



Città di Sant'Elpidio a Mare

Provincia di Fermo

Piano triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza 2021-2023

Disposizioni per la prevenzione della corruzione e dell'illegalità

(art. 1 commi 8 e 9 della legge n.190/2012 e successive modifiche ed integrazioni)

Sommario

1. Contenuti generali

- 1.1. PNA, PTPCT e principi generali
- 1.2. La nozione di corruzione
- 1.3. Ambito soggettivo
- 1.4. Il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT)
- 1.5. I compiti del RPCT
- 1.6. Gli altri attori del sistema
- 1.7. L'approvazione del PTPCT
- 1.8. Obiettivi strategici
- 1.9. PTPCT e performance

2. Analisi del contesto

- 2.1. Analisi del contesto esterno
- 2.2. Analisi del contesto interno
- 2.3. La mappatura dei processi

3. Valutazione e trattamento del rischio

- 3.1. Identificazione
- 3.2. Analisi del rischio
- 3.3. La ponderazione

3.4. Trattamento del rischio

- 3.4.1. Individuazione delle misure
- 3.4.2. Programmazione delle misure

4. Trasparenza sostanziale e accesso civico

- 4.1. Trasparenza
- 4.2. Accesso civico e trasparenza
- 4.3. Trasparenza e privacy
- 4.4. Comunicazione
- 4.5. Modalità attuative
- 4.6. Organizzazione

5. Altri contenuti del PTPCT

- 5.1. Formazione in tema di anticorruzione
- 5.2. Codice di comportamento
- 5.3. "Pantouflage" – Doveri comportamentali
- 5.4. Rotazione del personale
- 5.5. Inconferibilità ed incompatibilità di incarichi
- 5.6. Disciplina degli incarichi non consentiti ai dipendenti
- 5.7. Controlli per l'attribuzione degli incarichi e per l'assegnazione ad uffici
- 5.8. Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (whistleblower)
- 5.9. Monitoraggio tempi procedurali
- 5.10. Iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere
- 5.11. Iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale
- 5.12. Vigilanza su enti controllati e partecipati
- 5.13. Ricorso all'arbitrato
- 5.14. Altre indicazioni obbligatorie del PTPCT (RASA)
- 5.15. Monitoraggio sull'attuazione del PTPCT

Allegati

- A) Mappatura dei processi e Catalogo dei rischi;
- B) Analisi dei rischi;
- C) Individuazione e programmazione delle misure;
- D) Individuazione delle principali misure per aree di rischio;
- E) Misure di trasparenza;

Legenda

ANAC Autorità nazionale anticorruzione
PNA Piano nazionale anticorruzione
PTPCT Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza
RPCT Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza
OIV Organismo indipendente di valutazione
NDV Nucleo di Valutazione
UPD Ufficio procedimenti disciplinari

1. Contenuti generali

1.1 PNA, PTPCT e principi generali

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

La strategia nazionale si realizza mediante il Piano nazionale anticorruzione (PNA) adottato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

In relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, il PNA individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione degli obiettivi, dei tempi e delle modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto al fenomeno corruttivo.

Dal 2013 al 2018 sono stati adottati due PNA e tre aggiornamenti. L'Autorità nazionale anticorruzione ha approvato il PNA 2019 in data 13 novembre 2019 (deliberazione n. 1064).

Detto Piano costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni, ai fini dell'adozione dei propri Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT).

Il PTPCT fornisce una valutazione del livello di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (cioè le misure) volti a prevenire il medesimo rischio (art. 1, comma 5, legge 190/2012) ed è predisposto ogni anno entro il 31 gennaio.

La progettazione e l'attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo si svolge secondo i seguenti principi guida: principi strategici; principi metodologici; principi finalistici (PNA 2019).

Principi strategici:

Coinvolgimento dell'organo di indirizzo politico-amministrativo: l'organo di indirizzo politico amministrativo deve assumere un ruolo attivo nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo e contribuire allo svolgimento di un compito tanto importante quanto delicato, anche attraverso la creazione di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole che sia di reale supporto al RPCT.

Cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio: la gestione del rischio corruttivo non riguarda solo il RPCT ma l'intera struttura organizzativa. A tal fine, occorre sviluppare a tutti i livelli organizzativi una responsabilizzazione diffusa e una cultura consapevole dell'importanza del processo di gestione del rischio e delle responsabilità correlate. L'efficacia del sistema dipende anche dalla piena e attiva collaborazione della dirigenza, del personale non dirigente e degli organi di valutazione e di controllo (vedi infra § 4. I Soggetti coinvolti).

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

Principi metodologici:

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

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

Selettività: al fine di migliorare la sostenibilità organizzativa, l'efficienza e l'efficacia del processo di gestione del rischio, soprattutto nelle amministrazioni di piccole dimensioni, è opportuno individuare le proprie priorità di intervento, evitando di trattare il rischio in modo generico e poco selettivo. Occorre selezionare, sulla base delle risultanze ottenute in sede di valutazione del

rischio, interventi specifici e puntuali volti ad incidere sugli ambiti maggiormente esposti ai rischi, valutando al contempo la reale necessità di specificare nuove misure, qualora quelle esistenti abbiano già dimostrato un'adeguata efficacia.

Integrazione: la gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi decisionali e, in particolare, dei processi di programmazione, controllo e valutazione. In tal senso occorre garantire una sostanziale integrazione tra il processo di gestione del rischio e il ciclo di gestione della performance. A tal fine, alle misure programmate nel PTPCT devono corrispondere specifici obiettivi nel Piano della Performance e nella misurazione e valutazione delle performance organizzative e individuali si deve tener conto dell'attuazione delle misure programmate nel PTPCT, della effettiva partecipazione delle strutture e degli individui alle varie fasi del processo di gestione del rischio, nonché del grado di collaborazione con il RPCT.

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

Principi finalistici:

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

Orizzonte del valore pubblico: la gestione del rischio deve contribuire alla generazione di valore pubblico, inteso come il miglioramento del livello di benessere delle comunità di riferimento delle pubbliche amministrazioni, mediante la riduzione del rischio di erosione del valore pubblico a seguito di fenomeni corruttivi.

Infine, è opportuno precisare che la violazione da parte dei dipendenti delle misure di prevenzione previste nel PTPCT è fonte di **responsabilità disciplinare** (legge 190/2012, art.1, comma 14). Tale previsione è confermata dall'art.1, comma 44, della legge 190/2012 che stabilisce che la violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del PTPCT, è fonte di responsabilità disciplinare.

1.2. La nozione di corruzione

La legge 190/2012, non contiene una definizione di "corruzione".

Tuttavia da alcune norme e dall'impianto complessivo della legge è possibile evincere un significato ampio di corruzione a cui si riferiscono gli strumenti e le misure previsti dal legislatore.

L'art. 1, comma 36, della legge 190/2012, laddove definisce i criteri di delega per il riordino della disciplina della trasparenza, si riferisce esplicitamente al fatto che gli obblighi di pubblicazione integrano livelli essenziali delle prestazioni che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad erogare anche a fini di prevenzione e contrasto della "cattiva amministrazione" e non solo ai fini di trasparenza e prevenzione e contrasto della corruzione.

Il collegamento tra le disposizioni della legge 190/2012 e l'innalzamento del livello di qualità dell'azione amministrativa, e quindi al contrasto di fenomeni di inefficiente e cattiva amministrazione, è evidenziato anche dai successivi interventi del legislatore sulla legge 190/2012.

In particolare nell'art. 1, co 8-bis della legge suddetta, in cui è stato fatto un esplicito riferimento alla verifica da parte dell'organismo indipendente di valutazione alla coerenza fra gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategica gestionale e i Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Pertanto, ANAC, anche in linea con la nozione accolta a livello internazionale, ha ritenuto che, poiché la legge 190/2012 è finalizzata alla prevenzione e, quindi, alla realizzazione di una tutela anticipatoria, debba essere privilegiata un'accezione ampia del concetto di corruzione, volta a ricomprendere le varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si rilevi l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui conferito, al fine di ottenere vantaggi privati.

Al termine "corruzione" è attribuito, dunque, un significato più esteso di quello strettamente

connesso con le fattispecie di reato disciplinate negli artt. 318, 319 e 319-ter del Codice penale (ipotesi di corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e corruzione in atti giudiziari), tale da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, ma anche le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

1.3. Ambito soggettivo

Le disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza si applicano a diverse categorie di soggetti pubblici e privati, come individuati nell'art. 1, comma 2-bis, della legge n.190/2012 e nell'art. 2-bis del decreto legislativo n. 33/2013.

In ragione della diversa natura giuridica di tali categorie di soggetti, le disposizioni richiamate prevedono regimi parzialmente differenziati.

Per l'esatta individuazione dell'ambito soggettivo, l'ANAC ha dato indicazioni con:

- la deliberazione n. 1310 del 28 dicembre 2016 ("Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel decreto legislativo n. 33/2013 come modificato dal decreto legislativo n. 97/2016);
- la deliberazione n. 1134 dell'08.11.2017, recante "Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici".

Nelle citate deliberazioni sono stati approfonditi profili attinenti all'ambitosoggettivo, al contenuto degli obblighi di pubblicazione, alla nomina del Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (RPCT) e alla predisposizione dei PTPCT, in conformità alle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 97/2016, ovvero all'adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative del "Modello 231" per gli enti di diritto privato.

Per quel che concerne la trasparenza, ANAC ha fornito chiarimenti sul criterio della "compatibilità", introdotto dal legislatore all'art. 2-bis, commi 2 e 3, del decreto legislativo n. 33/2013 ove è stabilito che i soggetti pubblici e privati, ivi indicati, applicano la disciplina sulla trasparenza prevista per le pubbliche amministrazioni "in quanto compatibile".

Nelle deliberazioni nn. 1310 e 1134, ANAC ha espresso l'avviso che la compatibilità non vada esaminata per ogni singolo ente, bensì in relazione alle categorie di enti e all'attività propria di ciascuna categoria.

In particolare, il criterio della compatibilità va inteso come necessità di trovare adattamenti agli obblighi di pubblicazione in ragione delle peculiarità organizzative e funzionali delle diverse tipologie di enti.

Alla luce del quadro normativo e delle deliberazioni ANAC, i soggetti tenuti all'applicazione della disciplina sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza sono innanzitutto le pubbliche amministrazioni individuate e definite all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001 e successive modifiche ed integrazioni.

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

- adottare il Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT);
- nominare il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT);
- pubblicare i dati, i documenti e le informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività (in "Amministrazione trasparente");
- assicurare, altresì, la libertà di accesso di chiunque ai dati e documenti detenuti dalle stesse (accesso civico generalizzato), secondo quanto previsto nel decreto legislativo n. 33/2013 e successive modifiche ed integrazioni.

Sono altresì tenute all'applicazione della disciplina in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza:

- le Autorità di sistema portuale;
- le Autorità amministrative indipendenti;
- gli enti pubblici economici;
- gli ordini professionali;
- le società in controllo pubblico, le associazioni, fondazioni ed altri enti di diritto privato e altri enti di diritto privato (cfr. deliberazione n.1134/2017).

1.4. Il responsabile per la prevenzione della corruzione e per latrasparenza (RPCT)

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

La figura del responsabile anticorruzione è stata l'oggetto di significative modifiche da parte del decreto legislativo n. 97/2016, norma che:

- 1) ha riunito in un solo soggetto, l'incarico di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- 2) ne ha rafforzato il ruolo, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività.

La legge n. 190/2012 (articolo 1 comma 7) stabilisce che negli enti locali il responsabile sia individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione.

Il RPCT del Comune di Sant'Elpidio a Mare è stato individuato nel Segretario Generale, Dott. Alberto Cesetti. Dal 31.12.2020 il ruolo è vacante a seguito del collocamento a riposo del Segretario nominato. Il nuovo Segretario Generale è in corso di nomina.

Transitoriamente, il RPCT del Comune è identificato nell'organo di indirizzo politico e, per l'effetto, nel Sindaco, soluzione rinvenibile nella scheda per la predisposizione della relazione annuale del RPCT 2020 laddove, nel foglio relativo alla "Anagrafica" si richiede di indicare l'organo di indirizzo e il suo presidente se manca temporaneamente per qualunque motivo il RPCT stesso, esplicitandone la motivazione.

La trattazione che segue si riferisce allo svolgimento ordinario delle funzioni del RPCT.

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

ANAC ha dovuto riscontrare che nei piccoli comuni il RPCT, talvolta, non è stato designato, in particolare, dove il segretario comunale non è "titolare" ma è un "reggente o supplente, a scavalco". Per sopperire a tale lacuna, l'Autorità propone due soluzioni:

- se il comune fa parte di una unione, la legge 190/2012, prevede che possa essere nominato un unico responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza per l'intera gestione associata, che possa svolgere la funzione anche nell'ente privo di segretario;
- se il comune non fa parte di una unione, "occorre comunque garantire un supporto al segretario comunale per le funzioni svolte in qualità di RPCT"; quindi, nei soli comuni con meno di 5.000 abitanti, "laddove ricorrono valide ragioni, da indicare nel provvedimento di nomina, può essere prevista la figura del *referente*".

Il *referente* avrebbe il compito di "assicurare la continuità delle attività sia per la trasparenza che per la prevenzione della corruzione e garantire attività informativa nei confronti del RPCT affinché

disponga di elementi per la formazione e il monitoraggio del PTPCT e riscontri sull'attuazione delle misure" (ANAC, deliberazione n. 1074 del 21/11/2018, pag. 153).

Nel PNA 2019, a proposito dei referenti, la raccomandazione è questa :Per garantire adeguato supporto al RPCT si raccomanda, specie nelle organizzazioni particolarmente complesse – quali, ad esempio, un Ministero dotato di una rete di uffici periferici – di individuare nel PTPCT eventuali referenti del RPCT. Il ruolo di tali referenti è fondamentale per un efficace svolgimento dei compiti del RPCT. Infatti, fermo restando il regime delle responsabilità in capo al RPCT, essi possono svolgere una costante attività informativa nei confronti del Responsabile, affinché questi abbia elementi e riscontri per la formazione e il monitoraggio del PTPCT e sull'attuazione delle misure. La stessa soluzione non è opportuna, invece, nelle strutture meno complesse".

"Il titolare del potere di nomina del responsabile della prevenzione della corruzione è 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).

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

Il PNA ha evidenziato l'esigenza che il responsabile abbia "adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione", e che sia: dotato della necessaria "autonomia valutativa"; in una posizione del tutto "priva di profili di conflitto di interessi" anche potenziali; di norma, scelto tra i "dirigenti non assegnati ad uffici che svolgono attività di gestione e di amministrazione attiva".

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

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

A parere di ANAC tale soluzione sembrerebbe addirittura preclusa dal comma 7, dell'art. 1, della legge 190/2012. Norma secondo la quale il responsabile deve segnalare "agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare" i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di anticorruzione. In ogni caso, conclude l'ANAC, "è rimessa agli organi di indirizzo delle amministrazioni, cui compete la nomina, in relazione alle caratteristiche strutturali dell'ente e sulla base dell'autonomia organizzativa, la valutazione in ordine alla scelta del responsabile".

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

Secondo ANAC, risulta indispensabile che tra le misure organizzative, da adottarsi a cura degli organi di indirizzo, vi siano anche quelle dirette ad assicurare che il responsabile possa svolgere "il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni".

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 è "altamente auspicabile" che:

- il responsabile sia dotato d'una "struttura organizzativa di supporto adeguata", per qualità del personale e per mezzi tecnici;
- 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 necessità di rafforzare il ruolo e la struttura di supporto del responsabile discende anche dalle rilevanti competenze in materia di “accesso civico” attribuite sempre al responsabile anticorruzione dal decreto legislativo n. 97/2016.

Riguardo all’“accesso civico”, il responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza:

- ha facoltà di chiedere agli uffici informazioni sull’esito delle domande di accesso civico;
- si occupa dei casi di “riesame” delle domande rigettate (articolo 5, comma 7, del decreto legislativo n.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 legislativo n. 97/2016 ha esteso i doveri di segnalazione all’ANAC di tutte le “eventuali misure discriminatorie” poste in essere nei confronti del responsabile anticorruzione e comunque collegate, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni, mentre in precedenza era prevista la segnalazione della sola “revoca”. L’ANAC può chiedere informazioni all’organo di indirizzo e intervenire con i poteri di cui al comma 3 dell’articolo 15 del d.lgs. 39/2013.

Il comma 9, lettera c), dell’articolo 1 della legge n.190/2012, impone, attraverso il PTPCT, la previsione di obblighi di informazione nei confronti del responsabile anticorruzione che vigila sul funzionamento e sull’osservanza del Piano. Gli obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di elaborazione del PTPCT e, poi, nelle fasi di verifica e attuazione delle misure adottate.

Il PNA sottolinea che l’articolo 8 del DPR n. 62/2013 (Codice di comportamento dei dipendenti pubblici) impone un “dovere di collaborazione” dei dipendenti nei confronti del responsabile anticorruzione, la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente.

Pertanto, tutti i titolari di P.O., i funzionari, il personale dipendente ed i collaboratori sono tenuti a fornire al RPCT la necessaria collaborazione.

Dal decreto n.97/2016 risulta anche l’intento di creare maggiore comunicazione tra le attività del responsabile anticorruzione e quelle dell’OIV/NDV, al fine di sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l’attuazione delle misure di prevenzione. A tal fine, la norma prevede:

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

Le modifiche normative, apportate dal legislatore del decreto legislativo n. 97/2016, hanno precisato che nel caso di ripetute violazioni del PTPCT sussista 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 PTPCT.

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

Immutata, la responsabilità di tipo dirigenziale, disciplinare, per danno erariale e all’immagine della pubblica amministrazione, in caso di commissione di un reato di corruzione, accertato con sentenza passata in giudicato, all’interno dell’amministrazione (articolo 1, comma 12, della legge n.190/2012). Anche in questa ipotesi, il responsabile deve dimostrare di avere proposto un PTPCT con misure adeguate e di averne vigilato funzionamento e osservanza.

Il responsabile della protezione dei dati (RPD), previsto dal Regolamento UE 2016/679, deve essere nominato in tutte le amministrazioni pubbliche. Può essere individuato in una professionalità interna o assolvere ai suoi compiti in base ad un contratto di servizi stipulato con persona fisica o giuridica esterna. Il responsabile anticorruzione, al contrario, è sempre un soggetto interno.

Qualora il RPD sia individuato tra gli interni, ANAC ritiene che, per quanto possibile, non debba coincidere con il RPCT. Secondo l'Autorità "la sovrapposizione dei due ruoli [può] rischiare di limitare l'effettività dello svolgimento delle attività riconducibili alle due diverse funzioni, tenuto conto dei numerosi compiti e responsabilità che la normativa attribuisce sia al RPD che al RPCT".

"Eventuali eccezioni possono essere ammesse solo in enti di piccole dimensioni qualora la carenza di personale renda organizzativamente non possibile tenere distinte le due funzioni. In tali casi, le amministrazioni e gli enti, con motivata e specifica determinazione, possono attribuire allo stesso soggetto il ruolo di RPCT e RPD".

Il medesimo orientamento è stato espresso dal Garante per la protezione dei dati personali (FAQ n. 7 relativa al RPD in ambito pubblico):

"In linea di principio, è quindi ragionevole che negli enti pubblici di grandi dimensioni, con trattamenti di dati personali di particolare complessità e sensibilità, non vengano assegnate al RPD ulteriori responsabilità (si pensi, ad esempio, alle amministrazioni centrali, alle agenzie, agli istituti previdenziali, nonché alle regioni e alle ASL).

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

1.5.I compiti del RPCT

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

- 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);
- verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del piano anticorruzione (articolo 1 comma 10 lettera a) legge n.190/2012);
- comunica agli uffici le misure anticorruzione e per la trasparenza adottate (attraverso il PTPCT) e le relative modalità applicative e vigila sull'osservanza del piano (articolo 1 comma 14 legge n.190/2012);
- propone le necessarie modifiche del PTPCT, 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 n. 190/2012);
- 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);
- 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 n.190/2012);
- 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 n.190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale";
- riferisce sull'attività svolta all'organo di indirizzo, nei casi in cui lo stesso organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora sia il responsabile anticorruzione a ritenerlo

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

- 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;
- trasmette all'OIV/NDV informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo (articolo 1 comma 8-bis legge 190/2012);
- segnala all'organo di indirizzo e all'OIV/NDV le eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1, comma 7, legge 190/2012);
- 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 n.190/2012);
- segnala ad 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 n. 190/2012);
- quando richiesto, riferisce ad ANAC in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PNA 2016, paragrafo 5.3, pagina 23);
- quale responsabile per la trasparenza, svolge un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate (articolo 43, comma 1, del decreto legislativo n.33/2013).
- 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 n. 33/2013);
- 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 PTPCT (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 21);
- può essere designato quale soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 22);
- può essere designato quale "gestore" delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette ai sensi del DM 25.09. 2015 (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 17).

Il legislatore ha assegnato al RPCT il compito di svolgere all'interno di ogni ente "stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'OIV/NDV, all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione" (art. 43, comma 1, del decreto legislativo n. 33/2013).

È evidente l'importanza della collaborazione tra l'Autorità ed il Responsabile al fine di favorire la corretta attuazione della disciplina sulla trasparenza (ANAC, deliberazione n. 1074/2018, pag. 16).

Le modalità di interlocuzione e di raccordo sono state definite dall'Autorità con il Regolamento del 29.03.2017.

Il RPCT è il soggetto (insieme al legale rappresentante dell'amministrazione interessata, all'OIV/NDV) cui ANAC comunica l'avvio del procedimento con la contestazione delle presunte violazioni degli adempimenti di pubblicazione dell'amministrazione interessata. Tale comunicazione può anche essere preceduta da una richiesta di informazioni e di esibizione di documenti, indirizzata al medesimo RPCT, utile ad ANAC per valutare l'avvio del procedimento.

È opportuno che il RPCT riscontri la richiesta di ANAC nei tempi previsti dal richiamato Regolamento fornendo notizie sul risultato dell'attività di controllo.

1.6. Gli altri attori del sistema

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

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

Al contrario, l'efficacia del sistema di prevenzione dei rischi corruttivi è strettamente connessa al contributo attivo di altri attori all'interno dell'organizzazione.

Di seguito, si espongono i compiti dei principali ulteriori soggetti coinvolti nel sistema di gestione del rischio corruttivo, concentrandosi esclusivamente sugli aspetti essenziali a garantire una piena effettività dello stesso.

L'organo di indirizzo politico deve:

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

I dirigenti e i responsabili delle unità organizzative devono:

- valorizzare la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione in sede di formulazione degli obiettivi delle proprie unità organizzative;
- partecipare attivamente al processo di gestione del rischio, coordinandosi opportunamente con il RPCT, e fornendo i dati e le informazioni necessarie per realizzare l'analisi del contesto, la valutazione, il trattamento del rischio e il monitoraggio delle misure;
- curare lo sviluppo delle proprie competenze in materia di gestione del rischio di corruzione e promuovere la formazione in materia dei dipendenti assegnati ai propri uffici, nonché la diffusione di una cultura organizzativa basata sull'integrità;
- assumersi la responsabilità dell'attuazione delle misure di propria competenza programmate nel PTPCT e operare in maniera tale da creare le condizioni che consentano l'efficace attuazione delle stesse da parte del loro personale (ad esempio, contribuendo con proposte di misure specifiche che tengano conto dei principi guida indicati nel PNA 2019 e, in particolare, dei principi di selettività, effettività, prevalenza della sostanza sulla forma);
- tener conto, in sede di valutazione delle performance, del reale contributo apportato dai dipendenti all'attuazione del processo di gestione del rischio e del loro grado di collaborazione con il RPCT.

Gli OIV/NDV e le strutture con funzioni assimilabili, devono:

- offrire, nell'ambito delle proprie competenze specifiche, un supporto metodologico al RPCT e agli altri attori, con riferimento alla corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo;
- fornire, qualora disponibili, dati e informazioni utili all'analisi del contesto (inclusa la rilevazione dei processi), alla valutazione e al trattamento dei rischi;
- favorire l'integrazione metodologica tra il ciclo di gestione della performance e il ciclo di gestione del rischio corruttivo.

Il RPCT può avvalersi delle strutture di vigilanza ed audit interno, laddove presenti, per:

- attuare il sistema di monitoraggio del PTPCT, richiedendo all'organo di indirizzo politico il supporto di queste strutture per realizzare le attività di verifica (audit) sull'attuazione e l'idoneità delle misure di trattamento del rischio;
- svolgere l'esame periodico della funzionalità del processo di gestione del rischio.

I dipendenti partecipano attivamente al processo di gestione del rischio e, in particolare, alla attuazione delle misure di prevenzione programmate nel PTPCT.

Tutti i soggetti che dispongono di dati utili e rilevanti (es. uffici legali interni, uffici di statistica, uffici di controllo interno, ecc.) hanno l'obbligo di fornirli tempestivamente al RPCT ai fini della corretta attuazione del processo di gestione del rischio.

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

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

1.7.L'approvazione del PTPCT

La legge 190/2012 impone, ad ogni pubblica amministrazione, l'approvazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT).

Il RPCT elabora e propone all'organo di indirizzo politico lo schema di PTPCT che deve essere approvato, di regola, ogni anno entro il 31 gennaio. L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti esterni all'amministrazione.

Per gli enti locali, il piano è approvato dalla Giunta (art. 41 comma 1 lettera g) del decreto legislativo n.97/2016).

L'approvazione ogni anno di un nuovo piano triennale anticorruzione è obbligatoria (comunicato del Presidente ANAC del 16.03.2018). L'Autorità ha ritenuto che "i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, in ragione delle difficoltà organizzative dovute alla loro ridotta dimensione, e solo nei casi in cui nell'anno successivo all'adozione del PTPCT non siano intercorsi fatti corruttivi o modifiche organizzative rilevanti, [possano] provvedere all'adozione del PTPCT con modalità semplificate" (ANAC, deliberazione n. 1074 del 21/11/2018, pag. 153).

La Giunta potrà "adottare un provvedimento con cui, nel dare atto dell'assenza di fatti corruttivi o ipotesi di disfunzioni amministrative significative nel corso dell'ultimo anno, conferma il PTPCT già adottato".

L'Autorità sostiene che sia necessario assicurare "la più larga condivisione delle misure" anticorruzione con gli organi di indirizzo politico (ANAC determinazione n. 12 del 28.10.2015).

A tale scopo, ANAC ritiene possa essere utile prevedere una "doppio approvazione". L'adozione di un primo schema di PTPCT e, successivamente, l'approvazione del piano in forma definitiva (PNA 2019).

Negli enti locali nei quali sono presenti due organi di indirizzo politico, uno generale (il Consiglio) e uno esecutivo (la Giunta), secondo l'Autorità sarebbe "utile [ma non obbligatorio] l'approvazione da parte dell'assemblea di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPCT, mentre l'organo esecutivo resta competente all'adozione finale".

In questo modo, l'esecutivo ed il sindaco avrebbero "più occasioni d'esaminare e condividere il contenuto del piano" (ANAC determinazione 12/2015, pag. 10 e PNA 2019).

Nello specifico, allo scopo di assicurare il coinvolgimento degli stakeholders, (soggetti esterni portatori di interessi rilevanti e significativi ai fini di un reale collegamento con il territorio e le sue problematiche) la redazione del presente PTPCT, è stata preceduta, come di solito, da una procedura di consultazione aperta, realizzata mediante pubblicazione sul sito istituzionale di apposito avviso unito per la raccolta di osservazioni e proposte.

L'apporto dei soggetti interni, invece, si è così snodato:

Organi di indirizzo: che hanno definito gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e in materia di trasparenza, da cui far discendere anche gli obiettivi da inserire nel Piano Performance. Gli organi del Comune, competenti sono il Consiglio Comunale che ha approvato il DUP (Documento Unico di Programmazione) e la Giunta Comunale che adotta il PTPCT;

Responsabili degli uffici e dei servizi, , incaricati di p.o.: si tratta di soggetti, già responsabilizzati alla partecipazione attiva in materia di anticorruzione e di promozione della trasparenza, come su altro livello, il resto del personale. Concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e a contrastare i fenomeni di corruzione fornendo anche le informazioni necessarie per l'individuazione delle attività nelle quali è più elevato il rischio corruttivo e provvedendo al loro monitoraggio. In ordine alla redazione del presente PTPCT i responsabili sono intervenuti nella revisione, nell'aggiornamento e nell'integrazione delle misure preventive obbligatorie trasversali e di quelle ulteriori specifiche definite dall'ente, previo anche parziale approfondimento della gestione del rischio corruttivo.

I predetti responsabili rispondono anche sul piano disciplinare della mancata attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, se il RPCT dimostra di avere effettuato le dovute comunicazioni agli uffici e di avere vigilato sull'osservanza del PTPCT. Il rispetto delle prescrizioni del PTPCT costituisce anche dovere del personale cui si applica il citato codice di comportamento del Comune.

Completa il profilo trattato della responsabilità disciplinare, la menzione dell'avvenuta costituzione ed operatività dell'Ufficio procedimenti disciplinari (UPD) (deliberazione della Giunta Comunale n.186 del 23.10.2012).

Il comma 8 dell'art. 1 della legge n.190/2012, prevede che il PTPCT debba essere trasmesso ad ANAC.

Il presente PTPCT, infine, sarà pubblicato nel sito istituzionale del Comune nella sezione: "Amministrazione Trasparente", sottosezione di primo livello: "Altri contenuti", di secondo livello "Prevenzione della corruzione", dove permane la pubblicazione dei piani precedenti.

1.8.Obiettivi strategici

Il comma 8 dell'art. 1 della legge 190/2012 (rinnovato dal d.lgs. 97/2016) prevede che l'organo di indirizzo definisca gli "obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione" che costituiscono "contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del PTPCT".

Il decreto legislativo n.97/2016 ha attribuito al PTPCT "un valore programmatico ancora più incisivo".

Il PTPCT, infatti, deve necessariamente elencare gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall'organo di indirizzo. Conseguentemente, l'elaborazione del piano non può prescindere dal diretto coinvolgimento del vertice delle amministrazioni per ciò che concerne la determinazione delle finalità da perseguire. Decisione che è "elemento essenziale e indefettibile del piano stesso e dei documenti di programmazione strategico gestionale".

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

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

La trasparenza è la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012.

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

Secondo ANAC, gli obiettivi del PTPCT devono essere necessariamente coordinati con quelli fissati da altri documenti di programmazione dei comuni quali: il piano della performance; il documento unico di programmazione (DUP).

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

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

Quindi contenuto necessario del presente PTPCT, sono gli obiettivi strategici definiti in materia di prevenzione della corruzione ed in materia di trasparenza, coerentemente con la programmazione strategica e gestionale delineata negli strumenti di programmazione triennale e annuale. Tali obiettivi sono così definiti:

- a) proseguire nell’azione intrapresa di miglioramento della capacità di gestire il rischio corruzione e le fasi di cui si compone, per incrementare la condivisione delle misure di prevenzione affinandone sempre più la contestualizzazione sia esterna che interna soprattutto a fronte di mutamenti organizzativi
- b) tendere sempre più verso le “migliori pratiche”, promuovendo l’immagine positiva dell’amministrazione ed innalzando il livello di affidamento: ricerca, formazione, controlli successivi con aggiornamento dei target, campagne informative, iniziative finalizzate di comunicazione della trasparenza, sono alcuni degli strumenti/misure da utilizzare nell’arco di durata del Piano, in coordinamento/integrazione con gli altri strumenti di programmazione
- c) rafforzare l’automazione dei processi, per accrescerne l’oggettività, renderli più trasparenti, contribuendo ad allontanare possibili fenomeni corruttivi.
- d) pubblicare, progressiva, di “dati ulteriori”, cioè non specificamente richiesti dalla legge incrementando il livello di conoscibilità (e di partecipazione) della proprie organizzazione e attività;
- e) proseguire nel rinnovo del sito web, ristrutturato nella veste grafica e nei contenuti, consentendo direttamente on line, la presentazione di istanze e documenti e la consultazione immediata delle informazioni sullo stato delle procedure di interesse
- f) introdurre progressivamente iniziative di comunicazione dei traguardi di trasparenza progressivamente raggiunti definite di concerto dai competenti responsabili.

1.9.PTPCT e performance

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

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

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

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

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

In questo ente, già da diversi anni, tra gli obiettivi intersettoriali assegnati ai responsabili di settore vi sono il rispetto delle prescrizioni e degli adempimenti di cui alla normativa sulla prevenzione

della corruzione e della trasparenza, nonché l'attuazione concreta del PTPCT.

2. Analisi del contesto

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

In questa fase, l'amministrazione acquisisce le informazioni necessarie ad identificare il rischio corruttivo, in relazione sia alle caratteristiche dell'ambiente in cui opera (contesto esterno), sia alla propria organizzazione (contesto interno).

2.2. Analisi del contesto esterno

L'analisi del contesto esterno ha essenzialmente due obiettivi:

il primo, evidenziare come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel quale l'amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi;

il secondo, come tali caratteristiche ambientali possano condizionare la valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione.

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.

Si riportano i dati contenuti nella più recente "Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata" trasmessa al Parlamento:

PROVINCE DI ASCOLI PICENO E FERMO

Pur registrandosi la presenza di compagini delinquenziali di matrice siciliana, campana e pugliese, la situazione della sicurezza nelle province di Ascoli Piceno e di Fermo non presenta infiltrazioni, tantomeno radicamenti, di sodalizi di tipo mafioso. Quanto precede è sostanzialmente ascrivibile ad un tessuto economico e sociale tradizionalmente sano, l'assenza di grandi insediamenti urbani, l'inesistenza di vistose forme di emarginazione sociale e di devianze. Per entrambe le province, i fenomeni delittuosi più significativi afferiscono allo spaccio di sostanze stupefacenti, ai reati predatori, alla proliferazione del gioco d'azzardo, alle pratiche usuraie ed estorsive, spesso strettamente collegate - in specie, lungo la fascia costiera - alla presenza di locali di intrattenimento notturno. Con riguardo alla criminalità straniera, si conferma il dinamismo di formazioni albanesi nello spaccio di sostanze stupefacenti, nel favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione, nella commissione di furti e rapine in abitazione. Sempre in tema di sostanze stupefacenti, si sottolinea anche l'impianto investigativo - perfezionatosi in più tranche operative nei mesi di gennaio/febbraio 2015, denominato "Uncharted e Medusa" - conclusosi con l'arresto di sedici soggetti di nazionalità tunisina,

marocchina, pakistana ed italiana, per detenzione e spaccio di "eroina". La comunità cinese, da tempo stabilitasi nel territorio, si dedica prevalentemente alla conduzione di numerosi laboratori tessili e di pelletteria. Connessi a tali attività risultano i reati di sfruttamento di manodopera clandestina - in specie di connazionali - e violazioni alla normativa per la tutela della proprietà intellettuale e industriale. Il favoreggiamento e lo sfruttamento della prostituzione - maggiormente diffusi nell'area costiera e di confine con la provincia di Macerata, con il coinvolgimento pressoché esclusivo di cittadine provenienti dall'est Europa - oltre che ascrivibile ad aggregazioni albanesi, registra il protagonismo di sodalizi romeni, ultimamente inclini anche a condotte usuraie¹⁹. La provincia di Ascoli Piceno è stata lambita dall'operazione "Mama20" che ha disarticolato un'organizzazione criminale - principalmente composta da elementi sudamericani - dedita alla tratta di esseri umani, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, allo sfruttamento della prostituzione ed allo spaccio di sostanze stupefacenti, con carattere della transnazionalità. I reati predatori continuano ad essere posti in essere precipuamente dai c.d.

“trasfertisti” - provenienti in larga misura dalle regioni meridionali - e da soggetti di etnia albanese e romenache, non infrequentemente, si avvalgono della complicità di elementi indigeni.

Nel 2015, nella provincia di Ascoli Piceno, la criminalità diffusa ha fatto registrare un decremento dei delitti rispetto all'anno precedente (-1,9%), con precipuo riguardo ai furti, ai furti con strappo, con destrezza e negli esercizi commerciali, alle ricettazioni, alle rapine in abitazione e in banca, alle violazioni in tema di sostanze stupefacenti, alla contraffazione di marchi e prodotti industriali. Le segnalazioni riferite ai cittadini stranieri sono state 724, incidendo per il 29,3% sul totale delle segnalazioni relative a persone denunciate e/o arrestate. Nei reati inerenti in furti con strappo e in abitazione, alle ricettazioni e agli incendi, gli stranieri hanno fatto registrare un'incidenza sul numero totale delle persone segnalate superiore al 50%. Nel 2015, nella provincia di Fermo, la criminalità diffusa ha fatto registrare un lieve incremento dei delitti rispetto all'anno precedente (+0,9%), con particolare riferimento ai furti in abitazione, alle rapine in banca e presso esercizi commerciali, alle estorsioni, all'usura, allo sfruttamento della prostituzione e della pornografia minorile. Le segnalazioni riferite a cittadini stranieri sono state 776, incidendo per il 42,9% sul totale delle segnalazioni relative a persone denunciate e/o arrestate. Nei reati inerenti i tentati omicidi, le violenze sessuali, le rapine in abitazione, le estorsioni, l'usura, i furti in abitazione, le ricettazioni, le violazioni in tema di sostanze stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione e della pornografia minorile, gli stranieri hanno fatto registrare un'incidenza sul numero totale delle persone segnalate superiore al 50%.

2.2. Analisi del contesto interno

1.2. Contesto interno

L'organizzazione cui il Piano fa riferimento è quella disposta dalla deliberazione Giunta Comunale n.99 del 30.06.2020 valida dall'01.07.2020.

Tale organizzazione contempla un Servizio in Staff (Staff del Sindaco) e strutture di massima dimensione o macrostrutture, denominate Aree, ciascuna delle quali suddivisa in più servizi (microstrutture).

Le Aree sono 5. Ad esse è stata aggiunta un'unità organizzativa speciale e separata detta: “Unità di Progetto” (UDP) di supporto alla realizzazione di obiettivi di peculiare rilevanza fra quelli che l'ente ha individuato come strategici diretti a sviluppare le linee programmatiche di mandato.

Aree ed UDP hanno costituito e costituiscono anche Centri di Responsabilità ai fini del Piano Esecutivo di Gestione e del Piano performance. A tale scopo, lo Staff del Sindaco è stato unito all'Area 2.

Questo l'elenco dei Centri in vigore

CdR 1	Area 1	Servizi per l'assetto del territorio e l'ambiente	
CdR 2	Area 2	Servizi per la gestione e lo sviluppo delle risorse	Staff del Sindaco
CdR 3	Area 3	Servizi per la persona	
CdR 4	Area 4	Servizi per il patrimonio	
CdR 5	Area 5	Servizi istituzionali per la sicurezza e lo sviluppo	
CdR 6	UDP	Unità di progetto (strategica)	

Alla titolarità di ogni CdR è connessa, una posizione organizzativa ed, esattamente di tipo direzionale per le Aree (art.13, comma 1, lettera a) del CCNL Funzioni Locali del 21.05.2018, e di “alta professionalità” per l'UDP ai sensi della lettera b) del medesimo articolo ora citato.

Ogni CdR ha, quindi, al suo vertice, personale in posizione di autonomia e responsabilità “con assunzione diretta di elevata responsabilità di prodotto e risultato” (cfr. art.13, comma 1, citato) cui chiedere la realizzazione degli obiettivi prefissati.

Il contesto interno è caratterizzato prevalentemente da personale con adeguate capacità professionali e, nonostante negli ultimi anni si siano verificate molteplici uscite di personale, il turn over attuato dal Comune (anche se parziale per via della normativa) ha consentito di sopperire

egregiamente alla modesta entità del personale.

Nei confronti del personale non sono stati nell'anno rilevati comportamenti corruttivi e, dunque, non si è dato corso ad alcuna rotazione straordinaria del personale.

2.3. La mappatura dei processi

L'aspetto più importante dell'analisi del contesto interno, oltre alla rilevazione dei dati generali relativi alla struttura e alla dimensione organizzativa, è la mappatura dei processi, che nella individuazione enell'analisi dei processi organizzativi.

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

Secondo ANAC, nell'analisi dei processi organizzativi è necessario tener conto anche delle attività che un'amministrazione ha esternalizzato ad altre entità pubbliche, private o miste, in quanto il rischio di corruzione potrebbe annidarsi anche in questi processi.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

diretto e immediato.

Oltre, alle undici “Aree di rischio” proposte dal PNA, il presente Piano (allegato A) prevede un’ulteriore area definita “Altri servizi”. In tale sottoinsieme sono ordinati processi tipici degli enti territoriali, in genere privi di rilevanza economica e difficilmente riconducibili ad una delle aree proposte dal PNA.

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

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

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

Secondo il PNA, può essere utile prevedere, specie in caso di complessità organizzative, la costituzione di un “gruppo di lavoro” dedicato e interviste agli addetti ai processi onde individuare gli elementi peculiari e i principali flussi. Il PNA suggerisce di “programmare adeguatamente l’attività di rilevazione dei processi individuando nel PTPCT tempi e responsabilità relative alla loro mappatura, in maniera tale da rendere possibile, con gradualità e tenendo conto delle risorse disponibili, il passaggio da soluzioni semplificate (es. elenco dei processi con descrizione solo parziale) a soluzioni più evolute (descrizione più analitica ed estesa)”.

3. Valutazione e trattamento del rischio

Secondo il PNA, la valutazione del rischio è una “macro-fase” del processo di gestione del rischio, nella quale il rischio stesso viene “identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive e preventive (trattamento del rischio)”.

Tale “macro-fase” si compone di tre (sub) fasi: identificazione, analisi e ponderazione.

3.1. Identificazione

Nella fase di identificazione degli “eventi rischiosi” l’obiettivo è individuare comportamenti o fatti, relativi ai processi dell’amministrazione, tramite i quali si concretizza il fenomeno corruttivo.

Secondo ANAC, “questa fase è cruciale perché un evento rischioso non identificato non potrà essere gestito e la mancata individuazione potrebbe compromettere l’attuazione di una strategia efficace di prevenzione della corruzione”.

In questa fase, il coinvolgimento della struttura organizzativa è essenziale. Infatti, i vari responsabili degli uffici, vantando una conoscenza approfondita delle attività, possono facilitare l’identificazione degli eventi rischiosi. Inoltre, è opportuno che il RPCT, “mantenga un atteggiamento attivo, attento a individuare eventi rischiosi che non sono stati rilevati dai responsabili degli uffici e a integrare, eventualmente, il registro (o catalogo) dei rischi”.

Per individuare gli “eventi rischiosi” è necessario: definire l’oggetto di analisi; utilizzare tecniche di identificazione e una pluralità di fonti informative; individuare i rischi e formalizzarli nel PTPCT.

L’oggetto di analisi è l’unità di riferimento rispetto alla quale individuare gli eventi rischiosi.

Dopo la “mappatura”, l’oggetto di analisi può essere: l’intero processo; ovvero le singole attività che compongono ciascun processo.

Secondo l’Autorità, “Tenendo conto della dimensione organizzativa dell’amministrazione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, l’oggetto di analisi può essere definito con livelli di analiticità e, dunque, di qualità progressivamente crescenti”.

ANAC ritiene che, in ogni caso, il livello minimo di analisi per l’identificazione dei rischi debba essere rappresentato almeno dal “processo”. In tal caso, i processi rappresentativi dell’attività dell’amministrazione “non sono ulteriormente disaggregati in attività”.

Tale impostazione metodologica è conforme al principio della “gradualità”.

L’analisi svolta per processi, e non per singole attività che compongono i processi, “è ammissibile per amministrazioni di dimensione organizzativa ridotta o con poche risorse e competenze adeguate allo scopo, ovvero in particolari situazioni di criticità”. “L’impossibilità di realizzare l’analisi a un livello qualitativo più avanzato deve essere adeguatamente motivata nel PTPCT” che deve prevedere la programmazione, nel tempo, del graduale innalzamento del dettaglio dell’analisi.

L’Autorità consente che l’analisi non sia svolta per singole attività anche per i “processi in cui, a seguito di adeguate e rigorose valutazioni già svolte nei precedenti PTPCT, il rischio corruttivo [sia] stato ritenuto basso e per i quali non si siano manifestati, nel frattempo, fatti o situazioni indicative di qualche forma di criticità”. Al contrario, per i processi che abbiano registrato rischi corruttivi elevati, l’identificazione del rischio sarà “sviluppata con un maggior livello di dettaglio, individuando come oggetto di analisi, le singole attività del processo”.

Tecniche e fonti informative: per identificare gli eventi rischiosi “è opportuno che ogni amministrazione utilizzi una pluralità di tecniche e prenda in considerazione il più ampio n. possibile di fonti informative”.

Tenuto conto della dimensione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, ogni amministrazione stabilisce le tecniche da utilizzare, indicandole nel PTPCT. ANAC propone, a titolo di esempio, un elenco di fonti informative utilizzabili per individuare eventi rischiosi: i risultati dell’analisi del contesto interno e esterno; le risultanze della mappatura dei processi; l’analisi di eventuali casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato, anche in altre amministrazioni o enti simili; incontri con i responsabili o il personale che abbia conoscenza diretta dei processi e quindi delle relative criticità; gli esiti del monitoraggio svolto dal RPCT e delle attività di altri organi di controllo interno; le segnalazioni ricevute tramite il “whistleblowing” o attraverso altre modalità; le esemplificazioni eventualmente elaborate dall’ANAC per il comparto di riferimento; il registro di rischi realizzato da altre amministrazioni, simili per tipologia e complessità organizzativa.

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

Secondo l’Autorità, la formalizzazione potrà avvenire tramite un “registro o catalogo dei rischi” dove, per ogni oggetto di analisi, processo o attività che sia, è riportata la descrizione di “tutti gli eventi rischiosi che possono manifestarsi”. Per ciascun processo deve essere individuato almeno un evento rischioso. Nella costruzione del registro l’Autorità ritiene che sia “importante fare in modo che gli eventi rischiosi siano adeguatamente descritti” e che siano “specifici del processo nel quale sono stati rilevati e non generici”.

3.2. Analisi del rischio

L’analisi del rischio secondo il PNA si prefigge due obiettivi: comprendere gli eventi rischiosi, identificati nella fase precedente, attraverso l’esame dei cosiddetti “fattori abilitanti” della corruzione; stimare il livello di esposizione al rischio dei processi e delle attività.

Fattori abilitanti

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

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

assenza di misure di trattamento del rischio (controlli): si deve verificare se siano già stati predisposti, e con quale efficacia, strumenti di controllo degli eventi rischiosi;

- ✓ mancanza di trasparenza;
- ✓ eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;

- ✓ esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- ✓ scarsa responsabilizzazione interna;
- ✓ inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi; inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- ✓ mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

Stima del livello di rischio

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

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

L'analisi si sviluppa secondo le sub-fasi seguenti: scegliere l'approccio valutativo; individuare i criteri di valutazione; rilevare i dati e le informazioni; formulare un giudizio sintetico, adeguatamente motivato.

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

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

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

Secondo ANAC, "considerata la natura dell'oggetto di valutazione (rischio di corruzione), per il quale non si dispone, ad oggi, di serie storiche particolarmente robuste per analisi di natura quantitativa, che richiederebbero competenze che in molte amministrazioni non sono presenti, e ai fini di una maggiore sostenibilità organizzativa, si suggerisce di adottare un approccio di tipo qualitativo, dando ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantendo la massima trasparenza".

Criteri di valutazione

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

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

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

Gli indicatori sono:

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

grado di discrezionalità del decisore interno: un processo decisionale altamente discrezionale si caratterizza per un livello di rischio maggiore rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;

manifestazione di eventi corruttivi in passato: se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha

caratteristiche che rendono praticabile il malaffare;

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

livello di collaborazione del responsabile del processo nell'elaborazione, aggiornamento e monitoraggio del piano: la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della corruzione o, comunque, determinare una certa opacità sul reale livello di rischio;

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

Tutti gli indicatori suggeriti da ANAC sono stati utilizzati per valutare il rischio nel presente PTPCT.

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

Rilevazione dei dati e delle informazioni

La rilevazione di dati e informazioni necessari ad esprimere un giudizio motivato sugli indicatori di rischio, di cui al paragrafo precedente, "deve essere coordinata dal RPCT".

Il PNA prevede che le informazioni possano essere "rilevate da soggetti con specifiche competenze o adeguatamente formati", oppure attraverso modalità di autovalutazione da parte dei responsabili degli uffici coinvolti nello svolgimento del processo.

Qualora si applichi l'autovalutazione, il RPCT deve vagliare le stime dei responsabili per analizzarne la ragionevolezza ed evitare la sottostima delle stesse, secondo il principio della "prudenza".

Le valutazioni devono essere suffragate dalla "motivazione del giudizio espresso", fornite di "evidenze a supporto" e sostenute da "dati oggettivi, salvo documentata indisponibilità degli stessi" (Allegato n. 1, Part. 4.2, pag. 29).

ANAC ha suggerito i seguenti "dati oggettivi":

- i dati sui precedenti giudiziari e disciplinari a carico dei dipendenti, fermo restando che le fattispecie da considerare sono le sentenze definitive, i procedimenti in corso, le citazioni a giudizio relativi a: reati contro la PA; falso e truffa, con particolare riferimento alle truffe aggravate alla PA (artt. 640 e 640-bis CP); procedimenti per responsabilità contabile; ricorsi interna di affidamento di contratti);
- le segnalazioni pervenute: whistleblowing o altre modalità, reclami, indagini di customer satisfaction, ecc.;
- ulteriori dati in possesso dell'amministrazione (ad esempio: rassegne stampa, ecc.).
- Infine, l'Autorità ha suggerito di "programmare adeguatamente l'attività di rilevazione individuando nel PTPCT tempi e responsabilità" e, laddove sia possibile, consiglia "di avvalersi di strumenti e soluzioni informatiche idonee a facilitare la rilevazione, l'elaborazione e la trasmissione dei dati e delle informazioni necessarie" (Allegato n. 1, pag. 30).

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

Misurazione del rischio

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

ANAC sostiene che sarebbe "opportuno privilegiare un'analisi di tipo qualitativo, accompagnata da adeguate documentazioni e motivazioni rispetto ad un'impostazione quantitativa che prevede l'attribuzione di punteggi".

Se la misurazione degli indicatori di rischio viene svolta con metodologia "qualitativa" è possibile applicare una scala di valutazione di tipo ordinale: alto, medio, basso. "Ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte" (PNA 2019, Allegato n. 1, pag. 30).

Attraverso la misurazione dei singoli indicatori si dovrà pervenire alla valutazione complessiva del livello di rischio. Il valore complessivo ha lo scopo di fornire una "misurazione sintetica" e, anche in questo caso, potrà essere usata la scala di misurazione ordinale (basso, medio, alto).

ANAC, quindi, raccomanda quanto segue:

- qualora, per un dato processo, siano ipotizzabili più eventi rischiosi con un diverso livello di rischio, "si raccomanda di far riferimento al valore più alto nello stimare l'esposizione complessiva del rischio";
- evitare che la valutazione sia data dalla media dei singoli indicatori; è necessario "far prevalere il giudizio qualitativo rispetto ad un mero calcolo matematico".
- in ogni caso, vige il principio per cui "ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte".

Pertanto, come da PNA, l'analisi del presente PTPCT è stata svolta con metodologia di tipo qualitativo ed è stata applicata una scala ordinale di maggior dettaglio rispetto a quella suggerita dal PNA (basso, medio, alto):

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

3.3. La ponderazione

La ponderazione del rischio è l'ultima delle fasi che compongono la macro-fase di valutazione del rischio.

Scopo della ponderazione è quello di "agevolare, sulla base degli esiti dell'analisi del rischio, i processi decisionali riguardo a quali rischi necessitano un trattamento e le relative priorità di attuazione" (Allegato n.1, Par. 4.3, pag. 31).

Nella fase di ponderazione si stabiliscono: le azioni da intraprendere per ridurre il grado di rischio; le priorità di trattamento, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto.

Per quanto concerne le azioni, al termine della valutazione del rischio, devono essere soppesate diverse opzioni per ridurre l'esposizione di processi e attività alla corruzione. "La ponderazione del rischio può anche portare alla decisione di non sottoporre ad ulteriore trattamento il rischio, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti".

Un concetto essenziale per decidere se attuare nuove azioni è quello di "rischio residuo" che consiste nel rischio che permane una volta che le misure di prevenzione siano state correttamente attuate.

L'attuazione delle azioni di prevenzione deve avere come obiettivo la riduzione del rischio residuo ad un livello quanto più prossimo allo zero. Ma il rischio residuo non potrà mai essere del tutto azzerato in quanto, anche in presenza di misure di prevenzione, la probabilità che si verifichino fenomeni di malaffare non potrà mai essere del tutto annullata.

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

3.4. Trattamento del rischio

Il trattamento del rischio è la fase finalizzata ad individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi.

In tale fase, si progetta l'attuazione di misure specifiche e puntuali e prevedere scadenze ragionevoli in base alle priorità rilevate e alle risorse disponibili.

La fase di individuazione delle misure deve quindi essere impostata avendo cura di contemperare anche la sostenibilità della fase di controllo ed il monitoraggio delle misure stesse, onde evitare la pianificazione di misure astratte e non attuabili.

Le misure possono essere "generali" o "specifiche".

Le **misure generali** intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione;

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

L'individuazione e la conseguente programmazione di misure per la prevenzione della corruzione rappresentano il "cuore" del PTPCT.

Tutte le attività fin qui effettuate sono propedeutiche alla identificazione e progettazione delle misure che rappresentano, quindi, la parte fondamentale del PTPCT.

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

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

3.4.1. Individuazione delle misure

La prima fase del trattamento del rischio ha l'obiettivo di identificare le misure di prevenzione della corruzione, in funzione delle criticità rilevate in sede di analisi.

In questa fase, dunque, l'amministrazione è chiamata ad individuare le misure più idonee a prevenire i rischi individuati, in funzione del livello di rischio e dei loro fattori abilitanti.

L'obiettivo di questa prima fase del trattamento è quella di individuare, per quei rischi (e attività del processo cui si riferiscono) ritenuti prioritari, l'elenco delle possibili misure di prevenzione della corruzione abbinate a tali rischi.

Il PNA suggerisce le misure seguenti, che possono essere applicate sia come "generali" che come "specifiche":

- ✓ controllo;
- ✓ trasparenza;
- ✓ definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento;
- ✓ regolamentazione;
- ✓ semplificazione;

- ✓ formazione;
- ✓ sensibilizzazione e partecipazione;
- ✓ rotazione;
- ✓ segnalazione e protezione; disciplina del conflitto di interessi;
- ✓ regolazione dei rapporti con i “rappresentanti di interessi particolari” (lobbies).

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

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

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

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

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

Ciascuna misura dovrebbe disporre dei requisiti seguenti:

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

capacità di neutralizzazione dei fattori abilitanti il rischio: l’identificazione della misura deve essere la conseguenza logica dell’adeguata comprensione dei fattori abilitanti l’evento rischioso; se l’analisi del rischio ha evidenziato che il fattore abilitante in un dato processo è connesso alla carenza dei controlli, la misura di prevenzione dovrà incidere su tale aspetto e potrà essere, ad esempio, l’attivazione di una nuova procedura di controllo o il rafforzamento di quelle già presenti. In questo stesso esempio, avrà poco senso applicare per questo evento rischioso la rotazione del personale dirigenziale perché, anche ammesso

che la rotazione fosse attuata, non sarebbe in grado di incidere sul fattore abilitante l’evento rischioso (che è appunto l’assenza di strumenti di controllo);

sostenibilità economica e organizzativa delle misure: l’identificazione delle misure di prevenzione è strettamente correlata alla capacità di attuazione da parte delle amministrazioni; se fosse ignorato quest’aspetto, il PTPCT finirebbe per essere poco realistico; pertanto, sarà necessario rispettare due condizioni:

- a) per ogni evento rischioso rilevante, e per ogni processo organizzativo significativamente esposto al rischio, deve essere prevista almeno una misura di prevenzione potenzialmente efficace;
- b) deve essere data preferenza alla misura con il miglior rapporto costo/efficacia;

adattamento alle caratteristiche specifiche dell’organizzazione: l’identificazione delle misure di prevenzione non può essere un elemento indipendente dalle caratteristiche organizzative, per questa ragione, il PTPCT dovrebbe contenere un n. significativo di misure, in maniera tale da

consentire la personalizzazione della strategia di prevenzione della corruzione sulla base delle esigenze peculiari di ogni singola amministrazione.

Come nelle fasi precedenti, anche l'individuazione delle misure deve avvenire con il coinvolgimento della struttura organizzativa, recependo le indicazioni dei soggetti interni interessati (responsabili e addetti ai processi), ma anche promuovendo opportuni canali di ascolto degli stakeholder.

Le misure sono state puntualmente indicate e descritte nelle schede allegate (Allegato C).

Le misure sono elencate e descritte nelle apposite colonne.

Le principali misure, inoltre, sono state ripartite per singola "area dirischio" (Allegato C1).

3.4.2. Programmazione delle misure

La seconda fase del trattamento del rischio ha l'obiettivo di programmare adeguatamente e operativamente le misure di prevenzione della corruzione dell'amministrazione.

La programmazione delle misure rappresenta un contenuto fondamentale del PTPCT in assenza del quale il Piano risulterebbe privo dei requisiti di cui all'art. 1, comma 5 lett. a) della legge 190/2012.

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

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

fasi o modalità di attuazione della misura: laddove la misura sia particolarmente complessa e necessiti di varie azioni per essere adottata e presuppone il coinvolgimento di più attori, ai fini di una maggiore responsabilizzazione dei vari soggetti coinvolti, appare opportuno indicare le diverse fasi per l'attuazione, cioè l'indicazione dei vari passaggi con cui l'amministrazione intende adottare la misura;

tempistica di attuazione della misura o delle sue fasi: la misura deve essere scadenziata nel tempo; ciò consente ai soggetti che sono chiamati ad attuarla, così come ai soggetti chiamati a verificarne l'effettiva adozione (in fase di monitoraggio), di programmare e svolgere efficacemente tali azioni nei tempi previsti;

responsabilità connesse all'attuazione della misura: in un'ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa e dal momento che diversi uffici possono concorrere nella realizzazione di una o più fasi di adozione delle misure, occorre indicare chiaramente quali sono i responsabili dell'attuazione della misura, al fine di evitare fraintendimenti sulle azioni da compiere per la messa in atto della strategia di prevenzione della corruzione;

indicatori di monitoraggio e valori attesi: al fine di poter agire tempestivamente su una o più delle variabili sopra elencate definendo i correttivi adeguati e funzionali alla corretta attuazione delle misure.

4. Trasparenza sostanziale e accesso civico

4.1. Trasparenza

La trasparenza è la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012. Secondo l'art. 1 del decreto legislativo n.33/2013, rinnovato dal decreto legislativo n. 97/2016:

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

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

4.2. Accesso civico e trasparenza

Il decreto legislativo n. 33/2013 (comma 1 dell'art. 5) prevede: "L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione".

Mentre il comma 2, dello stesso art. 5: "Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione" obbligatoria ai sensi del decreto legislativo n. 33/2013.

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

L'accesso civico "generalizzato" investe ogni documento, ogni dato ed ogni informazione delle pubbliche amministrazioni. L'accesso civico incontra quale unico limite "la tutela di interessi giuridicamente rilevanti" secondo la disciplina del nuovo art. 5-bis.

Lo scopo dell'accesso generalizzato è quello "di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico".

L'esercizio dell'accesso civico, semplice o generalizzato, "non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente". Chiunque può esercitarlo, "anche indipendentemente dall'essere cittadino italiano o residente nel territorio dello Stato" come precisato dall'ANAC nell'allegato della deliberazione 1309/2016 (a pagina 28).

Nei paragrafi 2.2. e 2.3 delle Linee Guida (deliberazione ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016) l'Autorità anticorruzione ha fissato le differenze tra accesso civico semplice, accesso civico generalizzato ed accesso documentale normato dalla legge 241/1990. Il nuovo accesso "generalizzato" non ha sostituito l'accesso civico "semplice" disciplinato dal decreto trasparenza prima delle modifiche apportate dal "Foia".

L'accesso civico semplice è attivabile per atti, documenti e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria e "costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza" (ANAC deliberazione 1309/2016 pag. 6).

Al contrario, l'accesso generalizzato "si delinea come affatto autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione e come espressione, invece, di una libertà che incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici o privati indicati all'art. 5 bis, commi 1 e 2, e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (art. 5 bis, comma 3)".

La deliberazione 1309/2016 ha il merito di precisare anche le differenze tra accesso civico e diritto di accedere agli atti amministrativi secondo la legge 241/1990.

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".

4.3. Trasparenza e privacy

Dal 25.05.2018 è in vigore il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 "relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)" (di seguito RGPD).

Inoltre, dal 19.09.2018, è vigente il decreto legislativo n. 101/2018 che ha adeguato il Codice in materia di protezione dei dati personali (il d.lgs. 196/2003) alle disposizioni del suddetto Regolamento (UE) 2016/679.

L'art. 2-ter del decreto legislativo 196/2003, introdotto dal d.lgs. 101/2018 (in continuità con il previgente art. 19 del Codice) dispone che la base giuridica per il trattamento di dati personali, effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, "è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento".

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

Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è, quindi, rimasto sostanzialmente inalterato restando fermo il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o di regolamento.

Pertanto, occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel decreto legislativo n.33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l'obbligo di pubblicazione.

L'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679.

Assumono rilievo i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati («minimizzazione dei dati») (par. 1, lett. c) e quelli di esattezza e aggiornamento dei dati, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati (par. 1, lett. d).

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

Si richiama anche quanto previsto all'art. 6 del decreto legislativo n. 33/2013 rubricato "Qualità delle informazioni" che risponde alla esigenza di assicurare esattezza, completezza, aggiornamento e adeguatezza dei dati pubblicati.

Ai sensi della normativa europea, il Responsabile della Protezione dei Dati (RPD) svolge specifici compiti, anche di supporto, per tutta l'amministrazione essendo chiamato a informare, fornire consulenza e sorvegliare in relazione al rispetto degli obblighi derivanti della normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 39 del RGPD).

4.4. Comunicazione

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

E' necessario utilizzare un linguaggio semplice, elementare, evitando per quanto possibile espressioni burocratiche, abbreviazioni e tecnicismi dando applicazione alle direttive emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica negli anni 2002 e 2005 in tema di semplificazione del linguaggio delle pubbliche amministrazioni.

Il sito web dell'ente è il mezzo primario di comunicazione, il più accessibile ed il meno oneroso, attraverso il quale l'amministrazione garantisce un'informazione trasparente ed esauriente circa il suo operato, promuove nuove relazioni con i cittadini, le imprese le altre PA, pubblicizza e consente l'accesso ai propri servizi, consolida la propria immagine istituzionale.

Ai fini dell'applicazione dei principi di trasparenza e integrità, l'ente ha da tempo realizzato un sito internet istituzionale costantemente aggiornato.

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

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

L'amministrazione ha adempiuto al dettato normativo sin dal 1° gennaio 2010: 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 n. 190/2012), per gli atti soggetti a pubblicità legale all'albo pretorio on line, nei casi in cui tali atti rientrino nelle categorie per le quali l'obbligo è previsto dalla legge, rimane invariato anche l'obbligo di pubblicazione in altre sezioni del sito istituzionale, nonché nell'apposita sezione "trasparenza, valutazione e merito" (oggi "amministrazione trasparente").

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

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.).

4.5 Modalità attuative

L'Allegato n. 1, della deliberazione ANAC 28.12.2016 n. 1310, integrando i contenuti della scheda allegata al decreto legislativo n. 33/2013, ha rinnovato la disciplina la struttura delle informazioni da pubblicarsi sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni adeguandola alle novità introdotte dal d.lgs. 97/2016.

Come noto, il legislatore ha organizzato in sotto-sezioni di primo e di secondo livello le informazioni, i documenti ed i dati da pubblicare obbligatoriamente nella sezione «Amministrazione trasparente» del sito web.

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

Le schede allegate denominate "**Allegato D - Misure di trasparenza**" ripropongono fedelmente i contenuti, assai puntuali e dettagliati, quindi più che esaustivi, dell'Allegato n. 1 della deliberazione ANAC 28.12.2016, n. 1310.

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

Infatti, è stata aggiunta la "**Colonna G**" (a destra) per poter indicare, in modo chiaro, l'ufficio responsabile delle pubblicazioni previste nelle altre colonne.

Le tabelle, composte da sette colonne, recano i dati seguenti: Colonna A: denominazione delle sotto-sezioni di primo livello; Colonna B: denominazione delle sotto-sezioni di secondo livello;

Colonna C: disposizioni normative, aggiornate al decreto legislativo n. 97/2016, che impongono la pubblicazione;

Colonna D: denominazione del singolo obbligo di pubblicazione;

Colonna E: contenuti dell'obbligo (documenti, dati e informazioni da pubblicare in ciascuna sotto-sezione secondo le linee guida di ANAC);

Colonna F: periodicità di aggiornamento delle pubblicazioni;

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

Nota ai dati della Colonna F:

la normativa impone scadenze temporali diverse per l'aggiornamento delle diverse tipologie di informazioni e documenti.

L'aggiornamento delle pagine web di "Amministrazione trasparente" può avvenire "tempestivamente", oppure su base annuale, trimestrale o semestrale.

L'aggiornamento di n.s.i dati deve essere "tempestivo". Il legislatore non ha però specificato il concetto di tempestività, concetto relativo che può dar luogo a comportamenti anche molto difformi.

Nota ai dati della Colonna G:

L'art. 43 comma 3 del decreto legislativo n. 33/2013 prevede che "i dirigenti responsabili degli uffici dell'amministrazione garantiscano il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge".

I dirigenti responsabili della trasmissione dei dati sono individuati nei Responsabili dei settori/uffici indicati nella colonna G.

I dirigenti responsabili della pubblicazione e dell'aggiornamento dei dati sono individuati nei Responsabili dei settori/uffici indicati nella colonna G.

4.6. 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/uffici indicati nella colonna G.

Data la struttura organizzativa dell'ente, non è possibile individuare un unico ufficio per la gestione di tutti i dati e le informazioni da registrare in "Amministrazione Trasparente". Pertanto, ogni singolo Responsabile P.O. organizza all'interno della propria struttura le modalità di trasmissione e pubblicazione dei dati oggetti di pubblicazione obbligatoria.

Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza: coordina, sovrintende e verifica l'attività dei Responsabili di Settore.

L'ente assicura conoscibilità ed accessibilità a dati, documenti e informazioni elencati dal legislatore e precisati da ANAC.

Le limitate risorse dell'ente non consentono l'attivazione di strumenti di rilevazione circa "l'effettivo utilizzo dei dati" pubblicati.

Tali rilevazioni, in ogni caso, non sono di alcuna utilità per l'ente, obbligato comunque a pubblicare i documenti previsti dalla legge.

5. Altri contenuti del PTPCT

5.1. Formazione in tema di anticorruzione

La formazione è una misura che riveste un ruolo strategico nell'anticorruzione e deve riguardare, anche in modo specialistico, tutte le diverse fasi del rischio corruttivo: l'analisi di contesto, esterno e interno, la mappatura dei processi, l'individuazione e la valutazione del rischio, l'identificazione delle misure da applicare in modo da migliorarne l'efficacia intensificandone la contestualizzazione alla realtà dell'ente.

Deve anche contribuire a dare maggiore impulso allo sviluppo della cultura della legalità e dell'integrità nell'amministrazione pubblica.

Per il complesso delle finalità descritte, sono programmate le seguenti misure, opportunamente disciplinate ed articolate nei piani annuali di formazione del personale:

Formazione 1: approfondire le fasi della gestione generale del rischio corruttivo, riservando attenzione anche a gestioni speciali. Sono prescelte, a quest'ultimo riguardo, salva diversa e motivata indicazione del RPCT, quelle riferite ai contratti pubblici, di lavori, servizi e forniture, conferimento di incarichi esterni e governo del territorio.

Formazione 2: promuovere e incentivare le buone prassi e la sensibilità l'importanza e la correttezza dell'azione amministrativa e la tensione verso le "buone pratiche"; continuare ancora nell'incoraggiare la sensibilità su valore della legalità formale e sostanziale, sul valore della diffusione dell'immagine positiva dell'amministrazione.

Formazione 3: Focus sull'obbligo di astensione del personale, delle conseguenze scaturenti dalla sua violazione e sui comportamenti da seguire in caso di conflitto di interessi (art.42, Codice dei contratti, art.6, comma 1, del D.P.R. n.62/2013 e 6-bis della legge n.241/90 e successive modifiche e integrazioni)

Formazione 4: "Refresh" del corretto e diligente uso degli strumenti informatici e degli applicativi attuali; Apprendimento tempestivo e progressivo di quelli di nuova introduzione

Responsabilità: Servizio formazione del personale, RPCT, responsabili delle strutture di massima dimensione per il proprio personale

Tempi di realizzazione: per tutta la durata del Piano, secondo programmazione gradatamente aggiornata

Monitoraggio e verifiche: attraverso il controllo dei partecipanti effettivi alle iniziative di formazione specificamente preventivate e la verifica dell'efficacia delle attività svolte mirate a rilevare il grado di apprendimento raggiunto (RPCT, responsabili delle strutture di massima dimensione per il proprio personale).

5.2. Codice di comportamento

Il Codice di comportamento è una misura di carattere generale diretta a ripristinare un più generale rispetto di regole di condotta che favoriscono la lotta alla corruzione riducendo i rischi di comportamenti troppo aperti al condizionamento di interessi particolari in conflitto con l'interesse generale.

Il codice di comportamento adottato nel Comune, approvato con la deliberazione della Giunta Comunale n.314 del 23.12.2013, negli anni di applicazione non ha registrato violazioni importanti, tuttavia è opportuno continuare a mantenere alta la soglia di attenzione sulle sue prescrizioni perché l'attività

lavorativa quotidiana, compresa la gestione delle relazioni esterne dell'amministrazione, non venga svolta senza un'appropriate considerazione dei suoi contenuti.

La responsabilità del rispetto del codice è affidata ai responsabili delle strutture di massima dimensione, come già identificati, e al relativo personale; ai responsabili degli uffici interessati e al relativo personale, quella delle misure integrative ora indicate. Il relativo monitoraggio sarà svolto attraverso i controlli comportamentali, l'uso dei poteri disciplinari e l'intervento dell'UPD, secondo competenza.

ANAC ha emanato nuove Linee Guida per l'adozione del Codice di comportamento "di amministrazione", approvate con deliberazione n.177 del 19.02.2020 *"al fine di promuovere un sostanziale rilancio dei codici di comportamento presso le amministrazioni proprio per il valore che essi hanno sia per orientare le condotte di chi lavora nell'amministrazione e per l'amministrazione verso il miglior perseguimento dell'interesse pubblico, sia come strumento di prevenzione dei rischi di corruzione da armonizzare e coordinare con i PTPCT di ogni amministrazione"*.

Questo non impedisce, anzi ne rafforzerà l'importanza quando sarà formulato ed esecutivo il nuovo testo del Codice del Comune, l'attuazione delle misure di seguito previste e programmate soprattutto a contenuto formativo.

Sono, di conseguenza, programmate le seguenti misure:

Codice 1: interventi formativi di apprendimento e di approfondimento, anche distinti secondo le aree ed i processi a rischio. Numero e contenuti saranno definiti, secondo i fabbisogni che emergeranno particolarmente in relazione all'evoluzione normativa in materia, dal RPCT in coordinamento con i responsabili già identificati. È rammentato che la formazione generale sul codice è stata assicurata nel 2013 con iniziativa in house e ripresa nel 2015 con iniziativa e-learning.

Responsabilità: Servizio formazione del personale, RPCT, responsabili delle strutture di massima dimensione per il proprio personale;

Tempi di realizzazione: durante l'arco di validità del PTPCT, secondo i fabbisogni formativi individuati

Monitoraggio e verifiche: attraverso il controllo dei partecipanti effettivi alle iniziative di formazione anticorruzione programmate durante l'anno e la verifica dell'efficacia delle attività svolte mirate a rilevare il grado di apprendimento raggiunto (RPCT, responsabili delle strutture di massima dimensione per il proprio personale).

Codice 2: controlli sul rispetto delle previsioni del codice e sull'uso dei poteri disciplinari

Responsabilità: RPCT, NDV e UPD

Tempi di realizzazione: tempestivi, e con conseguente continuità

Monitoraggio e verifiche: mediante verifiche a campione su atti e procedure e l'inoltro di relazioni periodiche (almeno una ogni sei mesi) da parte dei responsabili delle strutture di massima dimensione al RPCT.

5.3. "Pantouflage" – Dovere comportamentale

L'art. 1, comma 42, lett.1), della legge n.190/2012, ha previsto l'ipotesi relativa alla cd. "incompatibilità successiva" (pantouflage), introducendo all'art. 53 del d.lgs. 165/2001, il comma 16-ter, dove è disposto il divieto per i 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 lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. La norma sul divieto di pantouflage stabilisce inoltre specifiche conseguenze sanzionatorie, quali la nullità del contratto concluso e dell'incarico conferito in violazione del predetto divieto; inoltre, ai soggetti privati che hanno conferito l'incarico è preclusa la possibilità di contrattare con le pubbliche amministrazioni nei tre anni successivi, con contestuale obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti ed accertati ad essi riferiti. In sostanza la norma vuole che non siano favoriti comportamenti impropri del dipendente, che durante il periodo di servizio potrebbe sfruttare la propria posizione all'interno dell'amministrazione per precostituirsi delle situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro. Il divieto è anche volto allo stesso tempo a ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti nello svolgimento dei compiti istituzionali.

ANAC, nell'Aggiornamento al PNA 2018, suggerisce di inserire nel PTCP l'obbligo per il dipendente, potenzialmente interessato, al momento della cessazione, di sottoscrivere una dichiarazione con cui si impegna al rispetto del divieto di pantouflage, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma.

Il presente Piano accoglie il suggerimento profilando tale obbligo come "dovere comportamentale" da inserire nella nuova versione del Codice di comportamento, ma già efficace fin da ora.

L'obbligo riguarda i dipendenti con poteri autoritativi e negoziali, cui si riferisce l'art. 53, co. 16-ter, cit., sono i soggetti che esercitano concretamente ed effettivamente, per conto della pubblica amministrazione, i poteri sopra accennati, attraverso l'emanazione di provvedimenti amministrativi e il perfezionamento di negozi giuridici mediante la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'ente.

È bene precisare che nell'ambito dei "poteri autoritativi e negoziali" rientrano sia i provvedimenti afferenti alla conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi sia i provvedimenti che incidono unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari, quali, ad esempio, l'adozione di atti volti a concedere in generale vantaggi o utilità al privato come autorizzazioni, concessioni, sovvenzioni, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere

È bene anche ricordare, infine, che le pubbliche amministrazioni sono tenute a inserire nei bandi di gara o negli atti prodromici all'affidamento di appalti pubblici, tra i requisiti generali di partecipazione previsti a pena di esclusione e oggetto di specifica dichiarazione da parte dei concorrenti, la condizione che l'operatore economico non abbia stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici, in violazione dell'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001 (cfr. pareri ANAC AG/8/ del 18.02.2015 e AG/2 del 2015 cit.).

In conclusione, si distinguono:

- a) l'obbligo per il dipendente, potenzialmente interessato, al momento della cessazione, di sottoscrivere una dichiarazione con cui si impegna al rispetto del divieto di "pantouflage";
- b) l'obbligo di inserire nei bandi di gara o negli atti prodromici all'affidamento di appalti pubblici, la condizione di mancata stipula o attribuzione appena descritta.

L'attuazione delle misure sarà monitorata analogamente a quanto stabilito per i doveri da Codice di comportamento ed anche mediante verifiche a campione su atti e procedure.

5.4. Rotazione del personale

La rotazione del personale è una misura organizzativa finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possono alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa.

Il rischio di essere sottoposto a pressioni esterne o di dare vita a rapporti devianti, è infatti più alto per il dipendente che permane per lungo tempo nel medesimo ruolo o funzione, occupandosi dello stesso tipo di attività, procedimenti o servizi e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti,

Nel Comune di Sant'Elpidio a Mare, la misura è stata oggetto di un'apposita disciplina, approvata con deliberazione della Giunta Comunale n.44/2015, qui riportata:

ART.1 – A COSA SERVE LA ROTAZIONE DEL PERSONALE

1. Nell'ambito delle misure anticorruzione, la rotazione del personale ha la finalità di ridurre il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazione ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio e l'aspettativa a risposte illegali improntate a collusione.

ART.2 – DOVE OPERA

1. Il vincolo della rotazione riguarda il personale impegnato nelle attività a più elevato rischio di corruzione, individuate dal P.T.C.P in vigore e che includono quelle minime ed obbligatorie già indicate dalla legge n.190/2012 (art.1, comma 16). Le attività individuate alla data del presente atto, sono:
 - autorizzazione o concessione;
 - scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi;
 - concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari;
 - attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
 - concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera;
 - conferimento di incarichi di collaborazione;
 - riscossione sanzioni o tributi;
 - rapporti con gli enti Pubblici e le società controllate;
 - programmazione e pianificazione nei settori urbanistici e nelle attività produttive.
2. Dare avvio alla rotazione può essere utile per intervenire in quelle aree di attività in cui il P.T.C.P. ha identificato eventi di corruzione con modalità di rischio critica (...omissis...).

ART.3 – PER CHI OPERA

1. La rotazione riguarda i responsabili di procedimento formalmente individuati nelle predette aree ad elevato rischio di corruzione. Non riguarda, per valutazione già effettuata dal P.T.C.P. in vigore, i responsabili di struttura di massima dimensione, titolari di incarico di posizione organizzativa ex art.8, comma 1, lett.a), del CCNL del comparto Regioni/Autonomie locali del 31.03.1999, in considerazione:
 - delle condizioni organizzative presenti nell'ente;
 - dell'infungibilità della professionalità specifica dei responsabili in riferimento alle funzioni svolte;
 - per il pregiudizio che, dalla rotazione dei medesimi, deriverebbe alla continuità dell'azione amministrativa.
2. È rimessa comunque alla ponderazione del soggetto competente a disporre la rotazione, d'intesa con il Responsabile Anticorruzione del Comune, l'esclusione motivata dall'applicazione della misura anche di responsabili di procedimento in caso di presenza di una o più delle condizioni appena descritte. In particolare, sono dichiarati infungibili i profili professionali per i quali è previsto il possesso di lauree specialistiche possedute da una sola unità lavorativa all'interno dell'ente.
3. Resta salva la preventiva verifica della praticabilità della soluzione mobilità temporanea fra enti per realizzare la rotazione fra le figure professionali specifiche.

ART. 4 – CHI LA DISPONE

1. La rotazione è disposta con proprio atto dal competente responsabile di struttura con riferimento ai responsabili di procedimento interni alla struttura stessa. Nel caso in cui comporti l'assegnazione a struttura diversa, l'atto sarà adottato dal responsabile anticorruzione, sentiti i responsabili di struttura interessati.

ART.5 – COME E QUANDO OPERA

1. Per limitare l'incidenza della rotazione del personale sull'ordinato svolgimento delle funzioni dell'ente, in primo luogo la rotazione tra i responsabili di procedimento afferenti attività delle aree a rischio corruzione individuate dal P.T.C.P., è realizzata all'interno del settore di appartenenza, assegnando il personale interessato ad altre occupazioni.
2. Se tale modalità non è concretizzabile, si procederà al trasferimento ad altra articolazione organizzativa.
3. La rotazione deve essere periodica. La permanenza nel ruolo di responsabile di procedure in ambiti a rischio corruzione è stabilita in un anno per le aree di attività dove il P.T.C.P. ha individuato un livello di rischio critico, in tre anni, per il livello di rischio rilevante, in cinque anni per il livello di rischio medio-basso o trascurabile.
4. Il primo ciclo di rotazione sarà avviato, ad eccezione delle attività a rischio critico per cui saranno avviate procedure urgenti, solo dopo aver concluso un primo percorso formativo di base diretto al personale interessato per creare adeguate competenze di carattere trasversale e poter disporre di professionalità idonee all'utilizzo in più settori. La formazione accompagnata da successivo aggiornamento, sarà comunque continua così che il personale sia sempre pronto ad un efficace diverso impiego.
5. Agli interventi formativi continui sopradescritti, si aggiungerà una formazione mirata, con attività preparatoria di affiancamento per l'acquisizione delle conoscenze e delle perizie necessarie per lo svolgimento della nuova attività considerata area a rischio. Tale ultima soluzione è consigliata in particolare per salvaguardare la continuità dell'azione amministrativa.
6. Resta salva la formazione specifica destinata al personale che opera nelle aree a rischio corruzione che comprende i contenuti della normativa in materia, incluse le modifiche introdotte al codice penale sulla individuazione dei reati contro la PA.
7. La materia della formazione anticorruzione, compresa quella di cui al presente paragrafo, è regolata dal piano formativo annuale del personale del Comune.
8. All'occorrenza, può anche essere mutato il profilo professionale del dipendente nel rispetto del principio di equivalenza delle mansioni nell'ambito della categoria professionale di appartenenza.

ART.6 – LA ROTAZIONE CAUTELARE

(Art.16, comma 1, lett. 1-quater del decreto legislativo n.165/2001 e successive modifiche)

1. La rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva è disposta con provvedimento motivato, ferma restando la possibilità di adottare la sospensione del rapporto. Il relativo atto è di competenza del responsabile di settore che procederà con l'assegnazione ad altro servizio. Trova applicazione la previsione del comma 2 del precedente art.5.
2. Se l'avvio del procedimento riguarda il predetto responsabile, il Sindaco, con atto motivato, procederà alla revoca dell'incarico di responsabilità ed all'assegnazione ad altro incarico. Persistendo l'impossibilità di attuare una rotazione interna, il responsabile revocato sarà sostituito con soggetto esterno all'amministrazione.

ART.7 – IL CONTROLLO SULLA ROTAZIONE

1. Il controllo sull'effettività della rotazione del personale negli uffici preposti ad attività a rischio corruzione è rimesso al responsabile anticorruzione del Comune. Per tale funzione, da esercitarsi almeno periodicamente, il responsabile si avvarrà del servizio personale.

Per attuare la rotazione del personale, così disciplinata, è indispensabile almeno un primo ciclo di formazione sui fondamentali delle materie relative alle aree a rischio corruzione utile a creare competenze trasversali.

Per la finalità descritta è, quindi, programmata la seguente misura:

Rotazione 1: una o più sessioni formative mirate preferibilmente con docenti interni all'amministrazione

Responsabilità: Servizio formazione del personale, RPCT

Tempi di realizzazione: durante l'arco di validità del PTPCT

Monitoraggio e verifiche: attraverso il controllo dei partecipanti effettivi alle iniziative di formazione specificamente preventivate e la verifica dell'efficacia delle attività svolte mirate a rilevare il grado di apprendimento raggiunto (Servizio formazione del personale, RPCT).

Se, per ragioni oggettive e comprovate, sia impossibile procedere alla rotazione dei dipendenti, il responsabile è tenuto a fornire adeguata motivazione, comunicando quali misure aggiuntive abbia adottato al fine di assicurare il rispetto della correttezza dell'azione amministrativa.

Le misure alternative alle rotazione (per limitare gli effetti negativi della eccessiva permanenza nel medesimo ruolo o funzione) sono individuate in:

- individuazione di uno o più soggetti estranei all'ufficio di competenza, anche con funzioni di segretario verbalizzante, in aggiunta a coloro che assumono decisioni nell'ambito di procedure di gara o di affidamenti negoziati o diretti;
- condivisione delle fasi procedurali, prevedendo di affiancare al soggetto istruttore, altro personale in modo che, ferma la unitarietà della responsabilità del procedimento, più soggetti condividano le valutazioni rilevanti per la decisione finale della istruttoria;
- articolazione delle competenze attribuendo a soggetti diversi compiti distinti: a) svolgere istruttorie e accertamenti; b) adottare decisioni; c) attuare decisioni prese; d) effettuare verifiche e controlli;
- pubblicazione obbligatoria (incremento della trasparenza) degli atti relativi al processo per il quale non è stata disposta la rotazione nel pieno rispetto della normativa sulla privacy,

che, una volta definite e calibrate, dovranno essere standardizzate e adottate sistematicamente acquisendo così la veste di prassi ordinaria di gestione, almeno fino all'attivazione di soluzioni più incisive.

5.5. Inconferibilità ed incompatibilità di incarichi

Per prevenire situazioni anche potenzialmente idonee a generare conflitto di interessi o, comunque, ogni possibile situazione contrastante con il principio costituzionale di imparzialità, è stato approvato, in attuazione dell'art. 1, commi 49 e 50 della legge n.190/2012, il decreto legislativo 08.04.2013, n. 39. Il decreto prevede una serie di situazioni in presenza delle quali non si possono validamente conferire incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, ovvero mantenere gli incarichi ricevuti. Viene così disciplinata una serie articolata di cause di inconferibilità e incompatibilità, esattamente per gli incarichi amministrativi di vertice, gli incarichi dirigenziali o di responsabilità, interni ed esterni, nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato in controllo pubblico e gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico.

La vigilanza sull'osservanza delle norme in materia di inconferibilità e incompatibilità è demandata, internamente al RPCT di ciascuna amministrazione pubblica, ente pubblico e ente di diritto privato in controllo pubblico, ed esternamente, ad ANAC. Del RPCT e delle attività richieste alle amministrazioni, si tratterà diffusamente più avanti anche per meglio evidenziare il collegamento con le misure adottate e quelle da adottare in tale ambito nel Comune di Sant'Elpidio a Mare: ora si inizia ad accennare al ruolo di ANAC.

In primo luogo, all'Autorità è riconosciuto, il potere, a seguito di segnalazione (della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica) o d'ufficio, di sospendere la procedura di conferimento dell'incarico con un proprio provvedimento che contiene osservazioni o rilievi sull'atto di conferimento dell'incarico, nonché di segnalare il caso alla Corte dei Conti per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative. Il potere di sospensione della procedura è una misura di tipo cautelare e collaborativo che serve a richiamare l'amministrazione sul rispetto della disciplina in materia di inconferibilità. Ciò è confermato dal fatto che l'amministrazione può comunque procedere al conferimento dell'incarico, naturalmente previa adeguata motivazione che tenga conto delle osservazioni e i rilievi di ANAC.

L'Autorità inoltre può procedere all'accertamento di singole e specifiche fattispecie di conferimento degli incarichi, su segnalazione di terzi, in occasione della richiesta di pareri da parte delle amministrazioni, su ricordata segnalazione del RPCT, ovvero d'ufficio. L'accertamento riguarda casi di incarichi già conferiti ed è espressione di un potere destinato a superare eventuali diverse valutazioni dell'amministrazione conferente e del suo RPCT. L'accertamento compiuto da ANAC preclude ogni altra azione in tal senso. Al RPCT non resterà altro che adeguarsi alla posizione di ANAC ponendo in essere gli atti conseguenti,

come dichiarare la nullità dell'incarico inconfiribile, attivare il procedimento sanzionatorio o di diffida in caso di incompatibilità.

Se il RPCT viene a conoscenza del conferimento di un incarico che viola le norme, procederà a contestare la situazione di inconfiribilità o di incompatibilità e a segnalare la violazione ad ANAC. Nel caso di una violazione delle norme sulle inconfiribilità, la contestazione avrà come destinatario sia l'organo conferente sia chi si è visto attribuire l'incarico. Rispetto all'inconfiribilità, al RPCT è riconosciuto il potere di accertamento e di verifica della sussistenza della relativa situazione, di dichiarazione della nullità dell'incarico e il successivo potere sanzionatorio nei confronti degli autori della nomina dichiarata nulla perché inconfiribile. Nel caso invece della sussistenza di una causa di incompatibilità, il RPCT, ha il dovere procedere al solo accertamento e alla conseguente contestazione dell'incompatibilità accertata all'interessato. Decorso quindici giorni, in assenza di un'opzione da parte di quest'ultimo, l'incarico sarà dichiarato decaduto. Rilevante, nell'ambito dell'attività di accertamento riservata al RPCT, è la disposizione dell'art.20 del decreto che impone al soggetto cui è conferito uno degli incarichi di cui si tratta, di rilasciare, all'atto della nomina, una dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconfiribilità o di incompatibilità quali individuate dal decreto legislativo n.39/2013. Si tratta, al riguardo, di dichiarazioni che, oggetto di pubblicazione sul sito della pubblica amministrazione, ente pubblico o ente di diritto privato in controllo pubblico che ha conferito l'incarico, costituiscono condizione per l'acquisizione dell'efficacia dello stesso. In proposito, ANAC nelle "Linee Guida" sulla materia dell'inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi, approvate con delibera n.833 del 03.08.2016, raccomanda all'amministrazione conferente, di essere prudente nel valutare la dichiarazione richiesta all'art.20, poiché non è escluso che questa sia non fedele, anche a prescindere dalla consapevolezza del suo autore circa la sussistenza di una delle cause di inconfiribilità o di incompatibilità. ANAC suggerisce di accettare solo dichiarazioni con allegata l'elencazione di tutti gli incarichi ricoperti dal soggetto che si vuole nominare, nonché delle eventuali condanne da questo subite per i reati commessi contro la pubblica amministrazione. A quel punto l'amministrazione procederà alle necessarie verifiche circa la sussistenza di una causa di inconfiribilità o di incompatibilità che saranno utili al perfezionamento al procedimento di conferimento dell'incarico. Il "Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi nonché sul rispetto delle regole di comportamento dei pubblici funzionari" è stato approvato da ANAC il 29.03.2017, con delibera n.329.

Nel Comune di Sant'Elpidio a Mare, già interessato al conferimento di incarichi amministrativi di vertice (Segretari Generali) e di responsabilità delle strutture di massima dimensione anche con incarico di posizione organizzativa ai sensi dell'art.8, comma 1, del CCNL del comparto Regioni/Autonomie Locali del 31.03.1999 (oggi art.13, comma 1, lett.a), del CCNL del comparto Funzioni Locali) sono stati introdotti modelli per rendere la suindicata dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconfiribilità o incompatibilità con impegno a rinnovare, con cadenza annuale nel corso dell'incarico, una dichiarazione sulla insussistenza delle cause di incompatibilità (cfr. comma 3 del ricordato art.20 del decreto legislativo n.39/2013).

Cogliendo il suesposto suggerimento di ANAC, in sede di conferimento degli incarichi riconducibili alle previsioni di legge, la dichiarazione richiesta è integrata dall'elenco degli incarichi ricevuti anche presente nel curriculum vitae da allegare alla dichiarazione stessa.

In ogni caso, in particolare per il conferimento di incarichi dirigenziali, l'ente applica la già esaustiva e dettagliata disciplina recata dagli articoli 50 comma 10, 107 e 109 del TUEL e dagli articoli 13 – 27 del decreto legislativo n. 165/2001 e successive modifiche ed integrazioni e l'apposito regolamento interno: l'ultimo è stato adottato nel 2019 (DGC n.93 del 17.05.2019).

5.6. Disciplina degli incarichi non consentiti ai dipendenti

L'ente applica dell'art. 53 del decreto legislativo n. 165/2001 e dell'art. 60 del DPR 3/1957.

Ha comunque adottato allo scopo una propria regolamentazione interna nell'anno 2014 (atto di approvazione DGC n.209 del 24.09.2014).

Il personale è stato informato dell'obbligo di astensione, delle conseguenze scaturenti dalla sua violazione e dei comportamenti da seguire in caso di conflitto di interesse

5.7. Controlli per l'attribuzione degli incarichi e per l'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'art. 35-bis del d.lgs. 165/2001 pone condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione.

La norma in particolare prevede che coloro che siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel Capo I del Titolo II del libro 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.

Misura:

All'atto della nomina/assegnazione, dovrà essere resa, ai sensi del DPR 445/2000, una dichiarazione di insussistenza delle condizioni di incompatibilità di cui sopra.

5.8. Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (whistleblower)

L'art.54-bis del decreto legislativo 30.03.2001, n.165, come sostituito dall'art.1 legge 30.11.2017, n.179, prevede che il dipendente pubblico, che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ovvero ad ANAC o all'autorità giudiziaria o contabile, condotte illecite di cui sia 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. In caso di misure ritorsive dovute alla segnalazione, ANAC informerà il Dipartimento della Funzione pubblica per gli eventuali provvedimenti di competenza e potrà irrogare sanzioni euro nei confronti del responsabile, mentre in caso di licenziamento il lavoratore sarà reintegrato nel posto di lavoro. Sarà onere del datore di lavoro dimostrare che eventuali provvedimenti adottati nei confronti del dipendente sono motivati da ragioni estranee alla segnalazione.

Nessuna tutela sarà tuttavia prevista nei casi di condanna, anche con sentenza di primo grado, per i reati di calunnia, diffamazione o comunque commessi tramite la segnalazione e anche qualora la denuncia, rivelatasi infondata, sia stata effettuata con dolo o colpa grave.

Per essere tutelato, però, il segnalante deve rendere nota la propria identità, che sarà obbligatoriamente mantenuta riservata. Com'è intuibile, l'anonimato infatti non consentirebbe di assicurare protezione. La riservatezza dell'identità del segnalante è mantenuta anche nell'ambito dell'eventuale procedimento disciplinare avviato nei confronti del segnalato, secondo le specifiche modalità descritte al comma 3 dell'art.54-bis citato e la segnalazione è sottratta all'"accesso documentale" di cui agli artt.22 e seguenti della legge 07.08.1990, n.241 e successive modifiche ed integrazioni.

L'art. 54-bis delinea esclusivamente una protezione generale e astratta. La previsione quindi deve essere resa efficace con misure attuative concrete, nell'interesse oggettivo della collettività. La collaborazione di chi lavora all'interno delle pubbliche amministrazioni, difatti, va favorita perché può essere utile all'emersione di fenomeni corruttivi.

Di conseguenza, è indispensabile organizzare un adeguato sistema di gestione delle segnalazioni, attraverso l'ausilio di procedure informatiche che comunque garantiscano la sicurezza delle informazioni acquisite, l'idonea conservazione per il tempo scelto, ed ancora la riservatezza del segnalante. ANAC, nelle "Linee Guida" in materia di tutela di whistleblower, approvate con determinazione n.6 del 28.04.2015, ha auspicato che le amministrazioni prevedano che le segnalazioni vengano inviate direttamente al Responsabile anticorruzione (oggi RPCT), tralasciando il superiore gerarchico; ciò "*Avuto riguardo alla ratio della norma, al ruolo e alle responsabilità del Responsabile della prevenzione della corruzione e alla necessità di non gravare le amministrazioni con eccessivi vincoli organizzativi, in attesa di un intervento legislativo in tal senso...*".

Il Comune di Sant'Elpidio a Mare ha già effettuato quest'ultima scelta.

Nella sottosezione “Altri Contenuti-Corruzione” della sezione “Amministrazione Trasparente” del sito istituzionale, è presente il modello elaborato di segnalazione, specificate le modalità di compilazione e di invio ad un indirizzo di posta elettronica dedicato (anticorruzione@santelpidioamare.it), direttamente riconducibile al responsabile anticorruzione comunale, oggi RPCT. Sono anche fornite le informazioni di base sull'istituto.

Il RPCT, che prenderà in carico la segnalazione, potrà decidere, in caso di evidente e manifesta infondatezza, di archivarla o, in caso contrario, di valutare a chi inoltrala, a seconda dei profili di illiceità riscontrati: UPD, Autorità giudiziaria, Corte dei conti, ANAC.

ANAC ha comunicato la disponibilità per il riuso dal 15.01.2019 dell'applicazione informatica “Whistleblower” per l'acquisizione e la gestione - nel rispetto delle garanzie di riservatezza previste dalla normativa vigente - delle segnalazioni di illeciti da parte dei pubblici dipendenti, così come raccomandato dal disposto dell'art. 54 bis, comma 5, del decreto legislativo n. 165/2001 e previsto dalle Linee Guida di cui alla determinazione n. 6 del 2015.

Si tratta di una piattaforma informatica che consente la compilazione, l'invio e la ricezione delle segnalazioni di presunti fatti illeciti nonché la possibilità per l'ufficio del Responsabile della prevenzione corruzione e della trasparenza (RPCT), che riceve tali segnalazioni, di comunicare in forma riservata con il segnalante senza conoscerne l'identità. Quest'ultima, infatti, viene segregata dal sistema informatico ed il segnalante, grazie all'utilizzo di un codice identificativo univoco generato dal predetto sistema, potrà “dialogare” con il RPCT in maniera personalizzata. Se necessario, il RPCT potrà chiedere l'accesso all'identità del segnalante, previa autorizzazione di una terza persona (il cd. “custode dell'identità”).

Il sistema è stato fornito completo di un modello di segnalazione predisposto da ANAC che può essere completamente personalizzato dall'utilizzatore.

Il Comune di Sant'Elpidio a Mare ha aderito a tale piattaforma prevedendo una specifica sezione nel sito istituzionale denominata “Whistleblower”

Nel caso in cui la segnalazione riguardi il Responsabile della prevenzione della corruzione questa può essere trasmessa direttamente al Presidente dell'ANAC, collegandosi direttamente al sito istituzionale dell'Autorità.

Secondo quanto indicato dall'ANAC nelle linee guida di cui alla determinazione n. 6/2015, le condotte illecite oggetto delle segnalazioni meritevoli di tutela comprendono non solo l'intera gamma dei delitti contro la Pubblica Amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale (ossia le ipotesi di corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e corruzione in atti giudiziari, disciplinate rispettivamente agli artt. 318, 319 e 319-ter del predetto codice), ma anche le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, nonché i fatti in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni pubbliche attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa dall'esterno.

Le condotte illecite segnalate, comunque, devono riguardare situazioni di cui il soggetto sia venuto direttamente a conoscenza «in ragione del rapporto di lavoro» e, quindi, ricomprendono certamente quanto si è appreso in virtù dell'ufficio rivestito ma anche quelle notizie che siano state acquisite in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, seppure in modo casuale. In caso di trasferimento, comando, distacco (o situazioni analoghe) del dipendente presso un'altra amministrazione, quest'ultimo può riferire anche di fatti accaduti in un'amministrazione diversa da quella in cui presta servizio al momento della segnalazione. In tale ipotesi, l'amministrazione che riceve la segnalazione la inoltra comunque all'amministrazione cui i fatti si riferiscono, secondo criteri e modalità da quest'ultima stabilite o ad ANAC.

Il RPCT vigilerà affinché le suddette misure siano effettive, predisponendo le necessarie forme di tutela, ferme restando le garanzie di verifica della veridicità dei fatti, a tutela del denunciato.

5.9. Monitoraggio tempi procedurali

Il mancato rispetto dei termini previsti dalla legge o dai regolamenti per la conclusione dei procedimenti, può essere sintomo di fenomeni corruttivi. Perché questi ultimi possano effettivamente venire alla luce, è utile approntare un valido sistema di monitoraggio dei tempi procedurali. I risultati del monitoraggio non devono più essere pubblicati in “Amministrazione Trasparente”, per effetto dell'avvenuta abrogazione dell'art.24 del decreto legislativo n.33/2013 disposta dal decreto legislativo n.97/2016, ma il monitoraggio periodico è tuttora previsto come necessaria misura anticorruzione dall'art.1, comma 28, della legge n.190/2012.

Misura:

Attivazione controllo periodico da eseguire nell'ambito dei controlli interni con la periodicità prevista per questi ultimi

Responsabilità: RPCT.

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

Ogni provvedimento d'attribuzione/elargizione deve essere prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente oltre che all'albo online, nella sezione "Amministrazione Trasparente" secondo la relativa disciplina.

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

I concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del d.lgs. 165/2001 e del regolamento per il reclutamento e la selezione di personale dell'ente.

5.12. Vigilanza su enti controllati e partecipati

Il Comune esercita il controllo, provvede a richiedere informazioni e sollecita gli enti partecipati al rispetto delle normative in tema di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

5.13. Ricorso all'arbitrato

Sistematicamente, in tutti i contratti stipulati e da stipulare dall'ente è sempre stato (e sarà) escluso il ricorso all'arbitrato (esclusione della clausola compromissoria ai sensi dell'art. 209, comma 2, del Codice dei contratti pubblici - d.lgs. 50/2016 e smi).

5.14. Altre indicazioni obbligatorie del PTPCT (RASA)

Ogni stazione appaltante è tenuta a nominare il soggetto responsabile (RASA) dell'inserimento e dell'aggiornamento annuale degli elementi identificativi della stazione appaltante stessa nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) istituita ai sensi dell'art. 33-ter del decreto legge 18.10.2012, n.179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17.12.2012, n. 221. L'individuazione del RASA è intesa come misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.

Il nominativo del RASA deve essere obbligatoriamente indicato all'interno del PTPCT.

Per il Comune di Sant'Elpidio a Mare, il RASA è la Dott.ssa Arch. Monia Illuminati, Funzionario Tecnico, nominata in tale ruolo con decreto del Sindaco n.31 del 24.12.2013 e oggi responsabile con incarico di posizione organizzativa dell'Area 4.

5.15. Monitoraggio sull'attuazione del PTPCT

Il monitoraggio circa l'applicazione del presente PTPC è svolto in autonomia dal RPCT.

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