione, le stesse devono essere inviate direttamente all'ANAC.

Modalità della segnalazione

La segnalazione deve essere prodotta sull'apposito **MODULO PER LA SEGNALAZIONE DI CONDOTTE ILLECITE**, allegato al presente piano sotto la lettera "B", e reperibile sul sito web comunale, in Amministrazione trasparente, sezione Altri contenuti, sottosezione Prevenzione della Corruzione.

La segnalazione deve contenere tutti gli elementi utili a consentire agli uffici competenti di procedere alle dovute verifiche, a riscontro della fondatezza dei fatti oggetto della segnalazione e, in particolare:

- le generalità del soggetto che effettua la segnalazione;
- la chiara e completa descrizione dei fatti;
- se conosciute, le circostanze di tempo e di luogo in cui sono stati commessi;
- l'autore dei fatti (indicando i dati anagrafici, se conosciuti, e, in caso contrario, ogni altro elemento utile all'identificazione);
- l'indicazione di eventuali altri soggetti a conoscenza dei fatti e/o in grado di riferire sui medesimi;
- l'indicazione di eventuali documenti e/o ogni altra informazione utili per il riscontro della fondatezza dei fatti esposti.

La segnalazione deve riguardare fatti di cui il segnalante abbia avuto diretta conoscenza e non fatti di cui abbia sentito dire o raccontati da terzi, seppure identificati.

In calce alla segnalazione deve essere apposta l'indicazione di luogo e data e la firma del segnalante.

Le segnalazioni anonime, cioè prive di elementi che consentano di identificare il loro autore non verranno prese in considerazione nell'ambito delle procedure volte a tutelare il dipendente pubblico che segnala illeciti.

Destinatari della segnalazione e modalità di invio

La segnalazione deve essere indirizzata al Responsabile della Prevenzione della Corruzione. Nel caso in cui le segnalazioni riguardino il Responsabile della Prevenzione della Corruzione, gli interessati possono inviare le stesse direttamente all'A.N.A.C..

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione provvederà alla protocollazione delle segnalazioni in arrivo, in via riservata, e alla tenuta del relativo registro.

La segnalazione può essere presentata con una delle seguenti modalità:

a) mediante invio, ad un indirizzo di posta elettronica appositamente attivato: anticorruzione@comune.fossacesia.ch.it. In tal caso, l'identità del segnalante sarà conosciuta solo dal responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza che ne garantirà la riservatezza, fatti salvi i casi in cui non è opponibile per legge;

b) a mezzo di presentazione al protocollo comunale anche per servizio postale; in tal caso, per potere usufruire della garanzia delle riservatezza, è necessario che la segnalazione venga inserita in una busta chiusa che rechi all'esterno il seguente indirizzo: "Responsabile per la prevenzione della corruzione – Dott.ssa Mariella Colaiezzi" Comune di Fossacesia – Via Marina n. 18, 66022 Fossacesia, con la dicitura "**NON APRIRE – DA CONSEGNARE AL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA**";

c) verbalmente, mediante dichiarata rilasciata e riportata a verbale dal Responsabile per la prevenzione della corruzione.

La segnalazione ricevuta sarà riservata e custodita ai sensi di legge, in modo da garantire la massima sicurezza, riservatezza e anonimato.

Al momento del ricevimento della segnalazione, il Responsabile separerà i dati identificativi del segnalante dalla segnalazione per tutta la durata dell'istruttoria del procedimento, rendendo impossibile risalire all'identità del segnalante se non nell'eventuale procedimento disciplinare a carico del segnalato e nei casi in cui l'anonimato non è opponibile per legge.

La conservazione dei dati avverrà a norma di legge e per il tempo necessario e, in caso di documenti cartacei, la loro custodia e conservazione avverrà in apposito armadio chiuso ed accessibile soltanto al Responsabile.

Attività di accertamento della segnalazione.

Il responsabile, all'atto di ricevimento della segnalazione, provvederà ad inviare, con le opportune cautele, la procedura interna per la verifica dei fatti rappresentati nella dichiarazione del segnalante, investendo le strutture competenti per il prosieguo delle attività. Nel rispetto della massima riservatezza, il responsabile potrà effettuare ogni attività ritenuta opportuna inclusa l'audizione personale del segnalante e di eventuali altri soggetti che possono riferire sugli episodi rappresentati.

In caso di mancato rispetto della tutela della riservatezza del segnalante, il responsabile risponde disciplinarmente e, se sussistono i presupposti, incorre nelle altre forme di responsabilità previste dall'ordinamento.

Il responsabile potrà trasmettere la segnalazione, dopo averla resa anonima, ad altri soggetti interessati per consentire loro le valutazioni del caso e/o le eventuali iniziative da intraprendere; le risultanze dell'istruttoria dovranno essere comunicate al responsabile non oltre trenta giorni dal ricevimento della segnalazione, salvo proroga, per giustificato motivo di ulteriore 15 giorni.

Nel caso in cui, completata l'attività di verifica, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione ravvisi elementi di non manifesta infondatezza del fatto, provvederà, in relazione alla natura della violazione, e sempre garantendo la tutela della riservatezza del segnalante, a:

a) presentare segnalazione all'Autorità giudiziaria competente, se ricorrono i presupposti;

b) comunicare l'esito dell'accertamento al Responsabile del settore di appartenenza dell'autore della violazione accertata, per i provvedimenti di competenza, ivi inclusi i provvedimenti disciplinari, se sussistono i presupposti per l'azione disciplinare.

c) ad adottare o a proporre di adottare, se la competenza è di altri organi o soggetti, tutti i necessari provvedimenti amministrativi per il pieno ripristino della legalità.

Il termine per la conclusione del procedimento viene fissato in 120 giorni naturali e consecutivi, dalla data di ricevimento della segnalazione, fatta salva eventuale proroga di termini, se l'accertamento risulta particolarmente complesso.

Il Responsabile, a conclusione degli accertamenti nei termini di cui sopra, informa dell'esito o dello stato degli stessi il segnalante.

La tutela del segnalante

Le misure di protezione del dipendente che segnala illeciti si possono riassumere sinteticamente come segue:

- La tutela della riservatezza dell'identità del segnalante;
- Il divieto di discriminazione nei confronti del *whistleblower*;
- Sottrazione della denuncia al diritto di accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n.241, e successive modificazioni.

L'identità del segnalante non può, e non deve, essere rivelata. Deve essere protetta in ogni contesto, a partire dal momento dell'invio della segnalazione. Tutti coloro che ricevono o sono coinvolti nella gestione delle segnalazioni, anche accidentalmente, sono tenuti a tutelare la riservatezza di tale informazione.

La violazione dell'obbligo di riservatezza è fonte di responsabilità disciplinare.

Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Mentre nel procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria.

Nel corso del procedimento disciplinare, attivato dall'amministrazione contro il denunciato, l'identità del segnalante non potrà essere rivelata, se la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa.

Al contrario, 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".

Nei confronti del dipendente che effettua una segnalazione ai sensi della presente procedura, non è consentita né tollerata alcuna forma di ritorsione o misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla segnalazione stessa.

Per misure discriminatorie si intendono le sanzioni, i demansionamenti, i licenziamenti, i trasferimenti o la sottoposizione ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione. Il dipendente nei cui confronti sono state adottate misure ritenute ritorsive o le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere comunica ciò all'ANAC.

Il dipendente che segnala condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, deve essere reintegrato nel posto di lavoro in caso di licenziamento e tutti gli atti discriminatori o ritorsivi sono nulli.

L'onere di provare che le misure discriminatorie o ritorsive adottate nei confronti del segnalante sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione è posto a carico dell'amministrazione.

Il dipendente segnalante non avrà diritto alla tutela in caso di condanna in sede penale, anche in primo grado, per calunnia, diffamazione o altri reati commessi con la denuncia o quando sia accertata la sua responsabilità civile per dolo o colpa grave.

La segnalazione è sottratta al diritto di accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge n. 241/1990 e s.m.i..

Il documento, quindi, 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. 241/1990 e s.m.i.

La procedura individuata nel presente Piano per il whistleblowing può essere sottoposta ad eventuale revisione, se necessario.

6.8. Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti

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)*".

MISURA:

E' intenzione dell'ente di elaborare patti d'integrità ed i protocolli di legalità da imporre in sede di gara ai concorrenti.

6.9. Realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti

Il costante rispetto dei termini di conclusione del procedimento amministrativo, in particolare quando avviato su “istanza di parte”, è indice di buona amministrazione ed una variabile da monitorare per l’attuazione delle politiche di contrasto alla corruzione. La L. 190/2012 è intervenuta sulla questione relativa alla tempistica procedimentale e, considerata l’inerzia delle amministrazioni nel provvedere quale elemento potenzialmente sintomatico di corruzione e illegalità, ha rafforzato l’obbligo in capo agli enti di monitorare il rispetto dei termini, previsti da leggi o regolamenti, per la conclusione dei procedimenti e di eliminare tempestivamente le anomalie riscontrate. Il sistema di monitoraggio del rispetto dei suddetti termini è prioritaria misura anticorruzione prevista dal PNA. L’Allegato 1 del PNA del 2013 riporta, tra le misure di carattere trasversale, il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali: “attraverso il monitoraggio emergono eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi”.

MISURA:

La misura relativa al monitoraggio sul rispetto dei tempi procedurali incontra, però difficoltà applicative e criticità in quanto l’Ente non è dotato, per la quasi totalità dei procedimenti, di un software in grado di supportare gli Uffici in questa attività di calcolo che oggettivamente comporta un concreto aggravio per tutti i Servizi

Provvisoriamente, nelle more di acquistare e utilizzare pienamente le funzionalità di un software per la gestione dei procedimenti amministrativi, il sistema di monitoraggio dei principali procedimenti è attivato in seno al *controllo interno di regolarità amministrativa in fase successiva* effettuato dal Segretario Generale con cadenza semestrale.

Semestralmente i Responsabili dei Settori comunicano al Responsabile della prevenzione della corruzione un report indicante, per le attività a rischio afferenti il settore di competenza:

- le segnalazioni riguardanti il mancato rispetto dei tempi del procedimento;
- le richieste di risarcimento per danno o indennizzo a causa del ritardo;
- l’eventuale ricorso al potere sostitutivo;
- l’eventuale nomina di commissari ad acta;
- eventuali patologie comunque riscontrate riguardo al mancato rispetto dei tempi procedurali.

6.10. Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti e indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici

Con cadenza annuale, i responsabili di settore comunicheranno al responsabile per la Prevenzione della Corruzione un report circa il monitoraggio delle attività e dei procedimenti a rischio del settore di appartenenza, verificando 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 titolari di P.O. e i dipendenti che hanno parte, a qualunque titolo, in detti procedimenti.

6.11. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere

Sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere, sono elargiti alle condizioni e secondo la disciplina vigente nell'Ente.

Detti regolamenti e ogni provvedimento d'attribuzione/elargizione sono pubblicati sul sito istituzionale dell'ente nella sezione "*amministrazione trasparente*", ai sensi degli articoli 26 e 27 del D.Lgs. n. 33/2013.

6.12. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale

I concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del decreto legislativo n. 165/2001 e delle norme interne vigenti tempo per tempo vigenti.

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

6.13. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPCT, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa

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

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

6.14. Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

In conformità al PNA del 2013 (pagina 52), l'ente intende pianificare l'attivazione di misure di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate alla promozione della *cultura della legalità*.

A questo fine, una prima azione consiste nel dare efficace comunicazione e diffusione alla strategia di prevenzione dei fenomeni corruttivi impostata e attuata mediante il presente PTCP e alle connesse misure.

Considerato che l'azione di prevenzione e contrasto della corruzione richiede un'apertura di credito e di fiducia nella relazione con cittadini, utenti e imprese, che possa nutrirsi anche di un rapporto continuo alimentato dal funzionamento di stabili canali di comunicazione, l'amministrazione dedicherà particolare attenzione alla segnalazione dall'esterno di episodi di cattiva amministrazione, conflitto di interessi, corruzione.

6.15. Coordinamento sistematico fra il Piano della Performance, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza Strategicità della comune azione.

In considerazione della rilevanza strategica dell'attività di prevenzione e contrasto della corruzione, i contenuti del Piano Anticorruzione sono inseriti nell'ambito del Piano Dettagliato degli Obiettivi e della Performance del Comune. Il processo di valutazione del personale titolare di Posizione organizzativa, Responsabile di settore dovrà rendere evidente il grado di applicazione del Piano.

Parte III – ANALISI DEL RISCHIO

1. Analisi del rischio

A norma della Parte II, Capitolo 3 - *Gestione del rischio*, si procede all'analisi ed alla valutazione del rischio del concreto verificarsi di fenomeni corruttivi per le attività individuate nel medesimo paragrafo.

Per ogni ripartizione organizzativa dell'ente, sono ritenute "*aree di rischio*", quali attività a più elevato rischio di corruzione, le singole attività, i processi ed i procedimenti riconducibili alle macro aree seguenti, generali e specifiche:

AREA A:

Acquisizione e progressione del personale:

Concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione in carriera, affidamento di incarico professionale.

AREA B:

Contratti pubblici:

Procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture e di esecuzione del contratto.

AREA C:

Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario:

Autorizzazioni e concessioni: permesso di costruire – richiesta di integrazioni documentali, permesso di costruire – calcolo del contributo di costruzione, permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica- richiesta di integrazioni documentali, permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica-calcolo del contributo di costruzione, variazioni anagrafiche, autorizzazioni al personale, SCIA edilizia, pareri su SCIA attività produttive, concessione di posteggi mercatali, autorizzazioni attività spettacoli viaggianti e circensi su area pubblica, autorizzazioni all'occupazione di suolo pubblico, autorizzazioni ex articoli 68 e 69 del TULPS “spettacoli e intrattenimenti”.

AREA D:

Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario:

Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.

AREA E (Specificata per i comuni):

Verifica morosità entrate patrimoniali, irrogazione delle sanzioni per violazione del CDS, accertamenti e verifiche dei tributi locali, accertamenti con adesione dei tributi locali, pianificazione urbanistica: fase di redazione del piano; Pianificazione urbanistica: fase di pubblicazione del piano e raccolta delle osservazioni; Pianificazione urbanistica: fase di approvazione del piano; Pianificazione urbanistica: varianti specifiche al piano; Pianificazione attuativa:piani attuativi di iniziativa privata; Pianificazione attuativa: piani attuativi di iniziativa pubblica; Pianificazione attuativa: convenzione urbanistica – calcolo degli oneri; Pianificazione attuativa: convenzione urbanistica – individuazione delle opere di urbanizzazione; Pianificazione attuativa: convenzione urbanistica – cessione delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria; Pianificazione attuativa: convenzione urbanistica – monetizzazione delle aree a standard Pianificazione attuativa: approvazione del piano; Pianificazione attuativa: esecuzione delle opere di urbanizzazione

Nelle Aree C ed E alcune fasi di processi e processi ulteriori si aggiungono a quelli che costituiscono il contenuto minimale indicato dalla normativa in relazione alla loro criticità. Essi sono stati ritenuti maggiormente esposti al “rischio” alla luce dell'Aggiornamento 2015 al PNA (determinazione numero 12 del 28 ottobre 2015) e del PNA 2016 (delibera ANAC n. 831 del 3 agosto 2016).

Non si procede alla mappatura del processo relativo all'affidamento e gestione dei contratti finanziati con fondi PAC (Programma nazionale servizi di cura all'infanzia e

agli anziani) in quanto questo ente non beneficia dei relativi finanziamenti, essendo le risorse stanziare destinate alle 4 regioni ricomprese nell'obiettivo europeo "Convergenza": Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

La metodologia applicata per svolgere la valutazione del rischio è compiutamente descritta nella Parte II, Capitolo 3 "Gestione del rischio", paragrafo 3.2.

La valutazione si sviluppa attraverso le seguenti fasi:

- A. L'identificazione del rischio;
- B. L'analisi del rischio:
 - B1. Stima del valore della probabilità che il rischio si concretizzi;
 - B2. Stima del valore dell'impatto;
- C. La ponderazione del rischio;
- D. Il trattamento.

Applicando la suddetta metodologia sono state analizzate le sottoelencate 49 attività, i processi ed i procedimenti, riferibili alle macro aree di rischio A – B – C – D - E, elencati nella tabella che segue.

Per ogni attività sono stati attribuiti i valori a ciascun criterio per:

1. la valutazione della probabilità;
2. la valutazione dell'impatto.

La moltiplicazione dei due valori determina la "valutazione del rischio" connesso all'attività. I risultati sono riassunti nella seguente tabella 1 precisando che, per le attività già esaminate negli anni precedenti, non si ha ragione di modificare la valutazione complessiva del rischio poiché i punteggi attribuiti in corrispondenza dei criteri della probabilità e dei criteri dell'impatto possono essere confermati non essendo intervenuti nuovi elementi che possano giustificare una diversa considerazione.

Tabella 1						
N.	AREA	ATTIVITÀ PROCESSO	O	PROBABILITÀ	IMPATTO	RISCHIO
1	A	Concorso per l'assunzione di personale		3.16	1.50	4.74
2	A	Progressione in carriera del personale		2.00	2.25	4.50
3	A	Selezione per l'affidamento di un incarico professionale		3.00	1.50	4.50
4	B	Redazione ed aggiornamento programma triennale opere pubbliche		2.83	1.50	4.245
5	B	Individuazione istituto per l'affidamento (sistema di gara)		3.50	1.50	5.25
6	B	Affidamento mediante		2.83	1.50	4.245

			Tabella 1			
N.	AREA	ATTIVITÀ PROCESSO	O	PROBABILITÀ	IMPATTO	RISCHIO
		procedura negoziata di lavori, servizi e forniture				
7	B	Affidamento diretto in economia dell'esecuzione di lavori servizi e forniture ex art. 125 comma 8 e 11 ultimo paragrafo del Codice dei contratti		2.83	1.50	4.245
8	B	Definizione dell'oggetto dell'affidamento		3.50	1.50	5.25
9	B	Individuazione requisiti di qualificazione		3.16	1.50	4.74
10	B	Individuazione criteri di aggiudicazione		3.50	1.50	5.25
11	B	Revoca del bando		2.83	1.50	4.245
12	B	Valutazione delle offerte		3.50	1.50	5.25
13	B	Verifica dell'anomalia delle offerte		3.33	1.50	4.995
14	B	Redazione del crono programma		3.50	1.50	5.25
15	B	Varianti in corso di esecuzione		3.33	1.50	4.995
16	B	Autorizzazione al subappalto		3.33	1.50	4.995
17	B	Verifiche in corso di esecuzione		3.83	1.50	5.745
18	B	Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto		3.83	1.50	5.745
19	B	Nomina del collaudatore		3.00	1.50	4.50
20	C	Autorizzazioni e concessioni: permesso di costruire – <i>richiesta di integrazioni documentali</i>		2.83	2.25	6.367
21	C	Autorizzazioni e concessioni: permesso di		2.83	2.25	6.367

			Tabella 1		
N.	AREA	ATTIVITÀ PROCESSO	PROBABILITÀ	IMPATTO	RISCHIO
		costruire – <i>calcolo del contributo di costruzione</i>			
22	C	Autorizzazioni e concessioni: permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica- <i>richiesta di integrazioni documentali</i>	2.83	2.25	6.367
23	C	Autorizzazioni e concessioni: permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica- <i>calcolo del contributo di costruzione</i>	2.83	2.25	6.367
24	C	Provvedimenti amministrativi vincolati nell' <i>an</i> : variazioni anagrafiche -	2.66	1.25	3.325
25	C	Provvedimenti amministrativi vincolati nell' <i>an</i> : autorizzazioni al personale	2.66	1.25	3.325
26	C	Autorizzazioni e concessioni: SCIA edilizia	2.83	1.50	4.245
27	C	Autorizzazioni e concessioni: Pareri su SCIA attività produttive	2.83	1.50	4.245
28	C	Concessione di posteggi mercatali	3.00	1.50	4.50
29	C	Autorizzazioni attività spettacoli viaggianti e circensi su area pubblica	3.00	1.50	4.50
30	C	Concessione per l'occupazione del suolo pubblico	2.50	1.75	4.38
31	C	Autorizzazione ex articoli 68 e 69 del T.U.L.P.S.	2.50	1.75	4.38

N.	AREA	ATTIVITÀ PROCESSO	Tabella 1		
			PROBABILITÀ	IMPATTO	RISCHIO
32	D	Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi e ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici	3.00	1.50	4.50
33	D	Indennizzi e risarcimenti	3.33	1.50	4.995
34	E	Verifica morosità entrate patrimoniali	3.83	1.25	4.787
35	E	Gestione delle sanzioni per violazioni del C.d.S.	2.83	1.75	4.96
36	E	Accertamenti e verifiche dei tributi locali	2.50	2.00	5.00
37	E	Accertamenti con adesione dei tributi locali	2.67	2.00	5.33
38	E	Pianificazione urbanistica: <i>fase di redazione del piano</i>	4,00	1.75	7.00
39	E	Pianificazione urbanistica: <i>fase di pubblicazione del piano e raccolta delle osservazioni</i>	2,83	1,50	4,245
40	E	Pianificazione urbanistica: <i>fase di approvazione del piano</i>	3,833	1,75	6,707
41	E	Pianificazione urbanistica: <i>varianti specifiche al piano</i>	3,833	1,75	6,707
42	E	Pianificazione attuativa: <i>piani attuativi di iniziativa privata</i>	3,166	1,75	5,540
43	E	Pianificazione attuativa: <i>piani attuativi di iniziativa pubblica</i>	3,166	1,75	5,540
44	E	Pianificazione attuativa: <i>convenzione urbanistica – calcolo degli oneri</i>	2,833	1,75	4,952
45	E	Pianificazione attuativa: <i>convenzione urbanistica – individuazione delle opere</i>	3,166	1,75	5,540

			Tabella 1		
N.	AREA	ATTIVITÀ O PROCESSO	PROBABILITÀ	IMPATTO	RISCHIO
		<i>di urbanizzazione</i>			
46	E	Pianificazione attuativa: <i>convenzione urbanistica – cessione delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria</i>	2,833	1,75	4,952
47	E	Pianificazione attuativa: <i>convenzione urbanistica – monetizzazione delle aree a standard</i>	3,166	1,75	5,540
48	E	Pianificazione attuativa: <i>approvazione del piano</i>	3,83	1,75	6,707
49	E	Pianificazione attuativa: <i>esecuzione delle opere di urbanizzazione</i>	3,333	1,75	5,827

Ad integrazione e completamento del PTPCT, ed allo scopo di rendere comprensibili i valori di cui sopra (perlomeno le modalità di calcolo), sono state predisposte le singole schede di valutazione del rischio (Indicate da B1 a B49), depositate agli atti del Comune.

Nella tabella che segue si procede alla **ponderazione del rischio** classificando le attività in ordine decrescente rispetto ai valori di “rischio” stimati.

		Tabella 2		
AREA	ATTIVITÀ O PROCESSO	PROBABILITÀ	IMPATTO	RISCHIO
E	Pianificazione urbanistica: <i>fase di redazione del piano</i>	4,00	1.75	7.00
E	Pianificazione urbanistica: <i>fase di approvazione del piano</i>	3,833	1,75	6,707
E	Pianificazione urbanistica: <i>varianti specifiche al piano</i>	3,833	1,75	6,707
E	Pianificazione attuativa: <i>approvazione del piano</i>	3,83	1,75	6,707
C	Autorizzazioni e concessioni: <i>permesso di costruire – richiesta di integrazioni documentali</i>	2.83	2.25	6.367

		Tabella 2		
AREA	ATTIVITÀ O PROCESSO	PROBABILITÀ	IMPATTO	RISCHIO
C	Autorizzazioni e concessioni: permesso di costruire – <i>calcolo del contributo di costruzione</i>	2.83	2.25	6.367
C	Autorizzazioni e concessioni: permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica- <i>richiesta di integrazioni documentali</i>	2.83	2.25	6.367
C	Autorizzazioni e concessioni: permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica- <i>calcolo del contributo di costruzione</i>	2.83	2.25	6.367
E	Pianificazione attuativa: <i>esecuzione delle opere di urbanizzazione</i>	3,333	1,75	5,827
B	Verifiche in corso di esecuzione	3.83	1.50	5.745
B	Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto	3.83	1.50	5.745
E	Pianificazione attuativa: <i>piani attuativi di iniziativa privata</i>	3,166	1,75	5,540
E	Pianificazione attuativa: <i>piani attuativi di iniziativa pubblica</i>	3,166	1,75	5,540
E	Pianificazione attuativa: <i>convenzione urbanistica – individuazione delle opere di urbanizzazione</i>	3,166	1,75	5,540
E	Pianificazione attuativa: <i>convenzione urbanistica – monetizzazione delle aree a standard</i>	3,166	1,75	5,540
E	Accertamenti con adesione dei tributi locali	2.67	2.00	5.33
B	Individuazione istituto per	3.50	1.50	5.25

		Tabella 2		
AREA	ATTIVITÀ O PROCESSO	PROBABILITÀ	IMPATTO	RISCHIO
	l'affidamento (sistema di gara)			
B	Individuazione criteri di aggiudicazione	3.50	1.50	5.25
B	Valutazione delle offerte	3.50	1.50	5.25
B	Definizione dell'oggetto dell'affidamento	3.50	1.50	5.25
B	Valutazione delle offerte	3.50	1.50	5.25
B	Redazione del crono programma	3.50	1.50	5.25
E	Accertamenti e verifiche dei tributi locali	2.50	2.00	5.00
B	Verifica dell'anomalia delle offerte	3.33	1.50	4.995
B	Varianti in corso di esecuzione	3.33	1.50	4.995
B	Autorizzazione al subappalto	3.33	1.50	4.995
C	Autorizzazioni e concessioni: permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica	3.33	1.50	4.995
D	Indennizzi e risarcimenti	3.33	1.50	4.995
E	Gestione delle sanzioni per violazioni del C.d.S.	2.83	1.75	4.96
E	Verifica morosità entrate patrimoniali	3.83	1.25	4.787
A	Concorso per l'assunzione di personale	3.16	1.50	4.74
B	Individuazione requisiti di qualificazione	3.16	1.50	4.74
A	Progressione in carriera del personale	2.00	2.25	4.50
A	Selezione per l'affidamento di un incarico professionale	3.00	1.50	4.50
B	Nomina del collaudatore	3.00	1.50	4.50
C	Autorizzazioni e concessioni: permesso di costruire	3.00	1.50	4.50
C	Concessione di posteggi mercatali	3.00	1.50	4.50

		Tabella 2		
AREA	ATTIVITÀ O PROCESSO	PROBABILITÀ	IMPATTO	RISCHIO
C	Autorizzazioni attività spettacoli viaggianti e circensi su area pubblica	3.00	1.50	4.50
D	Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi e ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici	3.00	1.50	4.50
C	Concessione per l'occupazione del suolo pubblico	2.50	1.75	4.38
C	Autorizzazione ex articoli 68 e 69 del T.U.L.P.S.	2.50	1.75	4.38
B	Redazione ed aggiornamento programma triennale opere pubbliche	2.83	1.50	4.245
B	Affidamento mediante procedura negoziata di lavori, servizi e forniture	2.83	1.50	4.245
B	Affidamento diretto in economia dell'esecuzione di lavori servizi e forniture ex art. 125 comma 8 e 11 ultimo paragrafo del Codice dei contratti	2.83	1.50	4.245
B	Revoca del bando	2.83	1.50	4.245
C	Autorizzazioni e concessioni: SCIA edilizia	2.83	1.50	4.245
C	Autorizzazioni e concessioni: Pareri su SCIA attività produttive	2.83	1.50	4.245
C	Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an: variazioni anagrafiche	2.66	1.25	3.325
C	Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an: autorizzazioni al personale	2.66	1.25	3.325

La fase di *trattamento del rischio* consiste nel processo di individuazione e valutazione delle misure da predisporre per *neutralizzare o ridurre il rischio*.

Inoltre il *trattamento del rischio* comporta la decisione circa quali rischi si debbano trattare prioritariamente rispetto ad altri.

Al fine di neutralizzare o ridurre il livello di rischio, debbono essere individuate e valutate le misure di prevenzione. Queste, si distinguono in:

obbligatorie;

ulteriori.

Non ci sono possibilità di scelta circa le *misure obbligatorie*, che debbono essere attuate necessariamente nell'amministrazione.

Sono tutte *misure obbligatorie* quelle previste nella Parte II del presente piano (capitoli 4, 5 e 6) come ivi riportato, oltre alle misure per la trasparenza contemplate in parte IV del presente documento quale sezione dello stesso, e alle misure contenute nel Codice di Comportamento dei dipendenti del Comune di Fossacesia, in dettaglio sopra ricordato.

Dette misure sono riepilogate come di seguito:

1. criteri di rotazione del personale;
2. ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione;
3. disciplina degli incarichi e delle attività non consentite ai pubblici dipendenti;
4. direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento e verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità;
5. verifica del rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto di lavoro;
6. direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici;
7. adozione di misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower);
8. predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti;
9. monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti;
10. monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti e indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici;
11. iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere;
12. iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale;
13. iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPC, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa;
14. azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile;
15. coordinamento sistematico fra il Piano della Performance e il Piano triennale di prevenzione della corruzione.

Le attività con valori di rischio maggiori, devono essere prioritariamente oggetto delle suddette misure obbligatorie.

Le decisioni circa la priorità del trattamento sono basate essenzialmente sui seguenti fattori:

- livello di rischio: maggiore è il livello, maggiore è la priorità di trattamento;

- obbligatorietà della misura: va data priorità alla misura obbligatoria rispetto a quella ulteriore;
- impatto organizzativo e finanziario connesso all'implementazione della misura.

Si ritiene, in via prudenziale, di considerare tutte le attività esaminate esposte a valori di rischio che richiedono l'applicazione delle misure obbligatorie essendo preferibile sovrastimare il rischio piuttosto che sottostimarlo.

L'utilizzo di tale criterio di rischiosità elevata non deve essere interpretato come indicativo di una forma di corruzione in atto, ma come criticità "potenziale" che l'organizzazione si impegna a presidiare attraverso la pianificazione di opportuni interventi organizzativi.

Misure ulteriori sono valutate solo per alcune attività esaminate, in base ai costi stimati, all'impatto sull'organizzazione e al grado di efficacia che si attribuisce a ciascuna di esse.

L'individuazione delle **misure ulteriori** è sintetizzata nella Tabella allegata al presente PTPCT sotto la lettera "C".

Le modifiche alle misure ulteriori individuate possono essere proposte all'organo di governo dal responsabile della prevenzione, con il coinvolgimento dei responsabili per le aree di competenza e l'eventuale supporto del Nucleo di valutazione, tenendo conto anche degli esiti del monitoraggio sulla trasparenza ed integrità, dei controlli interni.

La gestione del rischio si concluderà con la successiva azione di monitoraggio, che comporta la valutazione del livello di rischio a seguito delle azioni di risposta, ossia della misure di prevenzione introdotte.

Questa fase è finalizzata alla verifica dell'efficacia dei sistemi di prevenzione adottati e, quindi, alla successiva messa in atto di ulteriori strategie di prevenzione. E' attuata dai medesimi soggetti che partecipano all'intero processo di gestione del rischio, come delineato nel presente Piano.

REGISTRO DEL RISCHIO

ELENCO RISCHI POTENZIALI

(previsti nel P.N.A 2013, nella determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015 e nel P.N.A. 2016)

AREA A – Acquisizione e progressione del personale

(Processi da A1 a A3)

1. previsioni di requisiti di accesso “personalizzati” ed insufficienza di meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire allo scopo di reclutare candidati particolari;
2. abuso nei processi di stabilizzazione finalizzato al reclutamento di candidati particolari;
3. irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari;
4. inosservanza delle regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità della selezione, quali, a titolo esemplificativo, la cogenza della regola dell'anonimato nel caso di prova scritta e la predeterminazione dei criteri di valutazione delle prove allo scopo di reclutare candidati particolari;
5. progressioni economiche o di carriera accordate illegittimamente allo scopo di agevolare dipendenti/candidati particolari;
6. motivazione generica e tautologica circa la sussistenza dei presupposti di legge per il conferimento di incarichi professionali allo scopo di agevolare soggetti particolari;

AREA B – Contratti pubblici

(Processi da B1 a B16)

1. definizione di un fabbisogno di opere pubbliche non rispondente a criteri di efficienza, efficacia economica, ma alla volontà di premiare interessi particolari;
2. abuso delle disposizioni che prevedono la possibilità per i privati di partecipare all'attività di programmazione al fine di avvantaggiarli nelle fasi successive;
3. nomina di RP in rapporto di contiguità con imprese concorrenti o privi di requisiti idonei e adeguati ad assicurarne la terzietà e l'indipendenza;
4. fuga di notizie circa le procedure di gara ancora non pubblicate che anticipano solo ad alcuni operatori economici la volontà di bandire determinate gare o i contenuti della documentazione di gara;
5. nomina di commissari di gara in conflitto di interessi o privi dei requisiti necessari al fine di pilotare l'aggiudicazione della gara;
6. alterazione o omissione dei controlli e delle verifiche del possesso dei requisiti o dei presupposti dichiarati dalle ditte al fine di favorire un aggiudicatario privo dei requisiti;
7. violazione delle norme poste a tutela della trasparenza della procedura al fine di evitare o ritardare la proposizione di ricorsi da parte di soggetti esclusi e non aggiudicatari;
8. accordi collusivi tra le imprese partecipanti a una gara volti a manipolarne gli esiti, utilizzando il meccanismo del subappalto come modalità per distribuire i vantaggi dell'accordo a tutti i partecipanti allo stesso;
9. definizione dei requisiti di accesso alla gara e, in particolare, dei requisiti tecnico-economici dei concorrenti al fine di favorire un'impresa (es.: clausole dei bandi che stabiliscono requisiti di qualificazione);

10. uso distorto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire un'impresa;
11. disomogeneità nella valutazione;
12. utilizzo della procedura negoziata e abuso dell'affidamento diretto al di fuori dei casi previsti dalla legge al fine di favorire un'impresa;
13. ammissione di varianti in corso di esecuzione del contratto per consentire all'appaltatore di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara o di conseguire extra guadagni;
14. abuso del provvedimento di revoca del bando al fine di bloccare una gara il cui risultato si sia rivelato diverso da quello atteso o di concedere un indennizzo all'aggiudicatario;
15. elusione delle regole di affidamento degli appalti, mediante l'improprio utilizzo del modello procedurale dell'affidamento delle concessioni al fine di agevolare un particolare soggetto;
16. abuso nell'utilizzo dei rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali finalizzato a riconoscere all'appaltatore somme superiori a quelle effettivamente spettanti;
17. mancata o insufficiente verifica dell'effettivo stato di avanzamento dei lavori rispetto al cronoprogramma al fine di evitare l'applicazione di penali o la risoluzione del contratto;
18. abusivo ricorso alle varianti al fine di favorire l'appaltatore;
19. approvazione di modifiche sostanziali degli elementi del contratto definiti nel bando di gara o nel capitolato d'onori introducendo elementi che, se previsti sin dall'inizio, avrebbero consentito un concorso concorrenziale più ampio;
20. mancata valutazione, nel subappalto, dell'impiego di manodopera o incidenza del costo della stessa, ai fini della qualificazione dell'attività come subappalto per eludere le disposizioni e i limiti di legge;
21. mancata effettuazione delle verifiche obbligatorie sul subappaltatore;
22. mancato controllo sul rispetto degli obblighi di tracciabilità dei pagamenti da parte dell'impresa;
23. effettuazione di pagamenti ingiustificati;
24. attribuzione dell'incarico del collaudo a soggetti compiacenti per ottenere il certificato di collaudo pur in assenza di requisiti;
25. mancata denuncia di difformità o vizi dell'opera;
26. diffusione di informazioni relative a procedure di appalto in violazione dell'obbligo del differimento dell'accesso e del divieto di comunicazione a terzi .

AREA C - Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

(Processi o fasi da C1 a C12)

1. abuso nell'adozione di provvedimenti aventi ad oggetto condizioni di accesso a servizi pubblici al fine di agevolare particolari soggetti (es. inserimento in cima ad una lista di attesa);
2. abuso nel rilascio di autorizzazioni in ambiti in cui il pubblico ufficio ha funzioni esclusive o preminenti di controllo al fine di agevolare determinati soggetti (es. controlli finalizzati all'accertamento del possesso di requisiti per apertura di esercizi commerciali);
3. rilascio di permessi di costruire in contrasto con le norme urbanistiche e paesaggistiche vigenti, al fine di agevolare determinati soggetti;
4. scarso controllo del possesso dei requisiti o dei presupposti dichiarati dai richiedenti;
5. scarso o mancato controllo al fine di agevolare determinati soggetti;

6. non corretta, non adeguata, o non aggiornata commisurazione degli oneri di urbanizzazione dovuti, in difetto o in eccesso, rispetto all'intervento edilizio da realizzare, al fine di favorire eventuali soggetti interessati;
7. mancata applicazione delle sanzioni per il ritardo nei versamenti.

AREA D - Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.

(Processi da D1 a D2)

1. riconoscimento indebito di borse di studio, sussidi, assegni, case parcheggio a cittadini non in possesso dei requisiti di legge o regolamento al fine di agevolare determinati soggetti;
2. uso di falsa documentazione per agevolare taluni soggetti nell'accesso a fondi comunitari;
3. scarsa trasparenza;
4. scarso controllo del possesso dei requisiti o dei presupposti dichiarati dai richiedenti;
5. scarso o mancato controllo al fine di agevolare determinati soggetti;
6. abuso nell'utilizzo dei rimedi transattivi alternativi a quelli giurisdizionali finalizzati a riconoscere al danneggiato o all'utente penalizzato somme superiori a quelle effettivamente spettanti;

AREA E - Specifica per attività tipica dei soli comuni

(Processi o fasi da E1 a E17)

1. inosservanza delle regole procedurali per la notificazione di verbali di contravvenzioni al fine di agevolare determinati soggetti;
2. riconoscimento indebito dell'esenzione dal pagamento di tributi, di tariffe dei servizi o per l'uso di beni comunali al fine di agevolare determinati soggetti;
3. scarso o mancato controllo al fine di agevolare determinati soggetti;
4. commistione tra scelte politiche non chiare e specifiche sugli obiettivi delle politiche di sviluppo territoriale e soluzioni tecniche finalizzate alla loro attuazione (in particolar modo quando la pianificazione è affidata all'esterno);
5. asimmetrie informative che si hanno quando le informazioni non sono condivise integralmente tra gli individui facenti parte del processo economico; una parte degli operatori (proprietari) dunque, possedendo maggiori o migliori informazioni, vengono agevolati nella conoscenza del piano adottato con la conseguenza di essere in grado di orientare e condizionare le scelte dall'esterno;
6. accoglimento di osservazioni che contrastino con interessi generali di tutela e razionale utilizzo del territorio;
7. in materia di varianti specifiche al piano regolatore, significativo aumento delle potestà edificatorie o del valore d'uso degli immobili interessati; scelta o maggiore utilizzo del suolo finalizzati a procurare un indebito vantaggio ai destinatari del provvedimento; possibile disparità di trattamento tra diversi operatori; sottostima del maggior valore generato dalla variante;
8. non corretta, non adeguata, o non aggiornata commisurazione degli oneri di urbanizzazione dovuti, in difetto o in eccesso, rispetto all'intervento edilizio da realizzare, al fine di favorire eventuali soggetti interessati;
9. nell'ambito delle convenzioni urbanistiche, errori ed omissioni nella valutazione dell'incidenza urbanistica dell'intervento e/o delle opere di urbanizzazione che lo stesso comporta;
10. nell'ambito delle convenzioni urbanistiche: individuazione di un'opera come prioritaria a beneficio esclusivo o prevalente dell'operatore privato; indicazione di

costi di realizzazione superiori a quelli che l'amministrazione sosterebbe con l'esecuzione diretta; errata determinazione della quantità di aree da cedere da parte del privato inferiore a quella dovuta ai sensi della legge o degli strumenti urbanistici sovraordinati; individuazione di aree da cedere di minor pregio o di poco interesse per la collettività; acquisizione di aree gravate da oneri di bonifica anche rilevanti; ampia discrezionalità tecnica degli uffici tecnici comunali competenti cui spetta la valutazione nella monetizzazione delle aree a standand; minori entrate per le entrate comunali; elusione dei corretti rapporti tra spazi destinati agli insediamenti residenziali o produttivi e spazi a destinazione pubblica;

11. mancata coerenza dei piani attuativi di iniziativa privata o pubblica con il piano generale e con la legge, che si traduce in uso improprio del suolo e delle risorse naturali;
12. nell'ambito dell'esecuzione delle opere di urbanizzazione: rischi analoghi a quelli previsti per l'esecuzione di lavori pubblici; mancato esercizio dei propri compiti di vigilanza da parte dell'amministrazione comunale al fine di evitare la realizzazione di opere qualitativamente di minor pregio rispetto a quanto dedotto in obbligazione; mancato rispetto delle norme sulla scelta del soggetto che deve realizzare le opere.

Parte IV –LA TRASPARENZA

1. La trasparenza

Questa amministrazione ritiene la trasparenza sostanziale e l'accesso civico le misure principali per contrastare i fenomeni corruttivi.

Il 14 marzo 2013 il legislatore ha varato il decreto legislativo 33/2013 di "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni". Successivamente, il decreto legislativo 97/2016, ha modificato la quasi totalità degli articoli e degli istituti del suddetto "decreto trasparenza".

Il 28 dicembre 2016, l'Autorità nazionale anticorruzione ha approvato la deliberazione numero 1310 sulle "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".

Nella versione originale il decreto 33/2013 si poneva quale oggetto e fine la "trasparenza della PA". Il Foia ha spostato il baricentro della normativa a favore del "cittadino" e del suo diritto di accesso. E' la libertà di accesso civico l'oggetto ed il fine del decreto, libertà che viene assicurata, seppur nel rispetto "dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti", attraverso l'istituto dell'accesso civico e la pubblicazione di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.

In ogni caso, **la trasparenza rimane la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione** delineato dal legislatore della legge 190/2012. Secondo l'articolo 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal decreto legislativo 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.”.

In conseguenza della cancellazione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità, ad opera del decreto legislativo 97/2016, **l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza è parte integrante del PTPC in una “apposita sezione”**.

L'ANAC raccomanda alle amministrazioni di “rafforzare tale misura nei propri PTPC anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti” (PNA 2016 pagina 24).

2. Obiettivi strategici

L'art. 10 del D.Lgs. 33/2013 stabilisce che la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali.

L'**amministrazione** 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**, come potenziato dal decreto legislativo 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, anche onorari;

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

In concreto si prevede:

- un attento monitoraggio dell'effettivo rispetto degli obblighi di trasparenza da parte di tutti i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti sarà programmato e relazionato a cura del RPCT;
- la pubblicazione di dati ulteriori rispetto a quelli richiesti dal Decreto trasparenza;
- piena attuazione all'art. 5 co. 2 del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, come modificato dal d.lgs. 97/2016 che ha introdotto, accanto all'accesso civico già disciplinato dal d.lgs. 33/2013, il diritto di chiunque di accedere a dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del decreto 33/2013, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'art. 5 bis, 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 (cosiddetto “*accesso generalizzato*”), il tutto nel rispetto delle *Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013* approvate con delibera ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016;
- *motivazione dei provvedimenti come strumento di trasparenza*
A garanzia della massima trasparenza dell'azione amministrativa, come già sopra indicato nell'ambito degli obiettivi strategici, ogni provvedimento amministrativo deve menzionare il percorso logico-argomentativo sulla cui base la decisione è

stata assunta, affinché sia chiara a tutti la finalità pubblica perseguita. Solo attraverso una adeguata e comprensibile valutazione della motivazione si è concretamente in grado di conoscere le reali intenzioni dell'azione amministrativa.

- Non appare superfluo ribadire che la stessa Corte Costituzionale (con la pronuncia n. 310/2010), anche recentemente, ha sottolineato che *“laddove manchi la motivazione restano esclusi i principi di pubblicità e di trasparenza dell'azione amministrativa ai quali è riconosciuto il ruolo di principi generali diretti ad attuare i canoni costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione (art. 97). Essa è strumento volto ad esternare le ragioni ed il procedimento logico seguito dall'Autorità amministrativa.”*

3. 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, 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 di una migliore applicazione dei principi di trasparenza e integrità, l'ente ha realizzato recentemente un nuovo sito internet istituzionale per il quale si sta provvedendo al dovuto aggiornamento.

La legge 69/2009 riconosce l'effetto di *“pubblicità legale”* soltanto alle pubblicazioni effettuate sui siti informatici delle PA.

L'articolo 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 dalle legge, rimane invariato anche l'obbligo di pubblicazione in altre sezioni del sito istituzionale, nonché nell'apposita sezione *“Amministrazione trasparente”*).

L'ente è munito di posta elettronica ordinaria e certificata.

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

4. Attuazione

L'Allegato numero 1, della deliberazione ANAC 28 dicembre 2016 numero 1310, integrando i contenuti della scheda allegata al decreto legislativo 33/2013, ha rinnovato la disciplina la struttura delle informazioni da pubblicarsi sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni adeguandola alle novità introdotte dal decreto legislativo 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 tabelle riportate nell'allegato "D" del presente piano, ripropongono fedelmente i contenuti, assai puntuali e dettagliati, quindi più che esaustivi, dell'Allegato numero 1 della deliberazione ANAC 28 dicembre 2016 numero 1310.

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

Infatti, sono è stata aggiunta la **“colonna G per poter indicare, in modo chiaro, il settore responsabile delle pubblicazioni previste nelle altre colonne.**

Le tabelle sono composte da otto colonne, che 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 sotto-sezione secondo le linee guida di ANAC);

Colonna F: periodicità di aggiornamento delle pubblicazioni;

Colonna G: settore responsabile della pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti previsti nella colonna E secondo la periodicità prevista in colonna F.

Nota ai dati della Colonna G:

L'articolo 43 comma 3 del decreto legislativo 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”*.

5. Organizzazione

I referenti per la trasparenza, che coadiuvano il Responsabile anticorruzione nello svolgimento delle attività previste dal decreto legislativo 33/2013, sono gli stessi Responsabili dei settori indicati nella colonna G.

I Responsabili possono delegare le suddette funzioni a personale assegnato al proprio Settore comunicandone il nominativo al RPCT.

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

Nell'ambito del ciclo di gestione della performance sono definiti obiettivi, indicatori e puntuali criteri di monitoraggio e valutazione degli obblighi di pubblicazione e trasparenza.

L'adempimento degli obblighi di trasparenza e pubblicazione previsti dal decreto legislativo 33/2013 e dal presente Piano sono oggetto di controllo successivo di regolarità amministrativa come normato dall'articolo 147-bis, commi 2 e 3, del TUEL e dal regolamento sui controlli interni.

6. Accesso civico

I dipendenti dispongono di apposito regolamento comunale, approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n.5 del 01.02.2018, ove sono definite e disciplinate l'accesso civico, l'accesso generalizzato e il diritto di accesso c.d. semplice.

7. Dati ulteriori

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

INDICE

Parte I - INTRODUZIONE GENERALE

1. Premessa
2. Il concetto di corruzione ed i principali attori del sistema di prevenzione e contrasto
3. L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)
4. I Soggetti obbligati
5. Il responsabile della prevenzione della corruzione (RPCT) e per la trasparenza
 - 5.1. I compiti del RPCT
6. Il Piano nazionale anticorruzione (PNA)
7. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC)
 - 7.1. Processo di approvazione del PTCP
 - 7.2. I contenuti del PTCP
 - 7.3. La tutela del whistleblower
8. Trasparenza
 - 8.1. Il nuovo accesso civico
 - 8.2. La trasparenza e le gare d'appalto
 - 8.3. Il titolare del potere sostitutivo

Parte II - IL PIANO ANTICORRUZIONE

1. Analisi del contesto
 - 1.1. Contesto esterno
 - 1.2. Contesto interno
 - 1.3. Mappatura dei processi
2. Processo di adozione del PTPC
 - 2.1. Data e documento di approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo
 - 2.2. Attori interni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano, nonché canali e strumenti di partecipazione.
 - 2.3. Individuazione degli attori esterni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione.
 - 2.4. Indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano
3. Gestione del rischio
 - 3.1. Indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, "*aree di rischio*"
 - 3.2. Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio
4. Formazione in tema di anticorruzione

- 4.1. Formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione
 - 4.2. Individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione
 - 4.3. Individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione
 - 4.4. Indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione
 - 4.5. Indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione
 - 4.6. Quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione
5. Codice di comportamento
- 5.1. Adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici
 - 5.2. Meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento.
 - 5.3. Ufficio competente ad emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento
6. Altre iniziative
- 6.1. Indicazione dei criteri di rotazione del personale
 - 6.2. Indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione
 - 6.3. Elaborazione della proposta di decreto per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti
 - 6.4. Elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento e verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità
 - 6.5. Definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto (*pantouflage-revolving doors*)
 - 6.6. Elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici
 - 6.7. Adozione di misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (*whistleblower*)
 - 6.8. Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti
 - 6.9. Realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti
 - 6.10. Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti e indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici
 - 6.11. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere
 - 6.12. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del

personale

6.13. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPC, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa

6.14. Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

6.15. Coordinamento sistematico fra il Piano della Performance, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza
Strategicità della comune azione.

Parte III – ANALISI DEL RISCHIO

1. Analisi del rischio

Parte IV –LA TRASPARENZA

Allegati:

Allegato A Circolare Responsabile della Prevenzione della Corruzione prot. n. 14933 del 04/12/2014

Allegato B Modulo per la segnalazione di condotte illecite ai sensi dell'art. 54-bis del D. Lgs. n. 165/2001

Allegato C Misure di prevenzione ulteriori

Allegato D Griglia della Trasparenza