

**Piano triennale di prevenzione della corruzione
e per la trasparenza
2018 2020**

*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e
dell'illegalità nella pubblica amministrazione*

(Legge 6 novembre 2012 n. 190)

Comune di ERTO E CASSO

Parte I

Introduzione generale

1. Premessa

La legge 6 novembre 2012 numero 190, nota come “*legge anticorruzione*” o “*legge Severino*”, reca le *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*. La legge è in vigore dal 28 novembre 2012.

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

Si segnala, in particolare, la Convenzione dell’Organizzazione della Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall’Assemblea generale dell’O.N.U. il 31 ottobre 2013 con la risoluzione numero 58/4, convenzione sottoscritta dallo Stato Italiano il 9 dicembre 2013 e ratificata il 3 agosto 2009 con la legge numero 116.

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

- elabori ed applichi politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate;
- si adoperi al fine di attuare e promuovere efficaci pratiche di prevenzione;
- verifichi periodicamente l’adeguatezza di tali misure;
- collabori con altri Stati e organizzazioni regionali ed internazionali per la promozione e messa a punto delle misure anticorruzione.

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

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

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

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

Il codice penale prevede tre fattispecie.

L’articolo 318 punisce la “*corruzione per l’esercizio della funzione*” e dispone che: il pubblico ufficiale che, per l’esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceva, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetti la promessa, sia punito con la reclusione da uno a sei anni.

L’articolo 319 del Codice Penale sanziona la “*corruzione per un atto contrario ai doveri d’ufficio*”: “*il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei a dieci anni*”.

Infine, l’articolo 319-ter colpisce la “*corruzione in atti giudiziari*”: “*Se i fatti indicati negli articoli 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da sei a dodici anni.*

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

Fin dalla prima applicazione della legge 190/2012 è risultato chiaro che il concetto di corruzione, cui intendeva riferirsi il legislatore, non poteva essere circoscritto alle sole fattispecie “*tecnico-giuridiche*” di cui agli articoli 318, 319 e 319-ter del Codice Penale. Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 che ha

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

Secondo il Dipartimento della Funzione Pubblica, la legge 190/2012 estende la nozione di corruzione a: tutti i delitti contro la pubblica amministrazione, sanzionati dal Titolo II Capo I del Codice Penale e ogni situazione in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.

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

“Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, C.P., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo”.

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

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

- l'*Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)*, che svolge funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni, nonché del rispetto della normativa in materia di trasparenza (art. 1, commi 2 e 3, legge 190/2012);
- la *Corte di Conti*, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo;
- il *Comitato interministeriale*, istituito con il DPCM 16 gennaio 2013, che elabora linee di indirizzo e direttive (art. 1, comma 4, legge 190/2012);
- la *Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie Locali*, chiamata ad individuare adempimenti e termini per l'attuazione della legge e dei decreti attuativi da parte di regioni, province autonome, enti locali, enti pubblici e soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo (art. 1, commi 60 e 61, legge 190/2012);
- i *Prefetti della Repubblica* che forniscono supporto tecnico e informativo, facoltativo, agli enti locali (art. 1 co. 6 legge 190/2012);
- la *Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA)* che predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle amministrazioni statali (art. 1 comma 11 legge 190/2012);
- le *pubbliche amministrazioni* che attuano ed implementano le misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 legge 190/2012) anche attraverso l'azione del proprio *Responsabile delle prevenzione della corruzione*;
- *gli enti pubblici economici ed i soggetti di diritto privato in controllo pubblico*, responsabili anch'essi dell'introduzione ed implementazione delle misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 legge 190/2012).

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

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

3. L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)

La legge 190/2012 inizialmente aveva assegnato i compiti di autorità anticorruzione alla Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche. Successivamente la denominazione della CiVIT è stata sostituita con quella di *Autorità nazionale anticorruzione* (ANAC). L'articolo 19 del D.L. 90/2014 (convertito con modificazioni dalla legge 114/2014), ha soppresso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) e ne ha trasferito compiti e funzioni all'Autorità nazionale anticorruzione.

La *mission* dell'ANAC può essere individuata nella *“prevenzione della corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della pubblica amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi, evitando nel contempo di aggravare i procedimenti con ricadute negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici, con interventi in sede consultiva e di regolazione. La chiave dell'attività della nuova ANAC, nella visione attualmente espressa è quella di vigilare per prevenire la corruzione creando una rete di collaborazione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e al contempo aumentare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, riducendo i controlli formali, che comportano tra l'altro appesantimenti procedurali e di fatto aumentano i costi della pubblica amministrazione senza creare valore per i cittadini e per le imprese”*.

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

L'ANAC:

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

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

1. riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del D.Lgs. 165/2001;
2. riceve notizie e segnalazioni da ciascun avvocato dello Stato che venga a conoscenza di violazioni di disposizioni di legge o di regolamento o di altre anomalie o irregolarità relative ai contratti che rientrano nella disciplina del Codice di cui al D.Lgs. 163/2006;
3. salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 689/1981, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000,00 e

non superiore nel massimo a euro 10.000,00, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.

Il comma 5 dell'articolo 19 del DL 90/2014 ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate al Dipartimento della Funzione Pubblica. Ad oggi, pertanto, è l'ANAC che, secondo le linee di indirizzo adottate dal *Comitato interministeriale* istituito con DPCM 16 gennaio 2013:

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

4. I soggetti obbligati

L'ambito soggettivo d'applicazione delle disposizioni in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione è stato ampliato dal D.Lgs. 97/2016, il cd. "*Freedom of Information Act*". Le modifiche introdotte dal *Foia* hanno delineato un ambito di applicazione della disciplina della *trasparenza* diverso, e più ampio, rispetto a quello che individua i soggetti tenuti ad applicare le *misure di prevenzione della corruzione*.

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

Il nuovo articolo 2-bis del decreto delegato 33/2013 individua tre categorie di soggetti obbligati:

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

La disciplina in materia di anticorruzione e trasparenza si applica integralmente alle pubbliche amministrazioni, come notoriamente definite dall'articolo 1 comma 2 del D.Lgs. 165/2001, comprese "*le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione*". Le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di approvare i piani triennali di prevenzione della corruzione, provvedendo annualmente all'aggiornamento dei medesimi, per i quali il PNA costituisce atto di indirizzo.

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

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

L'articolo 41 del decreto legislativo 97/2016 ha previsto che, per quanto concerne le misure di prevenzione della corruzione, detti soggetti debbano adottare misure integrative di quelle già

attivate ai sensi del decreto legislativo 231/2001.

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

Il PNA 2016 *“consiglia”*, alle amministrazioni partecipanti in queste società, di promuovere presso le stesse *“l’adozione del modello di organizzazione e gestione ai sensi del D.Lgs. 231/2001, ferma restando la possibilità, anche su indicazione delle amministrazioni partecipanti, di programmare misure organizzative ai fini di prevenzione della corruzione ex legge 190/2012”*.

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

Il Responsabile comunale della prevenzione della corruzione e della trasparenza è stato nominato il Segretario Comunale.

La figura del responsabile anticorruzione è stata l’oggetto di significative modifiche introdotte dal legislatore del D.Lgs. 97/2016, che: 1) ha riunito in un solo soggetto l’incarico di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (acronimo: RPCT); 2) ne ha rafforzato il ruolo, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri idonei a garantire lo svolgimento dell’incarico con autonomia ed effettività.

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

Il nuovo comma 7, dell’articolo 1, della legge 190/2012 prevede che l’organo di indirizzo individui, *“di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio”*, il responsabile anticorruzione e della trasparenza. Per gli enti locali è rimasta la previsione che la scelta ricada, *“di norma”*, sul segretario. *“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”*.

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

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

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

Il PNA 2016 prevede che, per il tipo di funzioni svolte dal responsabile anticorruzione improntate alla collaborazione e all’interlocuzione con gli uffici, occorra *“valutare con molta attenzione la possibilità che il RPCT sia il dirigente che si occupa dell’ufficio procedimenti disciplinari”*. In ogni caso, per l’ANAC *“è rimessa agli organi di indirizzo delle amministrazioni, cui compete la nomina, in relazione alle caratteristiche strutturali dell’ente e sulla base dell’autonomia organizzativa, la valutazione in ordine alla scelta del responsabile”*.

Il D.Lgs. 97/2016 ha stabilito che l’organo di indirizzo assuma le eventuali modifiche organizzative necessarie *“per assicurare che al responsabile siano attribuiti funzioni e poteri”*

idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività".

Inoltre, il decreto 97/2016:

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

Pertanto secondo l'ANAC è *"altamente auspicabile"* che: il responsabile sia dotato d'una *"struttura organizzativa di supporto adeguata"*, per qualità del personale e per mezzi tecnici; siano assicurati al responsabile poteri effettivi di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura. La necessità di rafforzare il ruolo e la struttura di supporto del responsabile discende anche dalle ulteriori e rilevanti competenze in materia di *"accesso civico"* attribuite sempre al responsabile anticorruzione dal decreto *Foia*.

Riguardo all'*"accesso civico"*, il responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza ha facoltà di chiedere agli uffici informazioni sull'esito delle domande di accesso civico; per espressa disposizione normativa, si occupa dei casi di *"riesame"* delle domande rigettate.

Il comma 9, lettera c) dell'articolo 1 della legge 190/2012, impone, attraverso il PTPC, la previsione di obblighi di informazione nei confronti del responsabile anticorruzione che *vigila sul funzionamento e sull'osservanza del Piano*.

Gli obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di elaborazione del PTPC e, poi, nelle fasi di verifica e attuazione delle misure adottate. È imprescindibile, dunque, un forte coinvolgimento dell'intera struttura in tutte le fasi di predisposizione e di attuazione delle misure anticorruzione.

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

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

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

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

A tal fine, la norma prevede: 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.

Le modifiche normative, apportate dal legislatore del *Foia*, hanno precisato che nel caso di ripetute violazioni del PTPC sussista la responsabilità dirigenziale e per omesso controllo, sul piano disciplinare, se il responsabile anticorruzione non è in grado di provare *"di aver comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità"* e di aver vigilato sull'osservanza del PTPC. I Responsabili di posizione organizzativa rispondono della mancata attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, se il RPCT dimostra di avere effettuato le dovute comunicazioni agli uffici e di avere vigilato sull'osservanza del piano anticorruzione.

5.1. I compiti del RPCT

Il responsabile per la prevenzione della corruzione svolge i compiti, le funzioni e riveste i

“ruoli” seguenti:

1. elabora e propone all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il Piano triennale di prevenzione della corruzione;
2. verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del piano anticorruzione;
3. comunica agli uffici le misure anticorruzione e per la trasparenza adottate (attraverso il PTPC) e le relative modalità applicative e vigila sull'osservanza del piano;
4. propone le necessarie modifiche del PTPC, qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione, ovvero a seguito di significative violazioni delle prescrizioni del piano stesso;
5. definisce le procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione;
6. individua il personale da inserire nei programmi di formazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione, la quale predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità;
7. verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici che svolgono attività per le quali è più elevato il rischio di malaffare, fermo il comma 221 della legge 208/2015 che prevede quanto segue: “(...) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale”;
8. riferisce sull'attività svolta all'organo di indirizzo, nei casi in cui lo stesso organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora sia il responsabile anticorruzione a ritenerlo opportuno;
9. entro il 15 dicembre di ogni anno, trasmette all'OIV e all'organo di indirizzo una relazione recante i risultati dell'attività svolta, pubblicata nel sito web dell'amministrazione;
10. trasmette all'OIV informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo;
11. segnala all'organo di indirizzo e all'OIV le eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
12. indica agli uffici disciplinari i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
13. segnala all'ANAC le eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, assunte nei suoi confronti “per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni” ;
14. quando richiesto, riferisce all'ANAC in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza;
15. quale responsabile per la trasparenza, svolge un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate;
16. quale responsabile per la trasparenza, segnala all'organo di indirizzo politico, all'OIV, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio disciplinare i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione;
17. al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati *nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA)*, il responsabile anticorruzione è tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPC;
18. può essere designato quale soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati *nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA)*;
19. può essere designato quale “gestore” delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette ai sensi del DM 25 settembre 2015.

6. Il Piano nazionale anticorruzione (PNA)

L'Autorità nazionale anticorruzione elabora ed approva il Piano nazionale anticorruzione

(PNA). Il primo *Piano nazionale anticorruzione* è stato approvato dall'Autorità l'11 settembre 2013 con la deliberazione numero 72.

Il 28 ottobre 2015 l'Autorità ha approvato la determinazione numero 12 di aggiornamento, per il 2015, del PNA.

L'Autorità ha provveduto ad aggiornare il PNA del 2013 per tre fondamentali ragioni:

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

Il 22 novembre 2017 l'ANAC ha approvato il nuovo Piano nazionale anticorruzione 2017 con la deliberazione numero 1208.

L'articolo 41, comma 1 lettera b), del decreto legislativo 97/2016, ha stabilito che il PNA costituisca "*un atto di indirizzo*" al quale i soggetti obbligati devono uniformare i loro piani triennali di prevenzione della corruzione. Già il PNA 2016, approvato dall'ANAC con la deliberazione 831/2016, aveva un'impostazione assai diversa rispetto al piano originario. Infatti, l'Autorità ha deciso di svolgere solo "*approfondimenti su temi specifici senza soffermarsi su tutti quelli già trattati in precedenza*".

Pertanto:

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

Ciò premesso, il PNA 2016 approfondisce:

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

Al paragrafo 6 del PNA 2016 l'ANAC scrive che "*partendo dalla considerazione che gli strumenti previsti dalla normativa anticorruzione richiedono un impegno costante anche in termini di comprensione effettiva della loro portata da parte delle amministrazioni per produrre gli effetti sperati, l'Autorità in questa fase ha deciso di confermare le indicazioni già date con il PNA 2013 e con l'Aggiornamento 2015 al PNA per quel che concerne la metodologia di analisi e valutazione dei rischi*".

Pertanto, riguardo alla "*gestione del rischio*" di corruzione, che rappresenta il contenuto principale del PNA e dei piani anticorruzione locali, l'Autorità ha preferito confermare l'impianto fissato nel 2013, con sviluppo secondo le fasi seguenti:

1. identificazione del rischio: consiste nel ricercare, individuare e descrivere i "*rischi di corruzione*" e richiede che per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati i possibili rischi;

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

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

Gli aggiornamenti operati nel 2017 non incidono sulla realtà degli Enti Locali.

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

La legge 190/2012 impone l’approvazione del *Piano triennale di prevenzione della corruzione* (PTPC). Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza propone all’organo di indirizzo politico lo schema di PTPC che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio. L’attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti esterni all’amministrazione. Il PNA 2016 precisa che “*gli organi di indirizzo nelle amministrazioni e negli enti dispongono di competenze rilevanti nel processo di individuazione delle misure di prevenzione della corruzione*” quali la nomina del responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza e l’approvazione del piano.

Il rinnovato comma 8 dell’articolo 1 della legge 190/2012 prevede che l’organo di indirizzo definisca gli “*obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione*” che costituiscono “*contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del PTPC*”. Il decreto legislativo 97/2016 ha attribuito al PTPC “*un valore programmatico ancora più incisivo*”. Conseguentemente, l’elaborazione del piano non può prescindere dal diretto coinvolgimento del vertice delle amministrazioni per ciò che concerne la determinazione delle finalità da perseguire.

Come già precisato, la legge anticorruzione, modificata dal decreto legislativo 97/2016, dispone che l’organo di indirizzo definisca “*gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del piano triennale per la prevenzione della corruzione*”. Pertanto gli obiettivi del PTPC devono essere necessariamente coordinati con quelli fissati da altri documenti di programmazione dei comuni quali:

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

7.1. Il processo di approvazione del PTPC

Come già precisato, il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza propone all’organo di indirizzo politico lo schema di PTPC che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio. Negli enti locali, “*il piano è approvato dalla giunta*” ex articolo 41 comma 1 lettera g) del decreto legislativo 97/2016.

L’ANAC sostiene che sia necessario assicurare “*la più larga condivisione delle misure*” anticorruzione con gli organi di indirizzo politico, ritenendo a tale scopo che possa essere utile prevedere una “*doppio approvazione*”. Negli enti locali nei quali sono presenti due organi di indirizzo politico, uno generale (il Consiglio) e uno esecutivo (la Giunta), secondo l’Autorità sarebbe “*utile l’approvazione da parte dell’assemblea di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPC, mentre l’organo esecutivo resta competente all’adozione finale*”.

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

“attraverso comunicati mirati, in una logica di sensibilizzazione dei cittadini alla cultura della legalità”.

Il PNA 2013 prevede che il PTPC rechi le informazioni seguenti:

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

Il nuovo comma 8 dell'articolo 1 della legge 190/2012, prevede che il PTPC debba essere trasmesso all'ANAC. In attesa della predisposizione di un'apposita piattaforma informatica, in una logica di semplificazione non deve essere trasmesso alcun documento. **L'adempimento è assolto con la sola pubblicazione del PTPC sul sito istituzionale, in “Amministrazione trasparente”, “Altri contenuti”, “Corruzione”.**

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

7.2. I contenuti

Secondo il PNA 2013 il Piano anticorruzione contiene:

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

Sempre secondo gli indirizzi del PNA 2013 il Piano anticorruzione reca:

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

Il PTPC reca informazioni in merito ad:

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

Infine, sempre ai sensi del PNA 2013, le amministrazioni possono evidenziare nel PTPC ulteriori informazioni in merito a:

- a) indicazione dei criteri di rotazione del personale;
- b) indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione;
- c) elaborazione della proposta di decreto per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti;
- d) elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento;
- e) definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività

- incompatibili a seguito della cessazione del rapporto;
- f) elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici;
 - g) adozione di misure per la tutela del *whistleblower*;
 - h) predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti.
 - i) realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti;
 - j) realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti e indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici;
 - k) indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere;
 - l) indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale;
 - m) indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTCP, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa.

7.3. La tutela dei *whistleblower*

La tutela del *whistleblower* è un dovere di tutte le amministrazioni pubbliche le quali, a tal fine, devono assumere “*concrete misure di tutela del dipendente*” da specificare nel Piano triennale di prevenzione della corruzione.

La legge 190/2012 ha aggiunto al D.Lgs. 165/2001 l'articolo 54-bis. La norma prevede che il pubblico dipendente che denunci all'autorità giudiziaria o alla Corte dei Conti, o all'ANAC, ovvero riferisca al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possa “*essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia*”.

L'articolo 54-bis delinea una “*protezione generale ed astratta*” che, secondo ANAC, deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente che segnala condotte illecite.

Il PNA impone alle pubbliche amministrazioni l'assunzione dei “*necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni*”, da implementare “*con tempestività*”, attraverso il Piano triennale di prevenzione della corruzione.

Ulteriormente l'art. 31 del D.L. 90/2014 ha individuato l'ANAC quale soggetto destinatario delle segnalazioni; mentre l'art. 19 comma 5 del D.L. 90/2014 ha stabilito che l'ANAC riceva “*notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del D.Lgs. 165/2001*”.

L'ANAC, pertanto, è chiamata a gestire sia le eventuali segnalazioni dei propri dipendenti per fatti avvenuti all'interno della propria organizzazione, sia le segnalazioni che i dipendenti di altre amministrazioni intendono indirizzarle.

La tutela del *whistleblower* è doverosa da parte di tutte le PA individuate dall'art. 1 comma 2 del D.Lgs. 165/2001. I soggetti tutelati sono, specificamente, i “*dipendenti pubblici*” che, in ragione del proprio rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite.

L'ANAC individua i dipendenti pubblici nei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2 del D.Lgs. 165/2001, comprendendo: sia i dipendenti con rapporto di lavoro di *diritto privato*; sia i dipendenti con rapporto di lavoro di *diritto pubblico*, compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti.

Dalla nozione di “*dipendenti pubblici*” pertanto sfuggono: i dipendenti degli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale e locale, nonché degli enti pubblici economici; i collaboratori ed i consulenti delle PA, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, i titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione.

L'art. 54-bis del D.Lgs. 165/2001 impone la tutela del dipendente che segnali "*condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro*". Le segnalazioni meritevoli di tutela riguardano condotte illecite riferibili a: tutti i delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del Codice Penale; le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, nonché i fatti in cui venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo* e ciò a prescindere dalla rilevanza penale.

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

Le condotte illecite devono riguardare situazioni di cui il soggetto sia venuto direttamente a conoscenza "*in ragione del rapporto di lavoro*". In pratica, tutto quanto si è appreso in virtù dell'ufficio rivestito, nonché quelle notizie che siano state acquisite in occasione o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, seppure in modo casuale.

E' sufficiente che il dipendente, in base alle proprie conoscenze, ritenga "*altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito*" nel senso sopra indicato. Il dipendente *whistleblower* è tutelato da "*misure discriminatorie, dirette o indirette, aventi effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia*" e tenuto esente da conseguenze disciplinari.

La tutela del *whistleblower* trova applicazione quando il comportamento del dipendente segnalante non perfezioni le ipotesi di reato di calunnia o diffamazione. Il dipendente deve essere "*in buona fede*". Conseguentemente la tutela viene meno quando la segnalazione riguardi informazioni false, rese colposamente o dolosamente.

8. La trasparenza

Il 14 marzo 2013, in esecuzione alla delega contenuta nella legge 190/2012, il Governo ha approvato il D.Lgs. 33/2013 di "*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*".

Il "*Freedom of Information Act*" del 2016 – D.Lgs. 97/2016 - ha modificato in parte la legge "*anticorruzione*" e la quasi totalità degli articoli e degli istituti del "*decreto trasparenza*", arrivando a modificare il titolo in "*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*".

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

1. **l'istituto dell'accesso civico**, estremamente potenziato rispetto alla prima versione del D.Lgs. 33/2013;
2. **la pubblicazione** di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.

In ogni caso, la trasparenza dell'azione amministrativa rimane la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012. Infatti l'articolo 1 del D.Lgs. 33/2013, rinnovato dal D.Lgs. 97/2016 (*Foia*) prevede: "*La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.*".

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

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

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

Il decreto 97/2016 persegue tra l'altro *“l'importante obiettivo di razionalizzare gli obblighi di pubblicazione vigenti mediante la concentrazione e la riduzione degli oneri gravanti sulle amministrazioni”*. Sono misure di razionalizzazione quelle introdotte all'articolo 3 del decreto 33/2016:

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

Il PNA 2016 si occupa dei *“piccoli comuni”* nella *“parte speciale”* dedicata agli *“approfondimenti”*, invitando le amministrazioni ad avvalersi delle *“gestioni associate”*: unioni e convenzioni; oltre che di generici *“accordi”* - *“I comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti possono aggregarsi per definire in comune, tramite accordi ai sensi dell'articolo 15 della legge 241/1990, il piano triennale per la prevenzione della corruzione, secondo le indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione”*.

L'ANAC ha precisato che, con riferimento alle *funzioni fondamentali*, le attività di anticorruzione *“dovrebbero essere considerate all'interno della funzione di organizzazione generale dell'amministrazione, a sua volta annoverata tra quelle fondamentali”* (elencate al comma 27 dell'articolo 14, del D.L. 78/2010).

Per le funzioni associate, è il comune capofila a dover elaborare la parte di piano concernente tali funzioni, programmando, nel proprio PTPC, le misure di prevenzione, le modalità di attuazione, i tempi e i soggetti responsabili. Per le funzioni non associate, ciascun comune deve redigere il proprio PTPC.

8.1. Il nuovo accesso civico

L'istituto dell'accesso civico è stato introdotto nell'ordinamento dall'articolo 5 del D.Lgs. 33/2013, secondo il quale all'obbligo di pubblicare in *“amministrazione trasparente”* documenti, informazioni e dati corrisponde *“il diritto di chiunque”* di richiedere gli stessi documenti, informazioni e dati, nel caso ne sia stata omessa la pubblicazione.

La richiesta non doveva essere necessariamente motivata e chiunque poteva avanzarla.

L'amministrazione disponeva di trenta giorni per procedere alla pubblicazione del documento o del dato richiesto. Contestualmente alla pubblicazione, lo trasmetteva al richiedente, oppure gli indicava il collegamento ipertestuale a quanto richiesto. In caso di ritardo o mancata risposta, il richiedente poteva ricorrere al *titolare del potere sostitutivo*.

L'accesso civico ha consentito a chiunque, senza motivazione e senza spese, di *“accedere”* ai documenti, ai dati ed alle informazioni che la pubblica amministrazione aveva l'obbligo di pubblicare per previsione del D.Lgs. 33/2013.

Il D.Lgs. 97/2016 ha confermato l'istituto. Il rinnovato articolo 5 recita *“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”* e potenziando enormemente l'istituto: *“Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione”* obbligatoria ai sensi del decreto 33/2013.

La norma, pertanto, conferma per ogni cittadino il *libero accesso* ai dati ed ai documenti elencati dal D.Lgs. 33/2013 ed oggetto di pubblicazione obbligatoria, estendendo l'accesso civico ad ogni altro dato e documento rispetto a quelli da pubblicare in *“amministrazione trasparente”*.

In sostanza, l'accesso civico potenziato investe ogni documento, ogni dato ed ogni

informazione delle pubbliche amministrazioni.

L'accesso civico potenziato incontra quale unico limite *“la tutela di interessi giuridicamente rilevanti”* secondo la disciplina del nuovo articolo 5-bis.

L'accesso civico, come in precedenza, non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente: spetta a chiunque. La domanda di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti, ma non richiede motivazione alcuna. L'istanza può essere trasmessa anche per via telematica ed è presentata alternativamente ad uno dei seguenti uffici:

1. all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
2. all'ufficio relazioni con il pubblico;
3. ad altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione *“Amministrazione trasparente”*.

Qualora la domanda abbia ad oggetto dati, informazioni o documenti da pubblicare obbligatoriamente, è indirizzata al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Fatto salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione *“per la riproduzione su supporti materiali”*, il rilascio di dati o documenti, in formato elettronico o cartaceo, in esecuzione dell'accesso civico è gratuito.

8.2. La trasparenza e le gare d'appalto

Il D.Lgs. 18 aprile 2016 numero 50 di *“Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”* ha notevolmente incrementato i livelli di trasparenza delle procedure d'appalto.

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

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

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

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

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

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

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

- a) la struttura proponente;

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

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

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

9. Il titolare del potere sostitutivo

Il costante rispetto dei termini di conclusione del procedimento amministrativo, in particolare quando avviato su "*istanza di parte*", è indice di buona amministrazione ed una variabile da monitorare per l'attuazione delle politiche di contrasto alla corruzione. Il sistema di monitoraggio del rispetto dei suddetti termini è prioritaria misura anticorruzione prevista dal PNA.

L'Allegato 1 del PNA del 2013 riporta, tra le misure di carattere trasversale, il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali: "*attraverso il monitoraggio emergono eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi*". Vigila sul rispetto dei termini procedurali il "*titolare del potere sostitutivo*". Come noto, "*l'organo di governo individua, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia*".

Decorso infruttuosamente il termine per la conclusione del procedimento, il privato cittadino, che con domanda ha attivato il procedimento stesso, ha facoltà di rivolgersi al *titolare del potere sostitutivo* affinché, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario.

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

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

Parte II

Il Piano anticorruzione

1. Analisi del contesto

Secondo l'Autorità Nazionale Anticorruzione la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa *all'analisi del contesto*, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione per via delle *specificità dell'ambiente in cui essa opera* in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne. Attraverso questo tipo di analisi si favorisce la predisposizione di un PTPC contestualizzato e, quindi, potenzialmente più efficace.

1.1. Contesto esterno e territoriale

Secondo i dati contenuti nella *“Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata”* trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Presidenza della Camera dei Deputati il 4 gennaio 2017 si può riassumere quanto indicato per la provincia di Pordenone alla quale appartiene il Comune, secondo quanto segue.

Non risulta interessata da una presenza stabile ed organizzata di sodalizi di tipo mafioso. Tuttavia, nel corso degli anni, operazioni di polizia hanno consentito di individuare, nel territorio, soggetti collegati alla 'Ndrangheta ed alle famiglie di Cosa Nostra i quali hanno ottenuto lavori, in subappalto, nei cantieri aperti all'interno della nostra base USAF di Aviano. E' stata inoltre dimostrata la presenza di elementi appartenenti alla famiglia di Mazzara del Vallo. Il territorio, grazie anche alla vicinanza con scali portuali e confini nazionali, rappresenta il luogo di transito per partite di stupefacenti provenienti dalla cd. Rotta balcanica. Altro reato transfrontaliero di rilievo è il contrabbando di tabacchi. Cittadini stranieri sono interessati allo sfruttamento della prostituzione.

Nello specifico, per quanto concerne il territorio dell'Ente, va precisato che il Comune si trova in provincia di Pordenone, in Valcellina, con molti parametri positivi relativi all'ambiente. Il Comune, per la modesta dimensione della popolazione, riesce a mantenere elevata solidarietà sociale fra gli abitanti, che si traduce all'atto pratico nell'assenza di criminalità. Lo sfavore nei confronti di fenomeni criminali deriva pure dall'assenza di rilevanti operazioni immobiliari o interessi speculativi poiché quasi non vi è afflusso turistico se non limitatamente a seconde case di persone da tempo integrate nel locale tessuto sociale. L'immigrazione extracomunitaria è praticamente assente e non vi sono fenomeni di accattonaggio o di prostituzione.

1.2. Contesto interno

La struttura organizzativa dell'ente prevede la ripartizione in Aree. Al vertice delle Area è posto un dipendente di categoria D, titolare di posizione organizzativa. La dotazione organica effettiva prevede: un segretario comunale in convenzione e n. 4 dipendenti, dei quali 1 titolare di posizione organizzativa in Area Economico-Finanziaria, mentre le altre aree (Amministrativa e Tecnica) sono assegnate al segretario.

Considerate le modeste dimensioni organizzative comunali, si verifica che alcuni procedimenti ovvero processi si presentino raramente o siano addirittura unici nel corso dell'anno, quindi la difficoltà maggiore è rappresentata dall'approfondimento della mutevole normativa nazionale da applicare caso per caso. La buona specializzazione conseguita dal Responsabile di area - in base all'esperienza pluriennale - consente di occuparsi prevalentemente dell'ordinaria gestione dei propri ambiti ma non consente alcuna rotazione degli incarichi, perché la fase di affiancamento ai colleghi - in un'ottica di allargamento delle attività di cui il singolo ha competenza - è praticamente impossibile.

Un supporto è realizzato attraverso il confronto con il Segretario Comunale, prevedendo incontri di coordinamento, durante i quali vengono analizzate particolari problematiche e vengono condivise le informazioni rilevanti per più aree.

1.3. Mappatura dei processi

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

L'ANAC, con la determinazione n. 12 del 2015, ha previsto che il Piano triennale di prevenzione della corruzione dia atto dell'effettivo svolgimento della mappatura dei processi. In ogni caso, secondo l'Autorità, *"in condizioni di particolare difficoltà organizzativa, adeguatamente motivata la mappatura dei processi può essere realizzata al massimo entro il 2017"*.

La mappatura completa dei principali *processi di governo* e dei *processi operativi* dell'Ente è stata avviata nel 2017 ed ampliata con il presente piano. Si precisa che per le finalità di prevenzione e contrasto alla corruzione, i *processi di governo* sono scarsamente significativi in quanto generalmente tesi ad esprimere *l'indirizzo politico* dell'amministrazione in carica.

Al contrario, assumono particolare rilievo i *processi* ed i *sotto-processi operativi* che concretizzano e danno attuazione agli indirizzi politici attraverso procedimenti, atti e provvedimenti rilevanti all'esterno e, talvolta, a contenuto economico patrimoniale.

E' bene rammentare che la legge 190/2012 è interamente orientata a prevenire i fenomeni corruttivi che riguardano l'apparato tecnico-burocratico degli enti, senza particolari riferimenti agli organi politici.

In allegato, chi legge può trovare la valutazione del rischio di tutte le attività analizzate.

Di seguito sono elencati i processi di governo che interessano l'Ente.

stesura e approvazione delle "linee programmatiche"
stesura ed approvazione del documento unico di programmazione
stesura ed approvazione del programma triennale delle opere pubbliche e elenco annuale
stesura ed approvazione del bilancio pluriennale
stesura ed approvazione del fabbisogno del personale
stesura ed approvazione del piano della performance
controllo di gestione
controllo di revisione contabile

2. Processo di adozione del PTPC

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

L'approvazione del PTPC è affidata alla Giunta comunale in considerazione della competenza gestionale di tale organo come chiarito dalla ex CIVIT.

Si è provveduto a pubblicare un avviso a mezzo del quale i portatori di interessi esterni avrebbero potuto dare indicazioni o trasmettere proposte. In merito NON risultano pervenute sollecitazioni o indicazioni esterne, nel termine ultimo assegnato in sede di avviso pubblico.

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

Oltre al *Responsabile per la prevenzione della corruzione* - coincidente con il Responsabile per la Trasparenza nonché Segretario Comunale Martina RAVAGNI - ha contribuito alla stesura del Piano il Responsabile di posizione organizzativa del Comune.

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

Data la dimensione demografica dell'Ente, particolarmente contenuta, non sono stati coinvolti attori esterni nel processo di predisposizione del Piano, pur avendo predisposto regolare avviso, pubblicato sul sito telematico istituzionale, che tuttavia non ha portato ad acquisire suggerimenti o proposte di portatori di interesse.

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

Il Piano sarà pubblicato sul sito istituzionale comunale “*Amministrazione trasparente*” nella sezione “*Altri contenuti*” oltre che nella sezione prima “*Disposizioni generali*” – “*Programma ... e della trasparenza*”, a tempo indeterminato sino a revoca o sostituzione con un Piano aggiornato.

3. Gestione del rischio

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

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

AREA A:

acquisizione e progressione del personale:

concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione in carriera (**di competenza dell'Unione Territoriale Intercomunale**)

AREA B:

affidamento di lavori servizi e forniture:

procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture (**di competenza dell'Unione Territoriale Intercomunale per importo superiori a 40 mila euro**)

AREA C:

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

autorizzazioni e concessioni.

AREA D:

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

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

AREA E (Specificata per i comuni):

provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa (**di competenza dell'Unione Territoriale Intercomunale**);

permessi di costruire ordinari, in deroga e convenzionati (**di competenza dell'Unione Territoriale Intercomunale**);

accertamento e controlli sugli abusi edilizi, controlli sull'uso del territorio;

gestione del processo di irrogazione delle sanzioni per violazione del CDS e vigilanza sulla circolazione e la sosta (**di competenza dell'Unione Territoriale Intercomunale**);

gestione ordinaria delle entrate e delle spese di bilancio;

accertamenti e verifiche dei tributi locali, accertamenti con adesione dei tributi locali (**di competenza dell'Unione Territoriale Intercomunale**);

incentivi economici al personale (*produttività individuale e retribuzioni di risultato*);

gestione della raccolta, dello smaltimento e del riciclo dei rifiuti (**di competenza dell'Unione Territoriale Intercomunale**);

protocollo e archivio, pratiche anagrafiche, sepolture e tombe di famiglia, gestione della leva, gestione dell'elettorato;

patrocini ed eventi;

diritto allo studio;

organi, rappresentanti e atti amministrativi;

segnalazioni e reclami;

affidamenti *in house*.

Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an; provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi vincolati nell'an e a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale; provvedimenti amministrativi

discrezionali nell'an; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto.

3.2. Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio

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

A. L'identificazione del rischio

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

Richiede che, per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati i possibili rischi di corruzione.

Questi sono fatti emergere considerando il contesto esterno ed interno all'amministrazione, anche con riferimento alle specifiche posizioni organizzative presenti all'interno dell'amministrazione.

I rischi sono identificati: attraverso la consultazione ed il confronto tra i soggetti coinvolti, tenendo presenti le specificità dell'ente, di ciascun processo e del livello organizzativo in cui il processo si colloca; valutando i passati procedimenti giudiziari e disciplinari che hanno interessato l'amministrazione; applicando i criteri descritti nell'Allegato 5 del PNA: discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo, economico e di immagine. L'identificazione dei rischi è stata svolta dai responsabili di posizione organizzativa, con il supporto concettuale ed il coordinamento del Responsabile della prevenzione delle corruzione.

B. L'analisi del rischio

In questa fase sono stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (*probabilità*) e sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (*impatto*). Al termine, è calcolato il livello di rischio moltiplicando “*probabilità*” per “*impatto*”.

L'Allegato 5 del PNA suggerisce metodologia e criteri per stimare probabilità e impatto e, quindi, per valutare il livello di rischio. Fermo restando quanto previsto nel PNA, è di sicura utilità considerare per l'analisi del rischio anche l'individuazione e la comprensione delle cause degli eventi rischiosi, cioè delle circostanze che favoriscono il verificarsi dell'evento.

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

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

1. mancanza di controlli: in fase di analisi andrà verificato se presso l'amministrazione siano già stati predisposti, ma soprattutto efficacemente attuati, strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;
2. mancanza di trasparenza;
3. eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
4. esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
5. scarsa responsabilizzazione interna;
6. inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
7. inadeguata diffusione della cultura della legalità;
8. mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

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

Secondo l'Allegato 5 del PNA del 2013, criteri e valori per stimare la “*probabilità*” che la corruzione si concretizzi sono i seguenti:

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

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

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

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

frazionabilità del processo: se il risultato finale può essere raggiunto anche attraverso una

pluralità di operazioni di entità economica ridotta, la probabilità sale (valori da 1 a 5);

controlli: (valori da 1 a 5) la stima della probabilità tiene conto del sistema dei controlli vigente. Per controllo si intende qualunque strumento utilizzato che sia utile per ridurre la probabilità del rischio. Quindi vanno considerati sia il controllo preventivo che successivo di legittimità e il controllo di gestione, sia altri meccanismi di controllo utilizzati.

Per ogni attività/processo esposto al rischio è stato attribuito un valore/punteggio a ciascuno dei sei criteri elencati, sui quali è stata operata la media aritmetica ottenendo un indicatore della “*stima della probabilità*” non maggiore di 5.

B2. Stima del valore dell’impatto

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

l’Allegato 5 del PNA, propone criteri e valori (punteggi o pesi) da utilizzare per stimare “*l’impatto*”, quindi le conseguenze, di potenziali episodi di malaffare.

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

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

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

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

Attribuiti i punteggi per ognuna della quattro voci di cui sopra, la media finale misura la “*stima dell’impatto*”.

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

C. La ponderazione del rischio

Dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla “*ponderazione*”.

In pratica la formulazione di una sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico “*livello di rischio*”.

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

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

D. Il trattamento

Il processo di “*gestione del rischio*” si conclude con il “*trattamento*”, che consiste nel definire il procedimento “*per modificare il rischio*”, individuando le misure per neutralizzare o almeno ridurre il rischio di corruzione. Quanto proposto non ha la pretesa di azzerare il rischio di storture corruttive, piuttosto tende a limitare il fenomeno in un’ottica di miglioramento progressivo dei comportamenti organizzativi.

Il responsabile della prevenzione della corruzione - in base all’analisi ed alle proposte pervenute dai titolari di posizione organizzativa, referenti per l’anticorruzione - deve stabilire le “*priorità di trattamento*” in base al livello di rischio, all’obbligatorietà della misura ed all’impatto organizzativo e finanziario delle misure stesse rispetto alle risorse umane e materiali dell’Ente.

Il PTPC 2017-2017 del Comune ha previsto l’implementazione di misure di carattere trasversale, quali:

- a) *la trasparenza*, che costituisce oggetto del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità, presente quale “*sottosezione*” del PTPC, descrivente gli adempimenti che costituiscono pure obiettivi di performance condivisi fra le varie aree e uffici comunali;

- b) *l'informatizzazione dei processi* e delle elaborazioni documentali, che consente per tutte le attività dell'amministrazione la tracciabilità delle fasi operative riducendo quindi il rischio di aspetti non definiti e non controllabili, favorendo l'emersione delle responsabilità per ciascuna fase;
- c) *l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti, con possibilità di riutilizzo di dati, documenti e procedimenti*, che consente l'apertura dell'amministrazione verso l'esterno e la diffusione del patrimonio pubblico con controllo sull'attività da parte dell'utenza, della cittadinanza, dei portatori di interessi terzi;
- d) *il monitoraggio sul rispetto dei termini* procedurali per far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Le principali *misure* previste e disciplinate dal presente Piano sono descritte nei paragrafi che seguono, con l'aggiunta delle schede analitiche predisposte dai Responsabili di posizione organizzativa relativamente all'area di competenza, agli atti dell'Ente.

4. Formazione in tema di anticorruzione

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

Considerato che l'articolo 7-bis del D.Lgs. 165/2001 - che imponeva a tutte le pubbliche amministrazioni la pianificazione annuale della formazione - è stato abrogato dal D.P.R. 16 aprile 2013 n. 70, prevedente all'articolo 8 che le sole amministrazioni dello Stato siano tenute ad adottare, entro e non oltre il 30 giugno di ogni anno, un *Piano triennale di formazione del personale* in cui siano rappresentate le esigenze formative delle singole amministrazioni, per scopi di redazione del Programma delle attività di formazione dei dirigenti e funzionari pubblici a livello nazionale, entro il 31 ottobre di ogni anno, va precisato che gli enti territoriali possono aderire al suddetto programma, con oneri a proprio carico, comunicando al Comitato entro il 30 giugno le proprie esigenze formative. Poiché il Comune è assoggettato al limite di spesa per la formazione fissato dall'articolo 6 comma 13 del D.L. 78/2010, per il quale: "*a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche [...], per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Le predette amministrazioni svolgono prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione*", va ricordato che la Corte Costituzionale, con la sentenza 182/2011, ha precisato che i limiti di spesa fissati dall'articolo 6 del D.L. 78/2010 per gli enti locali, sono da gestirsi complessivamente e non singolarmente per singola categoria economica. Di conseguenza la formazione anticorruptiva - in attuazione della legge 190/2012 - non soggiace al vincolo dell'articolo 6 comma 13 del D.L. 78/2010 che limita la spesa formativa.

Si intende quindi realizzare formazione del personale attraverso due livelli:

A) *livello generale*, rivolto a tutti i dipendenti, mira a migliorare la conoscenza degli strumenti informatici con corsi gestiti internamente sui programmi gestionali e sui principali applicativi per trattamento testi, fogli di calcolo, basi di dati, oltre che approfondire le tematiche sui valori dell'etica e della legalità - in quest'ultimo caso spiegando analiticamente il codice di comportamento nazionale e dell'Ente, attraverso incontri di piccoli gruppi per singola area;

B) *livello specifico*, rivolto ai referenti anticorruzione-P.O. ed ai responsabili di procedimento, approfondendo le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione della corruzione, oltre che per aumentare le conoscenze giuridiche in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione - spiegando contrattualistica, modelli di gestione del rischio, tecniche relazionali, con i soggetti esterni all'Ente.

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

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di individuare il personale ed i collaboratori cui somministrare la formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, stabilendo che in ogni caso siano partecipi i responsabili di posizione organizzativa.

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

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di individuare i soggetti esterni incaricati della formazione, stabilendo fin d'ora che in occasione delle periodiche riunioni di coordinamento con le P.O. lo stesso Responsabile trasmetta regolarmente nozioni e concetti in tema di anticorruzione.

4.4. Indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione

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

Nel corso del 2018 saranno comunque previsti ulteriori incontri di approfondimento sul codice di comportamento del Comune.

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

La formazione interna sarà somministrata dal RPC-Segretario Comunale a mezzo di tavoli di lavoro informali, dei quali resterà traccia endoprocedimentale.

L'eventuale formazione esterna sarà realizzata attraverso seminari e convegni gestiti da terzi, considerando i costi da sostenere per la partecipazione e la logistica della frequentazione, in base alle esigenze di presidio quotidiano delle funzioni fondamentali dell'Ente.

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

Per i Responsabili di posizione organizzativa si ipotizzano una giornata annua.

Per il restante personale dipendente è previsto un incontro di mezza giornata, durante il quale approfondire aspetti organizzativi e comportamentali nel perseguimento del principio costituzionale di buona amministrazione e nel perseguimento delle buone pratiche individuali di diligenza e collaborazione con i colleghi.

5. Codice di comportamento

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

L'articolo 54 del D.Lgs. 165/2001, ha previsto che il Governo definisse un "*Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*", i cui contenuti hanno l'intento di perseguire: la qualità dei servizi resi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo dell'interesse pubblico. La delega governativa ha trovato attuazione il 16 aprile 2013, quando è stato emanato il D.P.R. 62/2013 recante il suddetto Codice di comportamento, cui doveva fare seguito - in base al citato articolo 54 - l'elaborazione da parte di ogni amministrazione di un proprio Codice di comportamento "*con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione*".

Il Comune ha provveduto all'adempimento, definendo il Codice di comportamento dell'Ente, prontamente pubblicato sul sito istituzionale e consegnato - principalmente con modalità elettronica - ai dipendenti. Si precisa che nel processo di stesura del codice non sono state presentate osservazioni o suggerimenti da parte di portatori di interessi.

L'Ente, nei contratti d'appalto da sottoscrivere è tenuto a integrare gli schemi inserendo la condizione dell'osservanza del *Codice di comportamento* per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal codice stesso. In base a quanto suggerito dall'ANAC con determinazione n. 12 del 28.12.2015 "Aggiornamento 2015 del PTPC", si intende avviare una adeguata riflessione su specifici doveri di comportamento dei dipendenti pubblici, programmando un lavoro di revisione del codice di comportamento.

5.2. Meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento

Trova piena applicazione l'articolo 55-bis comma 3 del D.Lgs. 165/2001 in materia di segnalazione all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari, che nel caso di violazioni di minore entità coincide con il Segretario Comunale.

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

Provvede il Segretario Comunale, come organo monocratico, a concludere i procedimenti disciplinari nei limiti di competenza - fino alla sospensione dal servizio con privazione della

retribuzione per non più di dieci giorni - a norma dell'articolo 55-bis comma 4 del decreto legislativo 165/2001.

6. Altre iniziative

6.1. Indicazione dei criteri di rotazione del personale

Il rispetto ordinamentale delle previsioni di cui all'art. 16, comma 1, lettera I-quater), del D.Lgs. 165/2001, sono scarsamente attuabili per assicurare la prevenzione della corruzione mediante la tutela anticipata. Come in precedenza indicato la ridotta dotazione organica del Comune non consente, materialmente, l'applicazione concreta del criterio della rotazione, poiché non esistono figure professionali perfettamente fungibili all'interno dell'Ente. Le posizioni organizzative ricoperte da dipendenti di categoria C e D sono caratterizzate ciascuna da una specifica formazione ed esperienza nel proprio ambito.

In prospettiva potrà aiutare la realizzazione delle "Intese" raggiunte in sede di Conferenza unificata il 24 luglio 2013: *"L'attuazione della mobilità, specialmente se temporanea, costituisce un utile strumento per realizzare la rotazione tra le figure professionali specifiche e gli enti di più ridotte dimensioni. In quest'ottica, la Conferenza delle regioni, l'A.N.C.I. e l'U.P.I. si impegnano a promuovere iniziative di raccordo e di informativa tra gli enti interessati, finalizzate all'attuazione della mobilità, anche temporanea, tra professionalità equivalenti presenti in diverse amministrazioni"*.

Una simile ipotesi potrà avere seguito nel caso di riorganizzazione nell'ambito dell'Unione territoriale con la creazione di strutture condivise fra diversi enti locali.

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

Nei contratti stipulati e da stipulare dall'ente è escluso il ricorso all'arbitrato.

Di conseguenza il PTPC non prevede misure relative a pubblicità e rotazione degli incarichi di arbitrato.

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

L'ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina del D.Lgs. 39/2013, dell'articolo 53 del D.Lgs. 165/2001 e dell'articolo 60 del D.P.R. 3/1957. L'ente intende intraprendere adeguate iniziative per dare conoscenza al personale dell'obbligo di astensione, delle conseguenze scaturenti dalla sua violazione e dei comportamenti da seguire in caso di conflitto di interesse.

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

L'ente applica la disciplina recata dagli articoli 50 comma 10, 107 e 109 del TUEL e dagli articoli 13 – 27 del D.Lgs. 165/2001. Inoltre, l'ente applica le disposizioni del D.Lgs. 39/2013 ed in particolare l'articolo 20 rubricato: *dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità*.

6.5. Definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto

La legge 190/2012 ha integrato l'articolo 53 del D.Lgs. 165/2001 con un nuovo comma 16-ter, nel tentativo di contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente pubblico successivamente alla cessazione del suo rapporto di lavoro, con la promessa di vantaggi postumi. Pertanto la norma vieta ai dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. La sanzione conseguente è particolarmente grave, comportando che eventuali contratti conclusi ed incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli. Ulteriormente 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.

La misura legislativa tende ad evitare il rischio che durante il periodo di servizio il dipendente possa preconstituirsì - ad arte - successive situazioni lavorative vantaggiose, sfruttando a proprio fine la posizione ed il potere all'interno dell'amministrazione, per successive posizioni dominanti che portino ad ottenere contratti di lavoro o collaborazione presso imprese o privati con cui precedentemente era entrato 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.

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

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

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

La norma in particolare prevede che coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel Capo I del Titolo II del libro secondo del Codice Penale: non possano fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi; non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture; 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; 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.

L'Ente impone a ogni componente, commissario o responsabile, all'atto della designazione, di rendere una dichiarazione di insussistenza delle condizioni di incompatibilità di cui sopra, ai sensi del D.P.R. 445/2000, con successiva verifica della veridicità di tutte le suddette dichiarazioni, ad opera del servizio affari generali.

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

Il nuovo articolo 54-*bis* del D.Lgs. 165/2001 - aggiunto dalla legge 190/2012 - rubricato "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*" (c.d. *whistleblower*), introduce una misura di tutela finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito, accordando al *whistleblower*: - la tutela dell'anonimato; - il divieto di discriminazione; - la previsione che la denuncia presentata sia sottratta al diritto di accesso, fatta esclusione per le ipotesi descritte nel comma 2 del nuovo art. 54-*bis*, a garanzia del diritto di difesa. La norma prevede che il pubblico dipendente che denunci all'autorità giudiziaria o alla Corte dei Conti, o all'ANAC, ovvero riferisca al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possa "*essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia*". Si delinea quindi una "*protezione generale ed astratta*" che, secondo ANAC, deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente, da inserire nel PTPC tra le azioni e misure generali obbligatorie per la prevenzione della corruzione, prevedendo adeguati e necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni".

Nel corso del 2018 il Comune valuterà se dotarsi di un sistema informatizzato che consenta l'inoltro e la gestione di segnalazioni in maniera del tutto anonima e che ne consenta l'archiviazione, nel rispetto del segreto e delle disposizioni di cui ai paragrafi B.12.1, B.12.2 e B.12.3 dell'Allegato 1 del PNA 2013.

6.8. Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti

I patti d'integrità ed i protocolli di legalità sono un complesso di condizioni la cui

accettazione viene configurata dall'ente, in qualità di stazione appaltante, come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto, con l'intento di rafforzare il controllo reciproco e sanzionare 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. Regole legittime che vengono usualmente elaborate con la collaborazione prefettizia su scala provinciale e che impongono obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti. Quindi mediante l'accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell'offerta, l'impresa concorrente accetta regole che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, comune a tutte le procedure concorsuali, della estromissione dalla gara.

Il Comune, per la dimensione dell'Ente, non reputa possibile elaborare in proprio lo strumento citato ma intende utilizzare patti d'integrità e protocolli di legalità, da imporre in sede di gara ai concorrenti, secondo quanto stabilito con accordi di area vasta.

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

Attraverso il monitoraggio possono emergere eventuali omissioni o ritardi ingiustificati che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi, si presterà quindi attenzione ai principali procedimenti nell'ambito del *controllo di gestione* dell'Ente.

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

Il sistema di monitoraggio è attivato nell'ambito del *controllo di gestione* dell'ente.

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

Sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere, sono elargiti esclusivamente alle condizioni e secondo la disciplina del regolamento previsto dall'articolo 12 della legge 241/1990. Detto regolamento è stato approvato dall'organo consiliare. Ogni provvedimento d'attribuzione/elargizione è prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente nella sezione "*amministrazione trasparente*", oltre che all'albo telematico e nella sezione "*determinazioni/deliberazioni*".

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

I concorsi e le procedure selettive sono svolte dall'Unione Territoriale delle Valli e delle Dolomiti Friulane.

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

Il monitoraggio circa l'applicazione del presente PTPC è svolto in autonomia dal Responsabile della prevenzione della corruzione. Ai fini del monitoraggio i Responsabili di posizione organizzativa sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.

6.14. Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

In conformità al PNA del 2013, l'Ente intende pianificare ed attivare misure di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate alla promozione della *cultura della legalità*, in primis con una efficace comunicazione e diffusione alla strategia di prevenzione dei fenomeni corruttivi impostata e attuata mediante il presente PTPC e alle connesse misure.

Si cercherà di coinvolgere in pubbliche riunioni le organizzazioni operanti a livello locale, in applicazione del principio di sussidiarietà.

Parte II

Il Piano anticorruzione

A norma della Parte II riguardante la Gestione del rischio, si è proceduto all'analisi ed alla valutazione del rischio del concreto verificarsi di fenomeni corruttivi per le attività individuate. Coerentemente con la normativa sono ritenute "aree di rischio", quali attività a più elevato rischio di corruzione, le singole attività, i processi ed i procedimenti, riconducibili alle macro aree seguenti.

La metodologia applicata per svolgere la valutazione del rischio è compiutamente descritta nella Parte II "gestione del rischio", sviluppandosi attraverso le seguenti fasi: A. L'identificazione del rischio; B. L'analisi del rischio: B1. Stima del valore della probabilità che il rischio si concretizzi; B2. Stima del valore dell'impatto; C. La ponderazione del rischio; D. Il trattamento. Applicando la suddetta metodologia sono state analizzate le attività, i processi ed i procedimenti, riferibili alle macro aree di rischio A – E, elencati nella tabella che segue, in base alle schede agli atti dell'Ente in cui sono riportati i valori attribuiti a ciascun criterio per la valutazione della probabilità e la valutazione dell'impatto. La moltiplicazione dei due valori determina la "valutazione del rischio" connesso all'attività.

La fase di trattamento del rischio consiste nel processo di individuazione e valutazione delle misure da predisporre per neutralizzare o ridurre il rischio. Inoltre il trattamento del rischio comporta la decisione circa quali rischi si debbano trattare prioritariamente rispetto ad altri. Al fine di neutralizzare o ridurre il livello di rischio, debbono essere individuate e valutate le misure di prevenzione. Queste, si distinguono in: obbligatorie e ulteriori. Non ci sono possibilità di scelta circa le misure obbligatorie, che debbono essere attuate necessariamente nell'Amministrazione. Sono tutte misure obbligatorie quelle previste nella Parte II del presente piano. Le attività con valori di rischio maggiori devono essere prioritariamente oggetto delle suddette misure. Misure ulteriori possono essere valutate in base ai costi stimati, all'impatto sull'organizzazione e al grado di efficacia che si attribuisce a ciascuna di esse. Il Comune ritiene sufficienti le misure obbligatorie previste dalla vigente normativa, confermando l'impostazione già prevista nel precedente PTPCT.

Le decisioni circa la priorità del trattamento si baseranno essenzialmente sui seguenti fattori: livello di rischio: maggiore è il livello, maggiore è la priorità di trattamento; obbligatorietà della misura: va data priorità alla misura obbligatoria rispetto a quella ulteriore; impatto organizzativo e finanziario connesso all'implementazione della misura. La gestione del rischio si concluderà con la successiva azione di monitoraggio, che comporta la valutazione del livello di rischio a seguito delle azioni di risposta, ossia della misure di prevenzione introdotte. Questa fase è finalizzata alla verifica dell'efficacia dei sistemi di prevenzione adottati e, quindi, alla successiva messa in atto di ulteriori strategie di prevenzione. E' attuata dai medesimi soggetti che partecipano all'interno al processo di gestione del rischio in stretta connessione con il sistema di programmazione e controllo di gestione.

La tabella seguente riporta le misure di prevenzione utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi, in riferimento a ciascuna area di rischio, con indicazione degli obiettivi, delle misure di prevenzione e delle modalità di verifica dell'attuazione, in relazione alle misure di carattere generale introdotte o rafforzate dalla legge 190/2012 e dai decreti attuativi, nonché alle misure ulteriori introdotte dal P.N.A..

1. Meccanismi idonei a prevenire il rischio della corruzione - Misure di pubblicità

Area di rischio	Obiettivi	Misura di prevenzione e modalità di verifica
------------------------	------------------	---

Acquisizione e progressione del personale	Ridurre la probabilità che si manifestino casi di corruzione. Aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione. Creare un contesto sfavorevole alla corruzione.	Gli estremi di ogni provvedimento relativo alla presente area di rischio sono pubblicati nel sito istituzionale dell'Ente capofila dell'Unione <u>che gestisce le suddette procedure</u> nonché del Comune.
Affidamento di lavori servizi e forniture	Ridurre la probabilità che si manifestino casi di corruzione. Aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione. Creare un contesto sfavorevole alla corruzione.	Gli estremi di ogni provvedimento relativo alla presente area di rischio sono pubblicati oltre che all'Albo Pretorio online anche nel sito istituzionale dell'Ente nella sezione "Amministrazione trasparente"; <u>quelli di competenza dell'Unione (di valore superiore a 40 mila euro)</u> sono pubblicati oltre che nel sito del Comune anche in quello del Comune capofila di Maniago.
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica privi di effetto economico diretto	Ridurre la probabilità che si manifestino casi di corruzione. Aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione. Creare un contesto sfavorevole alla corruzione.	Gli estremi di ogni provvedimento relativo alla presente area di rischio sono pubblicati nel sito istituzionale dell'Ente; <u>quelli di competenza dell'Unione (Sportello Unico Attività Produttive e provvedimenti Edilizi)</u> sono altresì pubblicati sul sito di quest'ultima.
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica con effetto economico diretto	Ridurre la probabilità che si manifestino casi di corruzione. Aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione. Creare un contesto sfavorevole alla corruzione.	Per quanto riguarda il settore sociale, gli estremi di ogni provvedimento relativo alla presente area di rischio sono pubblicati nel sito istituzionale dell'Ente; <u>quelli di competenza dell'Unione</u> sono altresì pubblicati sul sito di quest'ultima. Gli estremi di ogni provvedimento relativo alla presente area di rischio sono altresì pubblicati nel sito istituzionale dell'Ente nella sezione "Amministrazione trasparente"

2. Meccanismi idonei a prevenire il rischio della corruzione – Altre misure

I provvedimenti conclusivi devono riportare in narrativa la puntuale descrizione del procedimento svolto, richiamando gli atti connessi, anche interni, per addivenire alla decisione finale, in modo che chiunque vi abbia interesse potrà ricostruire l'intero procedimento amministrativo, anche avvalendosi del diritto di accesso.

I provvedimenti conclusivi, ai sensi dell'art. 3 della legge 241/1990, devono sempre essere motivati con precisione, chiarezza espositiva e completezza. La motivazione deve indicare i

presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria.

Ai fini della massima trasparenza dell'azione amministrativa e dell'accessibilità totale agli atti dell'amministrazione, i provvedimenti conclusivi del procedimento amministrativo devono essere assunti, preferibilmente, in forma di determinazione amministrativa, nonché, nei casi espressamente prevista dalla legge, di deliberazione della Giunta Comunale o del Consiglio Comunale.

Le deliberazioni degli organi collegiali e le determinazioni sono pubblicate sul sito informatico istituzionale del Comune nella rubrica "*Albo Pretorio on-line*".

Il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti sarà oggetto di verifica anche in sede di esercizio dei controlli preventivo e successivo previsti dal regolamento sui controlli interni.

Il monitoraggio, per ciascuna attività, del rispetto dei termini di conclusione del procedimento è oggetto del sistema di misurazione e valutazione della prestazione.

I titolari di posizione organizzativa hanno l'obbligo, con riferimento alle materie sensibili alla corruzione, di dare immediata informazione al Responsabile della Prevenzione della corruzione sul mancato rispetto dei tempi procedurali e/o su qualsiasi altra manifestazione di mancato rispetto del Piano e dei suoi contenuti; la puntuale applicazione del Piano ed il suo rigoroso rispetto rappresentano elemento costitutivo del corretto funzionamento delle attività comunali. Al verificarsi dei casi sopracitati, i titolari di posizione organizzativa adottano le azioni necessarie all'eliminazione delle difformità, informando il Responsabile della prevenzione della corruzione, il quale, qualora lo ritenga, può intervenire per disporre dei correttivi.

La rilevazione, in rapporto al grado di rischio, delle misure di contrasto (procedimenti a disciplina rinforzata, controlli specifici, particolari valutazioni *ex post* dei risultati raggiunti, particolari misure nell'organizzazione degli uffici e dei servizi e nella gestione del personale addetto, particolari misure di trasparenza sulle attività svolte) sono oggetto del sistema di misurazione e valutazione della prestazione.

Le forme di controllo interne dirette alla prevenzione ed all'emersione di vicende di possibile esposizione al rischio corruttivo sono oggetto dei controlli preventivo e successivo previsti dal regolamento sui controlli interni.

Ai soggetti incaricati di operare nell'ambito delle materie sensibili alla corruzione, in relazione alle proprie competenze, è stato consegnato il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione ed essi dovranno, di conseguenza, darvi esecuzione; essi hanno, inoltre, l'obbligo di astenersi, ai sensi dell'art. 6 bis legge 241/1990, in caso di conflitto di interessi e/o di incompatibilità, segnalando tempestivamente ogni situazione di conflitto di interessi e/o di incompatibilità, anche potenziale.

Il responsabile per la prevenzione della corruzione ha il compito di individuare le più idonee forme di formazione in tema di corruzione. Nel Piano Performance dell'Ente sono inseriti specifici obiettivi in materia di formazione del personale sul tema dell'anticorruzione.

Parte III

Trasparenza

1. La trasparenza

Il 14 marzo 2013 il legislatore ha varato il D.Lgs. 33/2013 di “*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”; successivamente, il D.Lgs. 97/2016, noto come *Freedom of Information Act*, ne ha modificato la quasi totalità degli articoli e degli istituti. L'ANAC, il 28 dicembre 2016, ha approvato la deliberazione n. 1310 “Prime linee guida recanti indicazioni sull’attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D.Lgs. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. 97/2016”.

Nella versione originale il decreto 33/2013 si poneva quale oggetto e fine la “*trasparenza della PA*”. Il *Foia* ha spostato la focalizzazione della normativa sul diritto di accesso del “*cittadino*”, la cui *libertà di accesso civico* diviene l’oggetto ed il fine del decreto. Tale libertà viene assicurata, seppur nel rispetto “*dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti*”, attraverso:

- 1- l’istituto *dell’accesso civico*, estremamente potenziato rispetto alla prima versione del decreto legislativo 33/2013;
- 2- la *pubblicazione* di documenti, informazioni e dati concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni.

In ogni caso, **la trasparenza rimane la misura cardine dell’intero impianto anticorruzione** delineato dal legislatore della legge 190/2012 - come confermato dal rinnovato articolo 1 del D.Lgs. 33/2013: “*La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche.*”.

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

2. Obiettivi strategici

L’Amministrazione Comunale ritiene che la *trasparenza* sia la misura principale per contrastare il fenomeno corruttivo come definito dalla legge 190/2012, pertanto, intende realizzare i seguenti obiettivi sostanziali:

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

Si intende quindi indirizzare l’azione amministrativa ed i comportamenti operativi verso: a) elevati livelli di trasparenza dell’azione amministrativa e dei comportamenti di dipendenti e funzionari pubblici; b) lo sviluppo della cultura della legalità e dell’integrità nella gestione del bene pubblico.

3. Altri strumenti di programmazione

Gli obiettivi di *trasparenza sostanziale* sono formulati coerentemente con la programmazione strategica e operativa nonché con gli strumenti di programmazione elencati di seguito.

Programmazione di medio periodo

Documento di programmazione triennale	Periodo	Obbligatorio	Atto di approvazione
DUP - Documento Unico di Programmazione (art. 170 TUEL) e nota di aggiornamento	2018-2020	SI	Deliberazioni di Consiglio Comunale
Programmazione triennale del fabbisogno di personale (art. 39 D.Lgs. 449/1997)	2018-2020	SI	Deliberazione di Giunta Comunale
Piano della performance triennale (art. 10 D.Lgs. 150/2009)	2018-2020	SI	Deliberazione di Giunta Comunale
Piano triennale delle azioni positive per favorire le pari opportunità (art. 48 D.Lgs. 198/2006)	2016-2018	SI	Decreto del Sindaco
Programmazione triennale dei LLPP (art. 21 del D.Lgs. 50/2016)	2018-2020	SI	Deliberazioni di Consiglio Comunale
Piano urbanistico generale (PRG o altro)		SI	Deliberazione di Consiglio Comunale

Programmazione operativa annuale

Documento di programmazione triennale	Periodo	Obbligatorio	Atto di approvazione
Bilancio (art. 162 e ss. TUEL)	2018-2020	SI	Deliberazione di Consiglio Comunale
Programma degli incarichi di collaborazione (art. 3 co. 55 legge 244/2007)	2018-2020	SI	Deliberazioni di Consiglio Comunale
Fabbisogno del personale e ricognizione annuale delle situazioni di soprannumero o di eccedenza del personale (artt. 6 e 33 D.Lgs. 165/2001)	2017-2019	SI	Deliberazione di Giunta Comunale
Piano delle alienazioni e delle valorizzazioni degli immobili (art. 58 DL 112/2008)	2018-2020	SI	Deliberazioni di Consiglio Comunale
Elenco annuale dei LLPP (art. 21 D.Lgs. 50/2016)	2018	SI	Deliberazioni di Consiglio Comunale

In particolare, si segnala che il Piano della Performance prevede un obiettivo trasversale che coinvolge tutte le aree ai fini della realizzazione della trasparenza dell'azione e dell'organizzazione amministrativa oltre alla verifica delle pubblicazioni dei documenti coerentemente con il P.T.P.C..

4. Comunicazione

Per assicurare che la *trasparenza sia sostanziale ed effettiva* oltre a provvedere alla pubblicazione di tutti gli atti e dei provvedimenti previsti dalla normativa, si perseguirà la semplificazione del linguaggio, in funzione della piena comprensibilità del contenuto dei documenti da parte di chiunque e non solo degli addetti ai lavori.

Il sito telematico del Comune - costantemente aggiornato - diviene il mezzo primario di

comunicazione, il più accessibile ed il meno oneroso, attraverso il quale l'Amministrazione Comunale 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.

Si ricorda che la legge 69/2009 riconosce l'effetto di "*pubblicità legale*" soltanto alle pubblicazioni effettuate sui siti informatici delle PA. In tal senso l'articolo 32 della suddetta legge dispone che "*a far data dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati*".

L'Amministrazione Comunale ha adempiuto al dettato normativo gestendo l'albo pretorio informatico, il cui *link* è indicato nella *home page* del sito istituzionale. Inoltre - nei casi in cui gli atti rientrino nelle categorie per le quali la legge lo prevede - rimane invariato anche l'obbligo di pubblicazione in altre sezioni del sito istituzionale, nonché nell'apposita sezione dell'*amministrazione trasparente*".

L'Ente è munito di **posta elettronica** ordinaria e certificata. In merito, nella *home page del sito web* è riportato l'indirizzo PEC istituzionale, mentre nelle sezioni dedicate alle ripartizioni organizzative sono indicati gli indirizzi di posta elettronica ordinaria di ciascun ufficio, nonché gli altri consueti recapiti.

5. Attuazione

L'Allegato numero 1, della deliberazione ANAC 28 dicembre 2016 numero 1310, integrando i contenuti della scheda allegata al D.Lgs. 33/2013, ha rinnovato la disciplina e la struttura delle informazioni da pubblicarsi sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni adeguandola alle novità introdotte dal D.Lgs. 97/2016, che ha organizzato in *sottosezioni di primo e di secondo livello* le informazioni, i documenti ed i dati da pubblicare obbligatoriamente nella sezione «*Amministrazione trasparente*» del sito telematico – le cui sottosezioni devono essere denominate esattamente come indicato da ANAC.

La normativa impone scadenze temporali diverse per l'aggiornamento delle diverse tipologie di informazioni e documenti in "*Amministrazione trasparente*", che può avvenire "*tempestivamente*", oppure su base annuale, trimestrale o semestrale. L'aggiornamento di numerosi dati deve essere "*tempestivo*", senza che il legislatore abbia specificato il concetto di tempestività.

Pertanto si ritiene che il concetto di tempestività sia realizzato quando la pubblicazione di dati, informazioni e documenti viene effettuata entro un termine che consente il corretto ed proficuo utilizzo da parte del cittadino.

L'articolo 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*". Nel Comune i responsabili della *trasmissione dei dati* sono individuati nei Responsabili di posizione organizzativa che si occuperanno anche della *pubblicazione e dell'aggiornamento* dei dati medesimi.

6. Organizzazione

I referenti per la trasparenza, che coadiuvano il Responsabile anticorruzione nello svolgimento delle attività previste dal D.Lgs. 33/2013, sono gli stessi Responsabili di posizione organizzativa dell'Ente, in quanto la struttura organizzativa non consente di individuare un unico ufficio per la gestione di tutti i dati e le informazioni da registrare in "*Amministrazione Trasparente*". Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza: coordina, sovrintende e verifica l'attività dei Responsabili di posizione organizzativa; accerta la tempestiva pubblicazione da parte di ciascun ufficio; 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, indicatori e criteri di monitoraggio e valutazione degli obblighi di pubblicazione e trasparenza.

Le limitate risorse dell'ente non consentono l'attivazione di strumenti di rilevazione circa *"l'effettivo utilizzo dei dati"* pubblicati. Tali rilevazioni, in ogni caso, non sono ritenuti di utilità per l'Ente, obbligato comunque a pubblicare i documenti previsti dalla legge.

7. Accesso civico

Il D.Lgs. 33/2013, comma 1 del rinnovato articolo 5, recita: *"L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione"*.

Mentre il comma 2 dello stesso articolo 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"*.

L'accesso civico *"potenziato"* investe ogni documento, ogni dato ed ogni informazione delle pubbliche amministrazioni, incontrando quale unico limite *"la tutela di interessi giuridicamente rilevanti"* secondo la disciplina del nuovo articolo 5-bis, ma non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, che spetta a chiunque.

Pertanto, consentire a chiunque l'esercizio dell'accesso civico è obiettivo strategico di questa amministrazione. In tal senso in *"amministrazione trasparente"* sono pubblicati: i nominativi del responsabile della trasparenza al quale presentare la richiesta d'accesso civico e del titolare del potere sostitutivo, con l'indicazione dei relativi recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale; le modalità per l'esercizio dell'accesso civico.

Per sviluppare la cultura della trasparenza, i dipendenti verranno appositamente formati su contenuto e modalità d'esercizio dell'accesso civico, nonché sulle differenze rispetto al diritto d'accesso.

8. Dati ulteriori

Il Comune valuta che la pubblicazione puntuale e tempestiva delle informazioni e dei dati elencati dal legislatore sia sufficiente per assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, pertanto non è prevista la pubblicazione di ulteriori informazioni ma viene lasciata ai Responsabili la possibilità di pubblicazioni ulteriori ritenute necessarie per assicurare la *migliore trasparenza sostanziale* dell'azione amministrativa.