

COMUNE SENEGHE



Sottosezione PIAO
Piano di prevenzione della corruzione e per
la trasparenza
Triennio 2023-2025
Rischi corruttivi e Trasparenza

Approvato con delibera di Giunta Comunale n. 32 del 30.03.2023

Sommario

1.	CONTENUTI GENERALI	3
1.1.	PNA, PTPCT e principi generali	3
1.2.	Ambito soggettivo	4
1.3.	Il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT)	4
1.4.	I compiti del RPCT	6
1.5.	Gli altri attori del sistema	6
1.6.	L'approvazione del PTPCT.....	9
1.7.	Gli obiettivi strategici.....	9
2.	Analisi del contesto.....	10
2.1.	Analisi del contesto esterno	10
2.2.	Analisi del contesto interno	14
2.2.1.	La struttura organizzativa	15
2.2.2.	Funzioni e compiti della struttura	16
2.2.3.	La valutazione di impatto del contesto interno ed esterno	17
2.3.	La mappatura dei processi	17
3.	Valutazione e trattamento del rischio.....	18
3.1.	Identificazione.....	18
3.2.	Analisi del rischio.....	20
3.3.	La ponderazione	24
3.4.	Trattamento del rischio	25
3.4.1.	Individuazione delle misure	25
3.4.2.	Programmazione delle misure	27
4.	TRASPARENZA SOSTANZIALE E ACCESSO CIVICO	28
4.1.	Trasparenza.....	28
4.2.	L'Accesso civico semplice e generalizzato e l'accesso documentale.....	28
4.3.	Cenni al procedimento di accesso civico	30
4.4.	Il regolamento ed il registro delle domande di accesso	30
4.5.	L'equilibrio tra trasparenza ed esigenze di privacy	31
4.6.	La comunicazione istituzionale	32
4.7.	Le modalità attuative degli obblighi di trasparenza	33
4.8.	L'organizzazione	34
4.9.	Pubblicazione di dati ulteriori.....	35
5.	Altri contenuti del PTPCT.....	35
5.1.	La formazione in tema di anticorruzione.....	35
5.2.	Il Codice di comportamento.....	36
5.3.	La rotazione del personale.....	37
5.4.	La clausola compromissoria nei contratti d'appalto e concessione	40

5.5. Conflitto di interessi, inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi di dirigenti, funzionari e dipendenti.....	40
5.6. Divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage).....	43
5.7. Commissioni e conferimento degli incarichi in caso di condanna.....	43
5.8. Misure per la tutela del dipendente che segnali illeciti (whistleblower)	44
5.9. Patti di Integrità e Protocolli di legalità	46
5.10. Rapporti con i portatori di interessi particolari	46
5.11. Erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere	47
5.12. Concorsi e selezione del personale	48
5.13. Il monitoraggio del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti.....	48
5.14. Il monitoraggio	48

Allegati:

- A- Mappatura dei processi e Catalogo dei rischi;
- B- Analisi dei rischi;
- C- Individuazione e programmazione delle misure;
- D- Misure di trasparenza;
- E- Patto di Integrità;
- F- Modello relazione annuale dei responsabili P.O.

1. CONTENUTI GENERALI

1.1. PNA, PTPCT e principi generali

La legge 190/2012 impone la programmazione, l'attuazione ed il monitoraggio di misure di prevenzione della corruzione da realizzarsi attraverso un'azione coordinata tra strategia nazionale e strategia interna a ciascuna amministrazione.

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

Il PNA individua i principali rischi di corruzione, 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. E' altresì "atto di indirizzo" per le pubbliche amministrazioni, ai fini dell'adozione dei loro Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT).

A partire dal 2013, ogni tre anni, prima la CIVIT poi l'ANAC hanno varato i piani nazionali di contrasto alla corruzione. Il Consiglio Anac, nella seduta del 17.01.2023 ha approvato definitivamente il Piano Nazionale Anticorruzione valido per il triennio 2023-2025.

L'art. 6, commi da 1 a 4, del D.L. 09.06.2021, n. 80, convertito, con modificazioni, in legge 06.08.2021, n. 113, ha introdotto nel nostro ordinamento il Piano Integrato di attività e organizzazione (PIAO), che assorbe una serie di piani e programmi già previsti dalla normativa - in particolare: il Piano della performance, il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza, il Piano organizzativo del lavoro agile e il Piano triennale dei fabbisogni del personale - quale misura di semplificazione e ottimizzazione della programmazione pubblica nell'ambito del processo di rafforzamento della capacità amministrativa delle PP.AA. funzionale all'attuazione del PNRR.

Nel PIAO la pianificazione della prevenzione della corruzione e della trasparenza è quindi parte integrante, insieme agli altri strumenti di pianificazione, di un documento di programmazione unitario.

La corretta ed efficace predisposizione di misure di prevenzione della corruzione contribuisce ad una rinnovata sensibilità culturale in cui la prevenzione della corruzione non sia intesa come onere aggiuntivo all'agire quotidiano delle amministrazioni, ma sia essa stessa considerata nell'impostazione ordinaria della gestione amministrativa per il miglior funzionamento dell'amministrazione al servizio dei cittadini e delle imprese.

In quest'ottica, la prevenzione della corruzione è dimensione del valore pubblico e per la creazione del valore pubblico e ha natura trasversale a tutte le attività volte alla realizzazione della missione istituzionale di una amministrazione o ente. Nel prevenire fenomeni di cattiva amministrazione e nel perseguire obiettivi di imparzialità e trasparenza, la prevenzione della corruzione contribuisce, cioè, a generare valore pubblico, riducendo gli sprechi e orientando correttamente l'azione amministrativa.

Il presente Piano è stato predisposto tenendo conto delle indicazioni fornite negli anni dall'ANAC con l'adozione del primo Piano nazionale anticorruzione e dei successivi aggiornamenti e sulla base delle seguenti linee di azione:

- **Le misure di prevenzione e contrasto alla corruzione devono essere programmate nella sezione "rischi corruttivi e trasparenza" del PIAO.**
- **La trasparenza concorre alla creazione del valore pubblico.**

Il PTPCT fornisce una valutazione del livello di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione e indica le misure per prevenire e contenere il suddetto rischio (art. 1, comma 5, legge 190/2012).

L'eventuale violazione da parte dei dipendenti delle misure di prevenzione previste nel PTPCT costituisce illecito disciplinare (legge 190/2012, art. 1 comma 14).

Secondo il comma 44, dell'art. 1, della legge 190/2012 (che ha riscritto l'art. 54-bis del D.Lgs. 165/2001), la violazione dei doveri contenuti nel Codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare.

Altro contenuto imprescindibile del Piano riguarda la definizione delle misure organizzative per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza.

La trasparenza è parte integrante del Piano, e deve contenere le soluzioni organizzative idonee ad assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni previsti dalla normativa vigente. In essa devono anche essere chiaramente identificati i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, dei documenti e delle informazioni.

Deve altresì essere assicurato il necessario coordinamento tra il PTPCT ed il Piano della performance, che verrà adottato dopo l'approvazione del Bilancio di Previsione 2023, prevedendo, per quanto possibile, che gli obiettivi assegnati ai Responsabili di Struttura tengano conto delle azioni indicate nel Piano e ne favoriscano l'attuazione. La valutazione finale della performance non potrà trascurare i comportamenti ed i risultati raggiunti in questo ambito dai Responsabili anche se con la flessibilità che si impone per una disciplina normativa in continua evoluzione.

1.2. Ambito soggettivo

Le disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e per la trasparenza si applicano a diverse categorie di soggetti, sia pubblici che privati. Questi sono individuati: dall'art. 1, comma 2-bis, della legge 190/2012; dall'art. 2-bis del D.Lgs. 33/2013.

In ragione della diversa natura giuridica di tali categorie di soggetti, dette norme prevedono regimi parzialmente differenziati.

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 D.Lgs. 165/2001 e smi. **Le pubbliche amministrazioni sono le principali destinatarie delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza**, e sono tenute a:

- **adozzare il PIAO (Piano integrato di attività ed organizzazione) – Sottosezione Rischi corruttivi e Trasparenza;**
- **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 D.Lgs. 33/2013.**

1.3. Il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT)

Il comma 7, dell'art. 1, della legge 190/2012 prevede che l'organo di indirizzo individui, "di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio", il responsabile anticorruzione e della trasparenza. La figura del RPCT è stata oggetto di significative modifiche da parte del D.Lgs. 97/2016.

Con tale decreto, il legislatore:

- 1) ha riunito gli incarichi di responsabile della prevenzione della corruzione e di responsabile della trasparenza;
- 2) ha rafforzato il ruolo del RPCT, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività.

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

Il referente ha 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).

"Il titolare del potere di nomina del responsabile della prevenzione della corruzione va individuato nel Sindaco quale organo di indirizzo politico-amministrativo, salvo che il singolo comune, nell'esercizio della propria autonomia organizzativa, attribuisca detta funzione alla giunta o al consiglio" (ANAC, FAQ anticorruzione, n. 3.4).

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT) di questo ente è il segretario comunale, designato con decreto n. 6 del 29.03.2023 pubblicato in Amministrazione Trasparente, sezione "Altri contenuti" – "Prevenzione della corruzione". Il nominativo del RPCT è stato comunicato all'ANAC tramite il Servizio di registrazione e profilazione utenti disponibile sul portale istituzionale dell'Autorità.

Il PNA evidenzia che l'art. 8 del DPR 62/2013 impone un dovere di collaborazione dei dipendenti nei confronti del responsabile anticorruzione, la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente.

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

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

- la facoltà all'OIV 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 la sua relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta.

Nel caso di ripetute violazioni del PTPCT sussiste responsabilità dirigenziale e disciplinare per omesso controllo del RPCT, se 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.

Il RPCT risponde per responsabilità dirigenziale, disciplinare e per danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, in caso di commissione di un reato di corruzione, accertato con sentenza passata in giudicato, all'interno dell'amministrazione (articolo 1, comma 12, della legge 190/2012). Il responsabile deve poter dimostrare di avere proposto un PTPCT con misure adeguate e di averne vigilato funzionamento e osservanza.

L'ANAC ritiene che il "responsabile delle protezioni dei dati" non possa coincidere con il RPCT.

Il responsabile della protezione dei dati (RPD), previsto dal Regolamento UE 2016/679, deve essere nominato in tutte le amministrazioni pubbliche. Per il Comune di Seneghe la nomina è stata attribuita ad un soggetto esterno.

Il PNA 2023-2025 ha previsto un rafforzamento dell'antiriciclaggio, impegnando i responsabili della prevenzione della corruzione a comunicare ogni tipo di segnalazione sospetta in cui possano incorrere all'interno della pubblica amministrazione, e delle stazioni appaltanti.

1.4. I compiti del RPCT

Il Segretario comunale, quale Responsabile della prevenzione della corruzione:

- a) propone il piano triennale della prevenzione e gli aggiornamenti annuali, che sono approvati dalla Giunta Comunale.
- b) predispose, adotta, pubblica sul sito internet, entro il termine stabilito dall'ANAC, la relazione sulle attività svolte in materia di prevenzione della corruzione;
- c) procede con proprio atto ad adottare le azioni correttive per l'eliminazione delle criticità, anche sulla base delle risultanze dei controlli interni;
- d) individua, previa proposta dei Responsabili competenti, il personale da inserire nei programmi di formazione;
- e) vigila sull'idoneità e sull'efficace attuazione del piano;
- f) monitora costantemente la situazione personale e disciplinare del dipendente che abbia segnalato illeciti sulla base della normativa di cui all'art. 1, comma 51 della legge 190/2012, verificando che non siano violate le garanzie poste a tutela del denunciante.

Al fine di prevenire e controllare il rischio derivante da possibili atti di corruzione il Responsabile in qualsiasi momento può richiedere ai dipendenti che hanno istruito e/o adottato il provvedimento finale di dare per iscritto adeguata motivazione circa le circostanze di fatto e la ragione giuridiche che sottendono all'adozione del provvedimento. Il Responsabile può in ogni momento verificare e chiedere delucidazioni per iscritto e verbalmente a tutti i dipendenti su comportamenti che possono integrare anche solo potenzialmente il rischio di corruzione e illegalità.

Di norma al Responsabile anticorruzione non sono assegnate competenze dirigenziali, con particolare riferimento a quelle caratterizzate dalla gestione con attività ad elevato rischi di corruzione. Eventuali deroghe a questo principio devono avere un carattere temporaneo e limitato nel tempo, essere motivati e alla presenza di ragioni connesse alla necessità di dovere garantire il migliore funzionamento dell'ente e la erogazione di servizi rilevanti. In questo caso l'ente assume iniziative ulteriori di verifica, quali il coinvolgimento di altri soggetti (anche esterni all'ente come ad esempio segretari di altri comuni) per lo svolgimento della necessaria attività di monitoraggio e verifica del Responsabile anticorruzione per la parte relativa a quelle a più elevato rischio di corruzione.

1.5. Gli altri attori del sistema

La disciplina assegna al RPCT compiti di coordinamento del processo di gestione del rischio, con particolare riferimento alla fase di predisposizione del PTPCT e al monitoraggio. Il ruolo di coordinamento non deve in nessun caso essere interpretato dagli altri attori organizzativi come un pretesto per deresponsabilizzarsi. Infatti, 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 principali dei soggetti coinvolti, direttamente o indirettamente, nel sistema di gestione del rischio: organo politico di indirizzo, dirigenti e funzionari, OIV o altri organismi simili, dipendenti.

L'organo di indirizzo politico deve:

- a) 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;
- b) 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;
- c) 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;
- d) 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 coinvolgono l'intero personale.

I dirigenti e i responsabili delle unità organizzative devono:

- a) valorizzare la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione in sede di formulazione degli obiettivi delle proprie unità organizzative;
- b) 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;
- c) 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;
- d) 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);
- e) 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.

Ogni Responsabile di Area (titolare di posizione organizzativa) è designato quale referente per la prevenzione della corruzione relativamente all'unità organizzativa cui è preposto, in particolare:

- a) svolgono attività informativa e referente nei confronti del RPC, affinché questi abbia elementi e riscontri sull'intera organizzazione ed attività dell'Amministrazione, nonché dell'autorità giudiziaria;
- b) partecipano al processo di gestione del rischio;
- c) propongono le misure di prevenzione;
- d) assicurano l'osservanza del Codice di comportamento, verificano le ipotesi di violazione, adottano le relative misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari;
- e) osservano le misure contenute nel PTPCT;
- f) svolgono costante monitoraggio sull'attività svolta all'interno delle Aree di riferimento.

Adottano le seguenti misure:

- 1) verifica a campione delle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto notorio rese ai sensi degli artt. 46-49 del d.P.R. n. 445/2000;
- 2) promozione di accordi con enti e autorità per l'accesso alle banche dati, anche ai fini del controllo di cui sopra;

- 3) strutturazione di canali di ascolto dell'utenza e delle categorie al fine di raccogliere suggerimenti, proposte e segnalazioni di illecito, utilizzando strumenti telematici;
- 4) regolazione dell'istruttoria dei procedimenti amministrativi e dei processi mediante circolari e direttive interne;
- 5) attivazione di controlli specifici, anche ex post, su processi lavorativi critici ed esposti a rischio corruzione;
- 6) aggiornamento della mappa dei procedimenti con pubblicazione sul sito delle informazioni e della modulistica necessari;
- 7) aggiornamento della individuazione dei processi, con indicazione dei rischi e delle misure di prevenzione della corruzione;
- 8) rispetto dell'ordine cronologico di protocollo delle istanze dando disposizioni in merito;
- 9) redazione degli atti in modo chiaro e comprensibile con un linguaggio semplice, dando disposizioni in merito;
- 10) adozione delle soluzioni possibili per favorire l'accesso on line ai servizi con la possibilità per l'utenza di monitorare lo stato di attuazione dei procedimenti;
- 11) attivazione di controlli specifici sulla utilizzazione da parte di soggetti che svolgono attività per conto dell'ente di dipendenti cessati dal servizio, anche attraverso la predisposizione di una apposita autodichiarazione o l'inserimento di una clausola nei contratti.
- 12) implementazione della sezione amministrazione trasparente del sito dell'ente.

Essi trasmettono entro il 31 ottobre di ogni anno al responsabile per la prevenzione della corruzione una specifica relazione, utilizzando il modello Allegato F.

Nel caso di spostamento del termine per la pubblicazione di tale relazione, viene in misura corrispondente spostato tale termine.

Tutti i dipendenti dell'Amministrazione partecipano al processo di gestione del rischio con le seguenti attività:

- a) osservano le misure contenute nel PTPCT;
- b) segnalano le situazioni di illecito al proprio Responsabile o all'U.P.D. (ufficio procedimenti disciplinari) o al RPC o all'ANAC, anche attraverso la piattaforma di gestione delle segnalazioni attivata (whistleblowing);
- c) segnalano casi di personale in conflitto di interessi (art.6 bis l. n.241/1990 e come previsto dal Codice di comportamento);
- d) partecipano alla formazione.

Il Nucleo di Valutazione:

- a) partecipa al processo di gestione del rischio;
- b) nello svolgimento dei compiti ad esso attribuiti, tiene conto dei rischi e delle azioni inerenti alla prevenzione della corruzione;
- c) svolge compiti propri connessi all'attività anti corruzione nel settore della trasparenza amministrativa (articoli 43 e 44 D.lgs. 33/2013);
- d) esprime parere sul Codice di comportamento e sue modificazioni (articolo 54, comma 5, d.lgs.165/2001).

I collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione: osservano per quanto compatibili, le misure contenute nel PTPCT e gli obblighi di condotta previsti dai Codici di comportamento. E' compito del Responsabile del Servizio interessato rendere edotte le Ditte e/o i collaboratori compresi i professionisti che a vario titolo hanno rapporti con l'Amministrazione.

1.6. L'approvazione del PTPCT

Premesso che l'attività di elaborazione non può essere affidata a soggetti esterni all'amministrazione, il RPCT deve elaborare e proporre le misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza da inserire nel PIAO, ovvero lo schema del PTPCT.

Il presente PTPCT, al fine di disegnare un'efficace strategia anticorruzione assicurando il coinvolgimento degli stakeholders e degli organi politici, è stato approvato dalla Giunta comunale previa pubblicazione di Avviso sul sito istituzionale del Comune rivolto ai cittadini, a tutte le associazioni o altre forme di organizzazioni portatrici di interessi collettivi per consentire loro di formulare osservazioni finalizzate ad una migliore individuazione delle misure per prevenire la corruzione di cui tener conto in sede di stesura del PTPCT. **L'avviso è stato pubblicato in data 17.01.2023 e, nel termine indicato, non sono pervenute osservazioni.**

Il PTPCT deve essere pubblicato in "amministrazione trasparente" e deve rimanere pubblicato sul sito unitamente ai Piani degli anni precedenti.

1.7. Gli obiettivi strategici

Il PTPCT elenca gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione, predeterminati dall'organo di indirizzo politico. Pertanto, l'elaborazione del piano richiede il diretto coinvolgimento del vertice delle amministrazioni per ciò che concerne la determinazione delle finalità da perseguire.

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

Il primo obiettivo che va posto è quello del **valore pubblico** secondo le indicazioni del DM 132/2022 (art. 3).

Tale obiettivo generale va poi declinato in obiettivi strategici di prevenzione della corruzione e della trasparenza, previsti come contenuto obbligatorio dei PTPCT, e, quindi, anche della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO.

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

Secondo l'ANAC, gli obiettivi del PTPCT devono essere coordinati con quelli fissati da altri documenti di programmazione dei comuni.

L'Amministrazione ritiene che la trasparenza sostanziale dell'azione amministrativa sia la misura principale per contrastare i fenomeni corruttivi.

Pertanto, intende perseguire i seguenti obiettivi di trasparenza sostanziale:

- 1- la trasparenza quale reale ed effettiva accessibilità totale alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione;**
- 2- il libero e illimitato esercizio dell'accesso civico, come normato dal D.Lgs. 97/2016, quale diritto riconosciuto a chiunque di richiedere documenti, informazioni e dati.**

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

- a) elevati livelli di trasparenza dell'azione amministrativa e dei comportamenti di dipendenti e funzionari pubblici, anche onorari;
- b) lo sviluppo della cultura della legalità e dell'integrità nella gestione del bene pubblico.

Gli obiettivi strategici sono formulati coerentemente con:

- il piano triennale della performance;
- il Documento unico di programmazione (DUP).

Tali obiettivi sono così individuati:

OBIETTIVO STRATEGICO n. 1

Riduzione delle opportunità che possano verificarsi casi di corruzione e di illegalità all'interno dell'Amministrazione.

Descrizione:

- a) Promozione dell'utilizzo delle misure e azioni anticorruzione e integrale attuazione PTPCT.
- b) Garantire il libero e illimitato esercizio dell'accesso civico quale diritto riconosciuto a chiunque di richiedere documenti, informazioni e dati.

OBIETTIVO STRATEGICO n. 2

Promozione maggiori livelli di trasparenza, sempre nell'osservanza della tutela dei dati personali.

Descrizione:

- a) Promozione della Progressiva implementazione dei dati, documenti ed informazioni da pubblicare.

OBIETTIVO STRATEGICO n. 3

Aumento della capacità di individuare casi di corruzione o di illegalità all'interno dell'Amministrazione.

Descrizione:

- a) Implementazione delle azioni di verifica sulle singole misure e sul PTPCT.

OBIETTIVO STRATEGICO n. 4

Creazione di un contesto sfavorevole alla corruzione, assicurando digitalizzazione, informatizzazione e integrità.

Descrizione:

- a) digitalizzazione e informatizzazione dei processi.

2. Analisi del contesto

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

2.1. Analisi del contesto esterno

L'analisi del contesto esterno ha principalmente due obiettivi:

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

L'analisi comporta lo svolgimento di due tipologie di attività:

1. acquisizione dei dati rilevanti;
2. interpretazione degli stessi ai fini della rilevazione del rischio corruttivo.

Con riferimento alla prima attività, l'amministrazione utilizza dati e informazioni sia di tipo *oggettivo* (economico, giudiziario, ecc.), che di tipo *soggettivo*, relativi alla percezione del fenomeno corruttivo da parte degli stakeholder.

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

Particolare importanza rivestono i dati giudiziari relativi al tasso di criminalità generale del territorio di riferimento (ad esempio, omicidi, furti nelle abitazioni, scippi e borseggi), alla presenza della criminalità organizzata e di fenomeni di infiltrazioni di stampo mafioso nelle istituzioni, nonché più specificamente ai reati contro la pubblica amministrazione (corruzione, concussione, peculato etc.) reperibili attraverso diverse banche dati (ISTAT, Ministero di Giustizia, Corte dei Conti o Corte Suprema di Cassazione).

Potrebbe essere utile, inoltre, condurre apposite indagini relative agli stakeholders di riferimento attraverso questionari on-line o altre metodologie idonee (es. focus group, interviste, ecc.).

Tra i principali soggetti che si relazionano con l'ente vi sono:

- Cittadini;
- Partiti e gruppi politici;
- Società partecipate;
- Imprese pubbliche e private;
- Associazioni;
- Organizzazioni di volontariato e soggetti del terzo settore;
- Amministrazioni pubbliche locali;

Riguardo alle fonti interne, l'amministrazione può utilizzare:

- a) interviste con l'organo di indirizzo o con i responsabili delle strutture;
- b) le segnalazioni ricevute tramite il canale del whistleblowing o altre modalità;
- c) i risultati dall'azione di monitoraggio del RPCT;
- d) informazioni raccolte nel corso di incontri e attività congiunte con altre amministrazioni che operano nello stesso territorio o settore.

Di seguito i dati e le informazioni sulla realtà di Seneghe.

Il Comune di Seneghe si trova nel settore centro-occidentale della Sardegna, sulle pendici meridionali del Montiferru, che chiude a nord la pianura del Campidano e, insieme alla contigua catena del Marghine-Goceano, contribuisce a dividere in due parti l'isola.

Il paese è situato a circa 310 m. s.l.m., al centro di un territorio in gran parte collinare, che si estende dalle ultime propaggini del Campidano (40 m. s.l.m.) fino a lambire le quote più alte del massiccio montuoso (825 m. s.l.m.).

Seneghe gode di un'ampia vista panoramica, da un lato sulla Penisola del Sinis e sul mare, dall'altro sul massiccio montuoso del Montiferru, fino a spaziare, nelle giornate particolarmente limpide, alle cime del Gennargentu, del Monte Arci e del Monte Arcuentu.

La fitta rete idrografica è costituita da numerosi corsi d'acqua a carattere prevalentemente stagionale, tra i quali il Riu Malacone, il Riu Pizziu e il Rio Maistu Impera.

La gran parte del territorio del comune assume una fisionomia tipica legata all'utilizzo secolare come pascolo per l'allevamento ovino e bovino, ma sono gli oliveti, che si estendono su una superficie di oltre 200 ettari, a caratterizzare in maniera peculiare il paesaggio.

La vegetazione naturale assume caratteri particolari principalmente legati alla quota; dominano i boschi di leccio e di sughera, ma sono presenti anche formazioni forestali e querce caducifoglie, a olivastro e boschi ripariali, oltre a fitocenosi peculiari ad alloro e agrifoglio, di notevole interesse naturalistico.

La produzione dell'olio e l'allevamento, principalmente bovino ed ovino, rappresentano i settori trainanti dell'economia locale. L'artigianato è basato su piccole realtà produttive: la falegnameria, la lavorazione di pietre e lapidei in genere, la carpenteria e il ferro battuto, la produzione di ceramica artistica, di strumenti musicali sardi e oggetti artigianali, la confezione di costumi sardi.

Sono presenti associazioni di volontariato che caratterizzano il territorio e tessono le relazioni con altre realtà territoriali e con l'amministrazione. La maggior parte delle relazioni e delle collaborazioni tra associazioni e servizi sociali toccano l'area degli anziani, ma anche la cultura, lo sport ed il tempo libero.

Risultanze della popolazione

Popolazione residente alla fine del 2021 n. **1688** di cui:

maschi n. **842**

femmine n. **846**

di cui:

- in età prescolare (0/5 anni) n. **68**
- in età scuola obbligo (7/16 anni) n. **142**
- in forza lavoro 1° occupazione (17/29 anni) n. **182**
- in età adulta (30/65 anni) n. **798**
- oltre 65 anni n. **498**

Nati nell'anno n. **6**

Deceduti nell'anno n. **28**

Saldo naturale: +/- **-22**

Immigrati nell'anno n. **35**

Emigrati nell'anno n. **33**

Saldo migratorio: +/- **-2**

Saldo complessivo (naturale + migratorio): +/- **-20**

Popolazione massima insediabile come da strumento urbanistico vigente n. **3632** abitanti.

Condizione socio-economica delle famiglie

Fonte: <http://www.comuni-italiani.it/statistiche/>

COMUNE DI SENEGHE

Provincia di Oristano

Anno	Dichiaranti	Popolazione	% Popolazione	Importo	Media/Dichiarazione	Reddito Medio
2008	1.303	1.890	68,9%	14.986.517	11.502	7.929
2009	1.280	1.882	68,0%	15.356.689	11.997	8.160
2010	1.268	1.873	67,7%	15.245.316	12.023	8.140
2011	1.268	1.846	68,7%	15.255.463	12.031	8.264
2012	1.249	1.822	68,6%	15.068.542	12.064	8.270
2013	1.214	1.808	67,1%	15.377.741	12.667	8.505
2014	1.216	1.789	68,0%	15.511.613	12.756	8.671
2015	1.197	1.764	67,9%	15.706.749	13.122	8.904
2016	1.172	1.770	66,2%	15.575.149	13.289	8.800

Risultanze del territorio

- Superficie Km² **57,82**
- Risorse idriche:
 - laghi n. **0**
 - fiumi n. **0**
 - corsi d'acqua n. **7**
- Strade:
 - autostrade Km **0,00**
 - provinciali Km **20,00**
 - vicinali Km **183,30**
 - comunali Km **15,70**
 - statali Km **0,00**

Strumenti urbanistici vigenti:

- Piano Urbanistico comunale
<https://www.comune.seneghe.or.it/index.php/comune-burger-2/uffici-burger/177-ufficio-tecnico/329-piano-urbanistico-comunale-vigente-2001-delcp-10>
- Piano Particolareggiato centro storico
<https://www.comune.seneghe.or.it/index.php/comune-burger-2/uffici-burger/177-ufficio-tecnico/331-piano-di-particolareggiato-del-centro-storico>

Sicurezza e controllo del territorio:

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 nonché presenti sul sito della Polizia di Stato.

Si rimanda ai contenuti della "Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata" trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Presidenza della Camera, disponibile alla pagina web:

<https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/dati-e-statistiche/relazione-parlamento-sullattivita-forze-polizia-sullo-stato-dellordine-e-sicurezza-pubblica-e-sulla-criminalita-organizzata>

Per visualizzare il bilancio della Polizia Criminale relativo all'anno 2022

<https://www.poliziadistato.it/articolo/1563aea9adc35d4677916239>

2.2. Analisi del contesto interno

L'analisi del contesto interno ha lo scopo di evidenziare:

- a) il sistema delle responsabilità;
- b) il livello di complessità dell'amministrazione.

Entrambi tali aspetti contestualizzano il sistema di prevenzione della corruzione e sono in grado di incidere sul suo livello di attuazione e di adeguatezza.

L'analisi è incentrata:

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

Ai sensi del D. Lgs. n. 267/2000 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" sono organi politico-amministrativi del Comune: il Consiglio, la Giunta e il Sindaco.

Il Consiglio comunale è l'organo di indirizzo politico e amministrativo con una competenza esclusiva in riferimento a taluni atti fondamentali per la vita dell'ente. È un organo collegiale composto da membri scelti dal corpo elettorale e dotato di autonomia funzionale e organizzativa.

La Giunta collabora con il Sindaco nel governo del Comune, operando attraverso deliberazione collegiali. La Giunta comunale è un organo esecutivo con competenza autonoma, seppur residuale, su tutte le materie non espressamente attribuite dalla legge o dallo statuto ad altri organi. Essa assume inoltre il carattere di organo fiduciario del sindaco, rispetto ai cui programmi politico-amministrativi svolge attività di intensa collaborazione.

Il Sindaco rappresenta il Comune, è responsabile dell'amministrazione dell'ente ed è un organo monocratico del Comune. Nella sua persona si realizza un'ipotesi di unione reale di uffici, cioè di concentrazione in un solo organo di più funzioni diverse, essendo contemporaneamente: capo dell'amministrazione comunale e Ufficiale di governo, ossia organo periferico dell'amministrazione statale e rappresentante del governo in sede locale.

L'attività amministrativa si uniforma al principio, sancito dal D. Lgs. n. 267/2000, della distinzione tra attività di indirizzo e controllo politico-amministrativo e attività di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica attribuita ai dirigenti/responsabili dei servizi.

Risorse umane del Comune

L'organizzazione e la struttura del Comune di Seneghe è quella risultante dall'ultima deliberazione della Giunta comunale n. 12 del 07.03.2023 relativa al Piano triennale del fabbisogno del personale 2023-2025 (PTFP).

DOTAZIONE ORGANICA COMPLESSIVA AL 31.12.2022:

TOTALE: n. 14 unità di personale
di cui:

- n. 14 a tempo indeterminato
- n. 0 a tempo determinato
- n. 10 a tempo pieno
- n. 2 a tempo parziale

SUDDIVISIONE DEL PERSONALE NELLE AREE/CATEGORIE DI INQUADRAMENTO

n. 4 cat. D

così articolate:

- n. 1 con profilo di Istruttore direttivo contabile
- n. 1 con profilo di Istruttore direttivo tecnico
- n. 1 con profilo di Istruttore direttivo amministrativo
- n. 1 con profilo di Istruttore direttivo ass. sociale

n. 5 cat. C

così articolate:

- n. 1 con profilo di Istruttore amministrativo
- n. 2 con profilo di Istruttore contabile
- n. 1 con profilo di Istruttore tecnico
- n. 1 con profilo di Agente di Polizia Locale

n. 5 cat. B

così articolate:

- n. 2 con profilo di Collaboratore amministrativo
- n. 1 con profilo di Operatore amministrativo
- n. 2 con profilo di Collaboratore tecnico

Si dà atto che non sono stati accertati eventi corruttivi, che nessun dipendente dell'ente ha subito procedimenti disciplinari/penali per fatti corruttivi e che non sono pervenute segnalazioni di whistleblowing.

2.2.1. La struttura organizzativa

La struttura è ripartita in 3 Aree:

- Servizi alla persona
- Finanziaria
- Tecnica

Ciascun Settore è organizzato in Uffici.

Al vertice di ciascuna Area è posto un Responsabile.

La dotazione organica effettiva prevede:

- n. 3 Responsabili (Dipendente per area Servizi alla persona, Dipendente per area Finanziaria, Dipendente per Area tecnica);
- n.14 dipendenti, di cui n. 3 Responsabili.

Segretario comunale: tuttora il ruolo è coperto da un Segretario Comunale reggente a scavalco.

2.2.2. Funzioni e compiti della struttura

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

In primo luogo, a norma dell'art. 13 del D.Lgs. 267/2000 e smi (il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali - TUEL) spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici:

- dei servizi alla persona e alla comunità;
- dell'assetto ed utilizzazione del territorio;
- dello sviluppo economico;

salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

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

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

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale;
- j) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;
- k) i servizi in materia statistica.

2.2.3. La valutazione di impatto del contesto interno ed esterno

Dai risultati dell'analisi del contesto, sia esterno che interno, è possibile sviluppare le considerazioni seguenti in merito alle misure di prevenzione e contrasto della corruzione:

- in relazione alle dimensioni della struttura comunale e al limitato numero dei dipendenti, **si reputa alquanto ridotto il rischio del verificarsi di eventi corruttivi.**

2.3. La mappatura dei processi

L'analisi del contesto interno presuppone la mappatura dei processi. L'obiettivo è che l'intera attività svolta venga esaminata per identificare le aree che risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

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 tre fasi: identificazione; descrizione; rappresentazione.

L'identificazione consiste nello stabilire l'unità di analisi (il processo), nell'identificare l'elenco completo dei processi svolti dall'organizzazione che, nelle fasi successive, dovranno essere esaminati e descritti. In questa fase l'obiettivo è definire la lista dei processi che dovranno essere oggetto di analisi e approfondimento. Secondo l'ANAC i processi individuati dovranno fare riferimento a tutta l'attività svolta dall'organizzazione e non solo a quei processi che sono ritenuti a rischio.

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

- a) quelle **generali** sono comuni a tutte le amministrazioni (es. contratti pubblici, acquisizione e gestione del personale);
- b) 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 suddette undici "Aree di rischio", il presente prevede l'area definita "Altri servizi".

Tale sottoinsieme riunisce 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, iter amministrativo delle deliberazioni, ecc.

In relazione al servizio di raccolta, recupero e smaltimento rifiuti si precisa che lo stesso è gestito dall'Unione dei Comuni del Montiferru e Alto Campidano, costituita tra i comuni di Bauladu, Bonarcado, Milis, Narbolia, San Vero Milis, Tramatzu, Zeddiani, Cuglieri, Seneghe e Santu Lussurgiu.

La mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità complessiva della gestione del rischio.

Una compiuta analisi dei processi consente di identificare i punti più vulnerabili e, dunque, i rischi di corruzione che si generano attraverso le attività svolte dall'amministrazione. Per la mappatura è fondamentale il coinvolgimento dei responsabili delle strutture organizzative principali. 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.

Presso il Comune di Seneghe, vista la ridotta dimensione organizzativa, il Piano e la mappatura vengono redatti dal RPCT con il supporto dei Responsabili di Settore.

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)".

Laddove possibile, l'ANAC suggerisce anche di avvalersi di strumenti e soluzioni informatiche idonee a facilitare la rilevazione, l'elaborazione e la trasmissione dei dati.

Si dà atto che la mappatura dei processi tiene conto delle aree di rischio previste dal D.M. Funzione pubblica n.132 del 30.06.2022.

3. Valutazione e trattamento del rischio

La valutazione del rischio è una macro-fase del procedimento di gestione del rischio, nel corso della 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

L'obiettivo della fase di identificazione degli eventi rischiosi è quello di individuare i comportamenti o i fatti, relativi ai processi dell'amministrazione, tramite i quali si concretizza il fenomeno corruttivo.

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

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:

- a) definire l'oggetto di analisi;
- b) utilizzare tecniche di identificazione e una pluralità di fonti informative;
- c) individuare i rischi e formalizzarli nel PTPCT.

a) L'oggetto di analisi: è l'unità di riferimento rispetto alla quale individuare gli eventi rischiosi. L'oggetto di analisi può essere: l'intero processo, le singole attività che compongono ciascun processo.

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

L'ANAC ritiene che, 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, "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 ammette che l'analisi non sia per 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 forme di criticità.

Al contrario, per i processi che abbiano registrato rischi elevati, l'identificazione del rischio sarà sviluppata con un maggior livello di dettaglio, individuando come oggetto di analisi, le singole attività del processo.

Come già precisato, il RPCT, data la dimensione organizzativa contenuta dell'ente, pur non avendo costituito un vero e proprio gruppo di lavoro, secondo gli indirizzi del PNA, ha proceduto alla mappatura dei processi con il supporto del settore amministrativo condiviso con i Responsabili delle posizioni organizzative.

Il RPCT ha svolto l'analisi per singoli "processi".

b) Tecniche e fonti informative: per identificare gli eventi rischiosi è opportuno utilizzare una pluralità di tecniche e prendere in considerazione il più ampio numero possibile di fonti.

Le tecniche sono molteplici, quali: l'analisi di documenti e di banche dati, l'esame delle segnalazioni, le interviste e gli incontri con il personale, workshop e focus group, confronti con amministrazioni simili (benchmarking), analisi dei casi di corruzione, ecc.

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

L'ANAC propone, a titolo di esempio, un elenco di fonti informative utilizzabili per individuare eventi rischiosi, quali:

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.

Il RPCT, ha applicato principalmente le metodologie seguenti:

- la partecipazione degli stessi funzionari responsabili, con conoscenza diretta dei processi e quindi delle relative criticità;
- i risultati dell'analisi del contesto;
- le risultanze della mappatura;
- analisi di casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato in altre amministrazioni o enti simili;
- eventuali segnalazioni ricevute tramite il "whistleblowing" o con altre modalità.

c) L'identificazione dei rischi: gli eventi rischiosi individuati sono elencati e documentati nel PTPCT.

La formalizzazione può avvenire tramite un "**registro o catalogo dei rischi**" dove, per ogni oggetto di analisi, 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.

E' stato predisposto un catalogo/elenco dei rischi principali che viene riportato nelle schede allegate, denominate "Mappatura dei processi a catalogo dei rischi" (Allegato A). Il catalogo è riportato nella colonna G. Per ciascun processo sono indicati i rischi principali.

3.2. Analisi del rischio

L'analisi del rischio, secondo il PNA, persegue due obiettivi:

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

a) I fattori abilitanti: l'analisi intende rilevare i fattori abilitanti la corruzione.

Trattasi di fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione (che nell'aggiornamento del PNA 2015 erano denominati, più semplicemente, "cause").

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

- a) 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;

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

b) la stima del livello di rischio: si provvede a stimare il livello di esposizione al rischio di ciascun processo, oggetto dell'analisi.

Misurare il grado di rischio consente di individuare i processi e le attività sui quali concentrare le misure di trattamento e il successivo monitoraggio.

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

L'analisi prevede le sub-fasi di:

1. **scelta dell'approccio valutativo;**
2. **definizione dei criteri di valutazione;**
3. **rilevazione di dati e informazioni;**
4. **misurazione del livello di esposizione al rischio ed elaborazione di un giudizio sintetico, motivato.**

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

2) I criteri di valutazione: per stimare il rischio 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, ampliabili o modificabili da ciascuna amministrazione (PNA 2019, Allegato n. 1).

Gli indicatori sono:

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

Tutti gli indicatori suggeriti dall'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).

3) la rilevazione di dati e informazioni

La rilevazione di dati e informazioni necessari ad esprimere un giudizio motivato sugli indicatori di rischio 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). L'ANAC ha suggerito i seguenti dati oggettivi:

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

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.

La rilevazione delle informazioni è stata effettuata dal RPCT con il supporto dei Responsabili di Settore.

Come già precisato, sono stati applicati gli indicatori di rischio proposti dall'ANAC.

I risultati dell'analisi sono stati riportati nelle schede allegate, denominate "Analisi dei rischi", Allegato B. Tutte le "valutazioni" espresse sono supportate da una chiara e sintetica motivazione esposta nell'ultima colonna a destra ("Motivazione"). Le valutazioni, per quanto possibile, sono sostenute dai "dati oggettivi" in possesso dell'ente (PNA 2019, Allegato n. 1, Part. 4.2).

4) misurazione del livello di esposizione al rischio e formulazione di un giudizio motivato

In questa fase, si procede alla misurazione degli indicatori di rischio.

L'ANAC sostiene che sarebbe "opportuno privilegiare un'analisi di tipo *qualitativa*, 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).

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

L'ANAC 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++

Il RPCT ha applicato gli indicatori proposti dall'ANAC ed ha proceduto ad autovalutazione degli stessi con metodologia di tipo qualitativo.

Il RPCT ha espresso la misurazione di ciascun indicatore di rischio applicando la scala ordinale di cui sopra.

I risultati della misurazione sono riportati nelle schede allegate, denominate "Analisi dei rischi", Allegato B. Nella colonna denominata "Valutazione complessiva" è indicata la misurazione di sintesi di ciascun oggetto di analisi.

Tutte le valutazioni sono supportate da una chiara e sintetica motivazione, esposta nell'ultima colonna a destra ("Motivazione") delle suddette schede (Allegato B). Le valutazioni, per quanto possibile, sono sostenute dai "dati oggettivi" in possesso dell'ente (PNA 2019, Allegato n. 1, Part. 4.2).

3.3. La ponderazione

La ponderazione è l'ultima fase del processo di valutazione del rischio.

Il fine 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. In questa si stabiliscono:

- a) le *azioni* da intraprendere per ridurre il livello di rischio;
- b) le *priorità di trattamento*, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera.

Per quanto concerne le *azioni*, al termine della valutazione del rischio devono essere soppesate diverse opzioni per ridurre l'esposizione di processi e attività alla corruzione.

La ponderazione del rischio può anche portare alla decisione di non sottoporre ad ulteriore trattamento il rischio, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti.

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

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

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

In questa fase il RPCT ha ritenuto di:

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

3.4. Trattamento del rischio

Il trattamento è finalizzato ad individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione. Il trattamento del rischio è il processo in cui si individuano le misure idonee a prevenire il rischio corruttivo e si programmano le modalità della loro attuazione.

In tale fase si progetta l'attuazione di misure specifiche e puntuali, prevedendo scadenze ragionevoli in base alle priorità rilevate e alle risorse disponibili. L'individuazione delle misure deve essere impostata avendo cura di contemperare anche la sostenibilità della fase di controllo e di monitoraggio delle misure stesse, onde evitare la pianificazione di misure astratte e non attuabili.

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

Misure generali: misure che intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione.

Misure specifiche: sono misure che 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 programmazione di misure per la prevenzione della corruzione rappresentano la parte essenziale del PTPCT.

Tutte le attività precedenti sono di ritenersi propedeutiche all'identificazione e alla progettazione delle misure che sono, quindi, la parte fondamentale del PTPCT.

3.4.1. Individuazione delle misure

Il primo step del trattamento del rischio ha l'obiettivo di identificare le misure di prevenzione della corruzione, in funzione delle criticità rilevate in sede di analisi. L'amministrazione deve individuare le misure più idonee a prevenire i rischi.

L'obiettivo è di individuare, per i rischi ritenuti prioritari, l'elenco delle possibili misure di prevenzione abbinate. Il PNA suggerisce le misure seguenti:

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

L'individuazione delle misure non deve essere astratta e generica. È necessario indicare chiaramente la misura puntuale che l'amministrazione ha individuato ed intende attuare.

Le misure suggerite dal PNA possono essere sia di tipo "generale" che di tipo "specifico".

A titolo esemplificativo, una misura di trasparenza, può essere programmata sia come misura "generale", che "specifico". È generale quando insiste trasversalmente sull'organizzazione, al fine di migliorare complessivamente la trasparenza dell'azione amministrativa (es. la

corretta e puntuale applicazione del d.lgs. 33/2013). Invece, è di tipo specifico, se in risposta a specifici problemi di scarsa trasparenza, rilevati tramite l'analisi del rischio, si impongono modalità per rendere trasparenti singoli processi giudicati "opachi" e maggiormente fruibili le informazioni sugli stessi.

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

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

Ciascuna misura dovrebbe disporre dei requisiti seguenti:

1) presenza ed adeguatezza di misure o di controlli specifici pre-esistenti sul rischio individuato e sul quale si intende adottare misure di prevenzione della corruzione:

per evitare la stratificazione di misure che possano 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.

2) Capacità di neutralizzazione dei fattori abilitanti il rischio:

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

In questo stesso esempio, avrà poco senso applicare per questo evento rischioso la rotazione del personale dirigenziale perché, anche ammesso che la rotazione fosse attuata, non sarebbe in grado di incidere sul fattore abilitante l'evento rischioso (che è appunto l'assenza di strumenti di controllo).

3) Sostenibilità economica e organizzativa delle misure:

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

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

4) Adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione:

l'identificazione delle misure di prevenzione non può essere un elemento indipendente dalle caratteristiche organizzative.

Per questa ragione, il PTPCT dovrebbe contenere un numero significativo di misure, in maniera tale da consentire la personalizzazione della strategia di prevenzione della corruzione sulla base delle esigenze peculiari di ogni singola amministrazione.

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

In questa fase il RPCT, secondo il PNA, ha individuato misure generali e misure specifiche, in particolare per i processi che hanno ottenuto una valutazione del livello di rischio A++.

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

Le misure sono elencate e descritte nella colonna E delle suddette schede.

Per ciascun oggetto analisi è stata individuata e programmata almeno una misura di contrasto o prevenzione, secondo il criterio del "miglior rapporto costo/efficacia".

3.4.2. Programmazione delle misure

La seconda parte del trattamento è finalizzata alla programmazione operativa delle misure di prevenzione.

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 di creare una rete di responsabilità diffusa rispetto a definizione ed attuazione della strategia di prevenzione della corruzione, principio chiave perché tale strategia diventi parte integrante dell'organizzazione e non diventi fine a sé stessa.

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

1) 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;

2) 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;

3) responsabilità connesse all'attuazione della misura:

volendo responsabilizzare 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 singola misura, al fine di evitare fraintendimenti sulle azioni da compiere per la messa in atto della strategia di prevenzione della corruzione;

4) indicatori di monitoraggio e valori attesi:

per poter agire tempestivamente su una o più delle variabili sopra elencate definendo i correttivi adeguati e funzionali alla corretta attuazione delle misure.

Tenuto conto dell'impatto organizzativo, identificazione e programmazione delle misure devono avvenire con il più ampio coinvolgimento dei soggetti cui spetta la responsabilità dell'attuazione delle misure stesse, anche al fine di stabilire le modalità più adeguate.

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

In questa fase il RPCT, dopo aver individuato misure generali e misure specifiche (elencate e descritte nelle schede allegate denominate "Individuazione e programmazione delle misure", Allegato C), ha provveduto alla programmazione temporale dell'attuazione medesima, fissando anche le modalità di attuazione.

Il tutto è descritto nella colonna F ("Programmazione delle misure") delle suddette schede alle quali si rinvia.

4. TRASPARENZA SOSTANZIALE E ACCESSO CIVICO

4.1. Trasparenza

La trasparenza è una delle misure portanti dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012.

Secondo l'art. 1 del D.Lgs. 33/2013, come rinnovato dal D.Lgs. 97/2016, **la trasparenza è l'accessibilità totale a dati e documenti delle pubbliche amministrazioni**. Detta "accessibilità totale" è consentita allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione all'attività amministrativa, 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 istituzionale nella sezione "**Amministrazione trasparente**".

4.2. L'Accesso civico semplice e generalizzato e l'accesso documentale

L'accesso civico è classificato in semplice e generalizzato.

Il comma 1, dell'art. 5, del d.lgs. 33/2013, 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" (**accesso civico semplice**).

Il comma 2, dello stesso art. 5, recita: "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 d.lgs. 33/2013 (**accesso civico generalizzato**).

La norma attribuisce ad ogni cittadino il libero accesso ai dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, ed estende l'accesso ad ogni altro dato e documento, anche oltre 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 dell'art. 5-bis del D.Lgs. 33/2013 e smi.

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 28.12.2016) l'Autorità anticorruzione ha fissato le differenze tra accesso civico semplice, accesso civico generalizzato ed accesso documentale normato dalla legge 241/1990.

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).

L'accesso generalizzato, invece, "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 precisa anche le differenze tra accesso civico e diritto di accedere agli atti amministrativi secondo la legge 241/1990.

L'ANAC sostiene che l'accesso generalizzato debba essere tenuto distinto dalla disciplina dell'accesso "documentale" di cui agli artt. 22 e seguenti della legge sul procedimento amministrativo.

La finalità dell'accesso documentale è ben differente da quella dell'accesso generalizzato. È 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".

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".

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".

L'accesso agli atti di cui alla legge 241/1990 continua 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. Cenni al procedimento di accesso civico

Il D.Lgs. 33/2013 prevede che l'ufficio cui è rivolta la domanda di accesso civico, se individua soggetti controinteressati, sia tenuto a darne comunicazione agli stessi, "mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione".

Entro dieci giorni, "i controinteressati possono presentare una motivata opposizione" (art. 5 comma 5 del d.lgs. 33/2013 e smi).

Il TAR Puglia (Sezione I, n. 1432 del 13/11/2020) ha precisato che, a fondamento dell'eventuale diniego all'accesso civico generalizzato, non possa valere "in sé e per sé l'opposizione del controinteressato", benché sia stato "motivato".

L'accesso civico incontra i limiti che sono stati posti dal legislatore "al fine di garantire, da un lato, le esigenze di riservatezza, segretezza e tutela di determinati interessi pubblici e/o privati (cd. eccezioni relative – art. 5 bis, commi 1 e 2) e, dall'altro, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (cd. eccezioni assolute – art. 5 bis, comma 3)".

Tra tali limiti non rientra la mera, e immancabile, opposizione del controinteressato, "salvo che le ragioni su cui essa si fonda vengano (motivatamente) valutate dall'ente quali ipotesi di eccezione all'ostensibilità".

4.4. Il regolamento ed il registro delle domande di accesso

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

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

L'ANAC propone l'istituzione del **Registro delle richieste di accesso** presso ogni amministrazione.

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

Secondo l'ANAC, "oltre ad essere funzionale per il monitoraggio che l'Autorità intende svolgere sull'accesso generalizzato, la pubblicazione del cd. registro degli accessi può essere utile per le pubbliche amministrazioni che in questo modo rendono noto su quali

documenti, dati o informazioni è stato consentito l'accesso in una logica di semplificazione delle attività".

Si precisa che con delibera G.C. n. 61 del 28.05.2018 è stato istituito il registro degli accessi ai procedimenti amministrativi.

4.5. L'equilibrio tra trasparenza ed esigenze di privacy

Dal 25.05.2018 è in vigore il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27.04.2016 "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).

Dal 19.09.2018, è vigente il D.Lgs. 101/2018 che ha adeguato il Codice in materia di protezione dei dati personali (il D.Lgs. 196/2003) alle disposizioni del suddetto Regolamento (UE) 2016/679.

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

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

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

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

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

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

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

Il **Garante per la protezione dei dati personali**, già nel 2014, aveva prodotto delle “Linee guida” proprio in materia di “trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati” (provvedimento n. 243 del 15.05.2014).

Il Garante ha fornito preziose indicazioni per ottenere l'esatto bilanciamento tra l'interesse pubblico alla ostensione di dati personali e l'interesse del privato beneficiario alla tutela dei medesimi, anche considerando la particolare natura della maggioranza dei contributi, spesso idonei a rivelare informazioni relative allo stato di salute, ovvero alla situazione di disagio economico sociale degli interessati.

Le Linee guida, seppur approvate nel 2014, quindi precedentemente all'entrata in vigore del Regolamento UE 2016/679, sono tuttora uno strumento assai utile per bilanciare le finalità di trasparenza del D.Lgs. 33/2013 con il diritto alla riservatezza ed alla tutela dei dati personali.

Ai sensi dell'art. 4, paragrafo 1 punto 1 del Regolamento UE 2016/679, qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile è un “dato personale”.

Inoltre, sono necessarie particolari cautele quando si faccia uso di dati “particolari”, nonché di dati “relativi a condanne penali e reati”.

Appartengono a “categorie particolari” i dati personali che rivelano: l'origine razziale o etnica; le opinioni politiche; le convinzioni religiose o filosofiche; l'appartenenza sindacale; dati genetici, dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica; dati relativi alla salute; dati relativi alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona.

In ogni caso, le tutele assicurate dal Regolamento UE 2016/679 debbono essere garantite per tutti i dati delle persone fisiche, anche se “generici”.

Qualunque sia il contenuto del provvedimento amministrativo da adottare, è opportuno evitare di riportare qualsiasi “dato personale” delle persone fisiche coinvolte. Un riferimento “anonimo” è lo strumento più efficace e semplice per evitare contestazioni di sorta e le sanzioni amministrative del Garante.

4.6. La comunicazione istituzionale

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

È necessario utilizzare un linguaggio semplice, elementare, evitando per quanto possibile espressioni burocratiche, abbreviazioni e tecnicismi.

Per completezza, si rinvia al testo della Direttiva sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi dello 8/5/2002 e della direttiva pubblicata il 24/10/2005 sempre dal Dipartimento della Funzione pubblica.

La prima disponibile alla pagina web:

<http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/08-05-2002/direttiva-semplificazione-linguaggio>

Mentre la seconda è scaricabile al link:

<http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/24-10-2005/direttiva-materia-di-semplificazione-del-linguaggio>

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 69/2009 riconosce l'effetto di pubblicità legale soltanto alle pubblicazioni effettuate sui siti informatici delle pubbliche amministrazioni. L'art. 32 della suddetta legge ha stabilito che dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale siano assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni.

L'amministrazione ha adempiuto al dettato normativo sin dal 01.01.2010: l'albo pretorio è esclusivamente informatico. Il relativo link è ben indicato nella home page del sito istituzionale.

Come deliberato dall'Autorità nazionale anticorruzione, per gli atti soggetti a pubblicità legale all'albo on line, rimane invariato anche l'obbligo di pubblicazione in "Amministrazione trasparente" qualora previsto dalla norma.

L'ente è munito di casella di posta elettronica certificata. (protocollo.seneghe@legalmail.it)

Detta casella risulta censita sul sito dell'Indice delle Pubbliche Amministrazioni (IndicePA) istituito con il DPCM del 31.10.2000 recante le regole tecniche per il protocollo informatico che consente di reperire informazioni relativamente alla PEC e alle strutture organizzative delle Pubbliche Amministrazioni.

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, email, ecc.).

4.7. Le modalità attuative degli obblighi di trasparenza

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

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".

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 come aggiornati dalla delibera n.7 del 17.01.2023.

È prevista la "**Colonna G**" (a destra) **per poter individuare, in modo chiaro, l'ufficio responsabile delle pubblicazioni previste nelle altre colonne.**

Le tabelle, organizzate in sette colonne, recano i dati seguenti:

COLONNA	CONTENUTO
A	denominazione delle sotto-sezioni di primo livello

B	denominazione delle sotto-sezioni di secondo livello
C	disposizioni normative che impongono la pubblicazione
D	denominazione del singolo obbligo di pubblicazione
E	contenuti dell'obbligo (documenti, dati e informazioni da pubblicare in ciascuna sotto-sezione secondo le linee guida di ANAC);
F (*)	periodicità di aggiornamento delle pubblicazioni;
G (**)	ufficio responsabile della pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti previsti nella colonna E secondo la periodicità prevista in colonna F.

(*) Nota ai dati della Colonna F:

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

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

L'aggiornamento di numerosi dati deve avvenire "tempestivamente". Il legislatore, però, non ha specificato il concetto di tempestività, concetto relativo che può dar luogo a comportamenti anche molto difforni.

Pertanto, al fine di "rendere oggettivo" il concetto di tempestività, tutelando operatori, cittadini e amministrazione, si definisce quanto segue:

è tempestiva la pubblicazione di dati, informazioni e documenti quando effettuata entro n. 5 giorni dalla disponibilità definitiva dei dati, informazioni e documenti.

() Nota ai dati della Colonna G:**

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

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

4.8. L'organizzazione

I referenti per la trasparenza, che coadiuvano il RPCT nello svolgimento delle attività previste dal D.Lgs. 33/2013, sono gli stessi Responsabili dei settori/uffici indicati nella colonna G.

Gli uffici depositari dei dati, delle informazioni e dei documenti da pubblicare (indicati nella Colonna G) trasmettono a detto ufficio i dati, le informazioni ed i documenti previsti nella Colonna E) il quale provvede alla pubblicazione.

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza svolge stabilmente attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Nell'ambito del ciclo di gestione della performance sono definiti obiettivi relativi agli obblighi di pubblicazione e trasparenza.

L'adempimento degli obblighi di trasparenza e pubblicazione previsti dal D.Lgs. 33/2013 e dal presente programma, sono oggetto di controllo successivo di regolarità amministrativa come normato dall'art. 147-bis, commi 2 e 3, del TUEL e dal regolamento sui controlli interni vigente presso l'ente.

4.9. Pubblicazione di dati ulteriori

La pubblicazione puntuale e tempestiva dei dati e delle informazioni elencate dal legislatore assicura la trasparenza dell'azione amministrativa di questo ente.

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

5. Altri contenuti del PTPCT

5.1. La formazione in tema di anticorruzione

Il comma 8, art. 1, della legge 190/2012, stabilisce che il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, entro il termine fissato per l'approvazione del PTPCT, definisca "procedure appropriate per selezionare e formare [...] i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione".

Il PNA 2019 ha proposto delle "indicazioni di carattere generale e operativo" che secondo l'Autorità potrebbero "guidare le amministrazioni nella scelta delle modalità per l'attuazione dei processi di formazione". L'Autorità propone di:

1- strutturare la formazione su due livelli:

livello generale: rivolto a tutti i dipendenti e "mirato all'aggiornamento delle competenze/comportamenti in materia di etica e della legalità";

livello specifico: dedicato "al RPCT, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a maggior rischio corruttivo, mirato a valorizzare le politiche, i programmi e gli strumenti utilizzati per la prevenzione e ad approfondire tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione".

Quindi, si dovrebbero definire "percorsi e iniziative formative differenziate, per contenuti e livello di approfondimento, in relazione ai diversi ruoli che i dipendenti svolgono".

2- Ricomprendere nei programmi di formazione anche le prescrizioni dei codici di comportamento e dei codici disciplinari per i quali, "proprio attraverso la discussione di casi concreti, può emergere il principio comportamentale adeguato nelle diverse situazioni";

3- prevedere che la formazione riguardi "tutte le fasi di predisposizione del PTPCT e della relazione annuale", quali l'analisi di contesto, la mappatura dei processi, l'individuazione e la valutazione del rischio;

4- tenere conto del contributo "che può essere dato dagli operatori interni all'amministrazione, inseriti come docenti nell'ambito di percorsi di aggiornamento e formativi in house";

5- infine, "monitorare e verificare il livello di attuazione dei processi di formazione e la loro adeguatezza". Tale monitoraggio potrebbe essere realizzato, ad esempio, "attraverso

questionari da somministrare ai soggetti destinatari della formazione al fine di rilevare le conseguenti ulteriori priorità formative e il grado di soddisfazione dei percorsi già avviati".

L'ANAC auspica sia "la stipula di accordi tra enti locali", sia che "le amministrazioni centrali possano intraprendere, utilizzando le proprie strutture periferiche, attività di formazione sul territorio anche nell'ambito della consueta collaborazione con gli enti locali" (PNA 2019, pag. 74).

Con riguardo ai costi della formazione, si precisa che:

- l'art. 7-bis del D.Lgs. 165/2001, che imponeva a tutte le PA la pianificazione annuale della formazione (prassi, comunque, da "consigliare"), è stato abrogato dal DPR 16.04.2013 n. 70;
- l'art. 21-bis del DL 50/2017 (norma valida solo per i Comuni e le loro forme associative) **consente di finanziare liberamente le attività di formazione dei dipendenti pubblici senza tener conto del limite di spesa 2009** a condizione che sia stato approvato il bilancio previsionale dell'esercizio di riferimento entro il 31 dicembre dell'anno precedente e che sia tuttora in equilibrio;
- il DL 124/2019 (comma 2 dell'art. 57) ha stabilito che "a decorrere dall'anno 2020, alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi e enti strumentali come definiti dall'art. 1, comma 2, del D.L.gs. 118/2011, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria, **[cessino] di applicarsi le norme in materia di contenimento e di riduzione della spesa per formazione [...]**".

L'Amministrazione si impegna nel garantire la formazione annuale in materia di prevenzione e contrasto dei fenomeni di corruzione e illegalità.

5.2. Il Codice di comportamento

In attuazione dell'art. 54 del D.Lgs. 165/2001 e smi, il 16.04.2013 è stato emanato il DPR 62/2013, il Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici. Il comma 3 dell'art. 54 del D.Lgs. 165/2001, dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento "con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione".

Tra le misure di prevenzione della corruzione, i Codici di comportamento rivestono un ruolo importante nella strategia delineata dalla legge 190/2012 costituendo lo strumento che più di altri si presta a regolare le condotte dei funzionari e ad orientarle alla migliore cura dell'interesse pubblico, in una stretta connessione con i Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (ANAC, deliberazione n. 177 del 19/2/2020 recante le "Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche", Paragrafo 1).

Al Paragrafo 6, della deliberazione n. 177/2020, rubricato "Collegamenti del codice di comportamento con il PTPCT", l'Autorità ha precisato che "tra le novità della disciplina sui codici di comportamento, una riguarda lo stretto collegamento che deve sussistere tra i codici e il PTPCT di ogni amministrazione".

Inoltre, a pag. 8 delle suddette Linee guida, l'Autorità ha decretato che la predisposizione del Codice di comportamento sia compito del Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT). In buona sostanza, l'ANAC presuppone che il Codice di comportamento, piuttosto che strumento riferibile alle attività di gestione del personale, sia un documento funzionale al contrasto della corruzione, tanto che debba essere

formulato dal RPCT e, pertanto, ha invitato le amministrazioni ad aggiornare i propri codici sulla base della deliberazione n. 177/2020.

Per identificare i doveri di comportamento riferibili al contesto di ogni amministrazione, così come avviene per le misure del piano anticorruzione, le attività di integrazione e specificazione presuppongono la "mappatura dei processi cui far seguire l'analisi dei rischi e l'individuazione dei doveri di comportamento seguendo quindi lo stesso approccio utilizzato per la redazione del PTPCT".

Inoltre, l'attività di definizione dei doveri di comportamento dovrebbe avvalersi dei dati raccolti dall'ufficio disciplinare relativi alle condotte illecite accertate e sanzionate.

È necessario che i Codici di comportamento sviluppino "un sistema completo di valori fondamentali che siano in grado di rappresentare all'esterno quali sono gli standard che l'amministrazione richiede ai propri dipendenti e collaboratori" (ANAC, deliberazione n. 177/2020, Paragrafo 9).

L'amministrazione deve "chiarire il comportamento atteso dagli stessi destinatari del codice, innanzitutto, con riferimento ai principi generali che, in quanto tali, nel testo normativo non sono specificati e possono condurre a diverse interpretazioni. Ad esempio, il valore "lealtà" può essere inteso in modo diverso, con conseguenze sul comportamento secondo l'interpretazione accolta".

L'Autorità raccomanda alle amministrazioni di approfondire nei codici i "valori ritenuti importanti e fondamentali in rapporto alla propria specificità in modo da aiutare i soggetti cui si applica il codice a capire quale comportamento è auspicabile in una determinata situazione".

Gli ambiti generali previsti dal DPR 62/2013 entro cui le amministrazioni, con riguardo alla propria struttura organizzativa, definiscono i doveri sono riconducibili a:

- a) prevenzione dei conflitti di interesse, reali e potenziali;
- b) rapporti con il pubblico;
- c) correttezza e buon andamento del servizio;
- d) collaborazione attiva dei dipendenti e degli altri soggetti cui si applica il codice per prevenire fenomeni di corruzione e di malamministrazione;
- e) comportamento nei rapporti privati.

Lo schema preliminare del Codice di comportamento dell'Ente, contenente una sezione dedicata al corretto utilizzo delle tecnologie informatiche e dei mezzi di informazione e social media da parte dei dipendenti pubblici, è stato approvato dalla Giunta comunale con atto n. 31 del 30.03.2023 ed a breve verrà sottoposto alla procedura partecipativa per poi essere eventualmente integrato ed approvato definitivamente.

La vigilanza sulla corretta attuazione del Codice è in capo alle PO dell'ente. Al RPCT, unitamente al OIV, la raccolta dei casi di condotte illecite accertate e sanzionate dei dipendenti. Tali risultati rilevano ai fini del monitoraggio per l'attuazione degli obblighi derivanti dal presente Piano.

5.3. La rotazione del personale

La rotazione del personale può essere classificata in ordinaria e straordinaria.

Rotazione ordinaria: l'art. 1, comma 10 lett. b), della legge 190/2012 impone al RPCT di provvedere alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli

incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione.

La stessa Autorità riconosce che la rotazione ordinaria vada correlata "all'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico".

L'ANAC ammette che l'attivazione dell'istituto della rotazione ordinaria non possa mai giustificare "il conferimento di incarichi a soggetti privi delle **competenze** necessarie per assicurare la continuità dell'azione amministrativa".

Tra l'altro, è lo stesso legislatore **per assicurare il "corretto funzionamento degli uffici", consente di soprassedere alla rotazione di dirigenti (e funzionari) "ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale" (art. 1, comma 221, della legge 208/2015).**

Uno dei principali vincoli di natura oggettiva, che le amministrazioni di medie dimensioni incontrano nell'applicazione dell'istituto, è la **non fungibilità** delle figure professionali disponibili, derivante dall'appartenenza a categorie o professionalità specifiche, anche tenuto conto di ordinamenti peculiari di settore o di particolari requisiti di reclutamento.

Sussistono ipotesi in cui è la stessa legge che stabilisce espressamente la specifica qualifica professionale che devono possedere coloro che lavorano in determinati uffici, in particolare quando la prestazione richiesta sia correlata al possesso di un'abilitazione professionale e - talvolta - all'iscrizione ad un Albo (è il caso, ad esempio, di ingegneri, architetti, farmacisti, assistenti sociali, educatori, avvocati, ecc.).

L'Autorità osserva che, nel caso in cui si tratti di categorie professionali omogenee, l'amministrazione non possa, comunque, invocare il concetto di infungibilità. In ogni caso, l'ANAC riconosce che sia sempre rilevante, anche ai fini della rotazione, la valutazione delle **attitudini e delle capacità** professionali del singolo (PNA 2019, Allegato n. 2).

Quindi, per poter prevenire situazioni in cui la rotazione sia preclusa da "circostanze dovute esclusivamente alla elevata preparazione di determinati dipendenti", le amministrazioni dovrebbero programmare:

- a) adeguate attività di affiancamento, propedeutiche alla rotazione;
- b) la formazione quale "misura fondamentale per garantire che sia acquisita dai dipendenti la qualità delle competenze professionali e trasversali necessarie per dare luogo alla rotazione" (PNA 2019, Allegato n. 2).

L'Autorità ha riconosciuto come la rotazione ordinaria non sempre si possa effettuare, "specie all'interno delle amministrazioni di piccole dimensioni". In tali circostanze, è "necessario che le amministrazioni motivino adeguatamente nel PTPCT le ragioni della mancata applicazione dell'istituto".

Gli enti devono fondare la motivazione sui tre parametri suggeriti dalla stessa ANAC nell'Allegato n. 2 del PNA 2019:

- a) l'impossibilità di conferire incarichi a soggetti privi di adeguate competenze;
- b) l'infungibilità delle figure professionali;
- c) la valutazione (non positiva) delle attitudini e delle capacità professionali del singolo.

Anche le amministrazioni di piccole dimensioni sono comunque "tenute ad adottare misure per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione", in particolare, assumendo misure organizzative "che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione, a cominciare, ad esempio, da quelle di trasparenza".

infine, l'Autorità ritiene che "si potrebbe realizzare una collaborazione tra diversi ambiti con riferimento ad atti ad elevato rischio"; ad esempio, il "lavoro in team che peraltro può favorire nel tempo anche una rotazione degli incarichi" (PNA 2019, Allegato n. 2, Paragrafo 5).

La dotazione organica dell'ente è assai limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione, se non creando disfunzioni all'ente.

Non esistono figure professionali perfettamente fungibili.

La legge di stabilità per il 2016 (legge 208/2015), al comma 221, prevede quanto segue: "(...) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'art. 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale".

Rotazione straordinaria: è prevista dall'art. 16 del D.Lgs. 165/2001 e s.m.i. per i dipendenti nei confronti dei quali siano avviati procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

L'ANAC ha riscontrato numerose criticità nell'applicazione della rotazione straordinaria. Spesso le amministrazioni, avuta formale notizia di procedimenti penali di natura corruttiva, non sempre procedono alla rotazione assegnando il dipendente ad altro ufficio o servizio. In casi frequenti, la misura è stata attivata solo successivamente all'impulso dell'Autorità.

Allo scopo di superare tali criticità, l'Autorità ha formulato le "Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria" (deliberazione n. 215 del 26.03.2019).

Le Linee guida stabiliscono per quali reati sia da "ritenersi obbligatoria l'adozione di un provvedimento motivato con il quale [venga] valutata la condotta corruttiva del dipendente ed eventualmente disposta la rotazione straordinaria" e, per quali ipotesi delittuose, sia da ritenersi solo facoltativa (deliberazione 215/2019, Paragrafo 3.3, pag. 16).

L'Autorità considera obbligatoria la valutazione della condotta "corruttiva" del dipendente, nel caso dei delitti di concussione, corruzione per l'esercizio della funzione, per atti contrari ai doveri d'ufficio e in atti giudiziari, istigazione alla corruzione, induzione indebita a dare o promettere utilità, traffico di influenze illecite, turbata libertà degli incanti e della scelta del contraente (per completezza, Codice penale, artt. 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis).

L'adozione del provvedimento è solo facoltativa nel caso di procedimenti penali avviati per tutti gli altri reati contro la pubblica amministrazione, di cui al Capo I, del Titolo II, del Libro secondo del Codice Penale, rilevanti ai fini delle inconfirmità ai sensi dell'art. 3 del D.Lgs. 39/2013, dell'art. 35-bis del D.Lgs. 165/2001 e del D.Lgs. 235/2012.

Le Linee guida precisano come il carattere fondamentale della rotazione straordinaria sia la sua immediatezza. "Si tratta di valutare se rimuovere dall'ufficio un dipendente che, con la sua presenza, pregiudica l'immagine di imparzialità dell'amministrazione e di darne adeguata motivazione con un provvedimento".

Pertanto, secondo l'Autorità, "non appena venuta a conoscenza dell'avvio del procedimento penale, l'amministrazione, nei casi di obbligatorietà, adotta il provvedimento". La motivazione del provvedimento deve riguardare "in primo luogo la valutazione della decisione e, in secondo luogo, la scelta dell'ufficio cui il dipendente viene destinato" (deliberazione 215/2019, Paragrafo 3.4, pag. 18).

La rotazione straordinaria, pertanto, consiste in "un provvedimento dell'amministrazione, adeguatamente motivato, con il quale viene stabilito che la condotta corruttiva imputata [possa] pregiudicare l'immagine di imparzialità dell'amministrazione e con il quale viene

individuato il diverso ufficio al quale il dipendente viene trasferito". In analogia con la legge 97/2001 (art. 3), l'Autorità considera che "il trasferimento possa avvenire con un trasferimento di sede o con una attribuzione di diverso incarico nella stessa sede dell'amministrazione" (deliberazione 215/2019, Paragrafo 3.5).

La lettera l-quater), dell'art. 16 comma 1, del D.Lgs. 165/2001 e smi, contempla anche l'ipotesi di applicazione della rotazione straordinaria nel caso di procedimenti disciplinari sempreché siano correlati a "condotte di natura corruttiva". La norma non specifica quali comportamenti, perseguiti in sede disciplinare (e non dal Giudice penale), comportino l'applicazione della misura.

"In presenza di questa lacuna e considerata la delicatezza della materia, che ha consigliato un forte restrizione dei reati penali presupposto", l'Autorità ha ritenuto che i procedimenti disciplinari rilevanti siano quelli avviati per i comportamenti che integrano le fattispecie di reato sopra elencate per le quali, nel caso di azione penale, la rotazione sarebbe obbligatoria (deliberazione 215/2019, Paragrafo 3.13).

"Nelle more dell'accertamento in sede disciplinare, tali fatti rilevano per la loro attitudine a compromettere l'immagine di imparzialità dell'amministrazione e giustificano il trasferimento, naturalmente anch'esso temporaneo, ad altro ufficio".

L'art. 16 del D.Lgs. 165/2001 non specifica nulla circa la durata del provvedimento.

L'Autorità ritiene che dovendo "coprire la fase che va dall'avvio del procedimento all'eventuale decreto di rinvio a giudizio", il termine entro il quale il provvedimento "perde efficacia dovrebbe esser più breve dei cinque anni" previsti, invece, dalla legge 97/2001.

In assenza della disposizione di legge, la lacuna potrebbe essere colmata dal regolamento sull'organizzazione degli uffici, "fissando il termine di due anni, decorso il quale, in assenza di rinvio a giudizio, il provvedimento perde la sua efficacia". In mancanza di norme regolamentari, "l'amministrazione provvederà caso per caso, adeguatamente motivando sulla durata della misura" (deliberazione 215/2019, Paragrafo 3.6).

Il Comune ricorrerà alla Rotazione straordinaria unicamente nell'ipotesi in cui sussistano e si verifichino i presupposti (avvio procedimenti penali nei confronti di un/a funzionario).

5.4. La clausola compromissoria nei contratti d'appalto e concessione

In tutti i contratti stipulati e da stipulare dall'ente è prevalentemente 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).

5.5. Conflitto di interessi, inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi di dirigenti, funzionari e dipendenti

L'art. 6-bis della legge 241/1990 (aggiunto dalla legge 190/2012, art. 1, comma 41) prevede che i responsabili del procedimento, nonché i titolari degli uffici competenti ad esprimere pareri, svolgere valutazioni tecniche e atti endoprocedimentali e ad assumere i provvedimenti conclusivi, debbano astenersi in caso di "conflitto di interessi", segnalando ogni situazione, anche solo potenziale, di conflitto.

Il DPR 62/2013, il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, norma il conflitto di interessi agli artt. 6, 7 e 14.

In particolare, l'art. 7, in sintonia con quanto disposto per l'astensione del Giudice dall'art. 51 del Codice di procedura civile, stabilisce che il dipendente pubblico si debba astenere sia dall'assumere decisioni, che dallo svolgere attività che possano coinvolgere interessi:

- a) dello stesso dipendente;
- b) di suoi parenti o affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi;
- c) di persone con le quali il dipendente abbia "rapporti di frequentazione abituale";
- d) di soggetti od organizzazioni con cui il dipendente, ovvero il suo coniuge, abbia una causa pendente, ovvero rapporti di "grave inimicizia" o di credito o debito significativi;
- e) di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente;
- f) di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente.

L'art. 7 prevede, poi, che il dipendente si debba sempre astenere in ogni caso in cui esistano "gravi ragioni di convenienza". Sull'obbligo di astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza.

La corretta gestione delle situazioni di conflitto di interesse è espressione dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa. La giurisprudenza ha definito il conflitto di interessi la situazione che si configura laddove decisioni, che richiederebbero imparzialità di giudizio, sono adottate da un pubblico funzionario che vanta, anche solo potenzialmente, interessi privati che sono in contrasto con l'interesse pubblico che lo stesso funzionario dovrebbe curare.

L'interesse privato, in contrasto con l'interesse pubblico, può essere di natura finanziaria, economica, patrimoniale o altro, derivare da particolari legami di parentela, affinità, convivenza o frequentazione abituale con i soggetti destinatari dell'azione amministrativa. Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, non necessariamente di tipo economico patrimoniale, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici (art. 6, comma 2, DPR 62/2013).

Ogni qual volta si configurino le descritte situazioni di conflitto di interessi, il dipendente è tenuto a darne tempestivamente comunicazione al responsabile dell'ufficio di appartenenza, il quale valuterà, nel caso concreto, l'eventuale sussistenza del contrasto tra l'interesse privato ed il bene pubblico.

Il DPR 62/2013, poi, prevede un'ulteriore ipotesi di conflitto di interessi all'art. 14 rubricato "Contratti ed altri atti negoziali". L'art. 14, che costituisce una sorta di specificazione della previsione di carattere generale di cui all'art. 7 sopra citato, prevede l'obbligo di astensione del dipendente nell'ipotesi in cui l'amministrazione stipuli contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento, assicurazione:

- a) con operatori economici con i quali anche il dipendente abbia stipulato a sua volta contratti a titolo privato, ma fatta eccezione per i contratti stipulati con "moduli o formulari" di cui all'art. 1342 del Codice civile (quindi, rimangono esclusi tutti i contratti delle utenze - acqua, energia elettrica, gas, ecc. - bancari e assicurativi);
- b) con imprese dalle quali il dipendente abbia ricevuto "altre utilità", nel biennio precedente.

Nelle ipotesi contemplate dall'art. 14, il dipendente:

- a) deve astenersi dal partecipare all'adozione delle decisioni ed alle attività relative all'esecuzione del contratto;
- b) deve redigere un "verbale scritto di tale astensione da conservare agli atti dell'ufficio" (art. 14, comma 2, ultimo paragrafo).

L'art. 14 sembrerebbe configurare una fattispecie di conflitto di interessi rilevabile in via automatica. Ciò nonostante, **l'Autorità ritiene opportuno che il dipendente comunichi detta situazione al dirigente o al superiore gerarchico che si pronuncerà sull'astensione in conformità a quanto previsto all'art. 7 del DPR 62/2013.**

In ogni caso, il dipendente che concluda accordi o negozi, ovvero stipuli contratti a titolo privato con persone fisiche o giuridiche con le quali, nel biennio precedente, abbia concluso contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento, assicurazione, per conto dell'amministrazione, deve informarne il proprio dirigente. L'onere di comunicazione, che non si applica ai contratti delle "utenze" di cui all'art. 1342 del Codice civile, è assolto in forma scritta.

All'atto dell'assegnazione all'ufficio, il dipendente pubblico ha il dovere di dichiarare l'insussistenza di situazioni di conflitto di interessi.

Deve informare per iscritto il dirigente di tutti i rapporti, diretti o indiretti, di collaborazione con soggetti privati, in qualunque modo retribuiti, che lo stesso abbia in essere o abbia avuto negli ultimi tre anni.

La suddetta comunicazione deve precisare:

- a) se il dipendente personalmente, o suoi parenti, o affini entro il secondo grado, il suo coniuge o il convivente abbiano ancora rapporti finanziari con il soggetto con cui ha avuto i predetti rapporti di collaborazione;
- b) e se tali rapporti siano intercorsi, o intercorrano tuttora, con soggetti che abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio, limitatamente alle pratiche a lui affidate.

Il dipendente, inoltre, **ha l'obbligo di tenere aggiornata l'amministrazione sulla sopravvenienza di eventuali situazioni di conflitto di interessi.**

Qualora il dipendente si trovi in una situazione di conflitto di interessi, anche solo potenziale, deve segnalarlo tempestivamente al dirigente o al superiore gerarchico o, in assenza di quest'ultimo, all'organo di indirizzo.

Questi, esaminate le circostanze, valuteranno se la situazione rilevata realizzi un conflitto di interessi che leda l'imparzialità dell'agire amministrativo. In caso affermativo, ne daranno comunicazione al dipendente.

La violazione degli obblighi di comunicazione ed astensione integra comportamenti contrari ai doveri d'ufficio e, pertanto, è fonte di responsabilità disciplinare, fatte salve eventuali ulteriori responsabilità civili, penali, contabili o amministrative. Pertanto, le attività di prevenzione, verifica e applicazione delle sanzioni sono a carico della singola amministrazione.

In tale materia, l'Autorità non dispone di specifici poteri di intervento e sanzionatori. L'ANAC è chiamata a svolgere una funzione di supporto nell'interpretazione della normativa in forza della quale l'Autorità ha prodotto atti di valenza generale e linee guida.

L'Autorità ha raccomandato alle amministrazioni di prevedere nel PTPCT, tra le misure di prevenzione della corruzione, una specifica procedura di rilevazione e analisi delle situazioni di conflitto di interesse, potenziale o reale, quali ad esempio:

- a) acquisire e conservare le dichiarazioni di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi da parte dei dipendenti al momento dell'assegnazione all'ufficio, o della nomina a RUP;
- b) aggiornare, con cadenza periodica, le suddette dichiarazioni, ricordando a tutti i dipendenti di comunicare tempestivamente eventuali variazioni nelle dichiarazioni già presentate, ecc. (PNA 2019-2021, Paragrafo 1.4.1).

L'ente applica puntualmente la già esaustiva e dettagliata disciplina degli artt. 50, comma 10, 107 e 109 del TUEL e degli artt. 13 – 27 del D.Lgs. 165/2001 e s.m.i, oltre a quanto disposto dal D.Lgs. 39/2013, ed in particolare dall'art. 20.

Il segretario comunale provvederà al controllo di regolarità amministrativa, ai sensi dell'art. 147 bis del T.U.E.L., sulle determinazioni di impegno relative ai fondi PNRR (come previsto dal monitoraggio punto 5.14. del presente atto) elevando le misure delle percentuali di controllo al 20%.

Per tutte le attività riferibili al PNRR i Responsabili di settore dovranno provvedere a segue:

- presentazione di dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà e di certificazione ai sensi del DPR n. 445/2000 di assenza di conflitto di interesse da parte dei soggetti esecutori delle attività;
- presentazione di autodichiarazione di assenza di conflitto di interesse a carico dei funzionari della pubblica amministrazione che svolgono incarichi specifici nella procedura di gara (Responsabile unico del procedimento, membri delle Commissioni di gara, ecc.) ed a carico dei partecipanti ai bandi di gara in linea con la normativa vigente del codice dei contratti pubblici (in particolare artt. 42 e 77 del D.Lgs. 50/2026).
- Quant'altro previsto dalla legge e dalle circolari in materia PNRR.

5.6. Divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage)

La legge 190/2012 ha integrato l'art. 53 del D.Lgs. 165/2001 con un nuovo comma il 16-ter per contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente pubblico successivamente alla cessazione del suo rapporto di lavoro.

La norma vieta ai dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

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

È fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni, con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.

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

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

In attuazione delle disposizioni previste dal PNA l'ente stabilisce di prevedere:

- **la sottoscrizione di una dichiarazione al momento dell'assunzione e della cessazione del servizio o dell'incarico con cui il dipendente si impegna al rispetto del Pantouflage.**
- **La previsione nei bandi gara e negli atti prodromici per l'affidamento dei contratti pubblici dell'obbligo per l'operatore economico concorrente di dichiarare di non aver stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici in violazione del predetto divieto.**

5.7. Commissioni e conferimento degli incarichi in caso di condanna

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

Pertanto ogni commissario e ogni responsabile all'atto della designazione è tenuto a rendere, ai sensi del DPR 445/2000, una dichiarazione di insussistenza delle condizioni di incompatibilità di cui sopra.

5.8. Misure per la tutela del dipendente che segnali illeciti (whistleblower)

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 e s.m.i., riscritto dalla legge 179/2017 (sulle "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato") stabilisce che il pubblico dipendente che, "nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione", segnali, "condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non [possa] essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione".

Lo stesso interessato, o le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione, comunicano all'ANAC l'applicazione delle suddette misure ritorsive. L'ANAC, quindi, informa il Dipartimento della funzione pubblica o gli altri organismi di garanzia o di disciplina, per gli eventuali provvedimenti di competenza.

Tutte le amministrazioni pubbliche sono tenute ad applicare l'articolo 54-bis.

I soggetti tutelati, ai quali è garantito l'anonimato, sono i dipendenti di soggetti pubblici che, in ragione del rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite. L'art. 54-bis stabilisce che la tutela sia assicurata:

1. ai dipendenti pubblici impiegati nelle amministrazioni elencate dal D.Lgs. 165/2001 (art. 1 comma 2), sia con rapporto di lavoro di diritto privato, che di diritto pubblico, compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti (articoli 2, comma 2, e 3 del D.Lgs. 165/2001);
2. ai dipendenti degli enti pubblici economici e degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile;
3. ai lavoratori ed ai collaboratori degli appaltatori dell'amministrazione: "imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica".

L'art. 54-bis, modificato dall'art. 1 della legge 179/2017, accogliendo un indirizzo espresso dall'Autorità, nelle "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala

illeciti (cd. whistleblower)" (determinazione ANAC n. 6 del 28.04.2015), ha stabilito che la segnalazione dell'illecito possa essere inoltrata:

- in primo luogo, al responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza che, di conseguenza, svolge un ruolo essenziale in tutto il procedimento di acquisizione e gestione delle segnalazioni;
- in alternativa all'ANAC, all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti.

La segnalazione, per previsione espressa del comma 4 dell'art. 54-bis, è sempre sottratta all'accesso documentale, di tipo "tradizionale", normato dalla legge 241/1990. La denuncia deve ritenersi anche sottratta all'applicazione dell'istituto dell'accesso civico generalizzato, di cui agli articoli 5 e 5-bis del d.lgs. 33/2013. L'accesso, di qualunque tipo esso sia, non può essere riconosciuto poiché l'identità del segnalante non può, e non deve, essere rivelata.

L'art. 54-bis, infatti, prevede espressamente che:

nel corso del procedimento penale, l'identità del segnalante sia coperta dal segreto nei modi e nel rispetto dei limiti previsti dall'art. 329 del Codice di procedura penale;

mentre, nel procedimento che si svolge dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del denunciante non possa essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria;

infine, nel corso della procedura sanzionatoria/disciplinare, attivata dall'amministrazione contro il denunciato, l'identità del segnalante non potrà essere rivelata, se la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Al contrario, qualora la contestazione si basi, anche solo parzialmente, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del denunciante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, "la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare", ma solo "in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità".

Il comma 9 dell'art. 54-bis prevede che le tutele non siano garantite "nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado", la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia, oppure venga accertata la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

Il comma 9 dell'art. 54-bis, pertanto, precisa che:

è sempre necessaria la sentenza, anche non definitiva, di un Giudice per far cessare le tutele;

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

L'art. 54-bis, quindi, accorda al whistleblower le seguenti garanzie:

- a) **la tutela dell'anonimato;**
- b) **il divieto di discriminazione;**
- c) **la previsione che la denuncia sia sottratta all'accesso.**

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

L'Ente si doterà a breve di un sistema informatizzato costituito da un indirizzo mail dedicato che consentirà l'inoltro e la gestione di segnalazioni in maniera del tutto anonima e che ne consentirà l'archiviazione.

Il soggetto destinatario delle segnalazioni (RPCT) sarà tenuto al segreto ed al massimo riserbo. Si applicheranno con puntualità e precisione i paragrafi B.12.1, B.12.2 e B.12.3 dell'Allegato 1 del PNA 2013.

5.9. Patti di Integrità e Protocolli di legalità

Patti d'integrità e Protocolli di legalità recano un complesso di condizioni la cui accettazione è presupposto necessario per la partecipazione ad una gara di appalto.

Il patto di integrità è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare. Permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo.

Si tratta quindi di un complesso di "regole di comportamento" finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti.

Già nel 2012, l'allora Autorità di vigilanza dei contratti pubblici (AVCP) con la determinazione n. 4/2012 si era pronunciata sulla legittimità delle clausole che imponessero obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti attraverso protocolli di legalità e patti di integrità.

Il legislatore ha fatto proprio l'indirizzo espresso dall'AVCP. Infatti, il comma 17 dell'art. 1 della legge 190/2012 e smi che stabilisce che le stazioni appaltanti possano prevedere "negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità [costituisca] causa di esclusione dalla gara".

L'ente ha approvato il proprio schema di "Patto d'integrità" con deliberazione di Giunta comunale n. 45 del 22.05.2017.

Preso atto che per 'Patto di integrità' si intende l'impegno ad un reciproco comportamento rispettoso dei principi di lealtà, trasparenza e correttezza oltre un espresso e concreto impegno anticorruzione, la sottoscrizione del Patto d'integrità è stata imposta, in sede di gara, ai concorrenti delle procedure d'appalto di lavori, servizi e forniture. Il Patto di integrità viene allegato, quale parte integrante, al Contratto d'appalto.

Per completezza, sempre in allegato, si riporta il testo del suddetto Patto di integrità (Allegato E).

5.10. Rapporti con i portatori di interessi particolari

Tra le misure generali che le amministrazioni è opportuno adottino, l'Autorità ha fatto riferimento a quelle volte a garantire una corretta interlocuzione tra i decisori pubblici e i portatori di interesse, rendendo conoscibili le modalità di confronto e di scambio di informazioni (PNA 2019, pag. 84).

L'Autorità auspica sia che le amministrazioni e gli enti regolamentino la materia, prevedendo anche opportuni coordinamenti con i contenuti dei codici di comportamento; sia che la scelta ricada su misure, strumenti o iniziative che non si limitino a registrare il fenomeno da un punto di vista formale e burocratico ma che siano in grado effettivamente di rendere il più possibile trasparenti eventuali influenze di portatori di interessi particolari sul processo decisionale.

L'Amministrazione provvede, tramite avviso pubblico sul sito istituzionale del comune, a considerare suggerimenti forniti dai cittadini, dalla collettività locale e da tutti i soggetti che la compongono (Stakeholders esterni) nonché da quelli forniti da tutti i soggetti interni (Stakeholders interni)

5.11. Erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere

Il comma 1 dell'art. 26 del D.Lgs. 33/2013 (come modificato dal D.Lgs. 97/2016) prevede la pubblicazione, in Amministrazione trasparente, degli atti con i quali le pubbliche amministrazioni determinano, ai sensi dell'art. 12 della legge 241/1990, criteri e modalità per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari, nonché per attribuire vantaggi economici di qualunque genere a persone, enti pubblici ed enti privati.

Il comma 2 del medesimo art. 26, invece, impone la pubblicazione dei provvedimenti di concessione di benefici superiori a 1.000 euro, assegnati allo stesso beneficiario, nel corso dell'anno solare. La pubblicazione, che è dovuta anche qualora il limite venga superato con più provvedimenti, costituisce condizione di legittimità ed efficacia del provvedimento di attribuzione del vantaggio (art. 26 comma 3).

Pertanto, **la pubblicazione deve avvenire tempestivamente e, comunque, prima della liquidazione delle somme che costituiscono il contributo.**

L'obbligo di pubblicazione sussiste solo laddove il totale dei contributi concessi allo stesso beneficiario, nel corso dell'anno solare, sia superiore a 1.000 euro.

“Il legislatore, al fine di evitare l'effetto di una trasparenza opaca determinata dalla numerosità dei dati pubblicati, ha infatti individuato una soglia di rilevanza economica degli atti da pubblicare” (ANAC, deliberazione n. 468 del 16.06.2021, pag. 5).

Il comma 4 dell'art. 26, **esclude la pubblicazione dei dati identificativi delle persone fisiche beneficiarie qualora sia possibile desumere informazioni sullo stato di salute, ovvero sulla condizione di disagio economico-sociale dell'interessato.**

L'art. 27, del D.Lgs. 33/2013, invece elenca le informazioni da pubblicare:

- il nome dell'impresa o dell'ente e i rispettivi dati fiscali, il nome di altro soggetto beneficiario;
- l'importo del vantaggio economico corrisposto;
- la norma o il titolo a base dell'attribuzione;
- l'ufficio e il dirigente responsabile del relativo procedimento amministrativo;
- la modalità seguita per l'individuazione del beneficiario;
- il link al progetto selezionato ed al curriculum del soggetto incaricato.

Tali informazioni, organizzate annualmente in unico elenco, sono registrate in Amministrazione trasparente (“Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici”, “Atti di concessione”) con modalità di facile consultazione, in formato tabellare aperto che ne consenta l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo.

Sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere, sono elargiti alle condizioni e secondo la disciplina del vigente regolamento dell'ente previsto dall'art. 12 della legge 241/1990.

Ogni provvedimento d'attribuzione/elargizione è regolarmente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente nella sezione “amministrazione trasparente”, oltre che all'albo online e nella sezione “determinazioni/deliberazioni”.

Ancor prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. 33/2013, che ha promosso la sezione del sito “amministrazione trasparente, detti provvedimenti sono stati sempre pubblicati all'albo online e nella sezione “determinazioni/deliberazioni” del sito web istituzionale.

5.12. Concorsi e selezione del personale

I concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del D.Lgs. 165/2001 e del regolamento di organizzazione dell'ente

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

Ancor prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. 33/2013, che ha promosso la sezione del sito "amministrazione trasparente", detti provvedimenti sono stati sempre pubblicati secondo la disciplina regolamentare.

5.13. Il monitoraggio del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti

Attraverso il monitoraggio della conclusione dei procedimenti amministrativi possono emergere eventuali omissioni o ritardi ingiustificati che potrebbero celare fenomeni corruttivi.

Il sistema di monitoraggio dei principali procedimenti è attivato nell'ambito del controllo di gestione dell'ente.

5.14. Il monitoraggio

Secondo l'ANAC, monitoraggio e riesame periodico sono stadi essenziali dell'intero processo di gestione del rischio, che consentono di verificare attuazione e adeguatezza delle misure di prevenzione della corruzione, nonché il complessivo funzionamento del processo consentendo, in tal modo, di apportare tempestivamente i correttivi che si rendessero necessari.

Il monitoraggio del controllo amministrativo sarà effettuato ai sensi del Regolamento sui Controlli Interni approvato con delibera C.C. n. 7 del 04.02.2023, che prevede il controllo di almeno il 10% delle determinazioni di impegno di ogni area di importo uguale o superiore a euro 5.000,00 e di almeno il 5% delle determinazioni di impegno di ogni area di importo inferiore a euro 5.000,00.

Il controllo amministrativo, ai sensi dell'art. 147 bis del T.U.E.L., verrà in particolar modo esteso per gli interventi realizzati con fondi PNRR infatti, come indicato nel punto 5.5, si precisa che il segretario comunale provvederà al controllo delle determinazioni di impegno relative agli stessi elevando la misura alla percentuale del 20%.