

2.3 – RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA

2.3.1 – Premessa

Il Parlamento Italiano il 6 novembre 2012 ha approvato la legge numero 190: “**Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione.**”

Questa legge è entrata in vigore il 28 novembre 2012; successivamente è stata più volte modificata ed integrata.

È stata poi emanato il D.Lgs. 14-3-2013 n. 33: “**Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni**”, anche questa norma è stata profondamente innovata, da ultimo con una riforma che è entrata definitivamente in vigore il 23 dicembre 2016.

A livello internazionale vanno ricordate:

- La **Convenzione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite** contro la corruzione, adottata dall’Assemblea generale dell’O.N.U. il 31 ottobre 2003 con la risoluzione numero 58/4 - recepita dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 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 nazionali¹.

2.3.2 – Prevenzione della Corruzione: definizione, inquadramento, soggetti, norme, istituti e attori coinvolti

2.3.2.1 - Cosa si intende per corruzione

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

Il codice penale prevede tre fattispecie.

¹ Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica – Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'articolo 318, come modificato dalla L. n. 3 del 9 gennaio 2019 (che ha aumentato la pena), 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 riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da tre a otto 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.**

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) approvato l'11 settembre 2013 (ANAC deliberazione n. 72/2013) ha ulteriormente specificato il concetto di corruzione da applicarsi in attuazione della legge 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 il PNA 2019-2021, nell'ottica della revisione e consolidamento della parte generale del PNA, l'ANAC precisa che con la legge 190/2012 non si modifica il contenuto tipico della nozione di corruzione ma per la prima volta si introducono e si mettono a sistema misure che incidono laddove si configurano condotte, situazioni, condizioni, organizzative ed individuali - riconducibili anche a forme di cattiva amministrazione - che potrebbero essere prodromiche ovvero costituire un ambiente favorevole alla commissione di fatti corruttivi in senso proprio.

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

Con il PNA 2022, ANAC privilegia una nozione ampia di valore pubblico intesa come miglioramento della qualità della vita e del benessere economico, sociale, ambientale delle comunità di riferimento, degli utenti, degli stakeholder, dei destinatari di una politica o di un servizio andando ben oltre obiettivi finanziari/monetizzabili comprendendo anche quelli socio-economici. In quest'ottica, la prevenzione della corruzione è dimensione del valore pubblico e per la creazione del valore pubblico e ha natura trasversale a tutte le attività volte alla realizzazione della missione istituzionale di una amministrazione o ente.

Nel prevenire fenomeni di cattiva amministrazione e nel perseguire obiettivi di imparzialità e trasparenza, la prevenzione della corruzione contribuisce, cioè, a generare valore pubblico, riducendo gli sprechi e orientando correttamente l'azione amministrativa. Lo stesso concetto di valore pubblico è valorizzato attraverso un miglioramento continuo del processo di gestione del rischio, in particolare per il profilo legato all'apprendimento collettivo mediante il lavoro in team. Anche i controlli interni presenti nelle amministrazioni ed enti, messi a sistema, così come il coinvolgimento della società civile, concorrono al buon funzionamento dell'amministrazione e contribuiscono a generare valore pubblico.

2.3.2.2 - I soggetti amministrativi contro la corruzione (diversi dall'autorità giudiziaria)

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 dei seguenti enti:

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

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

2.3.2.3 - L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)

Il fulcro di tutta la strategia di contrasto ai fenomeni corruttivi, prima che diventino un affare della Procura della Repubblica ed escano dal controllo amministrativo per diventare "azione penale", è l'ANAC. La sua prima denominazione fu: "CIVIT" o "AVCP".

La CiVIT era stata istituita dal legislatore, con il decreto legislativo 150/2009, per svolgere prioritariamente funzioni di valutazione della "performance" delle pubbliche amministrazioni. Successivamente la denominazione della CiVIT è stata sostituita con quella di Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

L'articolo 19 del DL 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.²

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

- *collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;*
- *approva il Piano nazionale anticorruzione (PNA);*
- *analizza le cause e i fattori della corruzione e definisce gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;*
- *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;*

² Dal sito istituzionale dell'Autorità nazionale anticorruzione

- *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;*
- *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;*
- *referisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.*

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

- *riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001;*
- *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;*
- *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 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.*

Secondo l'impostazione iniziale della legge 190/2012, all'attività di contrasto alla corruzione partecipava anche il Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il comma 5 dell'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate al Dipartimento della Funzione Pubblica.

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

- *coordina l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale;*
- *promuove e definisce norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;*
- *predispone il Piano nazionale anticorruzione, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle misure di cui alla lettera a);*
- *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;*
- *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.*

2.3.2.4 - 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. Detto aggiornamento si è reso necessario a seguito delle novelle normative intervenute successivamente all'approvazione del PNA; in particolare, il riferimento è al DL 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.

Il 3 agosto 2016 l'ANAC ha approvato il nuovo Piano nazionale anticorruzione 2016 con la deliberazione numero 831, che ha un'impostazione assai diversa rispetto al piano del 2013. Infatti, l'Autorità ha deciso di svolgere solo *“approfondimenti su temi specifici senza soffermarsi su tutti quelli già trattati in precedenza”*.

Il 22 novembre 2017 l'Autorità ha approvato la delibera n. 1208 di aggiornamento, per il 2017, del PNA. Attraverso detto aggiornamento l'Autorità, in attuazione di quanto disposto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, dà conto degli esiti della valutazione di un campione di 577 PTPC di amministrazioni e integra alcune indicazioni sull'applicazione della normativa di prevenzione della corruzione che interessano tutti i soggetti cui essa si rivolge. L'autorità, inoltre, ha valutato opportuno, sia sulla base di richieste delle amministrazioni sia in esito alla propria attività di vigilanza, concentrare l'Aggiornamento al PNA su alcune amministrazioni caratterizzate da notevoli peculiarità organizzative e funzionali: le Autorità di sistema portuale, i Commissari straordinari e le Istituzioni universitarie.

Secondo l'Autorità la mappatura dei processi, pur essendo meno critica della precedente fase, risulta tendenzialmente non adeguata in termini di completezza in quanto 1/5 circa delle amministrazioni continua a considerare la mappatura come una mera elencazione dei processi, non corredandola con una descrizione delle fasi e/o delle attività e dei responsabili. I comuni, tuttavia, sono tra le amministrazioni in cui sono stati registrati i risultati migliori con un calo del numero degli stessi che ha interpretato la mappatura esclusivamente come un elenco di processi.

Con delibera n. 1074 del 21 novembre 2018 l'ANAC ha approvato definitivamente l'aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione. La deliberazione è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 296 del 21 dicembre 2018.

Nel PNA 2018, in particolare, è presente un approfondimento finalizzato ad individuare modalità semplificate di applicazione degli obblighi in materia di pubblicità, trasparenza e prevenzione della corruzione per i comuni di piccole dimensioni, in attuazione di quanto previsto all'art. 3, co. 1-ter, del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. 97/2016, secondo cui l'Autorità Nazionale Anticorruzione può, con il Piano Nazionale Anticorruzione, prevedere

misure di semplificazione per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti. Tuttavia, alcune indicazioni di semplificazioni sono rivolte esclusivamente ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, in considerazione delle rilevanti difficoltà operative e organizzative incontrate dagli stessi a causa delle ridotte dimensioni organizzative e dell'esiguità di risorse umane e finanziarie a disposizione. Si è considerata, in questi casi, la definizione di piccoli comuni contenuta all'art. 1, co. 2 della legge 6 ottobre 2017, n. 158 «*Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni*» che ricomprende tra i piccoli comuni quelli con popolazione residente fino a 5.000 abitanti. L'ANAC ha sia richiamato alcune semplificazioni già presenti in precedenti propri documenti come la gestione in modo associato delle attività di prevenzione della corruzione, il reperimento dei dati relativi all'analisi del contesto esterno avvalendosi del supporto tecnico e informativo delle Prefetture e le semplificazioni in materia di trasparenza sia fornito nuovi strumenti di semplificazione.

L'autorità ha previsto, in particolare:

- nelle more di un auspicato intervento legislativo, esclusivamente per i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, la possibilità di semplificare la pubblicazione dei dati e dei documenti previsti dal d.lgs. 33/2013 utilizzando le pubblicazioni già effettuate nell'albo pretorio *on line* nel rispetto, tuttavia, dei limiti indicati nello stesso PNA e a cui si rimanda;
- la possibilità (ribadendola), in virtù di quanto disposto dall'art. 9 del d.lgs. 33/2013, di assolvere agli obblighi di trasparenza anche mediante un collegamento ipertestuale ad altro sito istituzionale ove i dati e le informazioni siano già resi disponibili fermo restando la necessità di rispettare i criteri di qualità e di completezza dei dati specificamente disciplinati dall'art. 6 del d.lgs. 33/2013;
- che i piccoli comuni possano interpretare il concetto di tempestività e fissare termini secondo principi di ragionevolezza e responsabilità, idonei ad assicurare, nel rispetto dello scopo della normativa sulla trasparenza, la continuità, la celerità e l'aggiornamento costante dei dati. I termini così definiti vanno indicati nella sezione del PTPC dedicata alla trasparenza sia per la data di pubblicazione che di aggiornamento, tendenzialmente non superiore al semestre;
- i comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti possono prevedere nella sezione "Amministrazione trasparente" la pubblicazione di un organigramma semplificato, con il quale assolvere agli obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 13, lettere da a) a d). Possono ritenersi elementi minimi dell'organigramma la denominazione degli uffici, il nominativo del responsabile, l'indicazione dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica cui gli interessati possano rivolgersi;
- per gli obblighi di pubblicazione concernenti i provvedimenti amministrativi, di cui all'art. 23 che prevede per le amministrazioni l'obbligo di pubblicare e aggiornare ogni sei mesi, in distinte partizioni della sezione "Amministrazione trasparente", gli elenchi dei provvedimenti adottati dagli organi di indirizzo politico e dai dirigenti riguardanti: i) la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi; ii) gli accordi stipulati dall'amministrazione con soggetti privati o con altre amministrazioni pubbliche, ai sensi degli articoli 11 e 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, laddove la rielaborazione degli atti in elenchi risulta onerosa, i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti possono assolvere a quanto previsto dall'art. 23 mediante la pubblicazione

integrale dei corrispondenti atti, fermo restando il rispetto dei commi 3 e 4 dell'art. 7-bis del d.lgs. 33/2013, nonché la qualità e il formato aperto degli atti pubblicati ai sensi degli artt. 6 e 7 del medesimo decreto;

- per gli obblighi in cui l'Autorità ha indicato nell'Allegato 1) alla determinazione n. 1310/2016 la pubblicazione in formato tabellare, i piccoli comuni possono valutare altri schemi di pubblicazione, purché venga rispettato lo scopo della normativa sulla trasparenza volto a rendere facilmente e chiaramente accessibili i contenuti informativi presenti nella sezione "Amministrazione trasparente" al fine di favorire forme di controllo diffuso da parte della collettività;
- l'auspicio che, in virtù del coinvolgimento con l'Agenzia per l'Italia digitale (AGID), struttura dell'Amministrazione dello Stato competente in materia, si possa in tempi ravvicinati rendere disponibile uno strumento software in riuso per agevolare le amministrazioni, a cominciare dai piccoli comuni, nella pubblicazione dei dati on line relativi agli obblighi di trasparenza previsti dal d.lgs. 33/2013;
- **i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, in ragione delle difficoltà organizzative dovute alla loro ridotta dimensione, e solo nei casi in cui nell'anno successivo all'adozione del PTPC non siano intercorsi fatti corruttivi o modifiche organizzative rilevanti, possono provvedere all'adozione del PTPC con modalità semplificate per cui, in tali casi, l'organo di indirizzo politico, può adottare un provvedimento con cui, nel dare atto dell'assenza di fatti corruttivi o ipotesi di disfunzioni amministrative significative nel corso dell'ultimo anno, conferma il PTPC già adottato. Nel provvedimento in questione possono essere indicate integrazioni o correzioni di misure preventive presenti nel PTPC qualora si renda necessario a seguito del monitoraggio svolto dal RPCT. Rimane ferma la necessità di adottare un nuovo PTPC ogni tre anni, in quanto l'art. 1, co. 8 della l. 190/2012 stabilisce la durata triennale di ogni Piano. In ogni caso il RPCT vigila annualmente sull'attuazione delle misure previste nel Piano, i cui esiti confluiscono nella relazione annuale dello stesso, da predisporre ai sensi dell'art. 1, co. 14, della l. 190/2012. Nella richiamata relazione è data evidenza, anche riportando le opportune motivazioni, della conferma del PTPC adottato per il triennio;**
- avendo riscontrato nei piccoli comuni casi in cui il RPCT non risulta individuato, in particolare, dove il segretario comunale ricopre l'incarico non in qualità di titolare ma di reggente o supplente, anche a scavalco, ad avviso dell'Autorità, laddove non si tratti di unioni di comuni, occorre comunque garantire un supporto al Segretario comunale per le funzioni svolte in qualità di RPCT e, pertanto, nei soli comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti laddove ricorrano valide ragioni, da indicare nel provvedimento di nomina, può essere prevista la figura del referente. Quest'ultimo dovrebbe assicurare la continuità delle attività sia per la trasparenza che per la prevenzione della corruzione e garantire attività informativa nei confronti del RPCT affinché disponga di elementi per la formazione e il monitoraggio del PTPC e riscontri sull'attuazione delle misure;
- rammentando che, in generale in tutti i comuni, il Segretario è spesso componente anche del Nucleo di valutazione, alla luce del vigente contesto normativo, l'Autorità ha ritenuto non compatibile prevedere nella composizione del Nucleo di valutazione (o organo diversamente denominato nell'autonomia degli enti locali), la figura del RPCT, in quanto verrebbe meno l'indefettibile separazione di ruoli in ambito di prevenzione del rischio corruzione che la norma riconosce a soggetti distinti ed autonomi, ognuno con responsabilità e funzioni diverse. L'Autorità auspica, comunque, che anche i piccoli comuni, laddove possibile, trovino soluzioni compatibili con l'esigenza di mantenere separati i due ruoli. Laddove non sia possibile mantenere distinti i due ruoli, circostanza

da evidenziare con apposita motivazione, il ricorso all'astensione è possibile solo laddove il Nucleo di valutazione abbia carattere collegiale e il RPCT non ricopra il ruolo di Presidente.

Con la delibera n. 1064 del 13 novembre 2019, l'ANAC ha approvato in via definitiva il **Piano Nazionale Anticorruzione 2019**. La delibera è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 287 del 07 dicembre 2019.

Dopo aver riassunto i precedenti adottati negli anni l'ANAC ricapitola gli approfondimenti svolti nelle parti speciali. Quelli utili per il Comune da ricordare sono:

- a) Piccoli Comuni - PNA 2016 di cui alla Delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
- b) Semplificazioni per i Piccoli Comuni - Aggiornamento PNA 2018 di cui alla Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018;

Per quanto riguarda gli approfondimenti su specifici settori di attività o materie invece l'ANAC ricorda il lavoro svolto negli anni:

- a) Area di Rischio Contratti Pubblici – Aggiornamento PNA 2015 di cui alla Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015;
- b) Sanità - Aggiornamento PNA 2015 di cui alla Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015;
- c) Sanità - PNA 2016 di cui alla Delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
- d) Tutela e Valorizzazione dei Beni culturali - PNA 2016 di cui alla Delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
- e) Governo del Territorio - PNA 2016 di cui alla Delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
- f) Le procedure di gestione dei fondi strutturali e dei fondi nazionali per le politiche di coesione - Aggiornamento PNA 2018 di cui alla Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018;
- g) Gestione dei rifiuti - Aggiornamento PNA 2018 di cui alla Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018.

Tutti questi approfondimenti mantengono ancora oggi la loro validità.

Per il PNA 2019-2021 l'ANAC ha deciso di concentrare la propria attenzione sulle indicazioni relative alla parte generale del PNA, rivedendo e consolidando in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni date fino ad oggi, integrandole con orientamenti maturati nel corso del tempo e che sono anche stati oggetto di appositi atti regolatori. Si intendono, pertanto, superate le indicazioni contenute nelle Parti generali dei PNA e degli aggiornamenti fino ad oggi adottati.

Con il PNA 2022 approvato definitivamente dall'Autorità il 17 gennaio 2023 con delibera n. 7, l'ANAC nella parte generale analizza:

- le peculiarità della prevenzione della corruzione in rapporto al PNRR;
- il coordinamento della normativa anticorruzione con l'introduzione del PIAO e le strategie e le azioni necessarie per elaborare la sezione anticorruzione e trasparenza;
- le semplificazioni per i comuni con meno di 50 dipendenti;
- gli strumenti applicativi del *pantouflage*.

Nella parte speciale invece si sofferma sul PNRR, sulla disciplina derogatoria al Codice dei Contratti introdotta per velocizzare e semplificare le procedure di affidamento e sulla trasparenza in materia di contratti pubblici.

2.3.2.5 - La valutazione sulla “gestione del rischio” di corruzione

Come abbiamo accennato in premessa questo piano e tutta l’attività amministrativa in materia di anticorruzione ha un’efficacia “preventiva” e, possiamo dire, fallisce nel momento in cui si verificano episodi corruttivi, che diventano oggetto dell’attività delle Procure della Repubblica che attivano l’azione penale.

In questo contesto, pur in continuità con i precedenti PNA, l’ANAC nel PNA 2019 ha ritenuto di sviluppare ed aggiornare le indicazioni metodologiche per la gestione del rischio corruttivo confluite nel documento metodologico, allegato 1) allo stesso Piano.

Esso, afferma l’ANAC “costituisce l’unico riferimento metodologico da seguire nella predisposizione del PTPCT per la parte relativa alla gestione del rischio corruttivo e aggiorna, integra e sostituisce le indicazioni metodologiche contenute nel PNA 2013 e nell’Aggiornamento PNA 2015”

La metodologia proposta dall’ANAC articola il **processo di gestione del rischio di corruzione** nelle seguenti **fasi centrali**:

1. Analisi del contesto

1.1 Analisi del contesto esterno

1.2 Analisi del contesto interno

2. Valutazione del rischio

2.1 Identificazione del rischio

2.2 Analisi del rischio

2.3 Ponderazione del rischio

3. Trattamento del rischio

3.1 Identificazione delle misure

3.2 Programmazione delle misure

A queste si affiancano due ulteriori fasi trasversali:

- la fase di consultazione e comunicazione
- la fase di monitoraggio e riesame del sistema.

Il processo di gestione del rischio deve svilupparsi, quindi, secondo una logica sequenziale e ciclica che ne favorisce il continuo miglioramento. In ogni sua ripartenza il ciclo deve tener conto, in un’ottica migliorativa, delle risultanze del ciclo precedente, utilizzando l’esperienza accumulata e adattandosi agli eventuali cambiamenti del contesto interno ed esterno.

2.3.2.6 - L'ambito soggettivo di applicazione delle norme

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

Alla luce del quadro normativo e delle deliberazioni ANAC, i soggetti tenuti all'applicazione della disciplina sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza sono innanzitutto le pubbliche amministrazioni individuate e definite all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001 e smi. Sono altresì tenute all'applicazione della disciplina in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza le Autorità di sistema portuale, le Autorità amministrative indipendenti, gli enti pubblici economici, gli ordini professionali, le società in controllo pubblico, le associazioni, fondazioni ed altri enti di diritto privato e altri enti di diritto privato (cfr. deliberazione n. 1134/2017).

Una delle ultime norme in ordine temporale che ha inciso in questa quasi alluvionale produzione normativa e regolamentare, prima dell'emergenza Covid, è stato il D. Lgs. 25-5-2016 n. 97: *“Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”*. Un pò a sproposito è stato denominato con un inglesismo inutile come FOIA, cioè *“Freedom of information Act”*, legge sulla libertà di informazione, dove si è chiaramente equivocato l'aspetto dell'accesso civico rispetto alla vera libertà di informazione che è prevista dall'art. 21 della Costituzione Repubblicana, dal contenuto ben più ampio.

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

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

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

2.3.2.7 - Il responsabile comunale della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT) e i suoi compiti

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza di questa amministrazione è il segretario comunale, dott. Giuseppe Esposito, nominato con provvedimento sindacale n. 4 del 17/02/2023, titolare della segreteria convenzionata tra i comuni di Copparo e Lagosanto a far data dal 13/02/2023.

La nomina quale RPCT è stata debitamente trasmessa all'ANAC con l'apposita applicazione e pubblicata sul sito dell'ente nella sezione Amministrazione Trasparente.

Le sue funzioni sono state oggetto di significative modifiche introdotte dal legislatore nel decreto legislativo 97/2016, che:

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

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

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

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

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

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

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

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

Il PNA 2018 prevede delle semplificazioni per i piccoli comuni come già accennato. In particolare l'ANAC, avendo riscontrato nei piccoli comuni casi in cui il RPCT non risulta individuato, in particolare, dove il segretario comunale ricopre l'incarico non in qualità di titolare ma di reggente o supplente, anche a scavalco, è dell'avviso, laddove non si tratti di unioni di comuni, che occorra comunque garantire un supporto al Segretario comunale per le funzioni svolte in qualità di RPCT e, pertanto, nei soli comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti laddove ricorrano valide ragioni, da indicare nel provvedimento di nomina, può essere prevista la figura del referente. Quest'ultimo dovrebbe assicurare la continuità delle attività sia per la trasparenza che per la prevenzione della corruzione e garantire attività informativa nei confronti del RPCT affinché disponga di elementi per la formazione e il monitoraggio del PTPC e riscontri sull'attuazione delle misure.

Riguardo all'“**accesso civico**”, andato in vigore il 23 dicembre 2016, 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 (articolo 5 comma 7 del decreto legislativo 33/2013).*

A garanzia dello svolgimento, autonomo e indipendente, delle funzioni del responsabile occorre considerare anche la durata dell'incarico che deve essere fissata tenendo conto della non esclusività della funzione. Inoltre il decreto delegato 97/2016, sempre per rafforzare le garanzie del responsabile, ha esteso i doveri di segnalazione all'ANAC di tutte le “eventuali misure discriminatorie” poste in essere nei confronti del responsabile anticorruzione e comunque collegate, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni, mentre in precedenza, era prevista la segnalazione della sola “revoca”.

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

Dunque il responsabile per la prevenzione della corruzione svolge i compiti, le funzioni e riveste i “ruoli” seguenti:

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

- *individua il personale da inserire nei programmi di formazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione, la quale predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità (articolo 1 commi 10, lettera c), e 11 legge 190/2012);*
- *d'intesa con il dirigente competente, verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici che svolgono attività per le quali è più elevato il rischio di malaffare (articolo 1 comma 10 lettera b) della legge 190/2012), fermo il comma 221 della legge 208/2015 che prevede quanto segue: “(...) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale”;*
- *riferisce sull'attività svolta all'organo di indirizzo, nei casi in cui lo stesso organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora sia il responsabile anticorruzione a ritenerlo opportuno (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);*
- *entro il 15 dicembre di ogni anno, trasmette all'OIV e all'organo di indirizzo una relazione recante i risultati dell'attività svolta, pubblicata nel sito web dell'amministrazione;*
- *trasmette all'OIV informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo (articolo 1 comma 8-bis legge 190/2012);*
- *segnala all'organo di indirizzo e all'OIV le eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);*
- *indica agli uffici disciplinari i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);*
- *segnala all'ANAC le eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, assunte nei suoi confronti “per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni” (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);*
- *quando richiesto, riferisce all'ANAC in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PNA 2016, paragrafo 5.3, pagina 23);*
- *quale responsabile per la trasparenza, svolge un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate (articolo 43 comma 1 del decreto legislativo 33/2013).*
- *quale responsabile per la trasparenza, segnala all'organo di indirizzo politico, all'OIV, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio disciplinare i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione (articolo 43 commi 1 e 5 del decreto legislativo 33/2013);*
- *al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA), il responsabile anticorruzione è tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPC (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 21);*
- *può essere designato quale soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 22);*
- *può essere designato quale “gestore” delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette ai sensi del DM 25 settembre 2015 (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 17).*

2.3.2.8 - Gli altri attori del sistema

La disciplina in materia di prevenzione della corruzione assegna al RPCT un importante ruolo di coordinamento del processo di gestione del rischio, con particolare riferimento alla fase di predisposizione del PTPCT e al monitoraggio. Questo ruolo di coordinamento non deve in nessun caso essere interpretato dagli altri attori organizzativi come un pretesto per deresponsabilizzarsi in merito allo svolgimento del processo di gestione del rischio. Al contrario, l'efficacia del sistema di prevenzione dei rischi corruttivi è strettamente connessa al contributo attivo di altri attori all'interno dell'organizzazione.

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

L'organo di indirizzo politico deve:

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

I dirigenti e i responsabili delle unità organizzative devono:

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

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

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

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

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

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

Tutti i soggetti che dispongono di dati utili e rilevanti (es. uffici legali interni, uffici di statistica, uffici di controllo interno, ecc.) hanno l'obbligo di fornirli tempestivamente al RPCT ai fini della corretta attuazione del processo di gestione del rischio. È buona prassi, inoltre, soprattutto nelle organizzazioni particolarmente complesse, creare una rete di referenti per la gestione del rischio corruttivo, che possano fungere da interlocutori stabili del RPCT nelle varie unità organizzative e nelle eventuali articolazioni periferiche, supportandolo operativamente in tutte le fasi del processo. In ogni caso, la figura del referente non va intesa come un modo per deresponsabilizzare il dirigente preposto all'unità organizzativa in merito al ruolo e alle sue responsabilità nell'ambito del "Sistema di gestione del rischio corruttivo".

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.

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 ultime modifiche normative hanno precisato che nel caso di ripetute violazioni del PTPC sussista la responsabilità dirigenziale, apicale nel caso di questo ente data la mancanza in dotazione organica di figure dirigenziali date le ridotte dimensioni, 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.

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

Immutata, la responsabilità di tipo dirigenziale, disciplinare, per danno erariale e all’immagine della pubblica amministrazione, in caso di commissione di un reato di corruzione, accertato con sentenza passata in giudicato, all’interno dell’amministrazione (articolo 1, comma 12, della legge 190/2012).

Anche in questa ipotesi, il responsabile deve dimostrare di avere proposto un PTPC con misure adeguate e di averne vigilato funzionamento e osservanza.

2.3.2.9 - La Sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO. Gli obiettivi strategici in materia di anticorruzione

Premettiamo che l’ANAC nel PNA 2022 precisa che:

- nel percorso avviato con l’introduzione del PIAO, va mantenuto il patrimonio di esperienze maturato nel tempo dalle amministrazioni;
- una parte del PIAO deve necessariamente riguardare la programmazione degli obiettivi e dei flussi procedurali per garantire la trasparenza amministrativa.

Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza propone alla Giunta lo schema di PTPC (ora sezione PIAO) che deve essere approvato ogni anno **entro il 31 gennaio**. Il 31 gennaio è, infatti, anche il termine per l’adozione del PIAO come previsto dall’art. 7 del [Decreto del Dipartimento della Funzione Pubblica del 30 giugno 2022, n. 132](#). Per il 2022, in sede di prima applicazione, il termine è stato differito di 120 giorni successivi a quello di approvazione del bilancio di previsione (prorogato fino al 31 agosto in forza del Decreto del Ministro dell’Interno del 28/07/2022). Scadeva quindi il 29 dicembre 2022.

Il decreto sopra citato, tuttavia, all’art. 8, comma 2, prevede che, in ogni caso di differimento del termine previsto a legislazione vigente per l’approvazione dei bilanci di previsione, il termine di adozione del PIAO è differito di trenta giorni successivi a quello di approvazione dei bilanci. Come chiarito anche dall’ANAC con il comunicato del Presidente del 17 gennaio 2023 ad oggetto “Termine per l’adozione e la pubblicazione dei PTPCT 2023- 2025 e dei PIAO 2023-2025”, per i soli enti locali, il termine ultimo per l’approvazione del PIAO, per il 2023, è fissato al 30 maggio 2023 a seguito del differimento del termine per l’approvazione del bilancio al 30 aprile 2023 disposto dalla legge 29 dicembre 2022, n. 197 (art. 1, co. 775).

L’attività di elaborazione della sezione del PIAO (ex PTPCT) non può essere affidata a soggetti esterni all’amministrazione.

Hanno elaborato il piano il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza, i Responsabili di servizio e si è garantito il coinvolgimento di attori esterni nel processo di predisposizione del Piano pubblicando un avviso contenente l’invito a formulare proposte e osservazioni.

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

Il decreto legislativo 97/2016 ha attribuito al PTPC “*un valore programmatico ancora più incisivo*”. Il PTPC, infatti, deve necessariamente elencare gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall’organo di indirizzo.

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

Come già precisato, la legge anticorruzione, modificata dal decreto legislativo 97/2016, dispone che l’organo di indirizzo definisca “gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del piano triennale per la prevenzione della corruzione”. In particolare, riguardo al DUP, il PNA “propone” che tra gli obiettivi strategico operativi di tale strumento “vengano inseriti quelli relativi alle misure di prevenzione della corruzione previsti nel PTPCT al fine di migliorare la coerenza programmatica e l’efficacia operativa degli strumenti”.

L’amministrazione ritiene che la trasparenza sostanziale dell’azione amministrativa sia la misura principale per contrastare i fenomeni corruttivi come definiti dalla legge 190/2012.

Pertanto, intende realizzare i seguenti **obiettivi di trasparenza sostanziale**:

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

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

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

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

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

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

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

Questo comune intende adottare i seguenti obiettivi strategici in materia di anticorruzione:

- rafforzamento dell’analisi dei rischi e delle misure di prevenzione con riguardo alla gestione dei fondi europei e del PNRR;
- revisione e miglioramento della regolamentazione interna (a partire dal codice di comportamento e dalla gestione dei conflitti di interessi);
- incremento dei livelli di trasparenza e accessibilità delle informazioni da parte degli stakeholder, sia interni che esterni;

- individuazione di soluzioni innovative per favorire la partecipazione degli stakeholder alla elaborazione della strategia di prevenzione della corruzione.

Il comma 8 dell'art. 1 della legge 190/2012, prevede che il PTPCT debba essere trasmesso all'ANAC. Analogo obbligo di trasmissione è stabilito nella stessa l. 190/2012, all'art. 1, co. 5, nei confronti del Dipartimento della funzione pubblica, laddove sancisce che «Le pubbliche amministrazioni centrali definiscono e trasmettono al Dipartimento della funzione pubblica: a) un piano di prevenzione della corruzione che fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio».

La stessa ANAC³ in una logica di contenimento degli oneri amministrativi, di semplificazione di adempimenti in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione, evidenzia l'opportunità di un intervento legislativo che abroghi la previsione contenuta nella legge 190/2012, art. 1, commi 5 e 8, di inviare il PTPC all'ANAC e al Dipartimento della funzione pubblica. La piena conoscibilità del PTPC sarebbe assicurata, senza ulteriori oneri per le amministrazioni, dalla sua pubblicazione nella sezione «Amministrazione trasparente» dei siti istituzionali, come previsto dal richiamato art. 10, co. 8, del d.lgs. 33/2013.

Oggi la trasmissione può avvenire anche attraverso il nuovo applicativo elaborato dall'Autorità ed accessibile dal sito della stessa ANAC.

Il PIAO sarà comunque pubblicato sul sito istituzionale, link dalla homepage “*amministrazione trasparente*” nella sezione “*altri contenuti*”, a tempo indeterminato sino a revoca o sostituzione con un Piano aggiornato e comunque per almeno 5 anni.

L'Autorità ha ritenuto che “i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, in ragione delle difficoltà organizzative dovute alla loro ridotta dimensione, e solo nei casi in cui nell'anno successivo all'adozione del PTPCT non siano intercorsi fatti corruttivi o modifiche organizzative rilevanti, [possano] provvedere all'adozione del PTPCTT con modalità semplificate” (ANAC, deliberazione n. 1074 del 21/11/2018, pag. 153).

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

2.3.2.10 - Gli oggetti del Piano e la tutela del dipendente che segnala eventi corruttivi (whistleblower)

Nel prosieguo di questo Piano analizzeremo pertanto i seguenti oggetti, che sono la sintesi della normativa e dei PNA:

- *l'indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato (comma 5 lett. a) il rischio di corruzione, "aree di rischio";*
- *la metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio;*
- *schede di programmazione delle misure di prevenzione utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi;*
- *la formazione in tema di anticorruzione;*
- *i meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento;*

³ Atto di segnalazione n. 6 del 12 dicembre 2018

- *l'elaborazione della proposta per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti;*
- *l'elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali e/o apicali (APO), con la definizione delle cause ostative al conferimento;*
- *la definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto;*
- *l'elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici;*
- *la predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti.*
- *la realizzazione del sistema di monitoraggio;*
- *l'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;*
- *la tutela dei whistleblower, nel pieno rispetto delle “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)” (determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, pubblicata il 6 maggio 2015).*

Il Piano nazionale anticorruzione prevede, tra le azioni e misure generali per la prevenzione della corruzione e, in particolare, fra quelle obbligatorie, che le amministrazioni pubbliche debbano tutelare il dipendente che segnala condotte illecite.

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.

Conseguentemente, l'ANAC, con la determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, ha disciplinato le procedure attraverso le quali riceve e gestisce le segnalazioni.

Il 15 novembre 2017 la Camera dei deputati ha approvato in via definitiva il disegno di legge n. 3365-B, già licenziato dal Senato il 18 ottobre 2017. La novella reca le “Disposizioni a tutela degli autori di segnalazioni di condotte illecite nel settore pubblico e privato”. La nuova legge, che estende le tutele ai dipendenti del settore privato, interviene proprio sull'articolo 54-bis riscrivendone i contenuti.

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

L'adozione di tali misure ritorsive verrà comunicata all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione. L'ANAC, in conseguenza della segnalazione, ne informerà il Dipartimento della funzione pubblica o gli altri organismi di garanzia o di disciplina, per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza. La disposizione, che è stata pubblicata in G.U. n. 291 del 14/12/2017 (legge 179 del 30.11.2017), accogliendo una ulteriore sollecitazione contenuta nella determinazione n. 6/2015 dell'Autorità, ha sensibilmente ampliato la platea dei soggetti meritevoli di tutela. L'articolo 54-bis, infatti, si applica ai dipendenti pubblici; ai dipendenti di ente pubblici economici e di enti di diritto privato

sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile; ai lavoratori ed ai collaboratori delle “imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica”.

2.3.2.11 - Amministrazione trasparente ed accesso civico

Come già precedentemente accennato il 14 marzo 2013, in esecuzione alla delega contenuta nella legge 190/2012 (articolo 1 commi 35 e 36), il Governo ha approvato il decreto legislativo 33/2013 di “**Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni**”. Con il d.lgs. numero 97/2016 è stata modificata sia la legge “anticorruzione” che il “decreto trasparenza”.

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

La complessità della norma e delle successive linee guida dell'ANAC, emanate solo il 29/12/2016, esigono uno studio approfondito dei vari istituti e, a tal proposito, dovranno essere fatte delle azioni di formazione a supporto dell'implementazione dei vari istituti che, ricordiamolo, sono:

- ***l'istituto dell'accesso civico, estremamente potenziato rispetto alla prima versione del decreto legislativo 33/2013;***
- ***l'Amministrazione Trasparente, cioè la pubblicazione, sull'apposita sezione del sito internet del nostro ente, di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.***

Questi due istituti sono senza dubbio la misura più concreta ed utile al fine dell'implementazione della cultura e delle buone pratiche contro la corruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012.

L'articolo 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal d.lgs. 97/2016 prevede infatti:

*“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 dispone che la definizione delle misure organizzative per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza sia parte irrinunciabile del PTPC.

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

Il PNA 2016 si occupa dei “piccoli comuni” nella “parte speciale”⁴ dedicata agli “approfondimenti”. In tali paragrafi del PNA, l'Autorità, invita le amministrazioni ad avvalersi delle “gestioni associate”: unioni e convenzioni.

A questi due modelli possiamo aggiungere i generici “accordi” normati dall'articolo 15 della legge 241/1990 visto l'esplicito riferimento inserito nel nuovo comma 6 dell'articolo 1 della legge 190/2012 dal decreto delegato 97/2016:

⁴ da pagina 38

“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”.

Il Piano Nazionale Anticorruzione 2016 dispone⁵ che, in caso di unione di comuni, si può prevedere la predisposizione di un unico PTPC distinguendo, in applicazione del criterio dell'esercizio della funzione, a seconda se ci si riferisca a funzioni svolte direttamente dall'unione o funzioni rimaste in capo ai singoli comuni. Rientrano tra le competenze dell'unione la predisposizione, l'adozione e l'attuazione del PTPC e delle misure organizzative in esso contenute, relativamente alle funzioni trasferite all'unione. Ciò in coerenza con il principio secondo cui spetta all'ente che svolge direttamente le funzioni la mappatura dei processi, l'individuazione delle aree di rischio e la programmazione delle misure di prevenzione a esse riferite.

Con riferimento alle altre funzioni, che restano in capo ai singoli comuni in quanto non svolte in forma associata qualora lo statuto dell'unione preveda l'associazione della funzione di prevenzione della corruzione, da sola o a seguito dell'associazione della funzione fondamentale di *«organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo»*, a seguito di un idoneo coordinamento, l'unico PTPC dell'unione può contenere anche le misure relative alle funzioni non associate, svolte autonomamente dai singoli comuni. Qualora si opti per questa modalità operativa semplificata, resta ferma la responsabilità diretta per l'attuazione delle misure di prevenzione in capo ai singoli comuni e, in particolare, ai soggetti incaricati dell'attuazione.

Per le convenzioni ai sensi dell'art. 30 del TUEL occorre distinguere le funzioni associate dalle funzioni che i comuni convenzionati continuano a svolgere autonomamente.

Con riferimento alle funzioni associate, suggerisce l'ANAC, è il comune capofila (o l'ufficio appositamente istituito) 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 assicurare il necessario coordinamento con gli altri comuni, occorre che questi ultimi, all'interno dei propri PTPC, recepiscano la mappatura dei processi relativi a dette funzioni.

Con riferimento alle funzioni non associate, ciascun comune che aderisce alla convenzione deve redigere il proprio PTPC.

A differenza di quanto previsto per le unioni, non si ritiene ammissibile per le convenzioni la possibilità di redigere un solo PTPC, anche quando i comuni abbiano associato la funzione di prevenzione della corruzione o quando alla convenzione sia demandata la funzione fondamentale di *«organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo»*. A differenza dell'unione, infatti, la convenzione non dà vita a un nuovo ente locale, dotato di una propria organizzazione e di propri organi e rappresenta una forma meno stabile di cooperazione. In ogni caso, sia per le funzioni associate sia per tutte le altre è opportuno assicurare un necessario coordinamento delle attività legate alla gestione del rischio di corruzione.

⁵ Pagina 40

Ulteriore ipotesi configurabile per i comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti è, secondo l'ANAC, quella della stipula di una convenzione ex art. 30 del TUEL o di un accordo ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (art. 1, co. 6, l. 190/2012, come modificato dal d.lgs. 97/2016), unicamente allo scopo di definire in comune i PTPC di ogni singolo ente.

Per delimitare l'ambito di applicazione delle indicazioni relative ai piccoli comuni, l'ANAC fa rientrare nel novero dei piccoli comuni quelli con popolazione inferiore a 15.000 abitanti.

In base alle analisi dell'ANAC:

- *“si è rafforzata la convinzione della necessità di interventi di semplificazione dell'attuazione della normativa per gli enti di piccole dimensioni, in una logica di ausilio e sostegno e non derogatoria della normativa. Ciò al fine di fornire ai piccoli comuni un supporto per evitare che le attività di individuazione e attuazione delle misure organizzative di prevenzione della corruzione siano intese come un mero adempimento burocratico, piuttosto che come un processo costante e sinergico finalizzato alla ricerca di maggiore funzionalità e - di conseguenza - alla prevenzione di fenomeni di maladministration.”;*

- sono state evidenziate le seguenti criticità:

- *difficoltà di individuare eventi rischiosi e di effettuare la gestione del rischio;*

- *carente analisi del contesto esterno ed interno in oltre la metà dei PTPC analizzati e la quasi totale assenza di un sistema di monitoraggio sull'implementazione del PTPC;*

- *genericità delle misure individuate, presentate per lo più in forma di elenco e prevalentemente limitate a quelle relative alla formazione, al whistleblowing e al codice di comportamento;*

- *insufficienti o generiche indicazioni delle prerogative attribuite al RPCT per lo svolgimento dei propri compiti.*

Nell'attesa che l'ANAC elabori indicazioni volte ad agevolare il processo di gestione del rischio di corruzione nei piccoli comuni in cui la scarsità di risorse non consente di implementare, in tempi brevi, un adeguato processo valutativo, si propone all'amministrazione di favorire forme di aggregazione tra i comuni.

Nel frattempo è stato potenziato il nuovo accesso civico.

2.3.3 – Il nuovo accesso civico e le altre fattispecie di accesso ai documenti amministrativi

L'undici novembre 2016, sul sito dell'Autorità Nazionale Anticorruzione è comparso un avviso con cui si dava avvio ad una consultazione pubblica per definire le **Linee Guida** sull'accesso civico.

Il 29/12/2016 sono state emanate, e pubblicate sul sito dell'ANAC, le linee guida definitive; nei prossimi mesi si dovranno attuare tutte le misure previste di un percorso normativo che ha avuto questi passaggi:

- *Fino al 2013 nel nostro ordinamento il diritto di accesso agli atti era previsto, oltre che da alcune norme speciali, dagli art. 24 e seg. della legge 07/08/1990, n. 241 e regolamentato dal DPR 12/04/2006, n. 184.*

- *Con l’emanazione del D.Lgs. 14/03/2013 n. 33 è stato introdotto l’accesso civico limitato a tutti gli atti che devono essere pubblicati in Amministrazione Trasparente, cioè sul sito internet istituzionale di questo ente.*
- *Il D.lgs. 25/05/2016, n.97, modificando il D.lgs.33/2013, introduce l’accesso civico generalizzato, senza alcuna limitazione soggettiva e nei confronti di tutti gli atti della pubblica amministrazione e non solo a quelli di “Amministrazione Trasparente”.*

2.3.3.1 - Gli altri diritti di accesso

Va preventivamente sottolineato che la materia del diritto di accesso rimane regolamentata anche da alcune norme speciali, che hanno delineato, dal 1990 in poi una sorta di rivoluzione copernicana della PA, che raggiunge il suo apice con l’accesso civico.

Si è passato dal previgente al 1990 “segreto d’ufficio” opposto a qualsiasi richiesta di informazione dei cittadini, al diritto di accesso per la tutela di una propria posizione soggettiva della legge 241/1990 alla definitiva disposizione rispetto all’accesso generalizzato a tutti gli atti senza alcuna motivazione del Dlgs 33/2013.

In questo contesto di riforma “continua e permanente” della PA rimangono ancora applicabili i seguenti istituti:

Il diritto di accesso del consigliere comunale

Previsto dal D. Lgs. 18/08/2000 n. 267: “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”: Art. 43 - Diritti dei consiglieri.

I consiglieri comunali hanno diritto di ottenere dagli uffici del comune, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all’espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge.

Accesso ai propri dati personali detenuti da chiunque in una banca dati cartacea o informatica

Previsto dal D. Lgs. 30/06/2003 n. 196: “Codice in materia di protezione dei dati personali” (prima della modifica all’art. 7) e ora dall’art. 15 del regolamento europeo 679/2016.

L’interessato ha il diritto di ottenere dal titolare del trattamento la conferma che sia o meno in corso un trattamento di dati personali che lo riguardano e in tal caso, di ottenere l’accesso ai dati personali.

Accesso dell’avvocato ai dati della PA per le indagini difensive

Previsto da Codice di Procedura Penale: art. 391-quater - Richiesta di documentazione alla pubblica amministrazione.

Ai fini delle indagini difensive, il difensore può chiedere i documenti in possesso della pubblica amministrazione e di estrarne copia a sue spese; l’istanza deve essere rivolta all’amministrazione che ha formato il documento o lo detiene stabilmente.

In caso di rifiuto da parte della pubblica amministrazione, il difensore può richiedere al PM che si attivi e che l’accesso venga ordinato dal GIP.

Accesso ambientale

Previsto dal D. Lgs. 19/08/2005 n. 195 - Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale: Art. 3 - Accesso all'informazione ambientale su richiesta.

Si intende "informazione ambientale": qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente lo stato degli elementi dell'ambiente.

Secondo questo decreto la P.A. deve rendere disponibile l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse.

Il decreto spiega e disciplina questo importante diritto dei cittadini.

Accesso sugli appalti

Previsto dal D. Lgs. 18/04/2016 n. 50 – cosiddetto: “nuovo codice dei contratti”: Art. 53 - Accesso agli atti e riservatezza.

Il diritto di accesso agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, ivi comprese le candidature e le offerte, è disciplinato dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241. Il diritto di accesso agli atti del processo di asta elettronica può essere esercitato mediante l'interrogazione delle registrazioni di sistema informatico che contengono la documentazione in formato elettronico dei detti atti ovvero tramite l'invio ovvero la messa a disposizione di copia autentica degli atti.

2.3.3.2 - Accesso e riservatezza dei dati personali

Sullo sfondo di queste novità normative, c'è sempre stato il problema della riservatezza dei dati personali: **“come è possibile rendere pubblici i documenti contenenti dati personali, che sono per definizione riservati?”**

Questo interrogativo, al di là del tema trattato in questo documento, è ancora più evidente per quanto attiene all'accesso civico, dove non serve neppure alcuna motivazione.

In realtà il problema è meno complicato di quello che potrebbe apparire; il legislatore ha infatti previsto, sia nell'accesso civico che in quello ordinario, **la notifica ai controinteressati**, che si basa sull'art. 3 del D.P.R. 12-4-2006 n. 184 - Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi e ha posto dei limiti alla pubblicazione di dati personali, quali, ad esempio, la corresponsione di contributi per ragioni di salute.

Ogni cittadino che ritiene violati i suoi diritti di riservatezza su suoi dati che altri cittadini o altre amministrazioni hanno interesse a visionare, potrà in ogni momento opporsi con un'adequata e motivata nota all'amministrazione.

2.3.3.3 - Il “freedom of information act” (FOIA)

Con il D. Lgs. numero 97/2016 è stata modificata sia la **“legge anticorruzione”** che il **“decreto trasparenza”**, questa norma è stata definita, forse un po' impropriamente **“FOIA”**, acronimo

della locuzione inglese “*freedom of information act*”, molto più semplicemente: “la norma per la libertà di informazione”.

Dove l’uso del termine “libertà” sembra spropositato rispetto al semplice accesso agli atti, che peraltro, come abbiamo già visto, era possibile fin dal 1990.

La riforma, in ogni caso, depurata da ogni aspetto demagogico di scopiazzatura del mondo anglosassone, che non sempre sembra un modello di democrazia, apporta ai diritti dei cittadini delle nuove opportunità.

2.3.3.4 - L’accesso civico generalizzato

Con la nuova definizione, l’accesso civico si configura come diritto ulteriore sia al diritto di accesso che all’amministrazione trasparente, nel senso che è molto più ampio per diventare generalizzato nei confronti di ogni “**documento, informazione o dato**” detenuto dalla pubblica amministrazione. In questo caso dunque:

- *Basta un’istanza senza motivazione*
- *Non serve indicare alcun interesse personale per tutelare una situazione giuridicamente rilevante*

Le esclusioni all’accesso civico generalizzato

Da subito i responsabili degli uffici pubblici si sono detti preoccupati in quanto un diritto così ampio, al di là delle complicazioni pratiche per la loro attività, poteva mettere in pericolo altri diritti o “posizioni delicate”: per l’intero ordinamento democratico, per la riservatezza delle persone e per la tutela della concorrenza commerciale ed industriale.

La norma ha previsto delle cautele, che vedremo nel seguito, ma ha anche ulteriormente previsto, all’art. 5 bis comma 6:

“Ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico di cui al presente articolo, l’Autorità nazionale anticorruzione, [...], adotta linee guida recanti indicazioni operative.”

L’ANAC ha emanato le linee guida già richiamate all’inizio di questo capitolo.

L’esercizio dell’accesso civico – l’istanza

L’obbligo, previsto dalla normativa vigente in capo al comune e alle altre 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. Il diritto di accesso civico generalizzato prevede inoltre il diritto di accedere direttamente ad ulteriori documenti o informazioni semplicemente “detenute” dal comune.

È necessario che il cittadino faccia un’istanza di accesso civico, con cui identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti. Per l’istanza la norma non richiede motivazione e può essere trasmessa alternativamente con le modalità di cui all’art. 38 del DPR 28/12/2000 n. 445 (cartacea con firma di fronte al dipendente addetto o con allegata copia del documento di

identità) o con quelle degli artt. 64 e 65 del D.Lgs. 07/03/2005 n. 82 (Istanze e dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica)

L'avvio del procedimento e la chiusura "semplice"

L'ufficio protocollo a cui perviene l'istanza, salvo che non venga subito presentata al dipendente addetto, dovrà trasmetterla tempestivamente al responsabile del procedimento, che andrà individuato tra:

- *l'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;*
- *Ufficio relazioni con il pubblico;*
- *ufficio indicato nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale;*
- *al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ove l'istanza abbia a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria"*

Costui dovrà fare, alternativamente, una delle tre cose:

- *Rigettare la stessa per manifesta improcedibilità ex art. 2 della legge 07/08/1990, n. 241*
- *Accogliere immediatamente l'istanza.*
- *Dare avvio al procedimento per il reperimento delle informazioni/atti e informare gli eventuali controinteressati*

Al comma 5 dell'art. 5 del del D.lgs. 14/03/2013, n. 33 come modificato ed integrato si dice che:

"Fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria, l'amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione"

I diritti che il comune deve tutelare avvisando i controinteressati sono:

- *la protezione dei dati personali;*
- *la libertà e la segretezza della corrispondenza;*
- *gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.*

L'accesso civico è denegato inoltre con provvedimento motivato quando è necessario tutelare:

- *la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;*
- *la sicurezza nazionale;*
- *la difesa e le questioni militari;*
- *le relazioni internazionali;*
- *la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;*
- *la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;*
- *il regolare svolgimento di attività ispettive.*

La chiusura del procedimento dopo l'avviso ai controinteressati

Il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati.

Il provvedimento finale deve essere motivato e deve avere l'indicazione dei soggetti e delle modalità di effettuare ricorso.

Potrebbe essere necessario né accogliere pienamente né denegare completamente l'istanza; in analogia con il diritto di accesso, si potrà con un apposito provvedimento da notificare/inviare a chi ha fatto l'istanza:

- *Differire ad altro momento il rilascio di quanto richiesto;*
- *Limitare il rilascio solo ad alcuni degli atti e provvedimenti richiesti*

2.3.3.5 - La nuova regolamentazione interna per la disciplina del diritto di accesso civico, del diritto di accesso generalizzato e del diritto di accesso documentale ai documenti

Ci si propone di approvare un nuovo regolamento sul diritto di accesso con tutta la modulistica sia per gli istanti sia per gli uffici in merito ai vari tipi di accesso sulla scorta delle nuove "Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 comma 2 del D.lgs. 33/2013" adottate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016. Esse prevedono, in particolare:

" [...] 3.1. Adozione di una disciplina sulle diverse tipologie di accesso

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

In particolare, tale disciplina potrebbe prevedere:

- una sezione dedicata alla disciplina dell'accesso documentale;
- una seconda sezione dedicata alla disciplina dell'accesso civico ("semplice") connesso agli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. n. 33;
- una terza sezione dedicata alla disciplina dell'accesso generalizzato. Tale sezione dovrebbe disciplinare gli aspetti procedurali interni per la gestione delle richieste di accesso generalizzato. Si tratterebbe, quindi, di:
 - a) provvedere a individuare gli uffici competenti a decidere sulle richieste di accesso generalizzato;
 - b) provvedere a disciplinare la procedura per la valutazione caso per caso delle richieste di accesso.

3.2. Adeguamenti organizzativi

Al fine di rafforzare il coordinamento dei comportamenti sulle richieste di accesso si invitano le amministrazioni e gli altri soggetti tenuti ad adottare anche adeguate soluzioni organizzative, quali, ad esempio, la concentrazione della competenza a decidere sulle richieste di accesso in un unico ufficio (dotato di risorse professionali adeguate, che si specializzano nel tempo, accumulando know how ed esperienza), che, ai fini istruttori, dialoga con gli uffici che detengono i dati richiesti. [...]

2.3.3.6 - La segnalazione dell'omessa pubblicazione

Ogni inadempimento degli obblighi di pubblicazione sul sito dell'Amministrazione trasparente ha un suo responsabile, che potrà subire per detta mancanza quanto prevede l'art. 43 del D.lgs. 14/03/2013, n. 33 come modificato ed integrato.

*In particolare qualora detti inadempimenti siano particolarmente gravi (la norma non spiega quali siano i parametri di gravità), il responsabile della trasparenza **“segnala i casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi in materia di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, all'ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare. Il responsabile segnala altresì gli inadempimenti al vertice politico dell'amministrazione, all'OIV ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.”***

2.3.3.7 - La trasparenza e le gare d'appalto

Come abbiamo già accennato il decreto “FOIA” e il decreto legislativo 18 aprile 2016 numero 50 di “Nuovo codice dei contratti” hanno notevolmente incrementato i livelli di trasparenza delle procedure d'appalto.

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

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

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

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

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

È 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:

- *la struttura proponente;*
- *l'oggetto del bando;*
- *l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte;*
- *l'aggiudicatario;*
- *l'importo di aggiudicazione;*
- *i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura;*
- *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.

Nel nostro sito internet le presenti informazioni sono pubblicate nell'apposita sezione dell'Amministrazione Trasparente.

2.3.3.8 - Il titolare del potere sostitutivo

In questo ente, è stato nominato titolare del potere sostitutivo il segretario comunale pro tempore o chi ne esercita le funzioni.

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

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

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

“attraverso il monitoraggio emergono eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi”. Vigila sul rispetto dei termini procedurali il “titolare del potere sostitutivo”.

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

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

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

2.3.4 – La gestione del rischio di corruzione

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

Attraverso questo tipo di analisi si favorisce la predisposizione di un PTPC (sezione del PIAO) contestualizzato e, quindi, potenzialmente più efficace.

Il contesto esterno è stato già analizzato nelle sezioni precedenti con riferimento ai dati generali, demografici, economici e sociali.

Qui si procede all'illustrazione del contesto esterno visto dalla visuale della sicurezza sociale, sicurezza pubblica, criminalità organizzata e delle altre dimensioni più legate al concetto di corruzione di cui alla legge 190/2012.

2.3.4.1 - La sicurezza sociale: il contesto di riferimento

Seppure fino ad oggi l'intera struttura sia stata sempre allertata nei confronti dei fenomeni corruttivi e ci sia stato un costante controllo sociale, non si ha notizia di fenomeni di alcun tipo.

Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata

Per l'analisi del fenomeno, quindi, sulla scorta di quanto consigliato anche dall'ANAC faremo riferimento, riportando qui di seguito, quanto prevede la *“Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata”* trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Presidenza della Camera dei deputati il 15 gennaio 2018”, disponibile alla pagina web:

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

In essa sono presenti approfondimenti regionali e provinciali sulla situazione della criminalità in Italia che sono stati di seguito riportati per la provincia di interesse.

Altrettanto rilevanti ai fini dell'analisi sono le relazioni semestrali della Direzione Investigativa Antimafia disponibili alla pagina web:

<https://direzioneeinvestigativaantimafia.interno.gov.it/relazioni-semestrali/>

Relazione per il 2016

Per la provincia di Ferrara (pagg. 200 e ss., vol. 1).

La situazione economica locale - caratterizzata da un minore dinamismo rispetto ad altre province dell'Emilia Romagna - non appare al momento esercitare spiccate attrattive di investimento per le storiche organizzazioni di stampo mafioso.

Un settore che appare suscettibile di attenzione afferisce alle cooperative operanti nel settore della logistica e nei trasporti, atteso che sono emerse tipologie di sfruttamento della manodopera, mediante disinvolute forme di intermediazione.

Sul territorio, sono presenti alcuni elementi collegati alla 'Ndrangheta - in particolare alle cosche "Farao-Marincola" di Cirò Marina (KR), nonché "Pesce" e "Bellocco" di Rosarno - dediti al traffico internazionale di stupefacenti. In riferimento alla penetrazione di compagini camorristiche in contesti imprenditoriali, assumono particolare importanza gli esiti di pregresse inchieste nei confronti di soggetti riconducibili all'ala "Schiavone" dei "casalesi", per operazioni di riciclaggio e fittizia intestazione di beni.

Il dinamismo di soggetti riconducibili alla criminalità organizzata campana viene, peraltro, confermato dall'operazione che, il 18 ottobre 2016, si è conclusa con l'esecuzione di molteplici provvedimenti restrittivi nei confronti di un sodalizio collegato al clan "Licciardi" di Napoli, coinvolto in furti di medicinali "salvavita" - prevalentemente antitumorali - in pregiudizio di farmacie ospedaliere del nord Italia.

Si registra la presenza di elementi affiliati ai clan "Ascione" di Ercolano (NA) e "Carfora" di San Felice a Cancelli (CE).

Nel 2016, l'andamento della delittuosità ha fatto registrare un consistente decremento dei delitti denunciati all'Autorità Giudiziaria rispetto all'anno precedente (-7,4%). Gli aumenti più significativi hanno riguardato le violenze sessuali, le ricettazioni, gli stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione e la pornografia minorile. I furti denotano un consistente calo rispetto all'anno precedente (-7,2%) - ad eccezione di quelli con strappo e con destrezza - così come le rapine (-8,3%). Nello stesso periodo, le segnalazioni riferite a cittadini stranieri sono state 1.958, incidendo per il 37,7% sul totale delle persone denunciate e/o arrestate nell'intera provincia. I reati che vedono il maggior coinvolgimento di stranieri sono le rapine, le ricettazioni e gli omicidi volontari. L'azione di contrasto esercitata dalle Forze di Polizia denota un incremento del numero delle persone deferite all'Autorità Giudiziaria (+2,7%).

Lo spaccio di sostanze stupefacenti, anche di tipo sintetico, è gestito da un'eterogenea rete di spacciatori extracomunitari, perlopiù marocchini e nigeriani. Il fenomeno è maggiormente avvertito lungo il litorale dei lidi di Comacchio e nel capoluogo - in specie nelle c.d. zone dei "Baluardi" e "GAD" - non infrequentemente teatro di risse e accoltellamenti tra cittadini extracomunitari. Tali situazioni inevitabilmente suscitano preoccupazione e allarme tra la popolazione locale, che in più occasioni, attraverso gli organi d'informazione, ha invocato una maggiore azione cogente da parte delle Autorità. Egualmente percepito in termini negativi anche lo stanziamento e l'esuberanza comportamentale di taluni gruppi di cittadini stranieri che, soliti ritrovarsi negli esercizi pubblici della zona per assumere bevande alcoliche, talora innescano momenti di tensione.

Nel 2016, le operazioni antidroga censite sono state 119, con il sequestro di sostanze stupefacenti per un totale di 16,83 kg., 31 dosi e 112 piante di cannabis. Le sostanze maggiormente sequestrate sono

risultate l'hashish, la marijuana e la cocaina. Le persone denunciate all'Autorità Giudiziaria sono state 119, con una prevalenza di italiani (62,18%) rispetto agli stranieri.

La prostituzione su strada è esercitata prevalentemente da donne dell'Est europeo - in particolare romene, anche minorenni - sudamericane e nigeriane. Cittadini romeni, talora anche avvalendosi di elementi italiani, confermano il loro elevato livello di "specializzazione" nella clonazione di strumenti di pagamento elettronico.

Le criminalità diffusa è caratterizzata principalmente delle rapine e delle truffe, generalmente ascrivibili a cittadini extracomunitari, soprattutto dell'est europeo.

Il ferrarese - così come la confinante area del "Basso Polesine" (RO) - è interessato dal fenomeno della pesca abusiva nel fiume Po, ove risultano attive squadre di pescatori che operano principalmente di notte, avvalendosi anche di strumenti invasivi (reti a strascico con maglie molto strette), per la pesca di prodotti ittici - come il "pesce siluro" - particolarmente apprezzati nei mercati dell'est Europa.

Il fenomeno - che non riguarda esclusivamente aspetti penali, ma anche ambientali e di salute pubblica - è noto ed è monitorato costantemente dalle Forze di Polizia congiuntamente ad altri organi di vigilanza competenti.

L'aggiornamento per il 2017 della suddetta relazione (trasmessa alla Presidenza il 20 dicembre 2018) disponibile alla pagina web https://www.camera.it/leg18/494?idLegislatura=18&categoria=038&tipologiaDoc=elenco_categorie non contiene invece approfondimenti regionali e provinciali sulla situazione della criminalità in Italia come nel triennio precedente.

Allo stesso ultimo link evidenziato si trovano anche l'aggiornamento della relazione relativamente all'anno 2018 trasmessa alla Presidenza il 5 febbraio 2020, relativamente all'anno 2019 trasmessa alla Presidenza il 27 novembre 2020, relativamente all'anno 2020 trasmessa alla Presidenza il 13 dicembre 2021 e relativamente all'anno 2021 trasmessa alla Presidenza il 20 settembre 2022.

Al link seguente invece le relazioni sono talvolta aggiornate ed integrate da altre relazioni settoriali come quelle della DIA comunque disponibili al link precedentemente riportato: <https://www.parlamento.it/static/bgt/listadocumenti/18/1/2297/0/index.html?static=true>

Relazione per il 2017

Non sono presenti gli stessi approfondimenti provinciali come nel triennio precedente purtuttavia dalla lettura della relazione possono essere ricavati interessanti dati a livello regionale per cui in Emilia Romagna si sono registrati 21 episodi di atti intimidatori, segnando un -20 rispetto al 2016 e 566 delitti commessi contro i 720 del 2016 (vol. I), ci sono state 1871 operazioni antidroga di cui l'8,28% a Ferrara con il 14,60% delle sostanze sequestrate a livello regionale. Sono state segnalate a livello regionale 2397 persone (il 6,76% a Ferrara) di cui 1784 arrestate (vol. 3).

La relazione sulle attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, periodo Gennaio - Giugno 2017, Volume III, ha evidenziato che l'attività investigativa ha fornito importanti elementi conoscitivi sul modus operandi delle cosche nella regione, stigmatizzando, allo stesso tempo, quelle condotte - più o meno consapevoli - che hanno indubbiamente favorito la 'ndrangheta, il cui epicentro sembra collocarsi nella provincia di Reggio Emilia.

La presenza sul territorio bolognese di personaggi legati a clan campani è nota da tempo. Spesso, si tratta di soggetti dediti alla commissione di reati economico-finanziari, come accertato con l'operazione "Ludus magnus bis" della Guardia di Finanza. I CASALESI sono presenti soprattutto nella provincia di Modena, con diramazioni nelle province di Ferrara, Ravenna, Reggio Emilia,

Rimini e Parma. In provincia di Ferrara (Tresigallo), nel mese di febbraio, è stato arrestato, su ordine della Procura di Napoli, un pluripregiudicato napoletano, condannato per traffico di stupefacenti tra Italia, Spagna e Olanda, collegato al cartello noto come ALLEANZA DI SECONDIGLIANO. Lo stesso pregiudicato, il successivo mese di marzo, è stato raggiunto da un'ordinanza di custodia cautelare in carcere emessa dall'Autorità Giudiziaria di Ferrara nell'ambito dell'operazione "PIAZZA 900", condotta dall'Arma dei Carabinieri. Con lui sono stati tratti in arresto i due figli, un altro pregiudicato napoletano ed una cittadina ucraina, tutti indiziati di importare droga dalla Campania e di spaccio di sostanze stupefacenti, in vari comuni del ferrarese. La Relazione della DIA per il secondo semestre 2017, vol. III, conferma la rappresentazione precedente richiamando l'operazione "Aemilia" del gennaio 2015. A Ferrara sono stati segnalati i PESCE-BELLOCCO di Rosarno (RC).

Relazione per il 2018

Come per il 2017 non sono presenti gli stessi approfondimenti provinciali come nel triennio 2014/2016.

Il vol. II della Relazione che contiene le relazioni sulle attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia per il primo e secondo semestre 2018, con riferimento alla criminalità organizzata, evidenzia come in Emilia Romagna l'elevata propensione imprenditoriale del tessuto economico regionale è uno dei fattori che catalizza gli interessi della criminalità organizzata, sia autoctona che straniera, anche ai fini del riciclaggio e del reinvestimento in attività economiche dei profitti illeciti.

Il tessuto economico-imprenditoriale della regione si rivela, altresì, sensibile alla realizzazione di reati fiscali anche da parte di soggetti non collegati ad organizzazioni mafiose, i quali agiscono con il necessario supporto di figure professionali di settore.

Nel tessuto economico regionale il carattere mafioso si è maggiormente avvertito in situazioni in cui, avvalendosi della capacità intimidatoria acquisita nel tempo e già collaudata nei territori d'origine, i sodalizi hanno esercitato, anche grazie a contiguità politiche ed elettorali, una sistematica attività corruttiva, connessa al condizionamento dei bandi pubblici, al rilascio di concessioni, al controllo di servizi di pubblica utilità, compromettendo l'economia locale. Ciò ha conferito una dimensione prettamente affaristica al modus operandi mafioso, finalizzata, da un lato, al reimpiego dei flussi di denaro provenienti dall'attività criminale tipica e, dall'altro, alla produzione di "ricchezza" tramite condotte illecite, tali da assecondare un processo di espansione. In tal senso si ha conferma dei frequenti contatti, in Emilia Romagna, tra soggetti appartenenti anche a gruppi criminali diversi, che attestano una sempre più ricorrente propensione dei clan (soprattutto calabresi e campani) a trovare un punto di incontro nelle iniziative di riciclaggio e reimpiego dei capitali illeciti in nuove e diversificate attività imprenditoriali. Le valutazioni relative alle infiltrazioni della criminalità organizzata sul territorio e nel contesto economico/produttivo del capoluogo e del resto dell'Emilia Romagna derivano, ancora una volta, essenzialmente dalle operazioni di polizia giudiziaria portate a compimento nel semestre, dagli esiti di importanti inchieste giudiziarie, nonché dal monitoraggio delle attività imprenditoriali operato dai Gruppi interforze istituiti presso tutte le Prefetture della Regione. Proprio il citato monitoraggio informativo ha consentito di delineare un quadro dei tentativi di infiltrazione mafiosa nel tessuto imprenditoriale, nel settore degli appalti pubblici e nel rilascio delle autorizzazioni, licenze e concessioni pubbliche.

Questi tentativi di infiltrazione si sono realizzati attraverso partecipazioni societarie frammentate (con l'interposizione di "teste di legno" ovvero di società fittizie non di rado confluenti in consorzi, sovente costituiti ad hoc, le cui cariche sociali sono spesso affidate a conviventi o stretti congiunti, quasi sempre incensurati), subappalti, subconcessioni, subcontratti, cessioni di forza lavoro; impiego di soggetti legati ai gruppi criminali in maniera meno visibile (affini o persino professionisti che

concorrono “esternamente” all’attività del gruppo criminale) o, in alcuni casi, riconducibili ai sodalizi (per legami di parentela o di affinità in linea retta o collaterale).

Tra le mafie nazionali, la ‘ndrangheta ha adottato un approccio marcatamente imprenditoriale, prediligendo, tra le proprie direttive operative, l’infiltrazione sia del tessuto economico produttivo sia delle amministrazioni locali, aggredendo il territorio, non attraverso il predominio militare, ma orientandosi alla corruzione e alla ricerca delle connivenze, funzionali ad una rapida acquisizione di risorse e posizioni di privilegio. Tale modello operativo si è agevolmente prestato a consolidare un “sistema integrato” di imprese, appalti ed affari, che ha creato un efficace humus con il quale avviare le attività di riciclaggio e di reinvestimento di capitali.

Anche la presenza della camorra risulta connessa all’infiltrazione nell’economia legale e al riciclaggio di capitali. In particolare, i monitoraggi delle attività imprenditoriali, propedeutici all’emissione delle interdittive antimafia o dell’iscrizione nelle c.d. white list, hanno evidenziato infiltrazioni della camorra nel settore degli appalti pubblici, attraverso l’adozione di metodologie orientate a dissimulare gli interessi mafiosi. La mediazione di imprenditori compiacenti per avviare investimenti fuori regione e aggiudicarsi le gare di appalto di opere pubbliche è risultata, infatti, un modus operandi ricorrente principalmente per il cartello dei CASALESI, come emerso in occasione di un’operazione nel modenese che ha svelato anche un connubio tra sodalizi campani e calabresi. Nella provincia di Ferrara, oltre al cartello dei CASALESI, un’indagine dei Carabinieri ha svelato l’operatività di elementi collegati al cartello napoletano dell’ALLEANZA di SECONDIGLIANO, dediti al traffico e allo spaccio di sostanze stupefacenti.

Non sono mancati, allo stesso tempo, segnali di condotte finalizzate al reimpiego di capitali illeciti e, più in generale, di un interesse dei sodalizi pugliesi verso le imprese emiliane.

Per quanto attiene ai gruppi criminali di matrice straniera, le investigazioni degli ultimi anni hanno fatto rilevare dei modelli di cooperazione tra sodalizi stranieri di diversa nazionalità, talvolta partecipati da pregiudicati italiani.

Più nel dettaglio, la criminalità maghrebina opera principalmente nel traffico e nello spaccio di sostanze stupefacenti, anche in collaborazione con italiani.

La criminalità di origine albanese, contraddistinta da una notevole capacità organizzativa, oltre che nel narcotraffico risulta attiva anche nello sfruttamento della prostituzione, in particolare sul versante adriatico della Regione.

Anche i gruppi rumeni e, più in generale, dell’est Europa, oltre allo sfruttamento di giovani connazionali, si dedicano a reati di tipo predatorio, in particolare ai furti in appartamento.

La criminalità nigeriana si conferma attiva nel traffico di stupefacenti e nello sfruttamento della prostituzione in danno di donne provenienti prevalentemente dalla Nigeria, nonché nella consumazione di reati a carattere predatorio e legati all’abusivismo commerciale, specie nelle zone del litorale adriatico.

Si segnala, infine, la presenza della criminalità di matrice cinese, attiva soprattutto nelle provincie di Reggio Emilia, Ferrara e Rimini, nel favoreggiamento dell’immigrazione clandestina e nello sfruttamento della prostituzione e della manodopera irregolare.

Dal vol. III si rileva che in regione ci sono state 1729 operazioni antidroga, in diminuzione, di cui l’8,39% in Provincia di Ferrara, che hanno portato al sequestro di kg 1187 di sostanze stupefacenti, anch’essi in diminuzione (-92%). Il 7,51% delle sostanze stupefacenti sequestrate a livello regionale attiene alla Provincia di Ferrara.

Relazione per il 2019

A livello regionale in Emilia Romagna si sono registrati 53 episodi di atti intimidatori, segnando un +30 rispetto al 2018.

La relazione ripropone gli approfondimenti provinciali come nel triennio 2014/2016.

A livello regionale è sostanzialmente confermata la concentrazione e diffusione della criminalità registrata nel 2018.

La Regione si contraddistingue per un'ottima posizione strategica, potendo disporre di vie di comunicazione che la rendono lo snodo principale di collegamento tra il nord e il resto del Paese. Con 13 distretti industriali distribuiti in tutte le province l'Emilia Romagna, per il quinto anno consecutivo in crescita economica, è risultata fortemente attrattiva per la criminalità organizzata per il reinvestimento di capitali illeciti e l'inserimento nell'economia legale.

Talune evidenze investigative hanno disvelato il ricorso a un'aggressione silente del territorio, predisposta a ricercare e stabilire modalità corruttive e conniventi con apparati amministrativi. Tale modello operativo è riuscito a consolidare un "sistema integrato" tra imprese, appalti e affari, che ha costituito il perverso humus sul quale avviare le attività di riciclaggio e di reinvestimento delle risorse illecitamente acquisite. Il tutto semplificato dalla disponibilità di imprenditori compiacenti - in specie nel settore edile e dei trasporti - le cui imprese hanno atteso al ruolo di schermo per attività illegali, divenendo anche funzionali a rilevanti frodi fiscali, spesso realizzate attraverso fatturazioni per operazioni inesistenti, rese possibili dall'indeclinabile knowhow di professionisti infedeli.

La criminalità organizzata di matrice 'ndranghetista - attiva principalmente nel traffico di sostanze stupefacenti, nel riciclaggio, nel condizionamento di appalti pubblici, nelle estorsioni e nell'usura - è quella che caratterizza maggiormente la geografia criminale dell'Emilia Romagna.

L'Emilia Romagna è contrassegnata in misura considerevole da molteplici e importanti traffici di sostanze stupefacenti che assumono, sempre più, il carattere della transnazionalità. Posto che i traffici risultano essere prevalentemente gestiti da organizzazioni straniere, i relativi ricavi vengono reinvestiti nel circuito della ristorazione e degli esercizi pubblici, in specie nel capoluogo regionale. Al riguardo, risultano numerose le acquisizioni di attività commerciali da parte di elementi stranieri, appartenenti a etnie o Paesi i cui cittadini si distinguono in Italia proprio per essere adusi al traffico di narcotici.

Per quanto attiene ai reati contro il patrimonio, si conferma l'operatività di batterie di soggetti provenienti dalle regioni del meridione d'Italia, dediti alla consumazione di rapine a manoarmata in danno di esercizi commerciali, istituti di credito e postali, nonché di furgoni portavalori, con l'appoggio logistico di elementi corregionali residenti in loco.

Nei centri maggiormente estesi si avverte la crescita del disagio connesso alle manifestazioni di illegalità e/o degrado socio-ambientale, legate all'esercizio della prostituzione e dello spaccio di droga, nonché all'abuso di alcool, ma anche a quelle condotte anti-giuridiche e antisociali - quali danneggiamenti, imbrattamenti e bivacchi - che, ingenerando un profondo e diffuso stigma, induce la popolazione a ritenersi "sovraesposta" a scenari di "insicurezza", anche quando non corrispondono alla reale situazione.

Il dinamismo del settore turistico-alberghiero della riviera romagnola - che si estende lungo i territori delle province di Ferrara, Forlì-Cesena e, soprattutto, Ravenna e Rimini - amplifica, soprattutto nel corso della stagione estiva, le criticità connesse all'ambulantato abusivo, esercitato prevalentemente da cittadini extracomunitari, prevalentemente provenienti dal nord Africa e dal Bangladesh.

Per la provincia di Ferrara (pagg. 210, vol. I).

Nel quadro regionale, la Provincia di Ferrara risulta meno interessata dalle dinamiche di criminalità organizzata rispetto alle altre province. Nondimeno - e seppure in assenza di segnali di chiaro radicamento - sul territorio è segnalata la presenza di taluni elementi collegati alla 'Ndrangheta e, in specie, alle cosche "Farao-Marincola" di Cirò Marina (KR), e "Pesce-Bellocco" di Rosarno (RC), dediti al traffico internazionale di stupefacenti.

Il 5 dicembre 2019, la Guardia di Finanza ha eseguito un sequestro di beni riconducibili a un soggetto residente a Jolanda di Savoia (FE), appartenente alla 'ndrina "Cerra-Torcasio-Gualtieri", operante in Lamezia Terme (CZ). Il provvedimento oblativo costituisce l'epilogo di accertamenti che avevano riscontrato i legami con la criminalità organizzata calabrese del soggetto, i cui fratelli erano stati assassinati nel 2003 in un agguato mafioso, inducendolo a cercare riparo nel ferrarese.

In riferimento alle compagini di criminalità organizzata campana - come evidenziato da pregresse attività investigative connesse alla ricostruzione post-sisma e che hanno rilevato tentativi di infiltrazione nel settore edile - si rileva la presenza di "casalesi", soprattutto affiliati al clan "Schiavone".

Non appare trascurabile neppure il dinamismo di elementi riferibili alla Criminalità organizzata pugliese, particolarmente attivi nei traffici di sostanze stupefacenti e nel reimpiego di capitali di provenienza illecita nella fiorente economia locale.

Nel periodo di riferimento non sono stati registrati eclatanti segnali di infiltrazione nel tessuto socio-economico o di ingerenza nei processi decisionali pubblici da parte delle organizzazioni criminali. Al riguardo si rappresenta che nel 2019 non sono state emesse interdittive antimafia dalla locale Prefettura.

I fenomeni che destano maggiori preoccupazioni afferiscono allo spaccio di sostanze stupefacenti e ai reati contro il patrimonio.

L'introduzione e la cessione di sostanze stupefacenti, anche di tipo sintetico, rimane gestita da una molteplice rete di spacciatori extracomunitari, perlopiù nord africani e nigeriani.

Quest'ultimi, in particolare, riescono a movimentare ingenti quantitativi - prevalentemente provenienti dalla Campania - attraverso l'impiego dei c.d. "ovulatori", ossia corrieri che arrivano a occultare lo stupefacente in corpore.

Particolare tensione viene avvertita nei quartieri "Giardino", "Arianuova" e "Doro" - la c.d. zona G.A.D. - ove, peraltro, si sono verificati diversi scontri tra diverse etnie e Confraternite nigeriane antagoniste, suscettibili di ingenerare diffuso allarme sociale tra la popolazione residente.

Soggetti di origine orientale, precipuamente cinesi, si sono distinti per lo sfruttamento della prostituzione all'interno dei centri massaggi e per lo sfruttamento della manodopera di connazionali a basso costo.

La prostituzione su strada è esercitata prevalentemente da donne dell'est europeo - in particolare romene, anche minorenni - sudamericane e nigeriane.

Le criminalità diffusa si sostanzia precipuamente nelle rapine e nelle truffe, generalmente ascrivibili a cittadini dell'Europa dell'est.

Nel 2019, l'andamento della delittuosità ha fatto registrare un decremento dei delitti denunciati all'Autorità Giudiziaria rispetto all'anno precedente (-1,9%). Gli aumenti più significativi hanno riguardato le violenze sessuali (da 25 a 36 casi), le truffe informatiche (+33,8%), gli incendi (da 10 a 15 casi), i danneggiamenti (+1,8%) e gli stupefacenti (+12,7%) I furti denotano un consistente calo rispetto all'anno precedente (-10,0%) - ad eccezione di quelli con destrezza (+21,5%) e di autovetture (+9,3%), così come le rapine (-23,9%).

Nello stesso periodo, le segnalazioni riferite a cittadini stranieri sono state 1.768, incidendo per il 39,5% sul totale delle persone denunciate e/o arrestate nell'intera provincia. I reati che vedono il maggior coinvolgimento di stranieri sono i tentati omicidi, le rapine, i furti, le ricettazioni, gli stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione e della pornografia minorile.

L'azione di contrasto esercitata dalle Forze di Polizia denota un decremento del numero delle persone deferite all'Autorità Giudiziaria (+13,2%).

Dal vol. III si rileva che in regione ci sono state 1818 operazioni antidroga (di cui solo il 10,45% in Provincia di Ferrara) con un aumento del 4,84% che hanno portato al sequestro di kg 2042,15 di sostanze stupefacenti, 112,67 di cocaina, 29,63 di eroina, 456,08 di hashish, 1.440,39 di marijuana, 4960 piante di cannabis. Il 2,36% delle sostanze stupefacenti sequestrate a livello regionale attiene alla Provincia di Ferrara.

In Emilia Romagna, sono state denunciate all'Autorità Giudiziaria per reati sugli stupefacenti complessivamente 2.444 persone (Ferrara 8,63%), delle quali 1.795 in stato di arresto, con un incremento del 7,62% rispetto all'anno precedente, corrispondenti al 7,00% del totale nazionale.

Relazione per il 2020

La pandemia ha avuto un impatto molto forte sulle dinamiche sociali ed economiche nazionali ed internazionali, determinando in Italia (ma non solo in Italia) una sensibile recessione. Il momento di crisi ha rappresentato e costituisce ancora un'opportunità per le organizzazioni criminali di incrementare i propri business illeciti ed estendere la base del consenso sociale.

I rischi che i sodalizi mafiosi sfruttino il periodo di difficoltà per insinuarsi in varie compagini societarie sono stati analizzati, fin dall'aprile 2020, nell'ambito dell'Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso, costituito l'8 aprile 2020 con decreto del Capo della Polizia, Direttore Generale della Pubblica Sicurezza e presieduto dal Vice Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, Direttore Centrale della Polizia Criminale.

L'enorme disponibilità di liquidità da parte delle mafie rende possibili operazioni di riciclaggio e di penetrazione nel tessuto economico nelle forme più variegate, con l'effetto di espropriare dai propri beni le persone e le aziende in difficoltà e, al tempo stesso, di inquinare ed alterare la libera concorrenza nel mercato.

La relazione DIA I° semestre 2020 sottolinea che l'approccio marcatamente imprenditoriale dell'infiltrazione mafiosa nella regione contempla, tra le proprie direttrici operative, l'inquinamento del tessuto economico-produttivo e di quello politico-amministrativo. Al controllo "militare" del territorio si predilige una sapiente tessitura relazionale, dove un ruolo di assoluta valenza viene attribuito a quell'area "grigia" in cui reperire, al momento opportuno, il professionista o il soggetto istituzionale che può tornare utile alla causa mafiosa.

La facilità di azione, l'agevole reperimento di "anelli deboli" attratti dai guadagni e l'ingente ricchezza illecitamente prodotta sono fattori che hanno contribuito a "distendere" le tensioni che da sempre accompagnano le lotte di potere e a sbiadire il volto violento della criminalità organizzata che in passato, anche in Emilia, si è manifestata con fatti di sangue. L'emergenza economica e finanziaria determinata dalla pandemia non ha risparmiato nemmeno un territorio florido come quello emiliano-romagnolo, ove il rischio di infiltrazione criminale è concreto.

Piccole e medie imprese a prezzi di saldo potrebbero diventare un potenziale "affare" per la criminalità organizzata, sempre pronta ad approfittare della crisi economico-finanziaria, speculando sulle inevitabili difficoltà che hanno colpito moltissimi imprenditori. Dalla ristorazione, al comparto alberghiero e alle piccole ditte commerciali, si presenta il concreto rischio che, per far fronte a spese di gestione ordinarie, pur in assenza di ricavi, molte attività vengano svendute alle associazioni malavitose.

Nello scenario in esame si è più volte descritta l'inclinazione, prettamente imprenditoriale, della 'ndrangheta in Emilia Romagna, sempre pronta a consolidare quel "sistema integrato" tra imprese, appalti e affari, che costituisce l'humus sul quale avviare attività di riciclaggio e di reinvestimento delle risorse illecitamente acquisite.

In ambito regionale, conclamata è anche la presenza di qualificate proiezioni delle cosche reggine, vibonesi, crotonesi e di altre famiglie calabresi che, in generale, compongono una mappatura criminale complessa. Si tratta di un contesto territoriale in cui anche cosa nostra ha sviluppato, a partire dalla fine degli anni '80, attività criminali legate al riciclaggio di denaro e al traffico di stupefacenti. Nel tempo, è stata registrata l'operatività di soggetti riferibili a cosche del palermitano, catanese e gelese. Per quanto concerne la camorra, il panorama offerto dalle indagini degli ultimi anni e dalle attività preventive svolte dalle Prefetture con il supporto della DIA e delle Forze di polizia conferma ancora una volta la presenza di imprese ritenute "inquinata" dal sistema camorristico, impegnate nel settore degli appalti pubblici e riconducibili, in particolare, al clan dei CASALESI. Bologna, Reggio Emilia, Modena, Ferrara, Ravenna e Rimini sono le province ove maggiormente è stata rilevata l'influenza del cartello camorristico casertano che ha messo in campo, negli anni, proprie articolazioni operative chiamate a infiltrare il mercato immobiliare e il tessuto imprenditoriale, rivelandosi una minaccia per il comparto emiliano delle pubbliche commesse. Non sono mancati, nel tempo, riscontri rivelatori della presenza di soggetti riferibili anche ad altri sodalizi camorristici. Per quanto attiene alle mafie pugliesi è stata recentemente riscontrata l'operatività di affiliati, tra gli altri, al clan cerignolano PIARULLI-FERRARO.

Infine, accanto ad alcune organizzazioni di matrice straniera in grado di gestire il traffico di stupefacenti su scala transnazionale, come quelle nigeriane, si registra la presenza di altre organizzazioni interetniche, talvolta partecipate da pregiudicati italiani, meno strutturate, ma particolarmente operative, che hanno assunto, in aree pur limitate del territorio regionale, il controllo dello "spaccio" di sostanze stupefacenti e dello sfruttamento della prostituzione, nonché della contraffazione di capi di abbigliamento e altro in particolare, nella costa romagnola.

La relazione DIA II° semestre 2020 conferma che la pandemia ha rappresentato un'opportunità per le organizzazioni criminali di incrementare i propri business illeciti, un'opportunità per la diversificazione dei propri affari in nuovi ambiti dell'economia quale quello delle sanificazioni, nonché per approfittare degli eventuali finanziamenti pubblici stanziati per fronteggiare le situazioni emergenziali. Le profonde ripercussioni della pandemia da COVID-19 sui mercati finanziari e soprattutto la grave crisi di liquidità che ha investito specialmente le piccole e medie imprese operanti nei settori più colpiti dal lockdown (turismo, ristorazione e commercio) possono costituire inoltre una favorevole condizione per il reinvestimento degli ingenti flussi di denaro provenienti dalle attività illecite.

In territori come quello emiliano-romagnolo dove è soprattutto l'elevata dinamicità del tessuto economico a catalizzare gli interessi criminali convergono di frequente interessi mafiosi e interessi illegali di una criminalità economica comune. L'infiltrazione della criminalità organizzata avrebbe assunto, in via generale, un approccio silente di basso profilo e una dimensione prettamente affaristica. Il processo di espansione fuori regione attiene, infatti, principalmente all'esportazione dei metodi tipici dell'impresa mafiosa "in particolare dei legami fiduciari che ne sostengono le aspirazioni di reinvestimento speculativo e di legittimazione sociale" attraverso strategie finalizzate ad ampliare l'area di connivenza e soggezione nei diversi contesti (economico, politico e sociale) in aree lontane sia geograficamente, sia culturalmente dai territori di elezione delle mafie. Infatti, come confermato dai riscontri investigativi, giudiziari e di prevenzione degli ultimi anni il potere mafioso e la forza intimidatrice espressa dal vincolo associativo hanno assunto in Emilia Romagna connotati manageriali e prevalentemente indirizzati alla tessitura di reti relazionali negli ambienti politico-amministrativi ed economico-finanziari anche attraverso attività corruttive finalizzate al controllo dei finanziamenti pubblici, al condizionamento di appalti e concessioni mirando, in definitiva, all'annullamento della concorrenza.

Nello scenario in esame s'inquadra il profondo radicamento della criminalità organizzata calabrese le cui politiche imprenditoriali avrebbero consolidato, in buona parte dell'Emilia Romagna quel "sistema integrato" tra imprese, appalti e affari che costituisce l'humus sul quale far crescere le attività di riciclaggio e di reinvestimento delle risorse illecitamente acquisite.

Confermata anche la presenza di sodalizi del palermitano, del catanese e del gelese e, per quanto riguarda la camorra, di casalesi e di importanti cartelli napoletani.

Nella Regione resta pressante il fenomeno del traffico di sostanze stupefacenti. Nel narcotraffico risulterebbero peraltro coinvolte soprattutto organizzazioni di matrice straniera come quelle nigeriane che figurano al centro di traffici su scala transnazionale o gruppi interetnici meno strutturati talvolta partecipati da pregiudicati italiani e particolarmente attivi oltre che nello spaccio a livello locale anche nello sfruttamento della prostituzione, nonché nello smercio di beni contraffatti (specie dei capi di abbigliamento) sulla costa romagnola.

Anche la criminalità albanese che è contraddistinta da una notevole capacità organizzativa al pari di quella nordafricana predilige il narcotraffico e lo sfruttamento della prostituzione. In generale la criminalità proveniente dall'est Europa in particolare quella rumena prediligerebbe i reati predatori e lo sfruttamento della prostituzione specie in pregiudizio di giovani connazionali. La criminalità cinese che è presente soprattutto nelle province di Reggio Emilia, Ferrara, Rimini e Ravenna sfrutta il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, la prostituzione e la manodopera clandestina.

Relazione per il 2021

Le statistiche più recenti evidenziano un incremento dei delitti del 9% nel 2021, in controtendenza rispetto al 2020 durante il quale si era registrata una riduzione del 18,5% rispetto all'anno precedente, anche a causa delle restrizioni alla mobilità attuate per far fronte alla crisi pandemica.

Le analisi investigative più recenti concordano nel ritenere che con la diffusione della pandemia, le mafie, grazie proprio a questa "forza" adattiva, hanno accelerato i tentativi di penetrazione nel tessuto sociale economico. L'attività info-investigativa ha evidenziato, infatti, come l'infiltrazione sia preordinata a sfruttare le fragilità generate dalla crisi economica.

Le manifestazioni di questa strategia puntano a creare una sorta di "welfare parallelo" nell'intento di costruire un nuovo consenso sociale e ad insinuarsi nel mondo produttivo sfruttando, attraverso i meccanismi dell'usura, le situazioni di difficoltà in cui versano imprenditori e commercianti a causa della mancanza di liquidità.

La tendenza all'inquinamento del tessuto economico-imprenditoriale ed al condizionamento dei processi decisionali delle pubbliche amministrazioni locali caratterizza tutte le maggiori organizzazioni malavitose e coinvolge la gran parte dei settori, spaziando da quelli più strettamente connessi ai progetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁴, come l'ambientale e l'energetico, a quello delle costruzioni, all'agroalimentare, a quelli della ristorazione e della ricezione turistica, della sanità, della logistica, dei trasporti, dei giochi e delle scommesse ed in generale di tutti i comparti di rilevanza strategica. Nello svolgimento di tali attività, come in quella di predazione dei fondi nazionali e comunitari, si è ancora una volta rivelato prezioso l'apporto specialistico fornito dai consulenti esperti.

L'analisi della situazione generale della criminalità organizzata in Emilia Romagna nel corso del primo semestre 2021 conferma, come osserva la relazione DIA I° semestre 2021, il trend già osservato negli scorsi semestri di come l'approccio delle cosche rivolto al controllo del territorio non sia più ancorato prevalentemente al predominio militare ma ad una sempre maggiore infiltrazione silente dell'economia e delle amministrazioni locali attraverso rapporti con professionisti, imprenditori, amministratori pubblici, esponenti della politica e della finanza collusi o corruttibili – la c.d. area grigia – in grado di assicurare e proporre un numero crescente di servizi e collaborazioni.

I sodalizi criminali pertanto tenderebbero a confondersi nel tessuto sociale cercando di utilizzare le liquidità illecitamente accumulate in investimenti nelle attività imprenditoriali ed economiche legali e nel tradizionale target d'elezione costituito dagli appalti pubblici adottando condotte di basso profilo per non destare sospetti. Da non trascurare è la presenza nel territorio di consorterie criminali di origine straniera operative e pienamente attive in molteplici attività malavitosi di tipo "classico" che spaziano dal narcotraffico allo spaccio di sostanze stupefacenti fino allo sfruttamento della prostituzione.

La relazione DIA II° semestre 2021 conferma che la condotta delle cosche parrebbe indirizzata sempre più verso l'infiltrazione dell'economia abbandonando quasi del tutto l'atteggiamento basato sul tradizionale controllo del territorio e sulle manifestazioni di violenza. Sarebbero inoltre presenti sul territorio consorterie criminali di origine straniera dedite alle attività di vario tipo che spaziano dal narcotraffico fino allo sfruttamento della prostituzione. Anche nel semestre permarrebbe il radicamento della 'ndrangheta con qualificate proiezioni di cosche reggine, vibonesi, crotonesi e di altre famiglie calabresi. La penetrazione nel tessuto economico e imprenditoriale tenderebbe a connettere la 'ndrangheta alla c.d. zona grigia in cui orbitano professionisti e imprenditori. Questi ultimi a loro volta rappresenterebbero un contatto privilegiato con quegli ambienti funzionali ad ottenere anche sostegno finanziario e a realizzare nuove e strumentali iniziative economiche.

Occorre tuttavia segnalare che l'area emiliana non sarebbe priva di articolazioni di criminalità organizzata di matrice anche camorristica.

D'altro canto non bisogna sottovalutare gli effetti prodotti dall'emergenza causata dal Covid-19 che da crisi sanitaria è diventata anche economica e sociale esponendo maggiormente a difficoltà gestionali le piccole e medie imprese e in generale quelle attive nei comparti turistici e sanitari. La c.d. "Covid Economy" infatti potrebbe dare slancio alla propensione delle consorterie all'accaparramento dei fondi pubblici comunitari stanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che a breve giungeranno a sostegno delle categorie più colpite dalle restrizioni necessariamente adottate a causa dall'emergenza sanitaria. Il trend in crescita registrato nel settore delle emissioni di interdittive antimafia da parte delle Prefetture ribadisce l'importanza di tale attività finalizzata al contenimento dell'economia illegale nel circuito finanziario regionale.

Confermata anche la presenza di organizzazioni di matrice straniera come quelle nigeriane, albanese e in generale la criminalità proveniente dall'est Europa.

Evoluzione dei fenomeni di illegalità in Emilia-Romagna collegati alla criminalità di tipo mafioso

Estratto da uno studio del Gabinetto del Presidente della Giunta regionale- Settore sicurezza Settore sicurezza urbana e legalità:

<https://legalita.regione.emilia-romagna.it/studi-e-ricerche/statistiche/evoluzione-dei-fenomeni-di-illegalita-in-emilia-romagna.pdf>

il quadro evidenzia che in Emilia-Romagna si riscontra una presenza criminale e mafiosa di lunga data, la cui pericolosità, per diverso tempo, è rimasta confinata nell'ambito dei mercati illeciti e, fra questi, soprattutto nel traffico degli stupefacenti, ma che in tempi recenti sembrerebbe esprimere caratteristiche ben più complesse e articolate.

Fra le novità più significative di questo scenario, innanzitutto occorre ricordare la progressione delle attività mafiose nell'economia legale - specie nel settore edile e commerciale - e, parallelamente, lo strutturarsi di un'area grigia formata da attori eterogenei, anche locali, con cui i gruppi criminali hanno stretto relazioni al fine di sfruttare opportunità e risorse del territorio (appalti, concessioni, acquisizioni di immobili o di aziende, ecc.). A rendere tale quadro più complesso ricorre, inoltre, la

presenza di gruppi criminali stranieri, i quali generalmente sono impegnati nella gestione di alcuni grandi traffici illeciti, sia in modo autonomo che in collaborazione con la criminalità autoctona (fra tutti, si ricorda il traffico degli stupefacenti e lo sfruttamento della prostituzione). Non vanno trascurati, da ultimo, il comparire della violenza e i tentativi di controllo mafioso del territorio, i cui segni più evidenti sono rappresentati dalle minacce ricevute da alcuni operatori economici, esponenti politici, amministratori locali o professionisti dell'informazione, oltre che dalla preoccupante consistenza numerica raggiunta dalle estorsioni, dai danneggiamenti e dagli attentati dinamitardi e incendiari (reati, questi, solitamente correlati fra di loro).

Secondo le recenti indagini giudiziarie, il nostro territorio oggi sembrerebbe essere quindi di fronte a un fenomeno criminale e mafioso in via di sostanziale mutamento: non più isolato dentro i confini dei traffici illeciti come è avvenuto in passato, ma ormai presente anche nella sfera della società legale e capace di mostrare - quando necessario - i tratti della violenza tipici dei territori in cui ha avuto origine.

Dal QUADRO CRIMINOLOGICO emerge che:

- *“Nella provincia di Ferrara sono cresciuti in misura superiore alla media le estorsioni, le truffe e i reati riguardanti gli stupefacenti; in controtendenza all’andamento medio della regione, in questa provincia sono cresciuti anche i furti e le rapine organizzate e i danneggiamenti”;*
- *“la provincia di Ferrara registra valori medi più elevati della media regionale riguardo ai danneggiamenti e agli attentati dinamitardi e incendiari e allo sfruttamento della prostituzione”.*

2.3.4.2 - L'approvazione dei PTPC nell'ultimo quinquennio

Il Piano Anticorruzione 2018/2020 del Comune di Lagosanto è stato approvato con atto di Giunta Comunale n. 14 del 26/01/2018 ed è pubblicato sul sito istituzionale. (<https://www.comune.lagosanto.fe.it/c038011/zf/index.php/trasparenza/index/index/categoria/8/page/2>)

Per il triennio 2019/2021 è stato confermato il piano precedente con atto di Giunta Comunale n. 13 del 28/01/2019 ed è pubblicato sul sito istituzionale. (<https://www.comune.lagosanto.fe.it/c038011/zf/index.php/trasparenza/index/index/categoria/8/page/2>)

Per il 2020/2022 è stato confermato il piano precedente 2018/2020 con atto di Giunta Comunale n. 6 del 23/01/2020 ed è pubblicato sul sito istituzionale. (<https://www.comune.lagosanto.fe.it/c038011/zf/index.php/trasparenza/index/index/categoria/8/page/1>)

Il Piano Anticorruzione 2021/2023 è stato approvato con atto di Giunta Comunale n. 15 del 05/02/2021 ed è pubblicato sul sito istituzionale. (<https://www.comune.lagosanto.fe.it/c038011/zf/index.php/trasparenza/index/index/categoria/8/page/1>)

Il Piano Anticorruzione 2022/2024 è stato approvato con atto di Giunta Comunale n. 35 del 28/04/2022 ed è pubblicato sul sito istituzionale.

2.3.4.4 - Individuazione delle aree a rischio

L'art. 1 comma 16 della Legge 190/2012 ha individuato alcune aree di rischio ritenendole comuni a tutte le amministrazioni. Tali aree si riferiscono ai procedimenti di:

- a) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del citato decreto legislativo n. 150 del 2009;
- b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al d.lgs. n. 163 del 2006;
- c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- d) autorizzazione o concessione.

L'allegato 2 del P.N.A. come aggiornato con determinazione dell'A.N.A.C. n. 12/2015 prevede peraltro l'articolazione delle citate aree in sotto aree, e più precisamente:

A) Area: acquisizione e progressione del personale

1. Reclutamento
2. Progressioni di carriera
3. Conferimento di incarichi di collaborazione

B) Area: Contratti pubblici

1. Definizione dell'oggetto dell'affidamento
2. Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento
3. Requisiti di qualificazione
4. Requisiti di aggiudicazione
5. Valutazione delle offerte
6. Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte
7. Procedure negoziate
8. Affidamenti diretti
9. Revoca del bando
10. Redazione del cronoprogramma
11. Varianti in corso di esecuzione del contratto
12. Subappalto
13. Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto

Con l'aggiornamento del PNA nel 2015 l'ANAC ha ritenuto necessario utilizzare la più ampia definizione di "area di rischio contratti pubblici", in luogo di quella di "affidamento di lavori, servizi e forniture" indicata nel PNA 2013, allegato 2, perché ciò consente un'analisi approfondita non solo della fase di affidamento ma anche di quelle successive di esecuzione del contratto.

L'ANAC suggerisce inoltre di procedere alla scomposizione del sistema di affidamento prescelto nelle seguenti fasi: programmazione, progettazione della gara, selezione del contraente, verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto, esecuzione e rendicontazione.

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

1. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an
2. Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato
3. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an e a contenuto vincolato
4. Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale
5. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an
6. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto

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

1. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an
2. Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato
3. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an e a contenuto vincolato
4. Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale
5. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an
6. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto

Alle sopra indicate aree di rischio obbligatorie, con determinazione n. 12 del 28.10.2015 l'ANAC ha individuato ulteriori aree, che, insieme a quelle sopra riportate, sono denominate "aree generali" in quanto relative ad attività svolte in gran parte delle amministrazioni ed enti, a prescindere dalla tipologia e dal comparto, che, anche sulla base della ricognizione effettuata sui PTPC, sono riconducibili ad aree con alto livello di probabilità di eventi rischiosi.

Ci si riferisce, in particolare, alle aree relative allo svolgimento di attività di:

- gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- incarichi e nomine;
- affari legali e contenzioso.

Oltre alle "aree generali", l'ANAC con l'aggiornamento 2015 pone attenzione ancora maggiore su aree di rischio specifiche in relazione alle caratteristiche tipologiche delle amministrazioni e degli enti esemplificando per gli Enti locali lo smaltimento dei rifiuti e la pianificazione urbanistica. Per queste ultime sarà posta attenzione inquadrandole comunque nelle aree di rischio generali ove possibile.

Per cui per completare le aree generali di rischio:

E) Area: gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio:

1. Accertamenti
2. Riscossioni
3. Impegni di spesa
4. Liquidazioni

- 5. Pagamenti
- 6. Alienazioni
- 7. Concessioni e locazioni

F) Area: Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni

- 1. Controlli
- 2. Sanzioni

G) Area: Incarichi e nomine

- 1. Incarichi
- 2. Nomine

H) Area: Affari legali e contenzioso

- 1. Risarcimenti
- 2. Transazioni

L'aggiornamento richiamato chiarisce ulteriormente che, oltre alle "aree generali", ogni amministrazione o ente ha ambiti di attività peculiari che possono far emergere aree di rischio specifiche e che già il PNA 2013 prevedeva che *«sin dalla fase di prima attuazione è raccomandato che ciascuna amministrazione includa nel PTPC ulteriori aree di rischio che rispecchiano le specificità funzionali e di contesto»*. Tali aree sono definite "aree di rischio specifiche".

Le "aree di rischio specifiche" non sono meno rilevanti o meno esposte al rischio di quelle "generali", ma si differenziano da queste ultime unicamente per la loro presenza in relazione alle caratteristiche tipologiche delle amministrazioni e degli enti. Concorrono all'individuazione delle "aree di rischio specifiche", insieme alla mappatura dei processi, le analisi di eventuali casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato nell'amministrazione o in amministrazioni dello stesso settore di appartenenza; incontri (o altre forme di interazione) con i responsabili degli uffici; incontri (o altre forme di interazione) con i portatori di interesse esterni, con particolare riferimento alle associazioni impegnate sul territorio nella promozione della legalità, alle associazioni di categoria e imprenditoriali; aree di rischio già identificate da amministrazioni simili per tipologia e complessità organizzativa.

Esemplificando l'aggiornamento 2015 al PNA 2013 indica per gli Enti locali lo smaltimento dei rifiuti e la pianificazione urbanistica.

La pianificazione urbanistica è poi ampiamente trattata nel PNA 2016 nell'ambito degli approfondimenti in uno con la gestione del territorio.

Per cui possiamo aggiungere a quelle generali le seguenti aree di rischio specifiche in accoglimento dei suggerimenti ANAC:

I) Area: Smaltimento rifiuti

L) Area: Pianificazione urbanistica e governo del territorio

Ritenendo di includere nel PTPC poche ulteriori aree di rischio onde evitare appesantimenti che risulterebbero non solo inutili, bensì pregiudizievoli ai fini dell'attività preventiva ci si limita ad aggiungere le ulteriori aree specifiche:

M) Area: Attività generali istituzionali

N) Area: Organi istituzionali

Oggetto del presente piano e l'analisi delle citate aree nel contesto dell'ente. Le stesse costituiscono il contenuto minimale del piano.

L'ANAC con il PNA 2019 ha confermato quanto esplicitato in precedenza e riassunto con la tabella 3 dell'allegato 1 le principali aree di rischio generali e specifiche.

2.3.4.5 - Mappatura dei processi

Individuate come sopra le aree e relative sub-aree di attività a rischio corruzione, si tratta di individuare all'interno di queste aree alcuni processi specifici.

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 (pagina 18).

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”*.

Per *“processo”* si intende ciò che avviene durante un'operazione di trasformazione: un processo e infatti un insieme di componenti che opportunamente bilanciate consentono di ottenere un determinato risultato.

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

Ai fini della definizione della nozione di *“processo”*, come già ricordato, il P.N.A. recitava: *“Il concetto di processo è più ampio di quello di procedimento amministrativo e ricomprende anche le procedure di natura privatistica. La mappatura consiste nell'individuazione del processo, delle sue fasi e delle responsabilità per ciascuna fase. Essa consente l'elaborazione del catalogo dei processi.”*

Sul piano del metodo si pone ineludibile il problema del rapporto fra processo come sopra definito e i procedimenti amministrativi codificati dalla legge 241/1990.

La differenza sostanziale sta nel fatto che i procedimenti amministrativi sono formalizzati, mentre il processo che qui viene in rilievo riguarda il modo concreto in cui l'amministrazione ordinariamente agisce, e che tiene anche conto in particolare delle prassi interne e dei rapporti formali e non, con i soggetti esterni all'amministrazione che nel processo intervengono.

Conseguentemente la categoria concettuale qui presa a riferimento e quella del processo come sopra definito, articolato eventualmente per sottoprocessi o fasi ovvero, come sembra suggerire il P.N.A., anche per *“aggregati di processo”*.

Pertanto, se è vero che il P.N.A. *“.....fornisce specifiche indicazioni vincolanti per l'elaborazione del P.T.P.C.”*, il criterio con cui sono stati individuati i processi non ha potuto che essere sperimentale, basato sull'esperienza concreta, tenendo conto delle esemplificazioni fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione.

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

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

La mappatura dei processi costituisce una parte fondamentale dell'analisi di contesto interno. Una buona programmazione delle misure di prevenzione della corruzione all'interno del PIAO richiede che si lavori per una mappatura dei processi integrata al fine di far confluire obiettivi di performance, misure di prevenzione della corruzione e programmazione delle risorse umane e finanziarie necessarie per la loro realizzazione.

Quanto all'integrazione fra la mappatura per la programmazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la performance, seppure obiettivo da perseguire, essa va, tuttavia, secondo l'ANAC nel PNA 2022, sviluppata in una logica di gradualità e non a discapito della prevenzione della corruzione. Quindi: è opportuno partire da quella già svolta al fine di integrare obiettivi e indicatori di performance con le misure di prevenzione della corruzione.

Quanto all'ambito oggettivo, le amministrazioni dovranno infatti tenere conto ai fini delle misure della prevenzione della corruzione e della trasparenza - e con gradualità progressiva in considerazione delle dimensioni delle amministrazioni e della sostenibilità - di tutti gli ambiti di attività in quanto funzionali alla creazione di valore pubblico in senso ampio e non limitati a singole politiche pubbliche o ad obiettivi di performance. Tuttavia, proprio la nozione di valore pubblico intesa in senso ampio implica che la prevenzione della corruzione non vada, in assoluto, limitata solo ai processi interessati dagli obiettivi del PNRR né esclusivamente a quelli legati alla programmazione della performance. Limitare le politiche di prevenzione solo in funzione dell'attuazione del PNRR, inoltre, benché fondamentale, avrebbe un obiettivo limitato temporalmente (ad oggi il 2026).

Con il presente Piano è stato fatto uno sforzo per una mappatura più compiuta dei processi sulla base dell'analisi di input (origine del processo) interno o esterno, di un working process interno e esterno (sviluppo del processo) e dell'output finale.

All'interno del file allegato n. 2 è presente la mappatura dei processi che si ritiene comprendere le fasi descritte dall'ANAC dell'identificazione, descrizione e rappresentazione del processo.

Considerando che l'ANAC (PNA2019) ritiene che, in base alla dimensione organizzativa dell'amministrazione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, l'oggetto di analisi può essere definito con livelli di analiticità e, dunque, di qualità progressivamente crescenti (oggetto di analisi può essere, infatti, l'intero processo o le singole attività di cui si compone il processo), si giudica sufficiente la rappresentazione dei processi e dei rischi definita. L'ANAC, ritiene, infatti che il livello minimo di analisi per l'identificazione dei rischi debba essere rappresentato dal **processo**. In questo caso, i processi rappresentativi dell'intera attività dell'amministrazione possono non essere ulteriormente scomposti in attività e, pertanto, dato che per ogni processo rilevato nella mappatura sono identificati gli eventi rischiosi che possono manifestarsi, se l'unità di analisi prescelta è il processo, gli eventi rischiosi non sono necessariamente collegati a singole attività del processo. Il livello minimo di analisi è ammissibile, secondo l'ANAC, per amministrazioni di **dimensione organizzativa ridotta** o con poche risorse e competenze adeguate allo scopo, ovvero in particolari situazioni di criticità. Queste caratteristiche si riscontrano perfettamente nell'ente ma è evidente lo sforzo fatto per realizzare l'analisi a un livello qualitativo più avanzato.

Questa nuova metodologia, tuttavia, può e deve rappresentare un punto di partenza nell'ottica di un miglioramento della mappatura che potrebbe portare in futuro anche all'utilizzo della stessa per una definizione delle procedure.

2.3.4.6 - Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio

La valutazione del rischio è svolta per ciascuna attività, processo o fase di processo mappati. Il processo di gestione del rischio definito nel presente piano recepisce le indicazioni metodologiche e le disposizioni del Piano Nazionale Anticorruzione, desunti dai principi e dalle linee guida UNI ISO 31000:2010.

La valutazione prevede l'identificazione, l'analisi e la ponderazione del rischio.

2.3.4.7 - L'identificazione del rischio: catalogo dei processi e registro dei rischi

L'identificazione del rischio consiste nella ricerca, individuazione e descrizione dei rischi e si traduce nel fare emergere i possibili rischi di corruzione per ciascun processo individuato.

È opportuno ribadire che i processi individuati dovranno fare riferimento a tutta l'attività svolta dall'organizzazione e non solo a quei processi che sono ritenuti (per ragioni varie, non suffragate da una analisi strutturata) a rischio. Ciò tuttavia con gradualità come precisato dallo stesso PNA.

L'attività di identificazione è stata effettuata mediante:

indicazioni tratte dal P.N.A., con particolare riferimento alla lista esemplificativa dei rischi di cui all'Allegato 3 e dal suo aggiornamento punto 6.4 Parte Generale Determinazione ANAC n.12/2015;

consultazione e confronto con i Responsabili di servizio competenti;

ricerca di eventuali precedenti giudiziari (penali o di responsabilità amministrativa) e disciplinari che hanno interessato l'amministrazione negli ultimi 5 anni.

L'identificazione dei rischi è stata svolta da un "gruppo di lavoro" composto dai responsabili di ciascuna ripartizione organizzativa coordinati dal Responsabile della prevenzione della corruzione.

Qui di seguito riportiamo l'indice dei processi analizzati, a ciascuno dei quali è stato assegnato un numero progressivo e identificati i possibili rischi di corruzione nell'accezione più ampia del termine.

I processi o fasi di essi o aggregati sono a loro volta classificati in base alle aree generali di rischio come sopra individuate ove possibile.

Quanto sotto riportato è il risultato della mappatura dei processi e della successiva identificazione del rischio che può essere considerato documento riassuntivo del catalogo dei processi e del registro dei rischi.

Prog.	Area	Processo (ovvero fasi o aggregato di processi)
1	A: acquisizione e progressione del personale	Selezione personale con bando di concorso pubblico
2	A: acquisizione e progressione del personale	Selezioni da centro per l'impiego
3	A: acquisizione e progressione del personale	ATTRIBUZIONE PROGRESSIONI ECONOMICHE PERSONALE
4	A: acquisizione e progressione del personale	Conferimento di incarichi di collaborazione
5	B: Contratti pubblici	Programmazione: Redazione ed aggiornamento del programma annuale e triennale delle opere pubbliche

6	B: Contratti pubblici	Programmazione: Redazione ed aggiornamento del programma biennale di forniture e servizi
7	B: Contratti pubblici	Progettazione: progettazione gara - AFFIDAMENTO MEDIANTE PROCEDURA APERTA, RISTRETTA, NEGOZIATA DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE
8	B: Contratti pubblici	Progettazione: progettazione gara - AFFIDAMENTI DIRETTI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE
9	B: Contratti pubblici	AFFIDAMENTI IN HOUSE
10	B: Contratti pubblici	Selezione del contraente
11	B: Contratti pubblici	Verifica aggiudicazione e stipula contratto
12	B: Contratti pubblici	GESTIONE DEI CONTRATTI PUBBLICI, ESECUZIONE DEL CONTRATTO
13	B: Contratti pubblici	GESTIONE DEI CONTRATTI PUBBLICI, RENDICONTAZIONE DEL CONTRATTO
14	C: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	RILASCIO PERMESSI A COSTRUIRE
15	C: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	RILASCIO PERMESSI A COSTRUIRE AREE SOGGETTE A VINCOLO PAESAGGISTICO PROCEDIMENTO ORDINARIO (TERMINE CONCLUSIONE PROCEDIMENTO ENTRO 120 GIORNI)
16	C: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	RILASCIO PERMESSI A COSTRUIRE AREE SOGGETTE A VINCOLO PAESAGGISTICO PROCEDIMENTO SEMPLIFICATO (TERMINE CONCLUSIONE PROCEDIMENTO ENTRO 60 GIORNI)
17	C: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	AUTORIZZAZIONE ALL'OCCUPAZIONE DI SUOLO PUBBLICO
18	C: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	PERMESSO DI COSTRUIRE CONVENZIONATO
19	C: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	PUBBLICHE AFFISSIONI
20	C: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	RILASCIO AUTORIZZAZIONI ATTIVITÀ PRODUTTIVE
21	D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	CONCESSIONE ED EROGAZIONE DI SOVVENZIONI, CONTRIBUTI, NONCHÉ ATTRIBUZIONE DI VANTAGGI ECONOMICI DI QUALUNQUE GENERE A PERSONE ED ENTI PUBBLICI E PRIVATI (ESCLUSI QUELLI DISCIPLINATI DAL REGOLAMENTO PER GLI INTERVENTI ECONOMICI DI ASSISTENZA SOCIALE E PER MOTIVI DI STUDIO)
22	D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	SERVIZI PER MINORI E FAMIGLIE: ACCESSO PRESSO CENTRI, STRUTTURE COMUNITARIE, RESIDENZIALI E SEMI-RESIDENZIALI E AD ASSISTENZA DOMICILIARE, COLLOCAMENTO IN LUOGO SICURO DEL MINORE IN SITUAZIONE DI GRAVE RISCHIO O PERICOLO PER LA SUA SALUTE PSICO-FISICA
23	D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con	INTERVENTI PER INTEGRAZIONE SOCIALE DI SOGGETTI DEBOLI O A RISCHIO

	effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	
24	D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	INTERVENTI DI SOSTEGNO SOCIO-EDUCATIVO SCOLASTICO
25	D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	INTERVENTI PER SOSTEGNO SOCIO-EDUCATIVO DOMICILIARE
26	D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	CONTRIBUTI ECONOMICI STRAORDINARI PER MINORI, ADULTI E ANZIANI, PER CURE O PRESTAZIONI SANITARIE, CONTRIBUTI E INTEGRAZIONI A RETTE PER SERVIZI INTEGRATIVI PER LA PRIMA INFANZIA E PER STRUTTURE RESIDENZIALI E SEMI-RESIDENZIALI, CONTRIBUTI ECONOMICI A INTEGRAZIONE DEL REDDITO FAMILIARE
27	D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	ASSEGNO DI MATERNITÀ E ASSEGNO AI NUCLEI FAMILIARI CON TRE FIGLI MINORI
28	D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	SERVIZI ASSISTENZIALI E SOCIO-ASSISTENZIALI PER ANZIANI: PAGAMENTO QUOTA SOCIALE DELLA RETTA PER LA DEGENZA IN RESIDENZE SANITARIE ASSISTENZIALI (RSA) DELLE PERSONE ULTRASESSANTACINQUENNI
29	D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	SERVIZI ASSISTENZIALI E SOCIO-ASSISTENZIALI PER ANZIANI: SOGGIORNO MARINO PER ANZIANI
30	D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	SOSTEGNO MODALITÀ INDIVIDUALI DI TRASPORTO DELLE PERSONE DISABILI (CONTRIBUTI PER PAGAMENTO DI SERVIZI INDIVIDUALI DI TRASPORTO O RISTORO DELLE SPESE SOSTENUTE)
31	D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	FONDO SOCIALE AFFITTI
32	D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	ASSEGNAZIONE CONTRIBUTI AGLI INQUILINI MOROSI INCOLPEVOLI, D.L. 102/2013 CONVERTITO IN LEGGE 124/2013
33	D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	REDDITO DI CITTADINANZA
34	D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	FORNITURA GRATUITA LIBRI DI TESTO - BUONI LIBRO
35	D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	AGEVOLAZIONI SU BUONI MENSA SCOLASTICA
36	D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con	SERVIZIO TRASPORTO SCOLASTICO

	effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	
37	E: gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	GESTIONE ORDINARIA DELLE ENTRATE DI BILANCIO
38	E: gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	GESTIONE ORDINARIA DELLE SPESE DI BILANCIO
39	E: gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	GARE AD EVIDENZA PUBBLICA DI VENDITA DI BENI
40	E: gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	FITTI ATTIVI
41	E: gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	GESTIONE PATRIMONIO: INTERVENTI DI MANUTENZIONE ORDINARIA E STRAORDINARIA SU BENI DEMANIALI, IMMOBILI E MOBILI
42	E: gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	CONCESSIONE IN USO DI IMMOBILI DISPONIBILI
43	E: gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	LOCAZIONI PASSIVE
44	E: gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	CONCESSIONI CIMITERIALI
45	E: gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	GESTIONE DELLE SEPOLTURE, DEI LOCULI E DELLE TOMBE DI FAMIGLIA
46	F: Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni	ACCERTAMENTI E VERIFICHE DEI TRIBUTI LOCALI
47	F: Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni	RISCOSSIONE COATTIVA DEI TRIBUTI LOCALI
48	F: Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni	GESTIONE DELLE SANZIONI PER VIOLAZIONE CDS - Processo delegato al SERVIZIO ASSOCIATO PL
49	F: Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni	VIGILANZA SULLA CIRCOLAZIONE E LA SOSTA - Processo delegato al servizio associato PL
50	F: Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni	ACCERTAMENTI E CONTROLLI SUGLI ABUSI EDILIZI E AMBIENTE - Processo in parte delegato al servizio associato PL
51	F: Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni	Attività di controllo edilizia: Controllo ex post su SCIA edilizia e CILA
52	F: Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni	Attività di controllo anagrafica: controlli su residenza, controlli per irreperibilità.
53	F: Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni	Attività di controllo sul personale dipendente: controllo presenze/assenze, permessi legge 104/1992, permessi sindacali, permessi vari
54	G: Incarichi e nomine	Incarichi di consulenza, studio, ricerca
55	G: Incarichi e nomine	Incarichi di progettazione: per importi fino ad € 40.000
56	G: Incarichi e nomine	Incarichi di progettazione: per importi tra € 40.000 ed € 100.000
57	G: Incarichi e nomine	Incarichi a personale dipendente: incarichi conferiti, incarichi autorizzati
58	G: Incarichi e nomine	Designazione e revoca dei rappresentanti del Comune presso enti, aziende e istituzioni
59	H: Affari legali e contenzioso	SUPPORTO GIURIDICO E PARERI
60	H: Affari legali e contenzioso	Affidamenti incarichi di assistenza legale (difesa in giudizio)
61	I: Smaltimento rifiuti	PIANIFICAZIONE E GESTIONE DELLA RACCOLTA E SMALTIMENTO RIFIUTI: AFFIDAMENTO IN HOUSE DA PARTE DEL CONSIGLIO D'AMBITO
62	L: Pianificazione urbanistica e gestione del territorio	PUG e strumenti urbanistici
63	L: Pianificazione urbanistica e gestione del territorio	Piani attuativi e loro varianti di iniziativa privata
64	L: Pianificazione urbanistica e gestione del territorio	ESPROPRIAZIONI PER PUBBLICA UTILITÀ ED ACQUISIZIONI IMMOBILIARI

65	L: Pianificazione urbanistica e gestione del territorio	PIANIFICAZIONE: PREVISIONE DEGLI SCENARI DI RISCHIO E INDIVIDUAZIONE DELLE MISURE DI PREVENZIONE E INTERVENTO
66	L: Pianificazione urbanistica e gestione del territorio	GESTIONE DELLE EMERGENZE SUL TERRITORIO COMUNALE
67	L: Pianificazione urbanistica e gestione del territorio	SPECIFICI INTERVENTI PER LA SICUREZZA URBANA - Processo delegato PL
68	L: Pianificazione urbanistica e gestione del territorio	GESTIONE DELLA VIDEOSORVEGLIANZA DEL TERRITORIO - Processo delegato al SERVIZIO ASSOCIATO PL
69	L: Pianificazione urbanistica e gestione del territorio	PROGRAMMAZIONE GENERALE DEGLI INTERVENTI PER LA SICUREZZA URBANA - Processo delegato al SERVIZIO ASSOCIATO PL
70	M: Attività generali istituzionali	ACQUISTO CITTADINANZA ITALIANA
71	M: Attività generali istituzionali	ATTO DI NASCITA
72	M: Attività generali istituzionali	ATTO DI MATRIMONIO
73	M: Attività generali istituzionali	ATTO DI MORTE
74	M: Attività generali istituzionali	GESTIONE DELLA LEVA – FORMAZIONE E TRASMISSIONE LISTA DI LEVA
75	M: Attività generali istituzionali	TENUTA E AGGIORNAMENTO DELLE LISTE ELETTORALI
76	M: Attività generali istituzionali	ATTIVITÀ PREOPEDEUTICA ALL'ELEZIONE
77	M: Attività generali istituzionali	ACCESSO AGLI ATTI E TRASPARENZA
78	N: Organi istituzionali	ATTIVITÀ SUCCESSIVA ALLE ELEZIONI
79	N: Organi istituzionali	SVOLGIMENTO SEDUTE DELIBERATIVE
80	N: Organi istituzionali	EMISSIONE ORDINANZE SINDACALI EX TUEL E T.U. AMBIENTE

Per ciascun processo viene segnalato il progressivo che rimanda al file allegato n. 1 per l'identificazione dei possibili rischi di corruzione nell'accezione più ampia del termine, dei servizi (o anche gli uffici o anche i centri decisionali) interessati allo svolgimento dello stesso. Per il Registro degli eventi rischiosi, pertanto, può essere fatto riferimento alla corrispondente colonna inserita nella mappatura dei processi (allegato n. 2).

2.3.4.8 - L'analisi del rischio

Col PNA 2019, secondo l'ANAC, l'analisi del rischio ha un duplice obiettivo.

Il primo è quello di pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, attraverso l'analisi dei cosiddetti fattori abilitanti della corruzione.

Il secondo è quello di stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio. La prima analisi è volta a comprendere i "fattori abilitanti" la corruzione, i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione.

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

- assenza di misure di trattamento del rischio (controlli): si deve verificare se siano già stati predisposti, e con quale efficacia, strumenti di controllo degli eventi rischiosi;
- mancanza di trasparenza;
- eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;

- scarsa responsabilizzazione interna;
- inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

Per la stima del livello di esposizione al rischio, l'ANAC, nel nuovo PNA 2019, suggerisce di:

- a) scegliere l'**approccio valutativo**,
- b) individuare i **criteri di valutazione**,
- c) rilevare i dati e le informazioni,
- d) **formulare un giudizio sintetico**, adeguatamente **motivato**.

Nel PNA 2019 l'ANAC inverte la tendenza rispetto alle indicazioni fornite nei precedenti piani. Considerando la natura dell'oggetto di valutazione (rischio di corruzione), per il quale non si dispone, ad oggi, di serie storiche particolarmente robuste per analisi di natura quantitativa, che richiederebbero competenze che in molte amministrazioni non sono presenti, e ai fini di una maggiore sostenibilità organizzativa, l'ANAC **suggerisce di adottare un approccio di tipo qualitativo**, dando ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantendo la massima trasparenza, o, al massimo, misto accompagnando la misurazione originata da scelte di tipo qualitativo, anche con dati di tipo quantitativo i cui indicatori siano chiaramente e autonomamente individuati dalle singole amministrazioni.

Ciò tuttavia comporta che **l'allegato 5 del PNA 2013 non va più considerato un riferimento metodologico da seguire**. In base ad esso, infatti, ai fini della valutazione del rischio, si prevedeva che l'analisi del rischio fosse costituita dalla valutazione della probabilità che il rischio si realizzi e delle conseguenze che il rischio produce (*impatto*) per giungere alla determinazione del livello di rischio. Al termine, infatti, è calcolato il livello di rischi moltiplicando "*probabilità*" per "*impatto*". L'Allegato 5 del PNA, suggeriva criteri per stimare probabilità e impatto e, quindi, per valutare il livello di rischio. La probabilità del verificarsi di ciascun rischio, intesa quindi come frequenza, era valutata prendendo in considerazione le caratteristiche del corrispondente processo. L'impatto si misurava in termini di impatto economico, organizzativo, reputazionale e sull'immagine. L'Allegato 5 del PNA 2013 proponeva criteri e valori (punteggi o pesi) da utilizzare per la stima.

In questa fase si procede alla stima del livello di esposizione al rischio per ciascun oggetto di analisi. Misurare il grado di esposizione al rischio consente di individuare i processi e le attività sui quali concentrare le misure di trattamento e il successivo monitoraggio da parte del RPCT. Secondo l'ANAC, l'analisi deve svolgersi secondo un criterio generale di "prudenza" poiché è assolutamente necessario "evitare la sottostima del rischio che non permetterebbe di attivare in alcun modo le opportune misure di prevenzione".

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

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

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

Ai fini della valutazione del rischio, in continuità con quanto già proposto dall'Allegato 5 del PNA 2013, nonché in linea con le indicazioni contenute nella norma ISO 31000 “*Gestione del rischio - Principi e linee guida*” e nelle “*Le linee guida per la valutazione del rischio di corruzione*” elaborate all'interno dell'iniziativa delle Nazioni Unite denominata “*Patto mondiale delle Nazioni Unite*” (*United Nations Global Compact*), che rappresenta una cornice che riunisce dieci principi nelle aree dei diritti umani, lavoro, sostenibilità ambientale e anticorruzione, rivolti alle aziende di tutto il mondo per spingerle ad adottare politiche sostenibili nel rispetto della responsabilità sociale d'impresa e per rendere pubblici i risultati delle azioni intraprese, si procederà ad incrociare due indicatori compositi (ognuno dei quali composto da più variabili) rispettivamente per la dimensione della probabilità e dell'impatto.

La probabilità consente di valutare quanto è probabile che l'evento accada in futuro, mentre l'impatto valuta il suo effetto qualora lo stesso si verifichi e le conseguenze che l'evento produrrebbe, ovvero l'ammontare del danno conseguente al verificarsi di un determinato evento rischioso.

Per ciascuno dei due indicatori (impatto e probabilità), sopra definiti, si è quindi proceduto ad individuare un set di variabili significative caratterizzate da un nesso di causalità tra l'evento rischioso e il relativo accadimento.

Questa amministrazione con riferimento all'indicatore di probabilità ha individuato cinque variabili:

<i>Livello di discrezionalità</i>	La presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato. La variabile focalizza il grado di discrezionalità nelle attività svolte o negli atti prodotti; esprime l'entità del rischio in conseguenza delle responsabilità attribuite e della necessità di dare risposta immediata all'emergenza.
<i>Livello di interesse esterno</i>	La presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio che la variabile quantifica in termini di entità del beneficio economico e non, ottenibile dai soggetti destinatari del processo
<i>Livello di opacità del processo</i>	L'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, riduce il rischio. La variabile misura la mancanza di trasparenza attraverso solleciti scritti da parte del RPCT per la pubblicazione dei dati, richieste di accesso civico “semplice” e/o “generalizzato”, eventuali rilievi da parte del Nucleo di Valutazione in sede di attestazione annuale del rispetto degli obblighi di trasparenza
<i>Manifestazione di eventi sentinella in passato</i>	Se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha delle caratteristiche che rendono attuabili gli eventi corruttivi. La variabile viene misurata in base al processo, ovvero procedimenti avviati dall'autorità giudiziaria o contabile o ricorsi amministrativi nei confronti dell'Ente o procedimenti disciplinari avviati nei confronti dei dipendenti impiegati sul processo in esame

<i>Criticità nell'applicazione delle misure anticorruptive</i>	L'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi. La variabile, al contrario, focalizza e misura eventuali difficoltà nell'applicazione delle misure anticorruptive, ovvero ritardi non giustificati nell'attuazione delle stesse, dai quali discende un aumento del rischio
---	---

ciascuna delle quali, con metodologia di tipo qualitativo ed applicando una scala ordinale, potrà assumere un valore:

<i>trascurabile</i>
<i>basso</i>
<i>medio</i>
<i>alto</i>

Questa amministrazione con riferimento all'indicatore di impatto ha individuato tre variabili:

<i>Impatto sull'immagine e la reputazione dell'Ente</i>	Quanto più è alto l'impatto in termini di peggioramento della reputazione e credibilità istituzionale tanto più deve essere aumentato il livello di rischio sulla base dell'evento dannoso. La variabile è misurata attraverso il numero di articoli di giornale pubblicati sulla stampa locale o nazionale o dal numero di servizi radio-televisivi trasmessi, che hanno riguardato episodi di cattiva amministrazione, scarsa qualità dei servizi o corruzione
<i>Impatto sull'organizzazione dell'ente</i>	Quanto più è alto il danno generato alla qualità e continuità dell'azione amministrativa tanto più deve essere aumentato il livello di rischio sulla base del verificarsi dell'evento dannoso. inteso come l'effetto che il verificarsi di uno o più eventi rischiosi inerenti al processo può comportare nel normale svolgimento delle attività dell'Ente
<i>Impatto economico in termini di danno generato all'ente</i>	Anche il danno economico, le maggiori spese o le minori entrate influenzano il livello di rischio al verificarsi dell'evento dannoso. La variabile è stimata in termini di danno economico (mancato introito, maggiore spesa) a seguito di irregolarità riscontrate da organismi interni di controllo (controlli interni, controllo di gestione, audit) o autorità esterne (Corte dei Conti, Autorità Giudiziaria, Autorità Amministrativa)

ciascuna delle quali, con metodologia di tipo qualitativo ed applicando una scala ordinale, potrà assumere un valore:

<i>trascurabile</i>
<i>basso</i>
<i>medio</i>
<i>alto</i>

Per entrambi gli indicatori si procederà alla misurazione del valore di ciascuna delle variabili stabilite, sia attraverso l'utilizzo di dati oggettivi sia attraverso la misurazione di dati di natura soggettiva, mediante l'utilizzo della scala di valori di tipo ordinale sopra indicata.

Occorrerà successivamente procedere ad una sintesi per ciascun processo dei valori delle variabili rilevati nella fase precedente per ciascun indicatore. Data la scelta qualitativa si procederà attraverso l'impiego di un indice di posizione, *la moda*, ovvero, il valore che si presenta con maggiore frequenza tra le variabili di ciascun indicatore. Nel caso in cui due valori si dovessero presentare con la stessa frequenza si preferirà il più alto e prudente fra i due. Si otterrà così un valore sintetico degli indicatori di probabilità e impatto per ciascun processo a partire dall'aggregazione delle singole variabili.

In tal modo si procederà all'identificazione ed attribuzione del livello di rischio di ciascun processo, attraverso la combinazione logica dei due fattori, articolandolo su quattro livelli sulla base del livello assunto dal valore sintetico degli indicatori di probabilità e impatto, secondo i criteri indicati nella seguente matrice di calcolo del rischio:

Impatto Probabilità	trascurabile	basso	medio	alto
trascurabile	trascurabile	trascurabile	medio-basso	medio-basso
basso	trascurabile	medio-basso	medio-basso	da tenere in debita considerazione
medio	medio-basso	medio-basso	da tenere in debita considerazione	critico
alto	medio-basso	da tenere in debita considerazione	critico	critico

Il collocamento di ciascun processo dell'amministrazione, in una delle fasce di rischio, come indicate all'interno della precedente tabella, consente di definire il rischio intrinseco di ciascun processo, ovvero il rischio che è presente nell'organizzazione in assenza di qualsiasi misura idonea a contrastarlo, individuando quindi allo stesso tempo la corrispondente priorità di trattamento.

Per non appesantire ulteriormente la trattazione le schede per la stima dell'analisi del rischio costituiscono l'allegato 3 al presente Piano.

2.3.4.9 - La ponderazione del rischio

Come stabilito dal PNA 2013, la ponderazione consiste nel considerare il rischio alla luce dell'analisi e nel raffrontarlo con altri rischi al fine di decidere le priorità e l'urgenza di trattamento.

L'analisi dei rischi permette di ottenere una classificazione degli stessi in base al livello di rischio più o meno elevato. A seguito dell'analisi, i singoli rischi ed i relativi processi sono inseriti in una classifica del livello di rischio. Le fasi di processo, i processi o gli aggregati di processo per i quali siano emersi i più elevati livelli di rischio vanno ad identificare le aree di rischio, che

rappresentano le attività più sensibili e da valutare ai fini del trattamento. La classifica del livello di rischio viene poi esaminata e valutata per elaborare la proposta di trattamento dei rischi.

Naturalmente la classifica è ora influenzata dalla scelta qualitativa effettuata, su suggerimento dell'ANAC, relativamente all'analisi e valutazione dei rischi dei processi.

Di seguito viene riportata per estratto rimandando al file allegato 3 contenente tutti i campi di riferimento.

CLASSIFICA DEL LIVELLO DI RISCHIO

Progressivo	Area	Processo (ovvero fasi o aggregato di processi)	Probabilità	Impatto	Valore
10	B: Contratti pubblici	Selezione del contraente	alto	medio	critico
62	L: Pianificazione urbanistica e gestione del territorio	PUG e strumenti urbanistici	alto	alto	critico
63	L: Pianificazione urbanistica e gestione del territorio	Piani attuativi e loro varianti di iniziativa privata	alto	alto	critico
64	L: Pianificazione urbanistica e gestione del territorio	ESPROPRIAZIONI PER PUBBLICA UTILITÀ ED ACQUISIZIONI IMMOBILIARI	alto	medio	critico
66	L: Pianificazione urbanistica e gestione del territorio	GESTIONE DELLE EMERGENZE SUL TERRITORIO COMUNALE	alto	alto	critico
1	A: acquisizione e progressione del personale	Selezione personale con bando di concorso pubblico	medio	medio	da tenere in debita considerazione
7	B: Contratti pubblici	Progettazione: progettazione gara - AFFIDAMENTO MEDIANTE PROCEDURA APERTA, RISTRETTA, NEGOZIATA DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	alto	basso	da tenere in debita considerazione
8	B: Contratti pubblici	Progettazione: progettazione gara - AFFIDAMENTI DIRETTI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE	alto	medio	da tenere in debita considerazione
11	B: Contratti pubblici	Verifica aggiudicazione e stipula contratto	medio	medio	da tenere in debita considerazione
12	B: Contratti pubblici	GESTIONE DEI CONTRATTI PUBBLICI, ESECUZIONE DEL CONTRATTO	medio	medio	da tenere in debita considerazione
13	B: Contratti pubblici	GESTIONE DEI CONTRATTI PUBBLICI, RENDICONTAZIONE DEL CONTRATTO	medio	medio	da tenere in debita considerazione
14	C: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei	RILASCIO PERMESSI A COSTRUIRE	medio	medio	da tenere in debita considerazione

	destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario				
18	C: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	PERMESSO DI COSTRUIRE CONVENZIONATO	medio	medio	da tenere in debita considerazione
21	D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	CONCESSIONE ED EROGAZIONE DI SOVVENZIONI, CONTRIBUTI, NONCHÉ ATTRIBUZIONE DI VANTAGGI ECONOMICI DI QUALUNQUE GENERE A PERSONE ED ENTI PUBBLICI E PRIVATI (ESCLUSI QUELLI DISCIPLINATI DAL REGOLAMENTO PER GLI INTERVENTI ECONOMICI DI ASSISTENZA SOCIALE E PER MOTIVI DI STUDIO)	medio	medio	da tenere in debita considerazione
26	D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	CONTRIBUTI ECONOMICI STRAORDINARI PER MINORI, ADULTI E ANZIANI, PER CURE O PRESTAZIONI SANITARIE, CONTRIBUTI E INTEGRAZIONI A RETTE PER SERVIZI INTEGRATIVI PER LA PRIMA INFANZIA E PER STRUTTURE RESIDENZIALI E SEMI-RESIDENZIALI, CONTRIBUTI ECONOMICI A INTEGRAZIONE DEL REDDITO FAMILIARE	medio	medio	da tenere in debita considerazione
56	G: Incarichi e nomine	Incarichi di progettazione: per importi tra € 40.000 ed € 100.000	medio	medio	da tenere in debita considerazione
65	L: Pianificazione urbanistica e gestione del territorio	PIANIFICAZIONE: PREVISIONE DEGLI SCENARI DI RISCHIO E INDIVIDUAZIONE DELLE MISURE DI PREVENZIONE E INTERVENTO	medio	medio	da tenere in debita considerazione
80	N: Organi istituzionali	EMMISSIONE ORDINANZE SINDACALI EX TUEL E T.U. AMBIENTE	medio	medio	da tenere in debita considerazione
2	A: acquisizione e progressione del personale	Selezioni da centro per l'impiego	basso	basso	medio-basso
3	A: acquisizione e progressione del personale	ATTRIBUZIONE PROGRESSIONI ECONOMICHE PERSONALE	medio	basso	medio-basso
4	A: acquisizione e progressione del personale	Conferimento di incarichi di collaborazione	medio	basso	medio-basso

5	B: Contratti pubblici	Programmazione: Redazione ed aggiornamento del programma annuale e triennale delle opere pubbliche	medio	basso	medio-basso
6	B: Contratti pubblici	Programmazione: Redazione ed aggiornamento del programma biennale di forniture e servizi	medio	basso	medio-basso
9	B: Contratti pubblici	AFFIDAMENTI IN HOUSE	medio	basso	medio-basso
15	C: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	RILASCIO PERMESSI A COSTRUIRE AREE SOGGETTE A VINCOLO PAESAGGISTICO PROCEDIMENTO ORDINARIO (TERMINE CONCLUSIONE PROCEDIMENTO ENTRO 120 GIORNI)	medio	basso	medio-basso
16	C: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	RILASCIO PERMESSI A COSTRUIRE AREE SOGGETTE A VINCOLO PAESAGGISTICO PROCEDIMENTO SEMPLIFICATO (TERMINE CONCLUSIONE PROCEDIMENTO ENTRO 60 GIORNI)	medio	basso	medio-basso
17	C: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	AUTORIZZAZIONE ALL'OCCUPAZIONE DI SUOLO PUBBLICO	medio	basso	medio-basso
19	C: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	PUBBLICHE AFFISSIONI	basso	basso	medio-basso
20	C: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	RILASCIO AUTORIZZAZIONI ATTIVITÀ PRODUTTIVE	basso	basso	medio-basso
22	D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	SERVIZI PER MINORI E FAMIGLIE: ACCESSO PRESSO CENTRI, STRUTTURE COMUNITARIE, RESIDENZIALI E SEMI-RESIDENZIALI E AD ASSISTENZA DOMICILIARE, COLLOCAMENTO IN LUOGO SICURO DEL MINORE IN	medio	basso	medio-basso

		SITUAZIONE DI GRAVE RISCHIO O PERICOLO PER LA SUA SALUTE PSICO-FISICA			
23	D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	INTERVENTI PER INTEGRAZIONE SOCIALE DI SOGGETTI DEBOLI O A RISCHIO	medio	basso	medio-basso
24	D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	INTERVENTI DI SOSTEGNO SOCIO-EDUCATIVO SCOLASTICO	medio	basso	medio-basso
25	D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	INTERVENTI PER SOSTEGNO SOCIO-EDUCATIVO DOMICILIARE	medio	basso	medio-basso
28	D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	SERVIZI ASSISTENZIALI E SOCIO-ASSISTENZIALI PER ANZIANI; PAGAMENTO QUOTA SOCIALE DELLA RETTA PER LA DEGENZA IN RESIDENZE SANITARIE ASSISTENZIALI (RSA) DELLE PERSONE ULTRASESSANTACINQUENNI	medio	basso	medio-basso
29	D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	SERVIZI ASSISTENZIALI E SOCIO-ASSISTENZIALI PER ANZIANI; SOGGIORNO MARINO PER ANZIANI	medio	basso	medio-basso
30	D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	SOSTEGNO MODALITÀ INDIVIDUALI DI TRASPORTO DELLE PERSONE DISABILI (CONTRIBUTI PER PAGAMENTO DI SERVIZI INDIVIDUALI DI TRASPORTO O RISTORO DELLE SPESE SOSTENUTE)	medio	basso	medio-basso
32	D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed	ASSEGNAZIONE CONTRIBUTI AGLI INQUILINI MOROSI INCOLPEVOLI, D.L. 102/2013 CONVERTITO IN LEGGE 124/2013	basso	basso	medio-basso

	immediato per il destinatario				
33	D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	REDDITO DI CITTADINANZA	basso	basso	medio-basso
34	D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	FORNITURA GRATUITA LIBRI DI TESTO - BUONI LIBRO	basso	basso	medio-basso
35	D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	AGEVOLAZIONI SU BUONI MENSA SCOLASTICA	medio	basso	medio-basso
36	D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	SERVIZIO TRASPORTO SCOLASTICO	basso	basso	medio-basso
38	E: gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	GESTIONE ORDINARIA DELLE SPESE DI BILANCIO	medio	basso	medio-basso
39	E: gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	GARE AD EVIDENZA PUBBLICA DI VENDITA DI BENI	basso	medio	medio-basso
40	E: gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	FITTI ATTIVI	medio	basso	medio-basso
41	E: gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	GESTIONE PATRIMONIO: INTERVENTI DI MANUTENZIONE ORDINARIA E STRAORDINARIA SU BENI DEMANIALI, IMMOBILI E MOBILI	basso	basso	medio-basso
42	E: gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	CONCESSIONE IN USO DI IMMOBILI DISPONIBILI	medio	basso	medio-basso

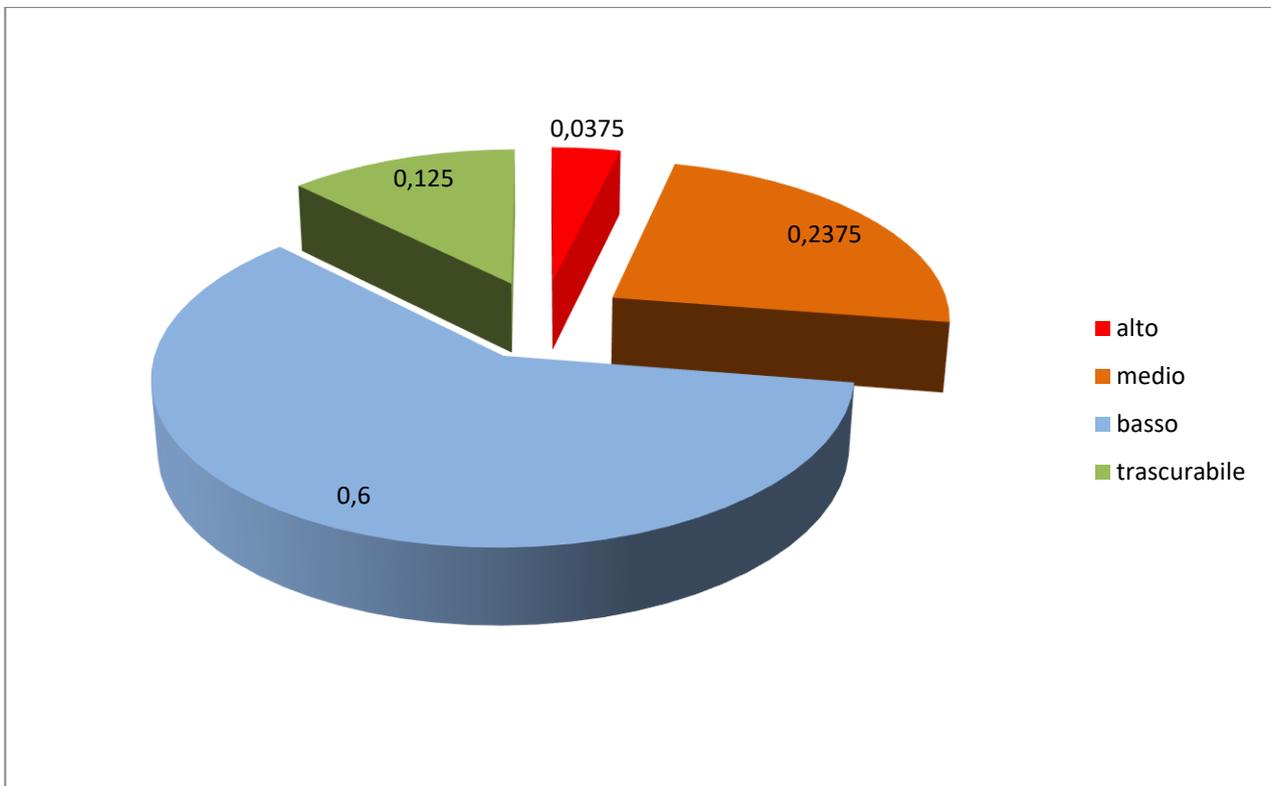
43	E: gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	LOCAZIONI PASSIVE	basso	medio	medio-basso
44	E: gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	CONCESSIONI CIMITERIALI	basso	medio	medio-basso
45	E: gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	GESTIONE DELLE SEPOLTURE, DEI LOCULI E DELLE TOMBE DI FAMIGLIA	basso	medio	medio-basso
46	F: Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni	ACCERTAMENTI E VERIFICHE DEI TRIBUTI LOCALI	medio	basso	medio-basso
47	F: Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni	RISCOSSIONE COATTIVA DEI TRIBUTI LOCALI	medio	basso	medio-basso
48	F: Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni	GESTIONE DELLE SANZIONI PER VIOLAZIONE CDS - Processo delegato al SERVIZIO ASSOCIATO PL	medio	basso	medio-basso
49	F: Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni	VIGILANZA SULLA CIRCOLAZIONE E LA SOSTA - Processo delegato al servizio associato PL	medio	basso	medio-basso
50	F: Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni	ACCERTAMENTI E CONTROLLI SUGLI ABUSI EDILIZI E AMBIENTE - Processo in parte delegato al servizio associato PL	medio	basso	medio-basso
51	F: Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni	Attività di controllo edilizia: Controllo ex post su SCIA edilizia e CILA	medio	basso	medio-basso
52	F: Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni	Attività di controllo anagrafica: controlli su residenza, controlli per irreperibilità.	basso	basso	medio-basso
53	F: Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni	Attività di controllo sul personale dipendente: controllo presenze/assenze, permessi legge 104/1992, permessi sindacali, permessi vari	basso	basso	medio-basso
54	G: Incarichi e nomine	Incarichi di consulenza, studio, ricerca	medio	basso	medio-basso
55	G: Incarichi e nomine	Incarichi di progettazione: per importi fino ad € 40.000	medio	basso	medio-basso
57	G: Incarichi e nomine	Incarichi a personale dipendente: incarichi conferiti, incarichi autorizzati	basso	basso	medio-basso
58	G: Incarichi e nomine	Designazione e revoca dei rappresentanti del Comune presso enti, aziende e istituzioni	medio	basso	medio-basso
59	H: Affari legali e contenzioso	SUPPORTO GIURIDICO E PARERI	medio	basso	medio-basso
60	H: Affari legali e contenzioso	Affidamenti incarichi di assistenza legale (difesa in giudizio)	medio	basso	medio-basso
67	L: Pianificazione urbanistica e gestione del territorio	SPECIFICI INTERVENTI PER LA SICUREZZA URBANA - Processo delegato PL	medio	basso	medio-basso

68	L: Pianificazione urbanistica e gestione del territorio	GESTIONE DELLA VIDEOSORVEGLIANZA DEL TERRITORIO - Processo delegato al SERVIZIO ASSOCIATO PL	basso	medio	medio-basso
69	L: Pianificazione urbanistica e gestione del territorio	PROGRAMMAZIONE GENERALE DEGLI INTERVENTI PER LA SICUREZZA URBANA - Processo delegato al SERVIZIO ASSOCIATO PL	medio	basso	medio-basso
76	M: Attività generali istituzionali	ATTIVITÀ PREOPEDEUTICA ALL'ELEZIONE	medio	trascurabile	medio-basso
77	M: Attività generali istituzionali	ACCESSO AGLI ATTI E TRASPARENZA	medio	basso	medio-basso
27	D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	ASSEGNO DI MATERNITÀ E ASSEGNO AI NUCLEI FAMILIARI CON TRE FIGLI MINORI	basso	basso	trascurabile
31	D: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	FONDO SOCIALE AFFITTI	basso	trascurabile	trascurabile
37	E: gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	GESTIONE ORDINARIA DELLE ENTRATE DI BILANCIO	trascurabile	basso	trascurabile
61	I: Smaltimento rifiuti	PIANIFICAZIONE E GESTIONE DELLA RACCOLTA E SMALTIMENTO RIFIUTI: AFFIDAMENTO IN HOUSE DA PARTE DEL CONSIGLIO D'AMBITO	trascurabile	basso	trascurabile
70	M: Attività generali istituzionali	ACQUISTO CITTADINANZA ITALIANA	basso	trascurabile	trascurabile
71	M: Attività generali istituzionali	ATTO DI NASCITA	trascurabile	trascurabile	trascurabile
72	M: Attività generali istituzionali	ATTO DI MATRIMONIO	trascurabile	trascurabile	trascurabile
73	M: Attività generali istituzionali	ATTO DI MORTE	trascurabile	trascurabile	trascurabile
74	M: Attività generali istituzionali	GESTIONE DELLA LEVA – FORMAZIONE E TRASMISSIONE LISTA DI LEVA	trascurabile	trascurabile	trascurabile

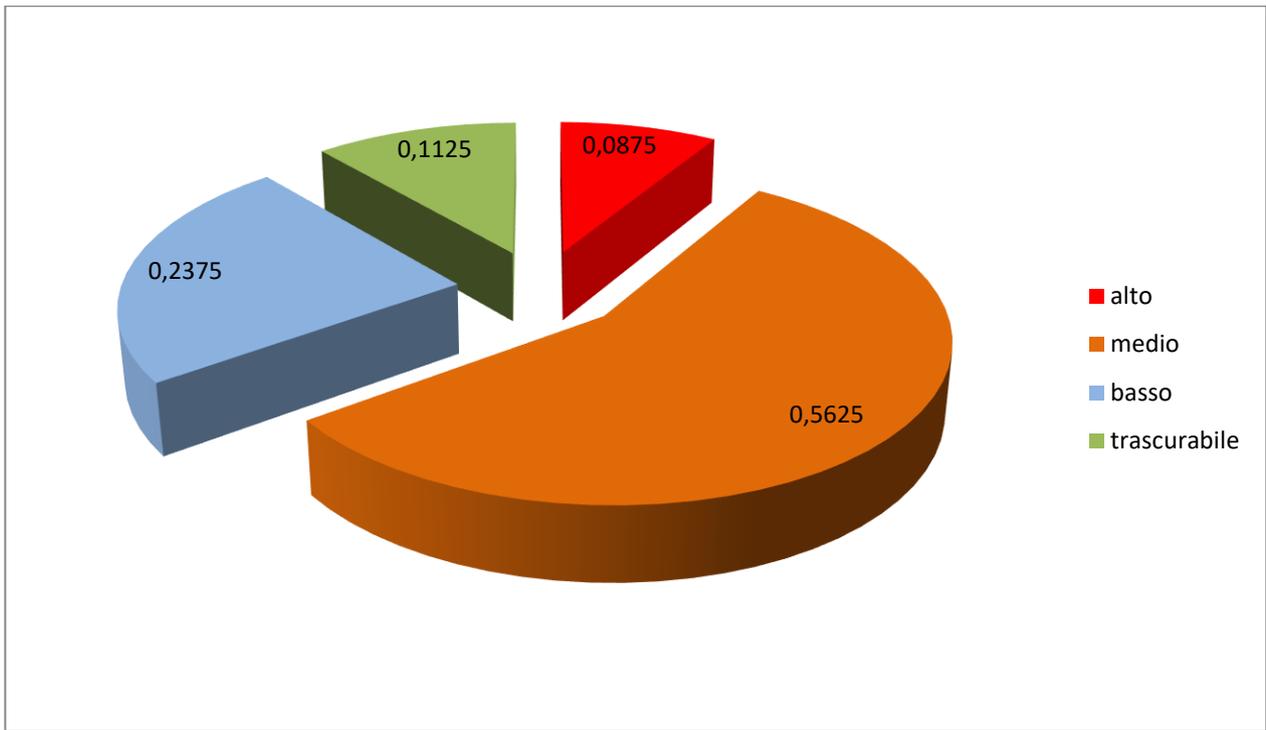
75	M: Attività generali istituzionali	TENUTA E AGGIORNAMENTO DELLE LISTE ELETTORALI	trascurabile	trascurabile	trascurabile
78	N: Organi istituzionali	ATTIVITÀ SUCCESSIVA ALLE ELEZIONI	trascurabile	trascurabile	trascurabile
79	N: Organi istituzionali	SVOLGIMENTO SEDUTE DELIBERATIVE	trascurabile	trascurabile	trascurabile

Al fine di rendere subito evidente le fattispecie oggetto di trattamento si segnala la seguente rappresentazione grafica:

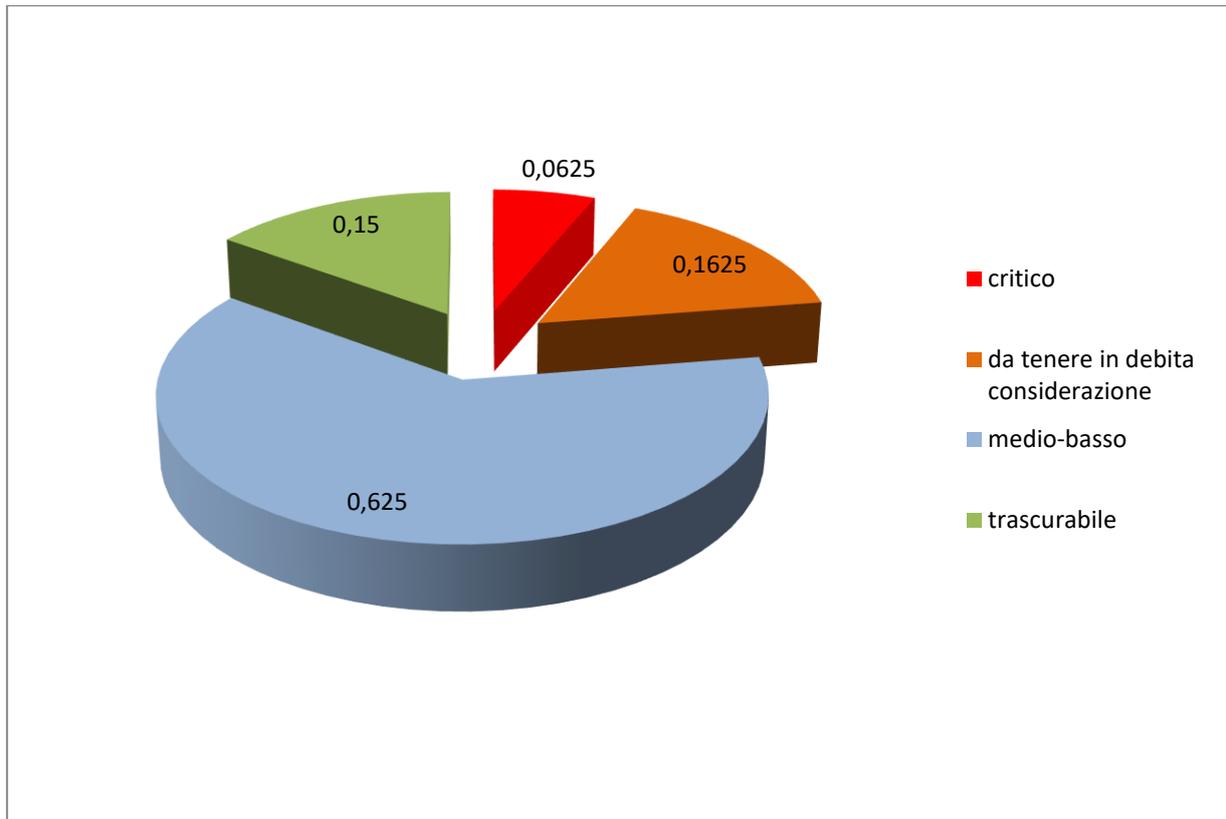
Processi classificati in base alla valutazione dell'indice di probabilità di rischio



Processi classificati in base alla valutazione dell'indice di impatto di rischio



Processi classificati in base alla valutazione complessiva del rischio



Per quanto concerne la definizione delle priorità di trattamento, nell'impostare le azioni di prevenzione si dovrà tener conto del livello di esposizione al rischio e "procedere in ordine via

via decrescente”, iniziando dalle attività che presentano un’esposizione più elevata fino ad arrivare al trattamento di quelle con un rischio più contenuto.

La ponderazione del rischio, come sostiene anche l’ANAC nel PNA 2019, può anche portare alla decisione di non sottoporre ad ulteriore trattamento il rischio, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti.

Per stabilire ciò un concetto cruciale è quello di rischio residuo, ossia del rischio che persiste una volta che le misure di prevenzione generali e specifiche siano state correttamente attuate. Nell’analizzare il rischio residuo si considera inizialmente la possibilità che il fatto corruttivo venga commesso in assenza di misure di prevenzione; successivamente, si analizzano le misure generali e specifiche che sono state già adottate dall’amministrazione valutandone l’idoneità e l’effettiva applicazione. Nella valutazione del rischio, quindi, è necessario tener conto delle misure già implementate per poi concentrarsi sul rischio residuo.

È opportuno evidenziare che il rischio residuo non potrà mai essere del tutto azzerato in quanto, anche in presenza di misure di prevenzione, la possibilità che si verifichino fenomeni corruttivi attraverso accordi collusivi tra due o più soggetti che aggirino le misure stesse può sempre manifestarsi. Pertanto, l’attuazione delle azioni di prevenzione deve avere come obiettivo la riduzione del rischio residuo ad un livello quanto più prossimo allo zero.

Nel definire le azioni da intraprendere si dovrà tener conto *in primis* delle misure già attuate e valutare come migliorare quelle già esistenti, anche per evitare di appesantire l’attività amministrativa con l’inserimento di nuovi controlli. Le azioni inoltre, non possono non essere progettate sulla base delle considerazioni inerenti alla situazione dei piccoli comuni, definiti come quelli con un numero di abitanti inferiore a 15.000, come è il nostro, evidenziando che essi presentano difficoltà nell’applicazione della normativa anticorruzione e trasparenza, spesso a causa dell’esiguità di risorse umane e finanziarie a disposizione.

A riguardo non può non essere sottolineato l’enorme sforzo svolto durante gli ultimi mesi per la definizione di una mappatura dei processi quanto più esaustiva e per l’analisi e la valutazione dei rischi sottesi agli stessi. Si evidenzia inoltre che la popolazione è ben al di sotto della soglia dei 15.000 individuata quale spartiacque, e le risorse umane complessive a disposizione sono numericamente ben al di sotto dei rapporti medi dipendenti/popolazione individuati dal Ministero dell’Interno per i vari trienni, considerati dal Ministero dell’Interno peraltro con riferimento agli enti in condizioni di dissesto.

Per tali motivi nella definizione delle priorità di trattamento, nell’impostare le azioni di prevenzione si partirà dai processi che, sulla base della valutazione effettuata, presentano un’esposizione più elevata.

Si decide di assegnare la massima priorità agli oggetti di analisi che hanno ottenuto una valutazione complessiva di rischio “critico” procedendo, poi, in ordine decrescente di valutazione secondo la scala ordinale e di prevedere “misure specifiche” per gli oggetti di analisi con valutazione del livello di rischio “critico” o “da prendere in debita considerazione”.

2.3.4.10 - Il trattamento e le misure successive al piano

Il processo di “*gestione del rischio*” si conclude con il “*trattamento*”.

Il trattamento consiste nel *procedimento* “*per modificare il rischio*”. La fase di trattamento del rischio consiste nell’individuazione e valutazione delle misure che debbono essere predisposte per neutralizzare o ridurre il rischio e nella decisione sulle priorità di trattamento.

Per misura si intende, quindi, ogni intervento organizzativo, iniziativa, azione, o strumento di carattere preventivo ritenuto idoneo a neutralizzare o ridurre il livello di rischio.

Le misure sono classificate in obbligatorie o ulteriori. Le prime sono definite tali in quanto sono quelle la cui applicazione discende obbligatoriamente dalla legge o da altre fonti normative.

Le misure obbligatorie sono riassunte nelle schede allegate ai P.N.A. .

A seguito dell'approvazione di questo piano, l'attività del responsabile della prevenzione della corruzione sentite le posizioni organizzative, d'intesa con il nucleo di valutazione, per ogni processo dovrà assumere provvedimenti pratici per attuare l'implementazione anche di misure di carattere trasversale, come:

- la trasparenza, che di norma, costituiva oggetto del PTTI quale "sezione" del PTPC ed oggi rientra nella sezione del PIAO. Gli adempimenti per la trasparenza possono essere misure obbligatorie o ulteriori;
- l'informatizzazione dei processi consente per tutte le attività dell'amministrazione la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce quindi il rischio di "blocchi" non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;
- l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo di dati, documenti e procedimenti che consente l'apertura dell'amministrazione verso l'esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull'attività da parte dell'utenza;
- il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali per far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Le "misure" generali e specifiche previste e disciplinate dal presente sono descritte nei successivi paragrafi.

Ai fini della misura "trasparenza", si rinvia alla sottosezione Trasparenza del presente Piano.

Ai sensi dell'art.1, comma 14, della L.190/2012 "la violazione da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste nel Piano costituisce illecito disciplinare".

È facoltà del Responsabile del Piano Anticorruzione emanare circolari esplicative dei contenuti del Piano e delle relative misure per una pronta attuazione delle previsioni del Piano stesso da parte di tutto il personale.

Di seguito verranno dapprima schematizzate le misure generali di contrasto previste dal Piano con una breve descrizione delle caratteristiche principali. Tali misure sono implementate anche in documenti diversi rispetto alla sezione Anticorruzione e Trasparenza del PIAO anche se ad esso strettamente collegati.

Alla Sezione sono infatti collegati:

- a) Il Codice di Comportamento approvato dalla Giunta;
- b) Il Regolamento di Organizzazione degli uffici e dei servizi approvato dalla Giunta;
- c) Il Regolamento sui Controlli Interni approvato dal Consiglio.

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

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

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

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

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

La programmazione operativa delle misure deve essere realizzata secondo l’ANAC prendendo in considerazione almeno i seguenti elementi descrittivi:

- fasi (e/o modalità) di attuazione della misura. Laddove la misura sia particolarmente complessa e necessiti di varie azioni per essere adottata e presuppone il coinvolgimento di più attori, ai fini di una maggiore responsabilizzazione dei vari soggetti coinvolti, appare opportuno indicare le diverse fasi per l’attuazione, cioè l’indicazione dei vari passaggi con cui l’amministrazione intende adottare la misura;
- tempistica di attuazione della misura e/o delle sue fasi. La misura (e/o ciascuna delle fasi/azioni in cui la misura si articola), deve opportunamente essere scadenzata nel tempo. Ciò consente ai soggetti che sono chiamati ad attuarle, così come ai soggetti chiamati a verificarne l’effettiva adozione (in fase di monitoraggio), di programmare e svolgere efficacemente tali azioni nei tempi previsti;
- responsabilità connesse all’attuazione della misura (e/o ciascuna delle fasi/azioni in cui la misura si articola). In un’ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa e dal momento che diversi uffici possono concorrere nella realizzazione di una o più fasi di adozione delle misure, occorre indicare chiaramente quali sono i responsabili dell’attuazione della misura e/o delle sue fasi, al fine di evitare fraintendimenti sulle azioni da compiere per la messa in atto della strategia di prevenzione della corruzione;
- indicatori di monitoraggio e valori attesi, al fine di poter agire tempestivamente su una o più delle variabili sopra elencate definendo i correttivi adeguati e funzionali alla corretta attuazione delle misure.

Si decide di adottare il seguente schema di programmazione delle misure:

Misura: generale/specifica	
Misura di	
<input type="checkbox"/> controllo	<input type="checkbox"/> trasparenza <input type="checkbox"/> definizione e promozione dell’etica e di standard di comportamento
<input type="checkbox"/> regolamentazione	<input type="checkbox"/> semplificazione <input type="checkbox"/> formazione <input type="checkbox"/> sensibilizzazione e partecipazione <input type="checkbox"/> rotazione;
<input type="checkbox"/> segnalazione e protezione	<input type="checkbox"/> disciplina del conflitto di interessi <input type="checkbox"/> regolazione dei rapporti con i “rappresentanti di interessi particolari”(lobbies).

Descrizione misura:				
Fasi di attuazione	Tempi previsti di realizzazione	Indicatore di monitoraggio	Risultato atteso	Unità operativa responsabile

2.3.4.11 - *Formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione*

In un quadro normativo sulla materia della formazione dei dipendenti degli enti locali abbastanza frammentato, assume rilevanza la necessità di provvedere alla formazione in materia di anticorruzione, se non altro perché il presente piano e il quadro normativo già illustrato sia reso chiaro ai dipendenti di questo Ente.

Questa formazione sarà strutturata su due livelli:

- ***livello generale***, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);
- ***livello specifico***, rivolto al responsabile della prevenzione, agli eventuali referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti o responsabili dei servizi e funzionari addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

Ai fini della corretta rilevazione del fabbisogno formativo da soddisfare i Responsabili di servizio devono formulare specifiche proposte formative contenenti le materie oggetto di formazione anche con l'indicazione ove possibile degli argomenti da approfondire ed indicando le priorità.

A tal fine si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione *il compito*:

- *di individuare, di concerto con i responsabili di settore, i collaboratori cui somministrare formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza in rapporto alle aree di rischio. A tal fine, i funzionari responsabili titolari di P.O. propongono al Responsabile della prevenzione della corruzione i nominativi del personale da inserire nei programmi di formazione da svolgere nell'anno successivo, ai fini dell'assegnazione nei settori a rischio. La partecipazione del personale selezionato al piano di formazione rappresenta un'attività obbligatoria;*
- *di individuare, di concerto con i responsabili di settore, i soggetti incaricati della formazione;*
- *il compito di definire i contenuti della formazione anche sulla base del programma che la Scuola della Pubblica Amministrazione porrà alle amministrazioni dello Stato.*

La formazione sarà somministrata a mezzo dei più comuni strumenti: seminari in aula, tavoli di lavoro e simili. A questi si aggiungono seminari di formazione *online*, in remoto. È inoltre opportuno riferirsi anche alla sezione Formazione del presente Piano.

Ad ogni dipendente dovrà essere somministrata formazione in tema di anticorruzione per almeno 2 ore per ogni anno del triennio di validità del presente piano.

In maniera sperimentale, restando in tema di formazione anticorruzione, il RPC potrà provvedere ad una formazione continua del personale, mediante l'inoltro ai responsabili dei settori (ove non già previsto da abbonamenti esterni) di mail di aggiornamento normativo, dottrinale e giurisprudenziale nonché attraverso la predisposizione di circolari e direttive.

L'obiettivo è assicurare la diffusione di valori etici, mediante l'insegnamento di principi di comportamento eticamente e giuridicamente adeguati e di una maggiore conoscenza e consapevolezza delle proprie azioni all'interno dell'amministrazione.

Misura: generale e specifica				
Misura di formazione				
Descrizione misura; formazione in tema di anticorruzione				
Fasi di attuazione	Tempi previsti di realizzazione	Indicatore di monitoraggio	Risultato atteso	Unità operativa responsabile
Rilevazione fabbisogno formativo in tema di anticorruzione	Entro il 31/10 di ciascun anno oggetto del piano	Trasmissione ai responsabili dei servizi per l'indicazione di materie, argomenti e priorità	Miglioramento della formazione in tema di anticorruzione	RPC, Ufficio Personale
Somministrazione formazione	Entro il 31/12 di ciascun anno oggetto del piano	Attestato di svolgimento corsi ovvero partecipazione a convegni, incontri di studio – Attestazione del responsabile di servizio o del dipendente in caso di webinar o corsi on line	Miglioramento della conoscenza dei temi critici in materia di corruzione	RPC, Responsabili dei servizi, anche in collaborazione con altri enti
Formazione in tema di contratti (specifici Responsabili dei servizi e dipendenti coinvolti)	Entro il 31/12 di ciascun anno oggetto del piano	Attestato di svolgimento corsi ovvero partecipazione a convegni, incontri di studio – Attestazione del responsabile di servizio o del dipendente in caso di webinar o corsi on line	Miglioramento della conoscenza dei temi critici in materia di contratti al fine di rendere maggiormente consapevoli gli uffici sugli aspetti di cattiva amministrazione che sono dietro l'angolo in materia di appalti	RPC, Responsabili dei servizi, anche in collaborazione con altri enti

2.3.4.12 - Il codice di comportamento

Come si è detto nelle premesse questo piano avrà maggiore efficacia quanti più comportamenti virtuosi e preventivi verranno posti in essere.

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

Tale Codice di comportamento deve assicurare:

- *la qualità dei servizi;*
- *la prevenzione dei fenomeni di corruzione;*
- *il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.*

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

Il comma 3 dell'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento “*con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione*”.

Al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura

dell'interesse pubblico il comune ha adottato il proprio codice di comportamento con deliberazione n. 183 del 19/12/2013.

Con la deliberazione n. 177/2020 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.AC.) recante *“Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni”* sono state previste misure di revisione e di aggiornamento per i Codici di comportamento della Amministrazioni pubbliche in sostituzione delle precedenti di cui alla deliberazione n. 75/2013.

Secondo le indicazioni di cui alla sopra richiamata deliberazione ANAC, le previsioni del codice di comportamento devono essere coordinate con il P.T.P.C.T. in quanto, per la nuova configurazione dei codici all'interno della disciplina anticorruzione, gli stessi divengono soprattutto uno strumento di contrasto alla corruzione, intesa in senso lato, ossia devono costituire strumento di orientamento al personale verso le regole di sana gestione.

Il decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36 ad oggetto *“Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”* convertito con modificazioni dalla L. 29 giugno 2022, n. 79 ed in particolare l'art. 4 *“Aggiornamento dei codici di comportamento e formazione in tema di etica pubblica”* ha inserito dopo il comma 1 dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il comma 1-bis in base al quale *“Il codice contiene, altresì, una sezione dedicata al corretto utilizzo delle tecnologie informatiche e dei mezzi di informazione e social media da parte dei dipendenti pubblici, anche al fine di tutelare l'immagine della pubblica amministrazione”* ed aggiunto al comma 7 il seguente periodo: *“Le pubbliche amministrazioni prevedono lo svolgimento di un ciclo formativo obbligatorio, sia a seguito di assunzione, sia in ogni caso di passaggio a ruoli o a funzioni superiori, nonché di trasferimento del personale, le cui durata e intensità sono proporzionate al grado di responsabilità, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, sui temi dell'etica pubblica e sul comportamento etico”*.

L'ultimo comma dell'art. 4 del decreto sopra citato dispone che il codice di comportamento di cui all'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, è aggiornato entro il 31 dicembre 2022 anche al fine di dare attuazione alle disposizioni di cui al periodo precedente.

Stante l'inadempimento della norma occorrerà procedere all'aggiornamento.

Misura: generale e specifica				
Misura di definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento				
Descrizione misura: Approvazione nuovo codice di comportamento				
Fasi di attuazione	Tempi previsti di realizzazione	Indicatore di monitoraggio	Risultato atteso	Unità operativa responsabile
Elaborazione schema di Codice di comportamento interno aggiornato	Entro il 30/09/2023		Schema di codice aggiornato	RPC, responsabili dei servizi
Processo partecipativo rivolto a tutti i soggetti portatori di interesse interni ed esterni all'Ente, con l'invito a presentare osservazioni entro	Entro il 15/11/2023	Pubblicazione avviso	Condivisione schema o miglioramento	RPC

un termine prefissato				
Ulteriore istruttoria per rilievi e per contributi raccolti attraverso la consultazione pubblica e svolgimento di apposita riunione finale tra RPC, responsabili dei servizi per la verifica definitiva dello schema di aggiornamento del codice di comportamento	Entro il 30/11/2023	Eventuale modifica della proposta di aggiornamento in base ai rilievi effettuati Elaborazione della proposta di approvazione dell'aggiornamento del codice di comportamento.	Versione condivisa della proposta di aggiornamento Invio della proposta di aggiornamento del codice di comportamento al Sindaco per l'approvazione in Giunta Comunale	RPC, responsabili dei servizi
Condivisione Nucleo di valutazione	Entro il 15/12/2023	Verifica invio bozza definitiva	Acquisizione del parere positivo del Nucleo di Valutazione,	RPC, responsabili dei servizi
Approvazione dell'aggiornamento e pubblicazione sul sito	Entro il 31/12/2023	Pubblicazione dell'aggiornamento al codice sul sito istituzionale e trasmissione a tutti gli uffici	Divulgazione dell'aggiornamento	Giunta Comunale/RPC/uffici competenti
Verifica o introduzione dell'obbligo per i dipendenti di comunicare provvedimenti di rinvio a giudizio in procedimenti penali ovvero l'applicazione di misure cautelari (misura specifica cfr. par. 2.13)	Entro il 30/06/2024	Elaborazione della proposta di approvazione dell'aggiornamento del codice di comportamento.	Possibilità di conoscenza di eventi ai fini dell'applicazione della rotazione straordinaria	RPC, responsabili dei servizi

Meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento - Trova piena applicazione l'articolo 55-*bis* comma 3 del decreto legislativo 165/2001 e s.m.i. in materia di segnalazione all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari.

Ufficio competente ad emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento - Provvede l'ufficio competente a svolgere e concludere i procedimenti disciplinari a norma dell'articolo 55-*bis* comma 4 del decreto legislativo 165/2001 e s.m.i..

2.3.4.13 - Criteri di rotazione del personale: la rotazione ordinaria e straordinaria

Rotazione ordinaria

Per ridurre il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazioni ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio e l'aspettativa a risposte illegali improntate a collusione, la normativa anticorruzione ed il PNA considera la rotazione del personale in più occasioni.

Essa consiste nell'assicurare l'alternanza tra più professionisti nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure in determinate aree considerate a maggior rischio corruttivo.

Pur volendo adeguare il proprio ordinamento alle previsioni della normativa anticorruzione, in modo da assicurare la prevenzione della corruzione mediante la tutela anticipata, va dato atto che la dotazione organica dell'ente è assai limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione in quanto non esistono figure professionali perfettamente fungibili.

A tal proposito la legge di stabilità per il 2016 (legge 208/2015), al comma 221, prevede:

“(...) 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”.

Si dà infine atto che la Conferenza unificata del 24 luglio 2013, ha previsto:

“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 ed informativa tra gli enti rispettivamente interessati finalizzate all'attuazione della mobilità, anche temporanea, tra professionalità equivalenti presenti in diverse amministrazioni”.

La stessa ANAC, col PNA 2016, ha precisato e integrato le linee di indirizzo in materia di attuazione della misura della rotazione del personale nei PTPC stabilendo che le condizioni in cui è possibile realizzare la rotazione sono strettamente connesse a vincoli di natura soggettiva attinenti al rapporto di lavoro e a vincoli di natura oggettiva, connessi all'assetto organizzativo dell'amministrazione. L'autorità, in particolare, ha affermato che le amministrazioni sono tenute ad adottare misure di rotazione compatibili con eventuali diritti individuali dei dipendenti interessati e che la rotazione va correlata all'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico.

Tra i condizionamenti all'applicazione della rotazione vi può essere quello della cosiddetta infungibilità derivante dall'appartenenza a categorie o professionalità specifiche, anche tenuto conto di ordinamenti peculiari di settore o di particolari requisiti di reclutamento.

Occorre tenere presente, inoltre, che sussistono alcune ipotesi in cui è la stessa legge che stabilisce espressamente la specifica qualifica professionale che devono possedere alcuni soggetti che lavorano in determinati uffici, qualifica direttamente correlata alle funzioni attribuite a detti uffici; ciò avviene di norma nei casi in cui lo svolgimento di una prestazione è direttamente correlato al possesso di un'abilitazione professionale e all'iscrizione nel relativo albo.

L'autorità continua affermando che non sempre la rotazione è misura che si può realizzare, specie all'interno di amministrazioni di piccole dimensioni. In casi del genere è necessario che le amministrazioni motivino adeguatamente nel PTPC le ragioni della mancata applicazione dell'istituto. In questi casi le amministrazioni sono comunque tenute ad adottare misure per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione. In particolare dovrebbero essere sviluppate altre

misure organizzative di prevenzione che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione, a cominciare, ad esempio, da quelle di trasparenza.

Allo stesso modo col PNA 2019 l'ANAC ribadisce i soprariportati concetti.

Il Comune possiede figure infungibili e di fatto la rotazione non è possibile.

Per ovviare all'impossibilità della rotazione i responsabili dei servizi sono tenuti a prevedere modalità operative che favoriscano una maggiore compartecipazione del personale alle attività del proprio ufficio e meccanismi di condivisione delle fasi procedurali per i procedimenti più a rischio.

Misura: generale				
Misura di rotazione				
Descrizione misura: Rotazione ordinaria del personale				
Fasi di attuazione	Tempi previsti di realizzazione	Indicatore di monitoraggio	Risultato atteso	Unità operativa responsabile
NON ATTUABILE				

Rotazione straordinaria

La rotazione straordinaria consiste in un provvedimento dell'amministrazione, adeguatamente motivato, con il quale viene stabilito che la condotta corruttiva imputata può pregiudicare l'immagine di imparzialità dell'amministrazione e con il quale viene individuato il diverso ufficio al quale il dipendente viene trasferito.

La legge 27 marzo 2001, n. 97 recante “*Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*” dispone con l'articolo 3 “Trasferimento a seguito di rinvio a giudizio”:

1. Salva l'applicazione della sospensione dal servizio in conformità a quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, quando nei confronti di un dipendente di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica è disposto il giudizio per alcuni dei delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter ((319-quater)) e 320 del codice penale e dall'articolo 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383, l'amministrazione di appartenenza lo trasferisce ad un ufficio diverso da quello in cui prestava servizio al momento del fatto, con attribuzione di funzioni corrispondenti, per inquadramento, mansioni e prospettive di carriera, a quelle svolte in precedenza. L'amministrazione di appartenenza, in relazione alla propria organizzazione, può procedere al trasferimento di sede, o alla attribuzione di un incarico differente da quello già svolto dal dipendente, in presenza di evidenti motivi di opportunità circa la permanenza del dipendente nell'ufficio in considerazione del discredito che l'amministrazione stessa può ricevere da tale permanenza.

2. Qualora, in ragione della qualifica rivestita, ovvero per obiettivi motivi organizzativi, non sia possibile attuare il trasferimento di ufficio, il dipendente è posto in posizione di aspettativa o di disponibilità, con diritto al trattamento economico in godimento salvo che per gli

emolumenti strettamente connessi alle presenze in servizio, in base alle disposizioni dell'ordinamento dell'amministrazione di appartenenza.

3. Salvo che il dipendente chieda di rimanere presso il nuovo ufficio o di continuare ad esercitare le nuove funzioni, i provvedimenti di cui ai commi 1 e 2 perdono efficacia se per il fatto è pronunciata sentenza di proscioglimento o di assoluzione anche non definitiva e, in ogni caso, decorsi cinque anni dalla loro adozione, sempre che non sia intervenuta sentenza di condanna definitiva. In caso di proscioglimento o di assoluzione anche non definitiva, l'amministrazione, sentito l'interessato, adotta i provvedimenti consequenziali nei dieci giorni successivi alla comunicazione della sentenza, anche a cura dell'interessato.

4. Nei casi previsti nel comma 3, in presenza di obiettive e motivate ragioni per le quali la riassegnazione all'ufficio originariamente coperto sia di pregiudizio alla funzionalità di quest'ultimo, l'amministrazione di appartenenza può non dare corso al rientro.

5. Dopo il comma 1 dell'articolo 133 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, è aggiunto il seguente: "1-bis. Il decreto è altresì comunicato alle amministrazioni o enti di appartenenza quando è emesso nei confronti di dipendenti di amministrazioni pubbliche o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica, per alcuno dei delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter e 320 del codice penale e dall'articolo 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383".

L'art. 16, co. 1, lett. l-quater) del d.lgs. 165/2001 dispone che i dirigenti degli uffici dirigenziali generali «*provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva*». Nel PNA 2016 l'ANAC ritiene, per quanto attiene all'ambito oggettivo, e dunque alle fattispecie di illecito che l'amministrazione è chiamata a tenere in conto ai fini della decisione di far scattare o meno la misura della rotazione straordinaria, vista l'atipicità del contenuto della condotta corruttiva indicata dalla norma e, in attesa di chiarimenti da parte del legislatore, di poter considerare potenzialmente integranti le condotte corruttive anche i reati contro la Pubblica amministrazione e, in particolare, almeno quelli richiamati dal d.lgs. 39/2013 che fanno riferimento al Titolo II, Capo I «*Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica amministrazione*», nonché quelli indicati nel d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235. Oltre ai citati riferimenti, più in generale, l'amministrazione potrà porre a fondamento della decisione di far ruotare il personale la riconduzione del comportamento posto in essere a condotta di natura corruttiva e dunque potranno conseguentemente essere considerate anche altre fattispecie di reato.

In ogni caso, l'elemento di particolare rilevanza da considerare ai fini dell'applicazione della norma, è quello della motivazione adeguata del provvedimento con cui viene disposto lo spostamento.

Nel PNA 2018 l'ANAC ricorda che al fine di stabilire l'applicabilità della rotazione straordinaria al singolo caso, l'amministrazione è tenuta a verificare la sussistenza:

a) dell'avvio di un procedimento penale o disciplinare nei confronti del dipendente, ivi inclusi i dirigenti, b) di una condotta, oggetto di tali procedimenti qualificabile come "corruttiva" ai sensi dell'art. 16, co. 1, lett. l-quater del d.lgs. 165/2001.

La valutazione della condotta del dipendente da parte dell'Amministrazione è obbligatoria ai fini dell'applicazione della misura.

Con riferimento al momento del procedimento penale in cui deve essere effettuata la valutazione, l'amministrazione si adegua all'avviso dell'Autorità per cui tale momento coincide con la conoscenza della richiesta di rinvio a giudizio (art. 405-406 e sgg. Codice procedura penale) formulata dal pubblico ministero al termine delle indagini preliminari, ovvero di atto equipollente (ad esempio, nei procedimenti speciali, dell'atto che instaura il singolo procedimento come la richiesta di giudizio immediato, la richiesta di decreto penale di condanna, ovvero la richiesta di applicazione di misure cautelari).

Intervenuta con specifica deliberazione n. 215 del 26 marzo 2019 "*Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l quater, del d.lgs. n. 165 del 2001*", l'Autorità ritiene che l'elencazione dei reati (delitti rilevanti previsti dagli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale), di cui all'art. 7 della legge n. 69 del 2015, per "fatti di corruzione" possa essere adottata anche ai fini della individuazione delle "condotte di natura corruttiva" che impongono la misura della rotazione straordinaria ai sensi dell'art.16, co. 1, lettera l-quater, del d.lgs.165 del 2001.

Per i reati previsti dai richiamati articoli del codice penale è da ritenersi obbligatoria l'adozione di un provvedimento motivato con il quale viene valutata la condotta "corruttiva" del dipendente ed eventualmente disposta la rotazione straordinaria.

L'adozione del provvedimento di cui sopra, invece, è solo facoltativa nel caso di procedimenti penali avviati per gli altri reati contro la p.a. (di cui al Capo I del Titolo II del Libro secondo del Codice Penale, rilevanti ai fini delle inconferibilità ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013, dell'art. 35-bis del d.lgs. n. 165/2001 e del d.lgs. n. 235 del 2012).

Non rileva, in ogni caso, la connessione con l'ufficio attualmente ricoperto per cui la misura è applicabile anche con riferimento a condotte corruttive tenute in altri uffici dell'amministrazione o in una diversa amministrazione.

Con riferimento al momento in cui valutare l'applicazione della misura si rileva la differenza esistente tra l'art.16, co. 1, lettera l-quater, del d.lgs.165 del 2001 che richiama la fase di "avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttivi" e l'art. 3 della legge n. 97 del 2001 che prevede il trasferimento del dipendente a seguito di "rinvio a giudizio".

L'espressione utilizzata risulta non particolarmente chiara né tecnicamente precisa perché l'"avvio del procedimento" non coincide con alcuna fase specifica del rito penale, come regolato dal relativo codice. Tuttavia, secondo l'ANAC (delibera 215 del 26 marzo 2019) la parola "procedimento" nel codice penale viene intesa con un significato più ampio rispetto a quella di "processo", perché comprensiva anche della fase delle indagini preliminari, laddove la fase "processuale", invece, inizia con l'esercizio dell'azione penale e, pertanto, ritiene che l'espressione "avvio del procedimento penale o disciplinare per condotte di natura corruttiva" di cui all'art. 16, co. 1, lett. l-quater del d.lgs. 165/2001, non può che intendersi riferita al momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p."

La misura, pertanto, deve essere applicata non appena l'amministrazione viene a conoscenza dell'avvio del procedimento penale dopo l'acquisizione di sufficienti informazioni atte a valutare l'effettiva gravità del fatto ascritto al dipendente.

Con riferimento alla possibilità concreta di conoscenza dell'azione penale esercitata nei confronti del dipendente si richiama l'art. 129 delle disposizioni di attuazione del C.p.p. in base al quale:

1. Quando esercita l'azione penale nei confronti di un impiegato dello Stato o di altro ente pubblico, il pubblico ministero informa l'autorità da cui l'impiegato dipende, dando notizia dell'imputazione. Quando si tratta di personale dipendente dai servizi per le informazioni e la sicurezza militare o democratica, ne dà comunicazione anche al comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato.

.....

3-bis. Il pubblico ministero invia la informazione contenente la indicazione delle norme di legge che si assumono violate anche quando taluno dei soggetti indicati nel comma 1 è stato arrestato o fermato ovvero si trova in stato di custodia cautelare.

L'ANAC, da parte sua, dopo la modifica ad opera della legge 27 maggio 2015, n. 69 all'articolo sopra citato che ha aggiunto al comma 3 l'obbligo per il pubblico ministero, quando esercita l'azione penale per i delitti di cui agli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale, di informare il presidente dell'Autorità, ha già instaurato la prassi di trasmettere la notizia al RPCT dell'amministrazione o ente interessato, chiedendo di avere notizie sull'adozione del provvedimento di rotazione straordinaria.

Preso atto che i contratti collettivi prevedono solo per i dirigenti l'obbligo di segnalare la sussistenza di procedimenti penali a loro carico, come consigliato dall'ANAC ci si propone di introdurre nel codice di comportamento l'obbligo per i dipendenti di comunicare all'amministrazione la sussistenza, nei propri confronti, di provvedimenti di rinvio a giudizio in procedimenti penali ovvero l'applicazione di misure cautelari ritenendo troppo gravoso (oltre che nella quasi totalità dei casi impossibile) per il dipendente la comunicazione dell'iscrizione nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p..

Con riferimento alla durata, come suggerito dall'ANAC, si ritiene che dovendo il provvedimento coprire la fase che va dall'avvio del procedimento all'eventuale decreto di rinvio a giudizio, il termine entro il quale esso perde efficacia dovrebbe esser più breve dei cinque anni previsti dalla legge n. 97. In assenza di una disposizione di legge ci si propone di inserire, in sede di regolamento, una disciplina del provvedimento e la durata della sua efficacia, come suggerisce ANAC, per esempio fissando il termine di due anni, decorso il quale, in assenza di rinvio a giudizio, il provvedimento perde la sua efficacia.

In ogni caso, alla scadenza della durata dell'efficacia del provvedimento di rotazione, l'amministrazione dovrà valutare la situazione che si è determinata per eventuali provvedimenti da adottare.

Misura: generale				
Misura di rotazione				
Descrizione misura: Rotazione straordinaria del personale				
Fasi di attuazione	Tempi previsti di realizzazione	Indicatore di monitoraggio	Risultato atteso	Unità operativa responsabile
Eventuale acquisizione di informazioni e	Entro 5 giorni dalla notizia	Rapporto al responsabile del servizio o al Sindaco	Verifica delle notizie ricevute e valutazione	RPCT

			gravità del fatto ascritto al dipendente	
Provvedimento di trasferimento	Entro 7 giorni dalla notizia	Notifica provvedimento	Tutela immagine di imparzialità dell'amministrazione	RPCT

2.3.4.14 - Incompatibilità e inconferibilità degli incarichi di “responsabile di servizio”

Pur prendendo atto della natura non concorsuale della procedura di conferimento degli incarichi dirigenziali (P.O.), l'esigenza di operare scelte discrezionali ancorate a parametri quanto più possibili oggettivi e riscontrabili evidenzia la necessità che le amministrazioni si dotino preventivamente di un sistema di criteri generali per l'affidamento, degli incarichi nel rispetto dei principi e delle procedure stabiliti nell'art. 19 D. Lgs 165/2001 (cfr. direttiva del dipartimento per la Funzione Pubblica n. 10 del 19/12/07).

Pertanto, gli incarichi dirigenziali, intendendo come tali quelli di Responsabile di Servizio, sono conferiti dal Sindaco ai Responsabili, tenendo conto dei seguenti elementi:

- a) natura e caratteristiche dei programmi da realizzare e degli obiettivi assegnati;
- b) complessità della struttura organizzativa;
- c) requisiti culturali posseduti;
- d) attitudini e capacità professionali, anche in considerazione delle esperienze maturate, dei risultati ottenuti e degli esiti delle valutazioni;
- e) esperienze possedute;
- f) specifiche competenze organizzative.

Con il d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39 (*Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190*), il Governo ha innovato la disciplina per il conferimento di incarichi nella pubblica amministrazione e in altri enti a questa collegati, in ossequio alla delega conferitagli dai commi 49 e 50 dell'art. 1 della L. 190/12.

L'art. 1, comma 1, del provvedimento in esame, che mantiene ferme le disposizioni di cui agli articoli 19 (incarichi di funzioni dirigenziali) e 23 *bis* (in materia di mobilità pubblica e privata) del d.lgs. 165/2001, nonché le altre disposizioni in materia di collocamento fuori ruolo o in aspettativa, determina nuovi criteri per l'attribuzione dei suddetti incarichi. Tale normativa riguarda non solo gli incarichi di coloro che già si trovano all'interno della pubblica amministrazione, ma anche eventuali incarichi esterni di tipo dirigenziale.

Due sono gli istituti con cui il legislatore disciplina la materia degli incarichi nella p.a.: inconferibilità ed incompatibilità.

L'**inconferibilità**, ossia la preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi pubblici a coloro che abbiano riportato condanne penali per i c.d. reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (es. corruzione, concussione, peculato) ovvero che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, ovvero che siano stati componenti di organi di indirizzo politico (es. sindaco, assessore o consigliere regionale, provinciale e comunale) (art. 1, comma 2, lett. g); Quindi, le PP.AA. di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico sono tenuti a verificare la sussistenza di eventuali condizioni ostative in capo ai dipendenti e/o soggetti cui l'organo di indirizzo politico intende conferire incarico all'atto del

conferimento degli incarichi dirigenziali e degli altri incarichi previsti dai Capi III e IV del d.lgs. n. 39 del 2013. L'accertamento avviene mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del D.P.R. n. 445 del 2000 pubblicata sul sito dell'amministrazione o dell'ente pubblico o privato conferente (art. 20 d.lgs. n. 39 del 2013). La dichiarazione è condizione per l'acquisizione di efficacia dell'incarico. Se all'esito della verifica risulta la sussistenza di una o più condizioni ostative, l'amministrazione ovvero l'ente pubblico economico ovvero l'ente di diritto privato in controllo pubblico si astengono dal conferire l'incarico e provvedono a conferire l'incarico nei confronti di altro soggetto.

In caso di violazione delle previsioni di inconfiribilità, secondo l'art. 17 d.lgs. n. 39, l'incarico è nullo e si applicano le sanzioni di cui all'art. 18⁶ del medesimo decreto. La situazione di inconfiribilità non può essere sanata. Per il caso in cui le cause di inconfiribilità, sebbene esistenti *ab origine*, non fossero note all'amministrazione e si appalesassero nel corso del rapporto, il responsabile della prevenzione è tenuto ad effettuare la contestazione all'interessato, il quale, previo contraddittorio, deve essere rimosso dall'incarico.

L'altro istituto con cui il legislatore disciplina la materia degli incarichi nella p.a. è l'**incompatibilità**, cioè *“l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico”* (art. 1, comma 2, lett. h). Se la situazione di incompatibilità emerge al momento del conferimento dell'incarico, la stessa deve essere rimossa prima del conferimento. Se la situazione di incompatibilità emerge nel corso del rapporto, il responsabile della prevenzione contesta la circostanza all'interessato ai sensi degli artt. 15 e 19 del d.lgs. n. 39 del 2013 e vigila affinché siano prese le misure conseguenti. Anche per l'incompatibilità, l'accertamento avviene mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del D.P.R. n. 445 del 2000 pubblicata sul sito dell'amministrazione. Nel corso dell'incarico l'interessato presenta annualmente una dichiarazione sull'insussistenza di una delle cause di incompatibilità.

Misura: generale				
Misura di disciplina del conflitto di interessi				
Descrizione misura: Incompatibilità e inconfiribilità degli incarichi di “responsabile di servizio”				
Fasi di attuazione	Tempi previsti di realizzazione	Indicatore di monitoraggio	Risultato atteso	Unità operativa responsabile
Richiesta ai titolari di nuovi incarichi di responsabile di servizio o segretario comunale della dichiarazione di inconfiribilità/incompatibilità	Prima di procedere al conferimento di incarico	Trasmissione della nota/mail di richiesta	Acquisizione e pubblicazione delle dichiarazioni pervenute	Sindaco, RPCT

⁶ D.lgs 39/2013 Art. 18 Sanzioni - 1. I componenti degli organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli sono responsabili per le conseguenze economiche degli atti adottati. Sono esenti da responsabilità i componenti che erano assenti al momento della votazione, nonché i dissenzienti e gli astenuti. 2. I componenti degli organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli non possono per tre mesi conferire gli incarichi di loro competenza. Il relativo potere è esercitato, per i Ministeri dal Presidente del Consiglio dei ministri e per gli enti pubblici dall'amministrazione vigilante. 3. Le regioni, le province e i comuni provvedono entro tre mesi dall'entrata in vigore del presente decreto ad adeguare i propri ordinamenti individuando le procedure interne e gli organi che in via sostitutiva possono procedere al conferimento degli incarichi nel periodo di interdizione degli organi titolari. 4. Decorso inutilmente il termine di cui al comma 3 trova applicazione la procedura sostitutiva di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131. 5. L'atto di accertamento della violazione delle disposizioni del presente decreto è pubblicato sul sito dell'amministrazione o ente che conferisce l'incarico.

Richiesta annuale ai titolari di incarichi di responsabile di servizio o segretario comunale della dichiarazione di incompatibilità	Entro il 30 gennaio (per il 2023 entro il 31 agosto)	Trasmissione della nota/mail di richiesta	Acquisizione e pubblicazione delle dichiarazioni pervenute	RPCT
Verifiche sulle dichiarazioni rese	Entro il 30/09	Verifica a campione (10%)	100% delle dichiarazioni verificate con assenza di situazioni di inconferibilità/incompatibilità	RPCT

2.3.4.15 - Divieto triennale dopo la cessazione del rapporto di lavoro di assumere incarichi da soggetti contraenti del comune (pantouflage - revolving doors) – Definizione modalità

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

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

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

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

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

L'Istituto è stato oggetto di un apposito capitolo ad opera del PNA 2022. La ratio del divieto di pantouflage, secondo l'ANAC, è volta a garantire l'imparzialità delle decisioni pubbliche e in particolare a scoraggiare comportamenti impropri e non imparziali, fonti di possibili fenomeni corruttivi, da parte del dipendente che, nell'esercizio di poteri autoritativi e negoziali, "potrebbe preconstituirsì situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro". In tal senso, il divieto è volto anche a "ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti sullo svolgimento dei compiti istituzionali, prospettando al dipendente di un'amministrazione l'opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio".

L'istituto mira, pertanto, "ad evitare che determinate posizioni lavorative, subordinate o autonome, possano essere anche solo astrattamente fonti di possibili fenomeni corruttivi [...], limitando per un tempo ragionevole, secondo la scelta insindacabile del legislatore, l'autonomia negoziale del lavoratore dopo la cessazione del rapporto di lavoro".

La scarna formulazione della norma ha dato luogo a diversi dubbi interpretativi riguardanti, in particolare:

- la delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione;
- la perimetrazione del concetto di "esercizio di poteri autoritativi e negoziali" da parte del dipendente

- la corretta individuazione dei soggetti privati destinatari di tali poteri
- la corretta portata delle conseguenze che derivano dalla violazione del divieto.

Nel PNA 2022, pertanto, l'Autorità ha chiarito alcuni aspetti:

- nelle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, d.lgs. n. 165/2001 il pantouflage si applica ai dipendenti con rapporto di lavoro a tempo determinato e indeterminato e ai titolari degli incarichi di cui all'art. 21 del d.lgs. 39/2013;
- per verificare l'esercizio di poteri autoritativi o negoziali da parte del dipendente pubblico si da atto che rientrano nei "poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni", sia provvedimenti afferenti specificamente alla conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi per la PA, sia provvedimenti adottati unilateralmente dalla pubblica amministrazione, quale manifestazione del potere autoritativo, che incidono, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari;
- per quanto concerne i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione, si esclude la violazione del divieto di pantouflage nel caso in cui il soggetto giuridico destinatario dell'attività autoritativa o negoziale di un dipendente pubblico siano enti in house ovvero un ente pubblico mentre il divieto si applica anche alle società con sede all'estero e anche quando l'ente privato di destinazione sia stato costituito successivamente alla cessazione del rapporto di pubblico impiego del dipendente ma solo quando sia considerato solo formalmente nuovo (es. una diversa denominazione ma la medesima composizione o struttura operativa). Si ritiene, infatti, non applicabile la norma sul pantouflage nel caso di ente "effettivamente nuovo" in quanto non sussistono elementi di connessione tra l'esercizio di poteri autoritativi e negoziali da parte dell'ex dipendente pubblico - elemento fondamentale per l'integrarsi della fattispecie in esame - e la società di nuova formazione;
- l'attività lavorativa o professionale vietata dal pantouflage va estesa a qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale con i soggetti privati e quindi a rapporti di lavoro a tempo determinato o indeterminato, incarichi o consulenze a favore dei soggetti privati con la sola eccezione degli incarichi di natura occasionale, privi, cioè, del carattere della stabilità: l'occasionalità dell'incarico, infatti, fa venire meno anche il carattere di "attività professionale" richiesto dalla norma, che si caratterizza per l'esercizio abituale di un'attività autonomamente organizzata.

Nello stesso PNA 2022 l'Autorità ha inteso suggerire alle amministrazioni/enti e ai RPCT alcune misure di prevenzione e strumenti di accertamento di violazioni del divieto di pantouflage.

Le azioni scelte per l'implementazione della misura consistono nell'adozione di apposite misure, di seguito specificate:

- a) nei contratti di assunzione del personale dovrà essere inserita la clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o di lavoro autonomo) - per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto, qualunque sia la causa di cessazione (e quindi anche in caso di collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione), qualora nel corso degli ultimi tre anni di servizio tale personale eserciti poteri autoritativi o negoziali per conto dell'amministrazione - presso i soggetti privati che sono stati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri (provvedimenti, contratti o accordi);

- b) nei contratti di assunzione già sottoscritti l'art. 53, comma 16 *ter*, del d.lgs. n. 165 del 2001, introdotto dall'art. 1, co. 42, L. 190/2012 è inserito di diritto ex art. 1339 cc, *quale norma integrativa cogente*;
- c) in caso di personale assunto antecedentemente alla c.d. contrattualizzazione del pubblico impiego (quindi con provvedimento amministrativo), il citato articolo 53, comma 16 *ter* si applica a decorrere dalla sua entrata in vigore;
- d) previsione di una dichiarazione da sottoscrivere nei tre anni precedenti alla cessazione dal servizio o dall'incarico, con cui il dipendente si impegna al rispetto del divieto di pantouflage e alla comunicazione obbligatoria, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto, dell'eventuale instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro;
- e) i dipendenti interessati dal divieto sono coloro che per il ruolo e la posizione ricoperti nell'amministrazione hanno avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto dell'atto e, quindi, coloro che hanno esercitato la potestà o il potere negoziale con riguardo allo specifico procedimento o procedura (funzionari titolari di funzioni dirigenziali, cioè i Responsabili dei Servizi, e, se diverso, il responsabile del procedimento nel caso previsto dal D. Lgs. n. 50 del 2016);

Inoltre, nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata (compresa la trattativa privata diretta), è inserita la condizione soggettiva “*di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'amministrazione nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto*” o similare. Nei bandi di gara o negli atti prodromici dovrà anche essere previsto che la mancata sottoscrizione di tale clausola sarà sanzionata con l'esclusione dalla procedura di affidamento. Sarà disposta, altresì l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali emerga la situazione di cui al punto precedente.

Si stabilisce inoltre di far rendere un'apposita dichiarazione a ciascun responsabile del servizio ovvero soggetto che ha esercitato tale ruolo nei tre anni precedenti la cessazione dal rapporto di lavoro con cui ci si impegna, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, a non svolgere attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

L'amministrazione agirà in giudizio per ottenere il risarcimento del danno nei confronti degli *ex* dipendenti per i quali sia emersa la violazione dei divieti contenuti nell'art. 53, comma 16 *ter*, d.lgs. n. 165 del 2001.

Con riferimento agli atti, eventuali contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli. Con riferimento ai soggetti, i soggetti privati che hanno concluso contratti o conferito incarichi in violazione del divieto non possono contrattare con la pubblica amministrazione di provenienza dell'*ex* dipendente per i successivi tre anni ed hanno l'obbligo di restituire eventuali compensi eventualmente percepiti ed accertati in esecuzione dell'affidamento illegittimo; pertanto, la sanzione opera come requisito soggettivo legale per la partecipazione a procedure di affidamento con la conseguente illegittimità dell'affidamento stesso per il caso di violazione.

Misura: generale
Misura di disciplina del conflitto di interessi

Descrizione misura: Divieto triennale dopo la cessazione del rapporto di lavoro di assumere incarichi da soggetti contraenti del comune (pantouflage - revolving doors)				
Fasi di attuazione	Tempi previsti di realizzazione	Indicatore di monitoraggio	Risultato atteso	Unità operativa responsabile
Inserimento clausole di pantouflage nei contratti di assunzione (la clausola è ovviamente condizionata all'esercizio di poteri autoritativi o negoziali nel triennio precedente la cessazione)	Al momento della sottoscrizione del contratto di lavoro	Numero clausole inserite/contratti di assunzione sottoscritti	100%	Responsabile servizio personale
Inserimento clausole di pantouflage nei bandi di gara o atti prodromici affidamenti	Al momento della pubblicazione dell'atto	Numero clausole inserite/atti emanati-controllo a campione	100%	Responsabili dei servizi
Acquisizione delle dichiarazioni di <i>pantouflage</i> rese dal personale (oggetto del divieto) che cesserà dal servizio nel successivo triennio	Entro 6 mesi dall'inizio del triennio antecedente la cessazione ovvero entro 60 giorni dalla notizia di cessazione	Numero di dichiarazioni acquisite/numero di dipendenti cessati dal servizio che devono rendere la dichiarazione	100%	Ufficio Personale, Responsabili dei servizi

2.3.4.16 - 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 decreto legislativo 165/2001 pone condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione.

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

- 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.

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

Il Responsabile del Servizio, prima di incaricare un proprio dipendente alla responsabilità di ufficio o procedimento dovrà farsi rilasciare una apposita dichiarazione ex art. 445/2000, attestante la non condanna, nemmeno con sentenza non passata in giudicato, per i reati di cui al capo I, titolo II, libro secondo del codice penale.

Queste disposizioni integrano le leggi e regolamenti, preesistenti e diversa natura, che disciplinano la formazione di Commissioni e la nomina dei relativi Segretari.

Misura: generale				
Misura di definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento				
Descrizione misura: Controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici				
Fasi di attuazione	Tempi previsti di realizzazione	Indicatore di monitoraggio	Risultato atteso	Unità operativa responsabile
Acquisizione di dichiarazioni	Al momento del conferimento dell'incarico	Numero di dichiarazioni acquisite su numero di incarichi attribuiti	100%	Ufficio Personale, Responsabili dei servizi

2.3.4.17 - Attività ed incarichi extra istituzionali. Autorizzazioni

La disciplina relativa all'autorizzazione a poter svolgere, da parte dei dipendenti pubblici, attività extra-istituzionali trova la sua ratio nella necessità di evitare situazioni di conflitto di interesse; per questo, l'art.53, comma 5 del d.lgs. 165/2001 come modificato dalla legge n.190 del 2012 stabilisce che *"...il conferimento operato direttamente dall'amministrazione, nonché l'autorizzazione all'esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche, che svolgano attività d'impresa o commerciale, sono disposti dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente"*.

Il dipendente è tenuto a comunicare formalmente all'amministrazione anche l'attribuzione di incarichi gratuiti (comma 12); in questi casi, l'amministrazione - pur non essendo necessario il rilascio di una formale autorizzazione - deve comunque valutare tempestivamente (entro 5 giorni dalla comunicazione, salvo motivate esigenze istruttorie) l'eventuale sussistenza di situazioni di conflitto di interesse anche potenziale e, se del caso, comunicare al dipendente il diniego allo svolgimento dell'incarico. Gli incarichi a titolo gratuito da comunicare all'amministrazione sono solo quelli che il dipendente è chiamato a svolgere in considerazione della professionalità che lo caratterizza all'interno dell'amministrazione di appartenenza (quindi, a titolo di esempio, non deve essere oggetto di comunicazione all'amministrazione lo svolgimento di un incarico gratuito di docenza in una scuola di danza da parte di un funzionario amministrativo di un ministero, poiché tale attività è svolta a tempo libero e non è connessa in nessun modo con la sua professionalità di funzionario); continua comunque a rimanere estraneo al regime delle autorizzazioni e comunicazioni l'espletamento degli incarichi espressamente menzionati nelle lettere da a) ad f-bis) del comma 6 dell'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, per i quali il legislatore ha compiuto a priori una valutazione di non incompatibilità; essi, pertanto, non debbono essere autorizzati né comunicati all'amministrazione.

L'ente applica la già esaustiva e dettagliata disciplina del decreto legislativo 39/2013, dell'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001 e dell'articolo 60 del DPR 3/1957.

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

Misura: generale				
Misura di disciplina del conflitto di interessi				
Descrizione misura: Attività ed incarichi extra istituzionali. Autorizzazioni				
Fasi di attuazione	Tempi previsti di realizzazione	Indicatore di monitoraggio	Risultato atteso	Unità operativa responsabile
Rilascio autorizzazioni allo svolgimento di incarichi d'ufficio e extra-istituzionali secondo i criteri di legge	<u>Entro 15 giorni dalla richiesta</u>	Autorizzazioni rilasciate nel rispetto dei criteri di legge su autorizzazioni rilasciate	100%	Responsabile servizio personale, segretario comunale

2.3.4.18 - La tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower)

Il nuovo articolo 54-bis del decreto legislativo 165/2001, rubricato "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" (c.d. *whistleblower*), introduce una misura di tutela già in uso presso altri ordinamenti, finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito.

Secondo la disciplina del PNA del 2013 (Allegato 1 paragrafo B.12) sono accordate al *whistleblower* le seguenti misure di tutela:

- *la tutela dell'anonimato;*
- *il divieto di discriminazione;*
- *la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso (fatta esclusione delle ipotesi eccezionali descritte nel comma 2 del nuovo art. 54-bis).*

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. Tutela che, in ogni caso, deve essere assicurata da tutti i soggetti che ricevono la segnalazione.

Il Piano nazionale anticorruzione prevede, tra azioni e misure generali per la prevenzione della corruzione e, in particolare, fra quelle obbligatorie, che le amministrazioni pubbliche debbano tutelare il dipendente che segnala condotte illecite.

Il PNA impone alle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 1 co. 2 del d.lgs. 165/2001, l'assunzione dei **“necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni”**.

Le misure di tutela del *whistleblower* devono essere implementate, **“con tempestività”**, attraverso il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC).

Le azioni per l'implementazione della misura vengono di seguito specificate.

La norma dell'art. 54 bis tutela l'anonimato facendo specifico riferimento al procedimento disciplinare. Tuttavia, l'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione. La denuncia non può essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti, ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a), della L. n. 241 del 1990

Anonimato. In caso di denuncia al Responsabile del PTPC - il pubblico dipendente può denunciare condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro anche tramite mail.

La *ratio* della norma è quella di evitare che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni di illecito per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli. A seguito della segnalazione, il Responsabile della prevenzione della corruzione, tutelando sempre l'anonimato del denunciante, trasmette gli atti al Responsabile del Settore, se non coinvolto nell'illecito, anche con le risultanze di eventuale ulteriore istruttoria.

Il Responsabile del Settore, qualora l'illecito comporti una sanzione superiore al rimprovero verbale, trasmetterà gli atti entro cinque giorni all'ufficio Procedimenti disciplinari (U.P.D.). Da tale comunicazione decorrono gli ulteriori termini di cui all'art. 55 bis D. lgs 165/2001 e s.m.i.

Anonimato. In caso di denuncia al superiore Gerarchico (Responsabile del Servizio) - il pubblico dipendente può denunciare condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro al proprio Responsabile del Settore anche tramite mail. È opportuno che la denuncia sia indirizzata anche al Responsabile della prevenzione della corruzione.

Il Responsabile del Settore, senza indugio, notizia il Responsabile della prevenzione della corruzione della denuncia. La violazione di questo obbligo di denuncia, se non motivato in modo particolarmente stringente, comporta l'irrogazione di sanzioni disciplinari.

Il Responsabile del Settore, nel rispetto dell'anonimato del denunciante, la cui violazione può comportare l'irrogazione di sanzioni disciplinari (salva l'eventuale responsabilità civile e penale dell'agente), effettua l'istruttoria e, se il fatto necessita di una sanzione superiore al rimprovero verbale, trasmette la comunicazione – nei termini di cui all'art. 55 bis D. lgs 165/2001 e s.m.i., all'UPD, notiziandolo della necessità dell'anonimato del denunciante.

Tutela dell'anonimato - in ogni caso tutti coloro che ricevono o vengono a conoscenza della segnalazione e coloro che successivamente venissero coinvolti nel processo di gestione della segnalazione (salve le comunicazioni di legge o in base al PTPC) sono obbligati al dovere di riservatezza, pena sanzioni disciplinari (fatta salva sempre l'eventuale responsabilità civile e penale).

Per quanto riguarda lo specifico contesto del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante può essere rivelata all'autorità disciplinare e all'incolpato nei seguenti casi:

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

Le disposizioni a tutela dell'anonimato e di esclusione dell'accesso documentale non possono comunque essere riferibili a casi in cui, in seguito a disposizioni di legge speciale, l'anonimato non può essere opposto, ad esempio indagini penali, tributarie o amministrative, ispezioni, ecc..

Divieto di discriminazione nei confronti del *whistleblower* - il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione:

- a) al responsabile della prevenzione, il quale valuta la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione di quanto accaduto;
- b) al Responsabile del Settore sovraordinato del dipendente che ha operato la discriminazione, il quale valuta tempestivamente l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione;
- c) all'U.P.D., che, per i procedimenti di propria competenza, valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione.

Può dare notizia dell'avvenuta discriminazione all'organizzazione sindacale alla quale aderisce o ad una delle organizzazioni sindacali rappresentative nel comparto presenti nell'amministrazione; l'organizzazione sindacale deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione.

Può agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione e dell'amministrazione per ottenere:

- un provvedimento giudiziale d'urgenza finalizzato alla cessazione della misura discriminatoria e/o al ripristino immediato della situazione precedente;
- l'annullamento davanti al T.A.R. dell'eventuale provvedimento amministrativo illegittimo e/o, se del caso, la sua disapplicazione da parte del Tribunale del lavoro e la condanna nel merito per le controversie in cui è parte il personale c.d. contrattualizzato;
- il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione.

Allo scopo di garantire la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito, questa amministrazione ha intenzione di mantenere/potenziare il sistema che consente l'inoltro e la gestione di segnalazioni in maniera del tutto anonima e che ne consente l'archiviazione.

A tal fine si intende confermare l'adesione ad una piattaforma telematica gratuita per le segnalazioni.

Misura: generale				
Misura di segnalazione e protezione				
Descrizione misura: Tutela del whistleblower				
Fasi di attuazione	Tempi previsti di realizzazione	Indicatore di monitoraggio	Risultato atteso	Unità operativa responsabile
Aggiornamento dati profilo piattaforma telematica di tutela dell'anonimato	Entro il <u>30/09/2023</u>	Verifica funzionamento piattaforma	Tutela anonimato	RPCT
Circolare ai dipendenti	Entro il 31/12/2023	Protocollazione	Pubblicizzazione modalità di tutela dell'anonimato	RPCT

2.3.4.19 - Protocolli di legalità per gli affidamenti

I protocolli di legalità costituiscono oggi utili strumenti pattizi per contrastare il fenomeno delle infiltrazioni mafiose nelle attività economiche, anche nei territori dove il fenomeno non è particolarmente radicato, riducendo, inoltre, possibili sacche di corruzione. I protocolli sono disposizioni volontarie tra i soggetti coinvolti nella gestione dell'opera pubblica (normalmente la Prefettura UTG, il Contraente Generale, la Stazione appaltante e gli operatori della filiera dell'opera pubblica). In tal modo vengono rafforzati i vincoli previsti dalla norme della legislazione antimafia, con forme di controllo volontario, anche con riferimento ai subcontratti. I vantaggi di poter fruire di uno strumento di consenso, fin dal momento iniziale, consente a tutti i soggetti (privati e pubblici) di poter lealmente confrontarsi con eventuali fenomeni di tentativi di infiltrazione criminale organizzata. L'art. 1 comma 17 della L. 190/2012 recita: *“Le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara”*. La determinazione N. 4/2012 dell'AVCP chiarisce che: *“mediante l'accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell'offerta, infatti, l'impresa concorrente accetta, in realtà, regole che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, comune a tutte le procedure concorsuali, della estromissione dalla gara.”*.

L'intenzione è quella di adottare un patto di integrità o aderire a protocolli di legalità.

Misura: generale				
Misura di regolamentazione				
Descrizione misura: Protocolli di legalità per gli affidamenti				
Fasi di attuazione	Tempi previsti di realizzazione	Indicatore di monitoraggio	Risultato atteso	Unità operativa responsabile
Definizione di un patto di integrità o adesione a protocolli di legalità	<u>Entro il 31/12/2023</u>	Trasmissione note protocollate	Definizione protocollo o patto	Responsabili dei servizi
Applicazione della misura ai bandi di gara e contratti di appalto	<u>Dal 01/01/2024 in poi</u>	Numero bandi/contratti con clausole inserite/numero contratti - controllo a campione	100%	Responsabili dei servizi

2.3.4.20 - Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse

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

La norma contiene due prescrizioni:

- è stabilito un obbligo di astensione per il responsabile del procedimento, il titolare dell'ufficio competente ad adottare il provvedimento finale ed i titolari degli uffici competenti ad adottare atti endoprocedimentali nel caso di conflitto di interesse anche solo potenziale;
- è previsto un dovere di segnalazione a carico dei medesimi soggetti.

La norma persegue una finalità di prevenzione che si realizza mediante l'astensione dalla partecipazione alla decisione (sia essa endoprocedimentale o meno) del titolare dell'interesse, che potrebbe porsi in conflitto con l'interesse perseguito mediante l'esercizio della funzione e/o con l'interesse di cui sono portatori il destinatario del provvedimento, gli altri interessati e controinteressati.

La norma va letta in maniera coordinata con la disposizione inserita nel Codice di comportamento (D.P.R. n. 62/2013). L'art. 6 di questo decreto infatti prevede che *“Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui egli sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza.”*. Tale disposizione contiene una tipizzazione delle relazioni personali o professionali sintomatiche del possibile conflitto di interesse. Essa contiene anche una clausola di carattere generale in riferimento a tutte le ipotesi in cui si manifestino *“gravi ragioni di convenienza”*.

La violazione sostanziale della norma, che si realizza con il compimento di un atto illegittimo, dà luogo a responsabilità disciplinare del dipendente suscettibile di essere sanzionata con l'irrogazione di sanzioni all'esito del relativo procedimento, oltre a poter costituire fonte di illegittimità del procedimento e del provvedimento conclusivo dello stesso, quale sintomo di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento della funzione tipica dell'azione amministrativa. Nel codice di comportamento (D.G. 69/2013) è previsto che:

- il dipendente comunica entro il termine massimo di 10 giorni dall'evento al responsabile dell'Area di appartenenza la propria adesione o appartenenza ad associazioni od organizzazioni, a prescindere dal loro carattere riservato o meno, i cui ambiti di interessi possano interferire con lo svolgimento dell'attività dell'ufficio al quale il dipendente è assegnato. Il presente comma non si applica all'adesione a partiti politici o a sindacati.
- i Responsabili di ciascuna Area provvedono annualmente, entro il 31 dicembre, all'aggiornamento delle informazioni, richiedono formalmente a tutti i dipendenti loro assegnati di dichiarare, sotto la propria responsabilità, di essere o non essere posti in situazioni di conflitto di interesse o di avere o non avere sviluppato interessi finanziari con soggetti interessati all'attività del settore di riferimento;
- il dipendente, che si trovi nella situazione di doversi astenere dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività, sulla base delle circostanze previste dalla normativa vigente, comunica tale situazione al responsabile dell'Area di appartenenza che decide se far effettivamente astenere il dipendente dai procedimenti in questione. Sull'astensione del Responsabile di Area decide il Segretario Comunale.
- dei casi di astensione è data comunicazione tempestiva al Segretario comunale, anche ai fini dell'eventuale valutazione circa la necessità di proporre uno spostamento dell'interessato a seconda della frequenza di tali circostanze.

Misura: generale				
Misura di disciplina del conflitto di interessi				
Descrizione misura: Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse				
Fasi di attuazione	Tempi previsti di realizzazione	Indicatore di monitoraggio	Risultato atteso	Unità operativa responsabile
Richiesta da parte dei responsabili dei servizi ai dipendenti	Entro il 31 dicembre	Richieste predisposte/dipendenti	100%	Responsabile servizio, segretario comunale

2.3.4.21 - Il monitoraggio dei tempi di conclusione dei procedimenti

I Responsabili dei servizi provvedono al monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali e, tempestivamente, all'eliminazione delle anomalie. I risultati del monitoraggio e delle azioni espletate sono trasmessi al Nucleo di valutazione ai fini della valutazione sulla performance.

In ogni caso i Responsabili dei servizi, con particolare riguardo alle attività a rischio di corruzione, informano tempestivamente il Responsabile della prevenzione della corruzione, in merito al mancato rispetto dei tempi procedurali, costituente fondamentale elemento sintomatico del corretto funzionamento e rispetto del piano di prevenzione della corruzione, e di qualsiasi altra anomalia accertata costituente la mancata attuazione del presente piano, adottando le azioni necessarie per eliminarle oppure proponendo al Responsabile della prevenzione della corruzione, le azioni sopra citate ove non rientrino nella competenza normativa, esclusiva e tassativa del responsabile.

Con riferimento al triennio del presente piano ci si propone di aggiornare le schede di rilevazione dei procedimenti amministrativi a seguito delle modifiche all'art. 35 del d.lgs. n. 33/2013 introdotte dal d.lgs. n. 97/2016.

Misura: generale				
Misura di regolamentazione				
Descrizione misura: Monitoraggio dei tempi di conclusione dei procedimenti				
Fasi di attuazione	Tempi previsti di realizzazione	Indicatore di monitoraggio	Risultato atteso	Unità operativa responsabile
Aggiornamento schede di rilevazione dei procedimenti amministrativi	<u>Entro il 30 settembre 2024</u>	Aggiornamento schede	Trasmissione schede al segretario comunale	Responsabile servizio
Richiesta di rilevazione dei tempi procedurali agli uffici	Entro il 30 novembre di ogni anno	Numero schede pervenute/numero schede richieste	100%	Responsabile servizio

2.3.4.22 - Relazioni periodiche dei responsabili per l'attuazione delle previsioni del Piano Anticorruzione

Ciascun Responsabile di servizio invierà entro il 30 novembre di ogni anno al Responsabile del Piano Anticorruzione una Relazione sull'attuazione delle previsioni del Piano. Tale attività può in alternativa essere svolta in sede di conferenza di servizi con la redazione di apposito verbale. L'attività di briefing tra i responsabili dei settori, responsabili dei procedimenti ed il segretario comunale favorisce momenti di confronto costruttivo e di dialogo tra i diversi settori,

consentendo in tempo reale di segnalare eventuali criticità, e monitorare le attività a rischio, così che l'onere non sia solo formale ma possa trovare effettivo compimento.

Misura: generale				
Misura di regolamentazione				
Descrizione misura: Relazioni periodiche dei responsabili per l'attuazione delle previsioni del Piano Anticorruzione				
Fasi di attuazione	Tempi previsti di realizzazione	Indicatore di monitoraggio	Risultato atteso	Unità operativa responsabile
Richiesta relazioni	<u>Entro il 31 ottobre</u>	Relazioni inviate/Responsabili servizio	100%	Responsabile servizio, segretario comunale

2.3.4.23 - Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

In conformità al PNA 2013, l'ente intende pianificare ad attivare misure di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate alla promozione della cultura della legalità.

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

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

Misura: generale				
Misura di sensibilizzazione e partecipazione				
Descrizione misura: Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile				
Fasi di attuazione	Tempi previsti di realizzazione	Indicatore di monitoraggio	Risultato atteso	Unità operativa responsabile
Diffusione PTPC, relazioni PTPC	Entro il 30 aprile di ogni anno	Verifica pubblicazione	Pubblicazione su sito internet	RPC
Inserimento link ai Pna su amministrazione trasparente	Entro il 31/12/2023	Verifica pubblicazione	Pubblicazione su sito internet	RPC

2.3.4.24 - 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 con deliberazione numero 34 del 19.09.2009.

Ogni provvedimento d'attribuzione/elargizione con importo superiore ad € 1.000,00 è prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente nella sezione “*amministrazione trasparente*” – “contributi, sussidi, vantaggi economici”.

L'erogazione dei contributi è sospesa nei 45 gg antecedenti e successivi alla data delle consultazioni elettorali amministrative.

2.3.4.25 - Iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale

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

In caso di affidamento di incarichi a contratto ex art. 110 TUEL, si darà luogo ad una selezione pubblica, il cui bando sarà pubblicato per almeno 15 gg. consecutivi sull'albo pretorio on line e sulla home page del sito web istituzionale. I candidati saranno valutati da una commissione all'uopo costituita.

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

Ancor prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 33/2013, che ha promosso la sezione del sito “*amministrazione trasparente*”, detti provvedimenti sono stati sempre pubblicati secondo la disciplina regolamentare.

2.3.4.26 - Coordinamento con il ciclo di gestione della performance

In merito al collegamento tra la presente Sezione e quello sulla performance ed alla necessità che detto collegamento sia reale e non meramente astratto, tutte le misure previste dal presente piano sono da considerarsi obiettivi di performance da perseguire con le risorse umane e strumentali in dotazione negli anni di riferimento del Piano.

In sede di valutazione della performance organizzativa ed individuale dei titolari P.O., il Nucleo di valutazione terrà conto dell'attuazione concreta delle misure di prevenzione della corruzione, di eventuali scostamenti e delle ragioni di essi.

Si propone di modificare, entro 180 giorni dall'approvazione del P.T.P.C., il vigente sistema di valutazione e misurazione della performance, inserendo tra gli indicatori e i parametri cui deve attenersi il Nucleo di Valutazione anche quelli previsti dal presente Piano.

Si dovrà prevedere che il responsabile di settore che non abbia assolto agli obblighi derivanti dal presente Piano ovvero che abbia subito una sanzione disciplinare per la violazione delle norme ivi indicate venga escluso dall'attribuzione dell'indennità di risultato; analoga disposizione dovrà essere prevista per i dipendenti con riguardo all'erogazione del salario accessorio.

2.3.4.27 - Verifica della efficace attuazione del Piano e della sua idoneità

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, entro il 15 dicembre di ogni anno, o nel diverso termine stabilito dall'ANAC, pubblica sul sito web dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la trasmette all'organo di indirizzo politico dell'amministrazione (art. 1, co. 14, della L. 190/2012).

Le attività indicate nel presente piano dovranno essere integrate coordinate anche con il Piano Triennale della performance.

Ogni segnalazione in merito ad eventuali comportamenti rilevanti ai fini del presente piano devono essere fatte al Responsabile della Prevenzione della Corruzione del presente Ente, il Segretario Comunale, dott. Giuseppe Esposito al seguente indirizzo di posta elettronica: giuseppe.esposito@comune.lagosanto.fe.it

Ai fini del monitoraggio, i responsabili collaborano con il Responsabile della prevenzione della corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.

2.3.5 – La Trasparenza

Garantire la *trasparenza sostanziale* della PA e l'accesso civico sono considerate le misure principali per contrastare i fenomeni corruttivi.

Il 14 marzo 2013 il legislatore ha varato il decreto legislativo 33/2013 di “*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”.

Il decreto legislativo 97/2016, il cosiddetto *Freedom of Information Act*, ha modificato la quasi totalità degli articoli e degli istituti del suddetto “*decreto trasparenza*”.

Nella versione originale il decreto 33/2013 si poneva quale oggetto e fine la “*trasparenza della PA*”. Il *Foia* ha spostato il baricentro della normativa a favore del “*cittadino*” e del suo diritto di accesso.

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

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

L'obiettivo del Legislatore è fare in modo che l'intera collettività possa avere a disposizione dati ed informazioni sulle attività dell'amministrazione, secondo il paradigma della “*libertà di informazione*”, dell'*open government*, fornendo, in tal modo, una nuova dimensione del concetto di trasparenza amministrativa intesa come flusso costante di informazioni per permettere il controllo da parte della comunità e responsabilizzare l'amministrazione.

La **trasparenza è di certo considerata la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione** delineato dal legislatore della legge 190/2012. Secondo l'articolo 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal decreto legislativo 97/2016: “*La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.*”.

In conseguenza della cancellazione del *programma triennale per la trasparenza e l'integrità*, ad opera del decreto legislativo 97/2016, l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza era parte integrante del PTPC in una “*apposita sezione*”. Oggi una parte del PIAO deve necessariamente riguardare la programmazione degli obiettivi e dei flussi procedurali per garantire la trasparenza amministrativa.

L'autorità nel PNA 2022, in linea con le indicazioni formulate nella delibera n. 1310/2016, afferma che le amministrazioni che adottano il PIAO sono tenute a prevedere nella sezione anticorruzione una sottosezione dedicata alla programmazione della trasparenza. Essa è impostata come atto fondamentale, con il quale sono organizzati i flussi informativi necessari a garantire l'individuazione/elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati nonché il sistema di monitoraggio sull'attuazione degli stessi.

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

La presente sottosezione rappresenta, quindi, lo strumento per implementare un modello di trasparenza inteso come massima accessibilità a tutte le informazioni concernenti l'organizzazione e le attività dell'Ente allo scopo di favorire un controllo diffuso sulle attività istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche ad esse destinate, che concorrono ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, e quelli più recenti di responsabilità, integrità e lealtà.

Ci si pone come principale obiettivo quello di dare attuazione agli obblighi di pubblicazione dettati dalla normativa, di definire e adottare misure organizzative volte ad assicurare regolarità e tempestività dei flussi delle informazioni da pubblicare.

Nell'adunanza del 28 dicembre 2016 l'ANAC ha approvato in via definitiva la delibera 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*» e in data 8 marzo 2017 la determinazione n. 241 «*Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 «Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali» come modificato dall'art. 13 del d.lgs. 97/2016*».

2.3.5.1 – Obiettivi strategici

Condividendo la ratio della normativa nazionale per cui al centro delle misure di contrasto ai fenomeni correttivi vi sia il progressivo e complessivo processo di disclosure dell'attività amministrativa si intendono realizzare i seguenti obiettivi strategici:

1. la **trasparenza quale reale ed effettiva accessibilità totale** alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione;
2. il **miglioramento continuo dell'informatizzazione dei flussi** per alimentare la pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione trasparente";
3. il **miglioramento continuo della chiarezza e conoscibilità dall'esterno dei dati** presenti nella sezione "Amministrazione Trasparente";
4. il **libero e illimitato esercizio dell'accesso civico**, come potenziato dal decreto legislativo 97/2016, quale diritto riconosciuto a chiunque di richiedere documenti, informazioni e dati.

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

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

2.3.5.2 – Organizzazione

La struttura è l'organigramma del comune sono stati già presentati nelle sezioni precedenti ed ad esse si rimanda.

L'organo di revisione è stato nominato con deliberazione consiliare n. 39 del 27/09/2021 a seguito del sorteggio effettuato presso la Prefettura - UTG di Ferrara nel giorno 08/07/2021, ai sensi del Decreto del Ministero dell'Interno n. 23 del 15/02/2012, come da verbale in atti (ns. Prot. 5021 del 09/07/2021), nella persona del dott. Lacalamita Paolo.

Il Nucleo di valutazione è previsto, a composizione monocratica, è costituito da un esperto esterno in possesso dei requisiti individuati dalla Legge nominato nella persona del dott. Ettore D'Ascoli nominato con decreto sindacale n. 3 del 03.02.2023 con mandato avente durata sino al 2024.

2.3.5.3 - Indicazione degli uffici e dei responsabili coinvolti per l'individuazione dei contenuti

Attraverso la collaborazione dell'intera struttura burocratica dell'Ente, la sezione "Amministrazione Trasparente" verrà periodicamente aggiornata ed eventualmente ampliata in relazione al progressivo adeguamento alle disposizioni del D.Lgs. 150/2009 ed alle eventuali successive norme in materia.

I referenti per la trasparenza, che coadiuvano il Responsabile anticorruzione nello svolgimento delle attività previste dal d.lgs. 33/2013, sono i Responsabili dei settori: Daniela Chiodi, Francesca Nordi, Antonella Finessi, Giovanni Gibin, Simone Monari.

Ciascun servizio è responsabile per le informazioni di competenza presenti nella sezione "amministrazione trasparente". Periodicamente gli uffici danno atto dell'avvenuto adempimento degli obblighi in parola indicando gli atti oggetto di pubblicazione anche a mezzo mail da inoltrarsi all'indirizzo del segretario comunale.

Ciascun Responsabile, nell'ambito dei dati di propria competenza, è responsabile dell'adeguamento dei contenuti della sezione e provvede, tramite il proprio eventuale referente della comunicazione, a trasmettere all'incaricato della pubblicazione tali dati, impegnandosi al loro costante aggiornamento.

L'incaricato della pubblicazione, se diverso dal responsabile del settore, viene nominato con atto del Responsabile.

Entro sette giorni dal ricevimento, dovrà pubblicare la documentazione e le informazioni trasmesse dal Responsabile d'Area. In casi di urgenza o di scadenze normative dovrà pubblicare entro il giorno successivo.

Il responsabile della trasparenza e dell'attuazione del presente Programma è il Responsabile dell'Anticorruzione, il Segretario comunale, dr. Giuseppe Esposito.

Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza sovrintende e verifica: il tempestivo invio dei dati, delle informazioni e dei documenti dagli uffici depositari all'ufficio o agli uffici preposti alla gestione del sito; la tempestiva pubblicazione da parte dell'ufficio preposto alla gestione del sito; assicura la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni.

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

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

L'adempimento degli obblighi di trasparenza e pubblicazione previsti dal decreto legislativo 33/2013 e dal presente programma, è oggetto di *controllo successivo di regolarità amministrativa* come normato dall'articolo 147-bis, commi 2 e 3, del TUEL e dal *regolamento sui controlli interni*. L'ente assicura conoscibilità ed accessibilità a dati, documenti e informazioni elencati dal legislatore e precisati dall'ANAC.

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

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

2.3.5.4 - Funzioni dell'amministrazione

Le funzioni comunali sono quelle stabilite dalla legge, fissate da ultimo dal D. L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, sono le seguenti:

- a) Organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) Organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) Catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) La pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovra comunale;
- e) Attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) L'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossioni dei relativi tributi;
- g) Progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, comma 4, della Costituzione;
- h) Edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) Polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) Tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

Il Segretario assicura il coordinamento e l'unità dell'azione amministrativa.

Talune di queste funzioni ovvero parti di esse vengono esercitate in convenzione con il comune di Fiscaglia (Polizia Locale) e con i comuni di Fiscaglia, Mesola, Goro, Codigoro (Servizi informatici).

Le altre funzioni istituzionali vengono svolte direttamente dagli uffici, servizi e dal personale dipendente.

2.3.5.5 - Comunicazione

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

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

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

Ai fini dell'applicazione dei principi di trasparenza e integrità, l'ente ha come obiettivo l'incremento dei dati sul proprio sito internet istituzionale sollecitando gli uffici di ciascuna area

e deputati a garantire la trasparenza degli atti e delle attività di propria competenza a tenerlo costantemente aggiornato.

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

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

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

Come deliberato dall'*Autorità nazionale anticorruzione* (legge 190/2012), per gli atti soggetti a pubblicità legale all'albo pretorio on line, nei casi in cui tali atti rientrino nelle categorie per le quali l'obbligo è previsto dalla legge, rimane invariato anche l'obbligo di pubblicazione in altre sezioni del sito istituzionale, nonché nell'apposita sezione "*trasparenza, valutazione e merito*" (oggi "*amministrazione trasparente*").

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

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

2.3.5.6 - I collegamenti con il piano della performance o con gli analoghi strumenti di programmazione

Si richiama, al riguardo, quanto la ex CiVIT ha previsto nella delibera n. 6/2013, par. 3.1, lett. b), in merito alla necessità di un coordinamento e di una integrazione fra gli ambiti relativi alla *performance* e alla trasparenza, affinché le misure contenute nei Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità diventino obiettivi da inserire nel Piano della *performance*.

La trasparenza deve essere assicurata non soltanto sotto un profilo **statico**, consistente essenzialmente nella pubblicità di alcune categorie di dati, così come viene previsto dalla legge al fine dell'attività di controllo sociale, ma anche sotto il profilo **dinamico** direttamente correlato e collegato alla *performance*.

Per il raggiungimento di questo importante obiettivo, la pubblicità dei dati inerenti all'organizzazione ed all'erogazione dei servizi alla cittadinanza, si inserisce strumentalmente nell'ottica di un controllo "diffuso" che consente un miglioramento continuo e tempestivo dei servizi pubblici erogati da questo ente. Per fare ciò vengono messi a disposizione di tutti i cittadini i dati fondamentali sull'andamento e sul funzionamento dell'amministrazione. Tutto ciò consente ai cittadini di ottenere un'effettiva conoscenza dell'azione dell'Amministrazione, con il fine appunto, di agevolare e sollecitare le modalità di partecipazione e coinvolgimento della collettività.

La presente sezione deve intendersi correlata al sistema di gestione del ciclo della performance anche grazie all'apporto conoscitivo e partecipativo dei portatori di interesse (*stakeholder*) sia interni che esterni all'Amministrazione.

Tra gli *obiettivi gestionali*, fissati nel PEG/Piano della performance, di rilevante peso sono gli obblighi connessi agli adempimenti volti ad assicurare la trasparenza dell'azione e dell'organizzazione amministrativa e che sono oggetto di valutazione in capo ai responsabili di settore.

2.3.5.7 - Modalità di coinvolgimento dei portatori di interesse (stakeholder) e risultati di tale coinvolgimento

I portatori di interesse che dovranno essere coinvolti per la realizzazione e la valutazione delle attività di trasparenza saranno i cittadini residenti nel Comune, le associazioni, i media, le imprese, gli ordini professionali ed i sindacati.

Verrà avviato un nuovo percorso che possa risultare favorevole alla crescita di una cultura della trasparenza in cui appare indispensabile accompagnare la struttura nel prendere piena consapevolezza, non soltanto della nuova normativa, quanto piuttosto del diverso approccio che occorre attuare nella pratica lavorativa: deve consolidarsi un atteggiamento orientato pienamente al servizio del cittadino e che, in primo luogo, consideri la necessità di farsi comprendere e conoscere nei linguaggi utilizzati e nelle logiche operative.

L'U.R.P. dovrà svolgere anche la funzione di "punto di ascolto", sia in chiave valutativa della qualità dei servizi offerti, che in chiave propositiva in merito agli ambiti sui quali attivare azioni di miglioramento in tema di trasparenza.

Inoltre, bisognerà istituire gradualmente lo strumento delle indagini di *customer satisfaction* per poter valutare l'opinione della cittadinanza sul funzionamento dei servizi esterni, magari diffondendolo anche per tutti gli altri servizi, anche interni.

2.3.5.8 - Panoramica su alcuni obblighi di pubblicazione disciplinati dal d.lgs. 33/2013

L'art. 9 bis introdotto dall'art. 9, comma 2, del d.lgs. n. 97 del 2016. Il rinvio alle banche dati

L'art. 9 bis del d.lgs. 33/2013, introdotto dall'art. 9, comma 2, del d.lgs. n. 97 del 2016, prevede che le pubbliche amministrazioni titolari delle banche dati di cui all'Allegato B pubblicano i dati, contenuti nelle medesime banche dati, e adempiono agli obblighi di pubblicazione, indicati nell'Allegato B, mediante la comunicazione dei dati, delle informazioni o dei documenti dagli stessi detenuti all'amministrazione titolare della corrispondente banca dati e con la pubblicazione sul proprio sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente", del collegamento ipertestuale, rispettivamente, alla banca dati contenente i relativi dati, informazioni o documenti, ferma restando la possibilità per le amministrazioni di continuare a pubblicare sul proprio sito i predetti dati purché identici a quelli comunicati alla banca dati.

L'allegato B del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. n. 97 del 2016, è di seguito riportato:

	Nome della banca dati	Amm. che detiene la banca dati	Norma/e istitutiva/e della banca dati	Obblighi previsti dal d.lgs. n. 33 del 2013
1.	Perla PA	PCM-DFP	- Artt. 36, co. 3, e 53 del d.lgs. n. 165 del 2001;	Art. 15 (titolari di incarichi di collaborazione o consulenza);
			- art. 1, co. 39-40, della legge n. 190 del 2012	art. 17 (dati relativi al personale non a tempo indeterminato); art. 18 (dati relativi agli incarichi conferiti ai dipendenti pubblici)
2.	SICO - Sistema Conoscitivo del personale dipendente	MEF-RGS (IGOP)	Artt. 40-bis, co. 3, e 58-62 del d.lgs. n. 165 del 2001	Art. 16, co. 1-2 (dotazione organica e costo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato);

	dalle Amministrazioni pubbliche			art. 17 (dati relativi al personale non a tempo indeterminato); art. 21, co. 1 (dati sulla contrattazione collettiva nazionale); art. 21, co. 2 (dati sulla contrattazione integrativa)
3.	Archivio contratti del settore pubblico	ARAN CNEL	Artt. 40-bis, co. 5, e 47, co. 8, del d.lgs. n. 165 del 2001	Art. 21, co. 1 (dati sulla contrattazione collettiva nazionale); art. 21, co. 2 (dati sulla contrattazione integrativa)
4.	SIQuEL - Sistema Informativo Questionari Enti Locali	Corte dei conti	Art. 1, co. 166-167, della legge n. 266 del 2005	Art. 22 (dati relativi ai soli Enti locali riguardanti enti pubblici vigilati, enti di diritto privato in controllo pubblico, partecipazioni in società di diritto privato)
5.	Patrimonio della PA	MEF- DT	- Art. 2, co. 222, della legge n. 191 del 2009;	Art. 22, commi 1 e 2 (dati relativi a società, enti pubblici e enti di diritto privato partecipati dalle amministrazioni pubbliche o in cui le Amministrazioni nominano propri rappresentanti negli organi di governo);
			- art. 17, co. 3-4, del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114 del 2014	art. 30 (dati relativi a beni immobili posseduti o detenuti delle amministrazioni pubbliche)
6.	Rendiconti dei gruppi consiliari regionali	Corte dei conti	- Art. 1, co. 10, del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213 del 2012;	Art. 28, co. 1 (pubblicità dei rendiconti dei gruppi consiliari regionali)
			- d.P.C.M. 21 dicembre 2012	
7.	BDAP - Banca Dati Amministrazioni Pubbliche	MEF- RGS	- Art. 13 della legge n. 196 del 2009;	Art.29, co. 1 (bilanci preventivi e consuntivi delle amministrazioni pubbliche)
			- decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 23411 del 2010;	Art. 37, comma 1, lett. a), b), c) (informazioni relative alle procedure per l'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori)
			- d.lgs. n. 229 del 2011;	Art. 38, Pubblicità dei processi di pianificazione, realizzazione e valutazione delle opere pubbliche
			- d.lgs. n. 228 del 2011;	
8.	REMS (Real Estate Management System) - Sistema di Gestione degli Immobili di Proprietà Statale	Demanio		Art. 30 (beni immobili e gestione del patrimonio)
9.	BDNCP - Banca Dati Nazionale Contratti Pubblici	ANAC	- Art. 62-bis del d.lgs. n. 82 del 2005;	Art. 37, co. 1 (informazioni relative alle procedure per l'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture)
			- art. 6-bis del d.lgs. n. 163 del 2006	
10.	Servizio Contratti Pubblici	MIT	Artt. 66, co. 7, 122, co. 5 e 128, co. 11, del d.lgs. n. 163 del 2006	Art. 37, co. 1 (informazioni relative alle procedure per l'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture)

Nelle corrispondenti sezioni del sito internet può, pertanto, essere pubblicato il collegamento ipertestuale (link) della corrispondente banca dati eventualmente indicando e suggerendo il testo da digitare ai fini della consultazione dei dati per il Comune.

L'art. 14 - Titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e titolari di incarichi dirigenziali

Apposite linee guida emanate dall'ANAC con delibera n. 241 del 8 marzo 2017 contengono indicazioni rivolte alle amministrazioni destinatarie delle disposizioni del d.lgs. 33/2013 intorno all'art. 14 del d.lgs. 33/2013, come modificato dall'art. 13 del d.lgs. 97/2016.

Per **titolari di incarichi politici** debbono intendersi tutti i soggetti che partecipano, sia in via elettiva che di nomina, a organi politici di livello statale, regionale e locale. Nei comuni il sindaco, il consiglio, la giunta; nelle unioni di comuni e comunità montane il presidente, il consiglio, la giunta.

I dati da pubblicare sono:

- a) l'atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo;
- b) il curriculum;
- c) i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici;
- d) i dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti;
- e) gli altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti;
- f) le dichiarazioni di cui all'articolo 2, della legge 5 luglio 1982, n. 441, nonché le attestazioni e dichiarazioni di cui agli articoli 3 e 4 della medesima legge, come modificata dal decreto 33/2013, limitatamente al soggetto, al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano. Viene in ogni caso data evidenza al mancato consenso.

Con riferimento all'individuazione dei comuni cui si applica la lettera f), l'ANAC nella delibera n. 144/2014 aveva ritenuto soggetti agli obblighi di pubblicazione della situazione reddituale e patrimoniale i componenti degli organi di indirizzo politico nei soli comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti. Ciò in considerazione dell'espressa esclusione della pubblicazione di detti dati per comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, prevista dall'art. 1, co. 1, n. 5) della legge 5 luglio 1982, n. 441 richiamata dall'art. 14.

Occorre al riguardo evidenziare che, tra le modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016, assume anche rilievo la disposizione dell'art. 3, co. 1-ter, del d.lgs. 33/2013 che consente ad ANAC di semplificare l'attuazione del decreto trasparenza, tra l'altro, per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, come precisato dall'Autorità nell'approfondimento del PNA 2016 dedicato ai piccoli comuni (Delibera 831/2016).

Pertanto, l'Autorità con la deliberazione richiamata ha ritenuto di mantenere ferma l'interpretazione già fornita con la delibera 144/2014. Quindi, nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, i titolari di incarichi politici, nonché i loro coniugi non separati e parenti entro il secondo grado non sono tenuti alla pubblicazione dei dati di cui all'art. 14, co. 1, lett. f) (dichiarazioni reddituali e patrimoniali). Resta, invece, fermo l'obbligo di pubblicare i dati e le informazioni di cui alle lett. da a) ad e) del medesimo art. 14, co. 1 anche in questi comuni.

Il comma 1-bis dell'art. 14 dispone che gli obblighi di cui al co. 1, lett. da a) ad f) si applicano ai **titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati**. Il legislatore prevede, tuttavia, che tali obblighi non sussistono nei casi in cui detti incarichi o cariche siano attribuiti a titolo gratuito, ovvero senza la corresponsione di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza.

Lo stesso comma 1-bis dell'art. 14 estende gli obblighi di trasparenza di cui al co. 1, lett. da a) ad f) anche ai **titolari di incarichi dirigenziali**, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione.

Secondo l'ANAC (delibera 241/2017), nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, in analogia con la disposizione che i titolari di incarichi politici non sono tenuti alla pubblicazione dei dati di cui all'art. 14, co. 1, lett. f) e in base a ragioni di parità di trattamento all'interno dello stesso ente fra titolari di incarichi politici e titolari di incarichi dirigenziali, nonché per esigenze di semplificazione ai sensi dell'art. 3, co. 1-ter del d.lgs. 33/2013, nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, anche per i dirigenti sono pubblicati i dati di cui all'art. 14, co. 1, lett. da a) ad e), ma non quelli previsti alla lett. f), ovvero le attestazioni patrimoniali e la dichiarazione dei redditi.

L'ANAC in data 12 aprile 2017 con deliberazione n. 382 ha deciso di sospendere l'efficacia della delibera n. 241/2017 limitatamente alle indicazioni relative all'applicazione dell'art. 14 co. 1, lett. c) ed f) del d. lgs. n. 33/2013 per tutti i dirigenti pubblici in attesa della definizione nel merito del giudizio su ricorso presentato da dirigenti del Garante della privacy o in attesa di un intervento legislativo chiarificatore.

Il comma 1-*quinquies* dell'art. 14 estende l'obbligo di pubblicazione dei dati, delle informazioni e delle dichiarazioni di cui al co. 1, lett. da a) ad f) anche ai **titolari di posizioni organizzative**. In particolare sono sottoposti a tale obbligo i soggetti cui sono affidate deleghe ai sensi dell'art. 17, co. 1-bis, del d.lgs. 165/2001, ovvero i dipendenti che ricoprono le posizioni funzionali più elevate cui i dirigenti, per specifiche e comprovate ragioni di servizio, delegano per un periodo di tempo determinato, con atto scritto e motivato, alcune delle competenze proprie della funzione dirigenziale. L'ANAC precisa che i medesimi obblighi di trasparenza si applicano in ogni altro caso in cui sono svolte funzioni dirigenziali attribuite con provvedimento formale. Si consideri in tal senso, ad esempio, l'ipotesi prevista dall'art. 109, co. 2 del d.lgs. 267/2000 laddove dispone che, nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale, le funzioni dirigenziali possano essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato del sindaco, ai responsabili degli uffici o dei servizi. In relazione a quanto già indicato per i titolari di incarichi politici e per i dirigenti nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, per i titolari di posizioni organizzative con funzioni dirigenziali, secondo l'ANAC, sono pubblicati i dati di cui all'art. 14, co. 1, lett. da a) ad e), ma non quelli previsti alla lett. f), ovvero le attestazioni patrimoniali e la dichiarazione dei redditi.

All'art. 14, comma 1-ter, è stata introdotta un'ulteriore rilevante misura di trasparenza riguardante tutti i dirigenti. Questi ultimi, come espressamente previsto dalla norma, sono tenuti a comunicare all'amministrazione presso cui prestano servizio l'importo complessivo degli emolumenti percepiti a carico della finanza pubblica. A tale obbligo corrisponde quello dell'amministrazione di pubblicare sul proprio sito istituzionale detto dato. In merito a cosa debba intendersi per "*emolumenti complessivi*", il d.P.C.M del 23 marzo 2012 e le circolari del Dipartimento della funzione pubblica, n. 8/2012 e n. 3/2014 riguardanti, tra l'altro,

l'applicazione dell'art. 23-ter del d.l. n. 201/2011, hanno fornito alcune indicazioni chiarendo che «sono rilevanti gli emolumenti percepiti nell'ambito di rapporti di lavoro subordinato o autonomo e, quindi, gli stipendi e le altre voci di trattamento fondamentale, le indennità e le voci accessorie, nonché le eventuali remunerazioni per consulenze, incarichi aggiuntivi conferiti dalle amministrazioni pubbliche, anche diverse da quelle di appartenenza».

Con il comunicato del 17 maggio 2017 l'Autorità ha precisato che, a seguito dell'ordinanza del TAR Lazio n. 1030/2017 e della delibera ANAC n. 382/2017, l'obbligo di pubblicazione degli emolumenti complessivi a carico della finanza pubblica percepiti dai dirigenti, previsto dall'art. 14, co. 1-ter, del d.lgs. 33/2013, debba ritenersi non sospeso, in quanto la predetta disposizione non è stata richiamata in alcun modo dall'ordinanza, né è stata oggetto di censura dinanzi al TAR.

Successivamente a seguito di ulteriori richieste di chiarimenti in ordine all'applicazione dell'art. 14, co. 1-ter, del d.lgs. 33/2013, alla luce dell'ordinanza del TAR Lazio, Sezione I quater, 19 settembre 2017, n. 09828 di rimessione alla Corte costituzionale della questione di costituzionalità dell'art. 14, co. 1-bis e 1-ter, del d.lgs. 33/2013, l'ANAC, come risulta dal Comunicato del Presidente del 8 novembre 2017, ha ritenuto di confermare la decisione assunta precedentemente, rilevando che avere sollevato d'ufficio l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 14, co. 1-ter, del d.lgs. 33/2013 non ha alcun effetto sospensivo.

Si ritiene in ogni caso che la previsione di comunicazione dell'importo complessivo degli emolumenti percepiti a carico della finanza pubblica non sia applicabile alle posizioni organizzative.

Tali dati vanno inseriti nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione di primo livello "Personale", sottosezioni di secondo livello "Incarichi amministrativi di vertici" e "Dirigenti" da aggiornare annualmente entro un termine ragionevole rispetto a quello della comunicazione dei dati – fissato al 30 novembre dal d.P.C.M. 23.3.2012 - e comunque non oltre il 30 marzo.

L'art. 15 - Titolari di incarichi di collaborazione o consulenza

Vanno pubblicate le seguenti informazioni relative ai titolari di incarichi di collaborazione o consulenza:

- a) gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico;
- b) il curriculum vitae;
- c) i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali;
- d) i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato.

Nelle sue linee guida, l'ANAC sottolinea che all'interno della sotto-sezione "Consulenti e collaboratori", devono essere pubblicati i dati relativi agli incarichi e alle consulenze che non siano riconducibili al "Contratto di appalto di servizi" assoggettato alla disciplina dettata nel codice dei contratti (d.lgs. 50/2016). L'autorità inoltre attesta l'eterogeneità degli incarichi di consulenza e l'esistenza di fattispecie di dubbia qualificazione e riconduce agli incarichi di collaborazione e consulenza di cui assicurare la pubblicazione sui siti quelli conferiti ai commissari esterni membri di commissioni concorsuali e di componenti del Collegio dei revisori dei conti.

La pubblicazione di cui al presente articolo rientra nell'allegato B del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. n. 97 del 2016, richiamato dal novellato art. 9-bis per cui l'adempimento può essere soddisfatto mediante la comunicazione dei dati, delle informazioni o dei documenti dagli stessi detenuti all'amministrazione titolare della corrispondente banca dati e con la pubblicazione sul proprio sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente", del collegamento ipertestuale, rispettivamente, alla banca dati contenente i relativi dati.

Il comma 14 dell'art. 53 del D.lgs. 165/2001 dispone, infatti, dopo la modifica del 2017, che le amministrazioni pubbliche comunichino al Dipartimento della funzione pubblica, in via telematica, i dati di cui agli articoli 15 e 18 del medesimo decreto legislativo n. 33 del 2013, relativi a tutti gli incarichi conferiti o autorizzati a qualsiasi titolo. Le amministrazioni rendono noti, mediante inserimento nelle proprie banche dati accessibili al pubblico per via telematica, gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico nonché l'attestazione dell'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi.

L'anagrafe delle prestazioni, istituita presso il Dipartimento della funzione pubblica con l'art. 24 della legge 30 dicembre 1991, n. 412, doveva raccogliere, secondo quanto disposto dalla Funzione Pubblica con Circolare n. 5 del 21 dicembre 2006:

- tutti gli incarichi di collaborazione affidati ai sensi dell'art. 7, comma 6, del Decreto legislativo n. 165 del 2001, sia occasionali che coordinate e continuative, a prescindere dal contenuto specifico della prestazione;
- tutti gli incarichi di collaborazione conferiti a persone fisiche, essendo la norma inserita nell'ambito dell'art. 53 del D.lgs. n. 165/01.

Nel tempo si sono succedute diverse interpretazioni della norma con riferimento ad esempio agli incarichi per prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge, agli incarichi di progettazione, di rappresentanza in giudizio, agli incarichi conferiti ai sensi del d.lgs. 81/2008 che non hanno agevolato la possibilità di applicazione in maniera univoca delle disposizioni di legge.

L'incarico attribuito per sorteggio al revisore dei conti costituisce un adempimento obbligatorio per legge. Sulla base delle indicazioni ANAC si provvederà a inserirlo nella banca dati PERLA PA e nella sezione del sito.

Gli artt. 16 e 17 - Dotazione organica, costo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e dati relativi al personale non a tempo indeterminato

Le pubbliche amministrazioni, con riferimento al personale a tempo indeterminato, sono tenute a pubblicare il conto annuale del personale e delle relative spese sostenute, di cui all'articolo 60, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito del quale sono rappresentati i dati relativi alla dotazione organica e al personale effettivamente in servizio e al relativo costo, con l'indicazione della sua distribuzione tra le diverse qualifiche e aree professionali, con particolare riguardo al personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico. Devono, inoltre, essere evidenziati separatamente, i dati relativi al costo complessivo del personale a tempo indeterminato in servizio, articolato per aree professionali, con particolare riguardo al personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico. Trimestralmente, invece, devono essere pubblicati i dati relativi ai tassi di assenza del personale distinti per uffici di livello dirigenziale.

Con riferimento al personale non a tempo indeterminato devono essere pubblicati i dati relativi a detto personale e, trimestralmente, i dati relativi al costo complessivo con particolare riguardo al personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico.

Parte delle pubblicazioni di cui al presente articolo rientra nell'allegato B del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. n. 97 del 2016, richiamato dal novellato art. 9-bis per cui l'adempimento può essere soddisfatto mediante la comunicazione dei dati, delle informazioni o dei documenti dagli stessi detenuti all'amministrazione titolare della corrispondente banca dati e con la pubblicazione sul proprio sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente", del collegamento ipertestuale, rispettivamente, alla banca dati contenente i relativi dati.

Il sistema informativo SICO è, infatti, dedicato all'acquisizione dei flussi informativi previsti dall'art. 40 bis, comma 3, e dal titolo V del d.lgs. n.165/2001, riguardanti il personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche.

Non risulta, tuttavia, la possibilità per il cittadino di accedervi per consultare i dati trasmessi dalle pubbliche amministrazioni ma dal sito <https://contoannuale.rgs.mef.gov.it/> gli stessi possono essere consultati e scaricati in maniera aggregata o anche tramite appositi filtri.

L'art. 21 - Dati sulla contrattazione collettiva

Le pubbliche amministrazioni pubblicano i riferimenti necessari per la consultazione dei contratti e accordi collettivi nazionali, che si applicano loro, nonché le eventuali interpretazioni autentiche, i contratti integrativi stipulati, con la relazione tecnico-finanziaria e quella illustrativa certificate dagli organi di controllo di cui all'articolo 40-bis, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché le informazioni trasmesse annualmente ai sensi del comma 3 dello stesso articolo.

Parte delle pubblicazioni di cui al presente articolo rientra nell'allegato B del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. n. 97 del 2016, richiamato dal novellato art. 9-bis per cui l'adempimento può essere soddisfatto mediante la comunicazione dei dati, delle informazioni o dei documenti dagli stessi detenuti all'amministrazione titolare della corrispondente banca dati e con la pubblicazione sul proprio sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente", del collegamento ipertestuale, rispettivamente, alla banca dati contenente i relativi dati.

Ai sensi dell'art. 40-bis, co. 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, le pubbliche amministrazioni sono tenute a trasmettere all'ARAN, per via telematica, entro cinque giorni dalla sottoscrizione, il testo contrattuale con l'allegata relazione tecnico-finanziaria ed illustrativa e con l'indicazione delle modalità di copertura dei relativi oneri con riferimento agli strumenti annuali e pluriennali di bilancio.

L'art. 47, co. 8, del d.lgs. n. 165 del 2001, prevede invece che i contratti e accordi collettivi nazionali, sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana oltre che sul sito dell'ARAN e delle amministrazioni interessate.

L'ARAN e il Cnel hanno reso disponibile la Banca dati dei contratti integrativi (o di secondo livello) delle amministrazioni pubbliche stipulati con i sindacati sul territorio.

Inserendo il Codice Fiscale dell'Amministrazione è possibile ottenere sia per il personale dirigente che non, in riferimento alla data di sottoscrizione, al periodo di vigenza e ad eventuali note esplicative (di informazioni quali il parere dei Revisori dei conti e la data del provvedimento con cui è stato approvato dall'Organo di indirizzo politico) il relativo *Contratto*, la *Relazione tecnica* e quella *illustrativa*.

In alternativa è disponibile un filtro di ricerca avanzata per sede e denominazione dell'Amministrazione.

L'art. 19 - Bandi di concorso

L'art. 18 del d.lgs. 97/2016 ha modificato l'art. 19 del d.lgs. 33/2013 ribadendo la pubblicazione dei bandi di concorso per il reclutamento, a qualsiasi titolo, di personale presso l'amministrazione.

Lo stesso articolo è stato poi modificato dalla legge 27 dicembre 2019, n. 160.

In relazione ad ogni bando vi è l'obbligo di pubblicare anche *“i criteri di valutazione della Commissione, le tracce delle prove e le graduatorie finali, aggiornate con l'eventuale scorrimento degli idonei non vincitori.”*

I criteri e le modalità di valutazione delle prove concorsuali, da definirsi ai sensi della normativa vigente, è opportuno siano pubblicati tempestivamente non appena disponibili.

Le tracce delle prove, invece, non possono che essere pubblicate dopo lo svolgimento delle prove. Ai sensi del comma 2 dell'art. 19 i dati devono essere costantemente aggiornati.

Si precisa che la pubblicazione dei bandi espletati, ai sensi dell'art. 8, co. 3, del d.lgs. 33/2013, deve rimanere rintracciabile sul sito per cinque anni, a partire dal primo gennaio dell'anno successivo a quello in cui occorre procedere alla pubblicazione.

L'art. 22- Dati relativi agli enti pubblici vigilati, e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato

Le modifiche introdotte all'art. 22 dal d.lgs. 97/2016 hanno interessato sia gli obblighi di trasparenza posti in capo alle amministrazioni con riguardo alle società a cui partecipano, nella direzione di un loro rafforzamento, sia il regime sanzionatorio nei casi di violazione degli obblighi contenuti nel medesimo articolo. La norma va letta in stretto coordinamento con le disposizioni del d.lgs. 175/2016 *«Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica»*, cui il d.lgs. 33/2013 fa esplicito rinvio.

Per quanto concerne i dati da pubblicare, si segnalano le seguenti integrazioni, in aggiunta a quanto già previsto in precedenza, introdotte sia nel d.lgs. 33/2013, sia nel d.lgs. 175/2016 citato:

- a) ai sensi della lettera d-bis) introdotta nel co. 1 dell'art. 22, le amministrazioni sono ora tenute a pubblicare anche *«i provvedimenti in materia di costituzione di società a partecipazione pubblica, acquisto di partecipazioni in società già costituite, gestione delle partecipazioni pubbliche, alienazione di partecipazioni sociali, quotazione di società a controllo pubblico in mercati regolamentati e razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, previsti dal decreto legislativo adottato ai sensi dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124»*, ossia il d.lgs. 175/2016;
- b) ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175 *«Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica»*, a cui la lettera d-bis) rinvia, le pubbliche amministrazioni titolari di partecipazioni di controllo in società, oltre che le medesime società, sono tenute a pubblicare i provvedimenti e i contratti di cui ai co. 5 e 6 dell'art. 19 del d.lgs. 175/2016. Si tratta dei provvedimenti con cui le amministrazioni fissano, per le società in controllo pubblico, gli obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi incluse quelle per il personale e dei provvedimenti con cui le società in controllo pubblico recepiscono gli obiettivi relativi alle spese di funzionamento fissati dalle pubbliche amministrazioni. Tali documenti sono quindi pubblicati dalle amministrazioni titolari di partecipazioni di controllo in società (nonché dalle società), anche mediante collegamento ipertestuale, nella sotto-sezione di secondo livello *“Società partecipate/provvedimenti società partecipate”* della sezione *“Amministrazione*

trasparente” (ai sensi dell’art. 26, co. 6 del d.lgs. 175/2016, l’art. 19 del medesimo decreto non si applica alle società a partecipazione pubblica derivanti da una sperimentazione gestionale costituite ai sensi dell’articolo 9-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502).

Le amministrazioni, prima dell’erogazione di somme a qualsiasi titolo nei confronti di uno degli enti e delle società di cui all’art. 22, sono tenute a verificare sul proprio sito web, eventualmente consultando il proprio Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza o l’OIV, se effettivamente tutti i dati previsti dall’art. 22 del d.lgs. 33/2013 risultano pubblicati sul proprio sito.

Parte delle pubblicazioni di cui al presente articolo rientra nell’allegato B del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. n. 97 del 2016, richiamato dal novellato art. 9-bis per cui l’adempimento può essere soddisfatto mediante la comunicazione dei dati, delle informazioni o dei documenti dagli stessi detenuti all’amministrazione titolare della corrispondente banca dati e con la pubblicazione sul proprio sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente", del collegamento ipertestuale, rispettivamente, alla banca dati contenente i relativi dati.

Grazie ad un protocollo di intesa sottoscritto dalla Corte dei Conti con il MEF a maggio 2016 che ha dato luogo all’unificazione delle rispettive banche dati, il sistema che gestisce l’accesso dell’archivio dei dati relativi alle partecipate è detenuto, sviluppato e gestito solo dal Dipartimento del Tesoro ed è stata istituita la banca dati unica delle partecipazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche. Il protocollo stabilisce che quest’ultimo raccolga attraverso la propria banca dati tutte le informazioni necessarie non solo alla rilevazione delle partecipazioni e dei rappresentanti delle Amministrazioni negli organi di governo di società ed enti, ma anche alle *attività di controllo e referto della Corte dei conti*. La banca dati del Dipartimento del Tesoro, che già raccoglieva attraverso il sistema informativo “Patrimonio PA”, i dati sulle partecipazioni di tutte le Pubbliche Amministrazioni, inclusi gli enti territoriali, sarà quindi l’unica fonte di informazione sul fenomeno delle partecipazioni pubbliche su scala nazionale.

Nella sezione Opendata del sito www.dt.tesoro.it/it Il Dipartimento del Tesoro ha reso disponibili una serie di dati in formato aperto relativi alle Partecipazioni e agli Immobili detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni, come previsto dal decreto legislativo 33/2013, art. 9 bis allegato B.

Gli artt. 26 e 27 - Atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati - Elenco dei soggetti beneficiari

In virtù di quanto disposto dall’art. 26, resta fermo l’obbligo per le amministrazioni di provvedere alla pubblicazione sia degli atti con i quali sono determinati i criteri e le modalità per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ausili finanziari e vantaggi economici in favore di soggetti pubblici o privati, sia i medesimi atti di concessione di importo superiore a 1.000 euro.

La pubblicazione è condizione di efficacia dei provvedimenti e quindi deve avvenire tempestivamente e, comunque, prima della liquidazione delle somme oggetto del provvedimento.

Il d.lgs. 97/2016 è, invece, intervenuto sul co. 3 dell’art. 26 facendo venir meno la responsabilità amministrativa, patrimoniale e contabile dei dirigenti per l’indebita concessione o attribuzione del beneficio nei casi di omessa o incompleta pubblicazione dei provvedimenti di concessione di importo superiore a 1.000 euro. Resta, tuttavia, la possibilità di risarcimento del danno da ritardo da parte dell’amministrazione, ai sensi dell’articolo 30 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

Giova evidenziare, inoltre, che l'art. 43 del medesimo decreto ha abrogato l'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 7 aprile 2000, n. 118 che disponeva l'istituzione degli Albi dei beneficiari di provvidenze di natura economica, obbligo da ritenersi quindi assorbito dalle previsioni degli artt. 26 e 27.

L'art. 4 bis - Trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche

Con l'art. 5 del d.lgs. 97/2016 è stato inserito l'art. 4-bis del d.lgs. 33/2013 concernente la trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

La nuova disposizione, oltre a prevedere che l'Agenzia per l'Italia digitale (AGID) gestisca il sito internet denominato "Soldi pubblici", tramite il quale è possibile accedere ai dati degli incassi e dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni e consultarli in relazione alla tipologia di spesa sostenuta, prevede, poi, che ogni amministrazione pubblica, in una parte chiaramente identificabile della sezione "Amministrazione trasparente", i dati sui propri pagamenti, permettendone la consultazione in relazione alla tipologia di spesa sostenuta, all'ambito temporale di riferimento e ai beneficiari.

Accogliendo le indicazioni ANAC, fermo restando l'esigenza che il legislatore intervenga per chiarire il contenuto effettivo dei dati indicati nella disposizione, l'amministrazione deve riferirsi almeno alle seguenti tipologie di spesa, in quanto afferenti a risorse tecniche e strumentali strettamente connesse al perseguimento della propria attività istituzionale:

- *Uscite correnti*
 - Acquisto di beni e di servizi
 - Trasferimenti correnti
 - Interessi passivi
 - Altre spese per redditi da capitale
 - Altre spese correnti

- *Uscite in conto capitale*
 - Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni
 - Contributi agli investimenti
 - Altri trasferimenti in conto capitale
 - Altre spese in conto capitale
 - Acquisizioni di attività finanziarie

L'Amministrazione individua la natura economica delle spese anche attraverso il riferimento al piano dei conti e pubblica un prospetto per il momento con cadenza annuale data la limitata numerosità del personale e l'impossibilità di dedicare specifiche risorse agli adempimenti di pubblicazione.

L'art. 29- Bilancio, preventivo e consuntivo, piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio, dati concernenti il monitoraggio degli obiettivi

Ai sensi dell'art. 29 del d.lgs. 33/2013, le pubbliche amministrazioni pubblicano il bilancio di previsione e consuntivo, completo di allegati, entro trenta giorni dalla sua adozione.

Il comma 1 del medesimo articolo, peraltro, al fine di assicurare la piena accessibilità e comprensibilità anche da parte dei meno esperti alla lettura delle informazioni di bilancio, richiede alle stesse amministrazioni di pubblicare, in aggiunta, i dati relativi al bilancio di previsione e a quello consuntivo in forma sintetica, aggregata e semplificata, anche con il ricorso a rappresentazioni grafiche.

Al medesimo scopo è orientata la disposizione contenuta al co. 1bis, che richiede alle amministrazioni, di pubblicare e rendere accessibili i dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi in formato tabellare aperto in modo da consentirne l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo. Sul punto, oltre a richiamare l'attenzione sul corretto adempimento dell'obbligo, si fa presente che ai fini della predisposizione dei relativi schemi occorre riferirsi al d.p.c.m. 22 settembre 2014 «*Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi e dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni*», aggiornato con il decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 29 aprile 2016 (GU n.139 del 16.6.2016) «*Modifica del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 settembre 2014, in materia di definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su Internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi*».

Strettamente connesso, e in qualche modo complementare, alla pubblicazione integrale e semplificata dei documenti di bilancio nonché dei dati relativi alle entrate e alla spesa, risulta essere l'obbligo di pubblicazione del piano di indicatori di cui al co. 2, con cui si fornisce ai cittadini la possibilità di esercitare anche un controllo sugli obiettivi della pubblica amministrazione. Occorre, peraltro, evidenziare che il d.lgs. 126/2014, fra le diverse modifiche apportate al d.lgs. 118/2011 («*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*»), ha introdotto l'art. 18-bis («*Indicatori di bilancio*») che, di fatto, estende anche agli enti territoriali l'obbligo di pubblicazione del Piano degli indicatori che, allo stato, in base alle indicazioni dell'art. 29, co. 3, era riservato ai soli enti di cui al d.lgs. 91/2011. Si tratta, in sostanza, di un sistema di indicatori misurabili e riferiti ai programmi quale parte integrante dei documenti di programmazione e di bilancio di ciascuna amministrazione ed è diretto a consentire la comparazione dei bilanci.

Parte delle pubblicazioni di cui al presente articolo rientra nell'allegato B del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. n. 97 del 2016, richiamato dal novellato art. 9-bis per cui l'adempimento può essere soddisfatto mediante la comunicazione dei dati, delle informazioni o dei documenti dagli stessi detenuti all'amministrazione titolare della corrispondente banca dati e con la pubblicazione sul proprio sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente", del collegamento ipertestuale, rispettivamente, alla banca dati contenente i relativi dati.

L'art. 13 della L. 196/2009 ha infatti istituito la banca dati unitaria istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, per la raccolta dei dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all'attuazione del disposto normativo.

Il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 12 maggio 2016 ha definito le modalità di trasmissione dei bilanci e dei dati contabili delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli enti locali e dei loro enti ed organismi strumentali, alla banca dati delle Amministrazioni pubbliche (BDAP) istituita, come già detto, dall'articolo 13 della legge n. 196 del 2009.

Ogni amministrazione potrà quindi riportare nel suo sito istituzionale il collegamento ipertestuale ai propri dati contenuti nella BDAP, relativamente al perimetro stabilito dal decreto legislativo n. 97 del 2016: il cittadino avrà quindi la possibilità di consultare i dati di ogni singola amministrazione. Il link è il seguente: <https://openbdap.rgs.mef.gov.it/it/FET/Analizza#BilanciArmonizzati> ed è utile cliccare alla sezione "Consulta il bilancio dell'Ente di tuo interesse attraverso i Bilanci Armonizzati di OpenBDAP".

L'art. 30- Beni immobili e gestione del patrimonio

L'art. 30, solo in minima parte modificato dal d.lgs. 97/2016, prevede la pubblicazione delle informazioni identificative degli immobili posseduti e, nella nuova formulazione, anche di quelli detenuti, nonché dei canoni di locazione o di affitto versati o percepiti.

Ogni amministrazione è, pertanto, tenuta a rendere pubblico il patrimonio immobiliare a propria disposizione, posseduto in ragione di un titolo di proprietà o altro diritto reale di godimento o semplicemente detenuto; ciò, evidentemente, allo scopo di consentire alla collettività di valutare il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, anche patrimoniali, nel perseguimento delle funzioni istituzionali.

Parte delle pubblicazioni di cui al presente articolo rientra nell'allegato B del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. n. 97 del 2016, richiamato dal novellato art. 9-bis per cui l'adempimento può essere soddisfatto mediante la comunicazione dei dati, delle informazioni o dei documenti dagli stessi detenuti all'amministrazione titolare della corrispondente banca dati e con la pubblicazione sul proprio sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente", del collegamento ipertestuale, rispettivamente, alla banca dati contenente i relativi dati.

L'articolo 2, comma 222, periodi undicesimo, dodicesimo, quattordicesimo e quindicesimo della Legge 191/2009 ha introdotto una serie di obblighi di comunicazione all'Agenzia del Demanio e al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro di dati riferiti agli immobili. Il D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122, ha disposto (con l'art. 8, comma 2) che gli obblighi di comunicazione previsti dall'art. 2, comma 222, periodo dodicesimo, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, sono estesi alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Nella sezione Opendata del sito www.dt.tesoro.it/it Il Dipartimento del Tesoro ha reso disponibili una serie di dati in formato aperto relativi alle Partecipazioni e agli Immobili detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni, come previsto dal decreto legislativo 33/2013, art. 9 bis allegato B.

L'art. 31- Dati relativi ai controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione

L'art. 31, come novellato dall'art. 27 del d.lgs. 97/2016, si sofferma sulla pubblicazione degli esiti dei controlli sull'attività amministrativa, prevedendo la pubblicazione di tutti gli atti degli organismi indipendenti di valutazione o nuclei di valutazione (procedendo all'indicazione in forma anonima dei dati personali eventualmente presenti), la relazione degli organi di revisione amministrativa e contabile al bilancio di previsione o budget, alle relative variazioni e al conto consuntivo o bilancio di esercizio nonché tutti i rilievi ancorché non recepiti della Corte dei Conti riguardanti l'organizzazione e l'attività delle Amministrazioni e dei loro uffici.

Per quanto concerne l'obbligo di pubblicazione relativo agli atti degli organismi indipendenti di valutazione (OIV), la stessa normativa si applica, in mancanza di OIV, anche agli organismi con funzioni analoghe.

In questa sezione, si ribadisce, vanno pubblicate anche le attestazioni sull'assolvimento degli obblighi di trasparenza, per le quali in precedenza, in assenza di un chiaro disposto normativo come quello ora introdotto, l'Autorità aveva dato indicazioni di pubblicazione in "Disposizioni generali", sotto-sezione di secondo livello "Attestazioni OIV o struttura analoga (cfr. da ultimo delibera ANAC n. 43 del 20 gennaio 2016 «Attestazioni OIV, o strutture con funzioni analoghe,

sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 31 gennaio 2016 e attività di vigilanza dell'Autorità»).

L'art. 37 - Contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

L'art. 37 è stato riformulato. Permangono gli obblighi di pubblicazione contenuti nell'art. 1, co. 32, della l. 190/2012 ed è stata aggiunta la pubblicazione degli atti e delle informazioni oggetto di pubblicazione ai sensi dell'art. 29 del d.lgs. 50/2016.

Fermo restando quanto già previsto dall'Autorità con la delibera ANAC 39/2016 «*Indicazioni alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 co. 2 del d.lgs. 165/2001 sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione e di trasmissione delle informazioni all'ANAC ai sensi dell'art.1 co. 32 della l. 190/2012 come aggiornato dall'art. 8 co. 2 della legge 69/2015*» a proposito degli obblighi di pubblicazione dei dati ai sensi dell'art. 1, co. 32 della l. 190/2012, e tenuto conto della formulazione molto generale del rinvio agli atti di cui all'art. 29 del d.lgs. 50/2016, l'Autorità, con le linee guida 2016, ritiene che le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti tenuti ai sensi dell'art. 2 bis del d.lgs. 33/2013, siano tenuti a pubblicare nella sezione "Amministrazione trasparente"- sottosezione "Bandi di gara e contratti" gli atti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del d.lgs. 50/2016, come elencati nell'allegato 1, nonché gli elenchi dei verbali delle commissioni di gara, ferma restando la possibilità di esercizio del diritto di accesso civico generalizzato ai predetti verbali, ai sensi degli artt. 5, co. 2 e 5-bis del d.lgs. 33/2013.

Gli atti in questione possono essere pubblicati nella predetta sotto-sezione, anche tramite link ad altre parti del sito, in attuazione dell'art. 9 del d.lgs. 33/2013.

Parte delle pubblicazioni di cui al presente articolo rientra nell'allegato B del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. n. 97 del 2016, richiamato dal novellato art. 9-bis per cui l'adempimento può essere soddisfatto mediante la comunicazione dei dati, delle informazioni o dei documenti dagli stessi detenuti all'amministrazione titolare della corrispondente banca dati e con la pubblicazione sul proprio sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente", del collegamento ipertestuale, rispettivamente, alla banca dati contenente i relativi dati.

Nel PNA 2022, l'Autorità ritiene che, in questa fase storica in cui il legislatore ha introdotto regimi derogatori nelle procedure di affidamento degli appalti in considerazione dell'emergenza sanitaria, prima, e per favorire il raggiungimento degli interventi del PNRR, poi, va senza dubbio valorizzato il ruolo della trasparenza come misura cardine per assicurare un importante presidio in funzione di anticorruzione, oltre che di controllo sociale sull'operato e sui risultati ottenuti dalle stazioni appaltanti, sia nell'aggiudicazione che nell'esecuzione di opere, di servizi e forniture.

Per tali motivi nell'Allegato 9, elenca, per ogni procedura contrattuale, dai primi atti all'esecuzione, gli obblighi di trasparenza in materia di contratti pubblici oggi vigenti cui le amministrazioni devono riferirsi per i dati, atti, informazioni da pubblicare nella sotto-sezioni di primo livello "Bandi di gara e contratti" della sezione "Amministrazione trasparente" operando l'impostazione precedente. Tale impostazione consente una migliore comprensione dello svolgimento delle procedure contrattuali. Considerato l'impatto organizzativo di questa modalità di pubblicazione, il pieno raggiungimento dell'obiettivo si ritiene possa essere informato al principio di gradualità e progressivo miglioramento.

Dal 23 giugno 2017, come stabilito dal "Decreto Trasparenza", è online la Banca dati SCP - Servizio contratti pubblici, con dati in formato aperto.

Al link <http://dati.mit.gov.it/catalog/dataset/scp> è infatti possibile accedere alla piattaforma degli Opendata del MIT che ospita anche il Dataset relativo agli avvisi, i bandi e gli esiti di gara, comprensivo di file relativo ai metadati “machine readable”, raccolti dalla Banca dati Servizio Contratti Pubblici, gestita dalla Direzione Generale per la regolazione e i contratti pubblici del MIT.

Nell’ambito del BDAP, (OpenBDAP) quello concernente le Opere pubbliche ha un ambito di rilevazione costituito dalle informazioni che riguardano l’intero ciclo di vita delle opere, dalla progettazione alla realizzazione relativamente anche ad aspetti finanziari e procedurali. È possibile effettuare la ricerca in base a criteri territoriali per Regione, Provincia e Comune o direttamente per Amministrazione o suo Codice Fiscale. Le PA trasmittenti e detentrici originarie del dato hanno a disposizione un collegamento ipertestuale personalizzato sulla base del proprio CF che possono rendere disponibile sul proprio sito web in sostituzione dei dati che prima erano obbligati a rendere pubblici singolarmente.

Il seguente URL reindirizza alla pagina del portale OpenBDAP che permette di consultare i dati relativi alle Opere Pubbliche:

<https://openbdap.rgs.mef.gov.it/IT/IPU/Analizza#OperePubbliche>

Per il comune di Lagosanto l’URL diretto è:

https://openbdap.rgs.mef.gov.it/BO/OpenDocument?modalita=link&docID=FgAUHF1fxgsAFwYAAACHAiUbeOO1D67w&T=BusinessObject&idType=CUID&noDetailsPanel=true&X_Ente=00370530388

L’art. 38 - Dati sui processi di pianificazione, realizzazione e valutazione delle opere pubbliche

L’art. 38 è stato riformulato dal d.lgs. 97/2016 al fine di semplificare gli obblighi di trasparenza stabiliti nel testo previgente concernenti l’attività di pianificazione, realizzazione e valutazione delle opere pubbliche.

L’obbligo di pubblicare i documenti di programmazione delle opere pubbliche è contenuto al co. 2, anch’esso riformulato dal d.lgs. 97/2016. Tale obbligo attinente agli *atti di programmazione delle opere pubbliche* ribadisce quanto già previsto per il *programma triennale dei lavori pubblici e gli aggiornamenti annuali* sia all’art. 21 del d.lgs. 50/2016 sia nella disciplina generale della trasparenza per i contratti pubblici, contenuta nell’art. 29 del codice (cui peraltro fa espresso rinvio l’art. 37 del d.lgs. 33/2013), ove si afferma nuovamente che *«tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture...devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente...»*.

Ne consegue che, ai fini dell’assolvimento dell’obbligo di cui al co. 2 dell’art. 38, secondo le linee guida, è necessario che le stazioni appaltanti procedano ad inserire, nella sezione “Amministrazione trasparente” sotto-sezione “Opere pubbliche” del proprio sito istituzionale il collegamento ipertestuale alla sotto-sezione “Bandi di gara e contratti”, ove risultano pubblicati i dati in questione.

L’ANAC fa presente, inoltre, che per quanto riguarda le modalità da seguire per la pubblicazione sul sito informatico dell’Osservatorio del programma biennale degli acquisti di beni e servizi e del programma triennale dei lavori pubblici, da effettuarsi ai sensi del citato art. 21, co. 7, del d.lgs. 50/2016, con comunicato del Presidente del 26 ottobre 2016 ha precisato che *«nelle more dell’adeguamento definitivo dei sistemi informatici dell’Autorità al fine di renderli idonei al ricevimento delle suddette comunicazioni le amministrazioni aggiudicatrici devono adempiere agli obblighi previsti dall’art. 21, comma 7, del Codice mediante la pubblicazione dei programmi sul proprio profilo di committente e sul sito del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti»*.

Parte delle pubblicazioni di cui al presente articolo rientra nell'allegato B del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. n. 97 del 2016, richiamato dal novellato art. 9-bis per cui l'adempimento può essere soddisfatto mediante la comunicazione dei dati, delle informazioni o dei documenti dagli stessi detenuti all'amministrazione titolare della corrispondente banca dati e con la pubblicazione sul proprio sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente", del collegamento ipertestuale, rispettivamente, alla banca dati contenente i relativi dati.

L'art. 39 - Attività di pianificazione e governo del territorio

Gli obblighi di trasparenza relativi agli atti di governo del territorio di cui all'art. 39, sono stati semplificati dal d.lgs. 97/2016, anche in considerazione dell'introduzione dell'accesso civico generalizzato. Rimangono oggetto di obbligo di pubblicazione i piani territoriali, i piani di coordinamento, i piani paesistici, gli strumenti urbanistici generali ed attuativi e le loro varianti. Non sono più oggetto di pubblicazione obbligatoria gli schemi di provvedimento, le delibere di adozione o approvazione e i relativi allegati tecnici.

2.3.5.9 – Attuazione

L'allegato A del decreto legislativo 33/2013 disciplina la struttura delle informazioni da pubblicarsi sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni.

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

Le sotto-sezioni devono essere denominate esattamente come indicato in nell'allegato A del decreto 33/2013.

Le tabelle riportate nell'allegato 5 (Trasparenza) sono state elaborate sulla base delle indicazioni contenute nel suddetto allegato del decreto 33/2013 e delle "linee guida" fornite dall'Autorità in particolare con la deliberazione 50/2013, con la determinazione n. 1310/2016 e con il PNA 2022. Le tabelle sono composte da sette colonne, che recano i dati seguenti:

Colonna A: indicazione delle sotto-sezioni di primo livello;
Colonna B: indicazione delle sotto-sezioni di secondo livello;
Colonna C: disposizioni normative che disciplinano la pubblicazione;
Colonna D: denominazione del singolo obbligo;
Colonna E: contenuto dell'obbligo; documenti, dati e informazioni da pubblicare in ciascuna sotto-sezione secondo le linee guida di ANAC;
Colonna F: periodicità di aggiornamento delle pubblicazioni;
Colonna G: ufficio/i o persona/e o struttura/e responsabile/i della pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti previsti nella colonna E secondo la periodicità prevista in colonna F.

Nota ai dati della Colonna F:

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

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

L'aggiornamento di taluni dati essere “*tempestivo*”. Il legislatore non ha però specificato il concetto di tempestività, concetto la cui relatività può dar luogo a comportamenti anche molto difforni.

Pertanto, al fine di “*rendere oggettivo*” il concetto di tempestività, tutelando operatori, cittadini e amministrazione, si sollecitano i responsabili di settore a sincerarsi dell'avvenuta pubblicazione nella sezione amministrazione trasparente in via contestuale alla pubblicazione sull'albo pretorio essendo il sistema informatico in uso al comune ad oggi a ciò abilitato. Negli altri casi sarà onere del Responsabile per la trasparenza valutare la tempestività delle pubblicazioni in base ad elementi fattuali quali gli interessi coinvolti, la rilevanza degli atti e la strumentalità delle pubblicazioni alla tutela di eventuali posizioni giuridiche soggettive. Detta tempestività sarà comunque oggetto di valutazione anche ai fini della performance.

Nota ai dati della Colonna G:

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

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

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

2.3.5.10 – Limiti alla trasparenza

Secondo il d.lgs. 33/2013 (art. 4 co. 4), non è mai possibile pubblicare:

- dati personali non pertinenti;
- dati sensibili o giudiziari che non siano indispensabili rispetto alle specifiche finalità della pubblicazione;
- notizie di infermità, impedimenti personali o famigliari che causino l'astensione dal lavoro del dipendente pubblico;
- componenti della valutazione o le altre notizie concernenti il rapporto di lavoro che possano rivelare le suddette informazioni.

Restano fermi i limiti previsti dall'articolo 24 della legge 241/1990 e s.m.i., nonché le norme a tutela del segreto statistico.

In ogni caso, la conoscibilità non può mai essere negata quando sia sufficiente rendere “*anonimi*” i documenti, illeggibili dati o parti di documento, applicare mascheramenti o altri accorgimenti idonei a tutelare le esigenze di segreto e i dati personali.

2.3.5.11 – Controlli, responsabilità e sanzioni

Il Responsabile della trasparenza ha il compito di vigilare sull'attuazione di tutti gli obblighi previsti dalla normativa, segnalando i casi di mancato o ritardato adempimento al Nucleo di valutazione, all'organo di indirizzo politico nonché, nei casi più gravi, all'Autorità Anticorruzione (CIVIT) e all'ufficio del personale per l'eventuale attivazione del procedimento disciplinare.

L'inadempimento degli obblighi previsti dalla normativa costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili di servizio, dei rispettivi settori di competenza e dei singoli dipendenti comunali.

Il responsabile competente non risponde dell'inadempimento se dimostra, per iscritto, al Responsabile della Trasparenza, che tale inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile. Il Nucleo attesta con apposita relazione ogni anno l'effettivo assolvimento degli obblighi in materia di trasparenza e integrità ai sensi dell'art. 14 del D. lgs. n. 150/2009.

Le sanzioni per le violazioni degli adempimenti in merito alla trasparenza sono quelle previste dal D.lgs. n. 33/2013, fatte salve sanzioni diverse per la violazione della normativa sul trattamento dei dati personali o dalle normative sulla qualità dei dati pubblicati (Codice dell'amministrazione digitale, legge n. 4/2004).

2.3.5.12 – Accesso civico

Il decreto legislativo 33/2013, comma 1, del rinnovato articolo 5 prevede:

“L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione”.

Mentre il comma 2, dello stesso articolo 5:

“Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione” obbligatoria ai sensi del decreto 33/2013.

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

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

L'accesso civico, come in precedenza, non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente: spetta a chiunque. Come già sancito al precedente paragrafo **consentire a chiunque l'esercizio dell'accesso civico è obiettivo strategico di questa amministrazione.**

Del diritto all'accesso civico verrà data ampia informazione sul sito dell'ente nell'apposita sezione dedicata.

A norma del decreto legislativo 33/2013 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 nonché le modalità per l'esercizio dell'accesso civico.

I dipendenti per il tramite dei responsabili di area sono stati appositamente formati su contenuto e modalità d'esercizio dell'accesso civico, nonché sulle differenze rispetto al diritto d'accesso.

2.3.5.13 – Dati ulteriori

La pubblicazione puntuale e tempestiva dei dati e delle informazioni elencate dal legislatore è reputata a momento sufficiente per assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa di questo ente ma è fatta salva la facoltà di valutare nel corso del triennio l'opportunità di pubblicare ulteriori informazioni. A tal fine, i dirigenti Responsabili dei settori/uffici indicati

nella colonna G, possono pubblicare i dati e le informazioni che ritengono necessari per assicurare la *migliore trasparenza sostanziale* dell'azione amministrativa.