



# COMUNE DI ORIO LITTA

Provincia di Lodi  
-----

## Verbale di Deliberazione della Giunta Comunale

**NR. 44 DEL 27-05-2022**

**OGGETTO: PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA - CONFERMA DEL PIANO 2021-2023**

L'anno duemilaventidue addì ventisette del mese di Maggio, alle ore 18:20, nella SEDE MUNICIPALE, si è riunita la Giunta Comunale,

Cognome e Nome		Presenti	Assenti
FERRARI FRANCESCO	SINDACO	X	
GABBA GIANFRANCO	VICE SINDACO	X	
FRUSTACE VINCENZO	ASSESSORE		X
Presenti - Assenti		2	1

Partecipa alla seduta il, Segretario Comunale DOTT.SSA MARIA ROSA SCHILLACI.

Il SINDACO FRANCESCO FERRARI, nella sua qualità di Sindaco, assume la presidenza e, constatato legale il numero degli intervenuti, dichiara aperta la seduta.

Quindi, invita la Giunta a deliberare sull'oggetto sopraindicato.

Proposta n° 3 del 27-05-2022

Oggetto: PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA  
- CONFERMA DEL PIANO 2021-2023

Presentata dal Servizio: PROTOCOLLO-SEGRETARIA

Allegati: 1

## LA GIUNTA COMUNALE

Richiamati:

- i principi di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa ( articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 1990 numero 241 e smi);
- la legge 6 novembre 2012 numero 190: "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" (come modificata dal decreto legislativo 97/2016);
- l'articolo 48 del decreto legislativo 18 agosto 2000 numero 267 (TUEL) e smi;

Premesso che:

- il sistema di prevenzione della corruzione, normato dalla legge 190/2012, prevede la programmazione, l'attuazione ed il monitoraggio di misure di prevenzione da realizzarsi attraverso l'azione coordinata tra strategia nazionale e strategia interna a ciascuna amministrazione;
- la strategia nazionale è attuata con il Piano nazionale anticorruzione (PNA) adottato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC);
- a partire dal 2013, ogni tre anni, prima la CIVIT poi l'ANAC hanno varato i piani nazionali di contrasto alla corruzione:
- la CIVIT ha licenziato il primo PNA 2013-2015 in data 11/9/2013 (deliberazione n. 72);
- il PNA del 2016-2018 è stato approvato dall'ANAC con la deliberazione n. 831 del 3/8/2021;
- il PNA 2019-2021 è stato approvato dall'Autorità il 13 novembre 2019 (deliberazione n. 1064);

Premesso che:

- in sede di aggiornamento 2018 del PNA, l'ANAC ha registrato, "specie per i comuni molto piccoli", difficoltà ad adottare, anno per anno, un nuovo e completo Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza;
  - l'Autorità, quindi, 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 PTPC non siano intercorsi fatti corruttivi o modifiche organizzative rilevanti, [possano] provvedere all'adozione del PTPC con modalità semplificate"** (ANAC deliberazione n. 1074/2018 pag. 153);

- la Giunta Comunale, pertanto, 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**”;

Premesso che:

- questo esecutivo ha approvato il PTPCT 2021-2023 nella seduta del 31/05/2021 con la deliberazione n. 44;
- nel corso dell’esercizio 2021, non si sono verificati fatti corruttivi e nemmeno sono intervenute modifiche organizzative rilevanti;
- pertanto, la Giunta Comunale intende confermare, per l’esercizio 2022, il Piano di Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza relativo al triennio 2021-2023;

Accertato che sulla proposta della presente deliberazione è stato acquisito il solo parere in ordine alla regolarità tecnica (art. 49 del TUEL);

Tutto ciò premesso, con voti unanimi favorevoli

### **DELIBERA**

1. di approvare i richiami, le premesse e l’intera narrativa quali parti integranti e sostanziale del dispositivo;
2. di confermare per l’esercizio 2022 il Piano triennale di prevenzione della corruzione 2021-2023 approvato con deliberazione n. 44 del 31 Maggio 2021;
3. di dare atto che sulla proposta della presente è stato acquisito il solo parere in ordine alla regolarità tecnica (art. 49 del TUEL).

Inoltre, la Giunta Comunale,

Valutata l’urgenza imposta dalla volontà di concludere tempestivamente il procedimento, allo scopo di rendere efficace sin da subito, il piano anticorruzione, data la rilevanza della materia trattata, con ulteriore votazione all’unanimità

### **DELIBERA**

di dichiarare immediatamente eseguibile la presente (art. 134 co. 4 del TUEL).

*Deliberazione N° 44 del 27-05-2022*

**Letto, approvato e sottoscritto:**

IL PRESIDENTE  
*SINDACO FRANCESCO FERRARI*

IL SEGRETARIO COMUNALE  
*DOTT.SSA MARIA ROSA SCHILLACI*

**CERTIFICATO DI ESECUTIVITÀ**

Si certifica che il presente atto, avente ad oggetto PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA - CONFERMA DEL PIANO 2021-2023, diviene esecutivo ai sensi dell'articolo 134 del D.Lgs. 267/2000.

Decorsi 10 giorni dalla pubblicazione – Art. 134, comma 3 del D.Lgs. 267/2000.

La presente deliberazione è stata dichiarata immediatamente eseguibile – art. 134, comma 4 del D.Lgs n. 267/2000.

IL SEGRETARIO COMUNALE  
*DOTT.SSA MARIA ROSA SCHILLACI*

Atto firmato digitalmente ai sensi del D.Lgs.82/2005 e rispettive norme collegate



## COMUNE DI ORIO LITTA

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

(Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, articolo 1, commi 8 e 9 della legge 60 novembre 2012 numero 190)



## **I -Introduzione generale**

## 1. Premessa

Con la redazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione il Comune di Orio Litta intende recepire quanto prescritto dalla Legge anticorruzione n. 190 del 06.11.2012. Il presente aggiornamento accoglie le indicazioni fornite dall'ANAC nella delibera n. 1064 del 13 novembre 2019 di approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2019.

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

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

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

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

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

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

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



### ***Principi strategici:***

1. Coinvolgimento dell'organo di indirizzo politico-amministrativo: l'organo di indirizzo politico amministrativo deve assumere un ruolo attivo nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo e contribuire allo svolgimento di un compito tanto importante quanto delicato, anche attraverso la creazione di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole che sia di reale supporto al RPCT.
2. Cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio: la gestione del rischio corruttivo non riguarda solo il RPCT ma l'intera struttura organizzativa. A tal fine, occorre sviluppare a tutti i livelli organizzativi una responsabilizzazione diffusa e una cultura consapevole dell'importanza del processo di gestione del rischio e delle responsabilità correlate. L'efficacia del sistema dipende anche dalla piena e attiva collaborazione della dirigenza, del personale non dirigente e degli organi di valutazione e di controllo.
3. Collaborazione tra amministrazioni: la collaborazione tra pubbliche amministrazioni che operano nello stesso comparto o nello stesso territorio può favorire la sostenibilità economica e organizzativa del processo di gestione del rischio, anche tramite la condivisione di metodologie, di esperienze, di sistemi informativi e di risorse. Occorre comunque evitare la trasposizione "acritica" di strumenti senza una preventiva valutazione delle specificità del contesto.

### ***Principi metodologici:***

1. prevalenza della sostanza sulla forma: il sistema deve tendere ad una effettiva riduzione del livello di rischio di corruzione. A tal fine, il processo non deve essere attuato in modo formalistico, secondo una logica di mero adempimento, bensì progettato e realizzato in modo sostanziale, ossia calibrato sulle specificità del contesto esterno ed interno dell'amministrazione.
2. Gradualità: le diverse fasi di gestione del rischio, soprattutto nelle amministrazioni di piccole dimensioni o con limitata esperienza, possono essere sviluppate con gradualità, ossia seguendo un approccio che consenta di migliorare progressivamente e continuativamente l'entità o la profondità dell'analisi del contesto (in particolare nella rilevazione e analisi dei processi) nonché la valutazione e il trattamento dei rischi.

3. Selettività: al fine di migliorare la sostenibilità organizzativa, l'efficienza e l'efficacia del processo di gestione del rischio, soprattutto nelle amministrazioni di piccole dimensioni, è opportuno individuare le proprie priorità di intervento, evitando di trattare il rischio in modo generico e poco selettivo. Occorre selezionare, sulla base delle risultanze ottenute in sede di valutazione del rischio, interventi specifici e puntuali volti ad incidere sugli ambiti maggiormente esposti ai rischi, valutando al contempo la reale necessità di specificare nuove misure, qualora quelle esistenti abbiano già dimostrato un'adeguata efficacia.
4. Integrazione: la gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi decisionali e, in particolare, dei processi di programmazione, controllo e valutazione. In tal senso occorre garantire una sostanziale integrazione tra il processo di gestione del rischio e il ciclo di gestione della performance. A tal fine, alle misure programmate nel PTPCT devono corrispondere specifici obiettivi nel Piano della Performance e nella misurazione e valutazione delle performance organizzative e individuali si deve tener conto dell'attuazione delle misure programmate nel PTPCT, della effettiva partecipazione delle strutture e degli individui alle varie fasi del processo di gestione del rischio, nonché del grado di collaborazione con il RPCT.
5. Miglioramento e apprendimento continuo: la gestione del rischio va intesa, nel suo complesso, come un processo di miglioramento continuo basato sui processi di apprendimento generati attraverso il monitoraggio e la valutazione dell'effettiva attuazione ed efficacia delle misure e il riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema di prevenzione.

***Principi finalistici:***

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

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

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

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

Il codice penale prevede tre fattispecie.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) approvato l'11 settembre 2013 (ANAC deliberazione n. 72/2013) ha ulteriormente specificato il concetto di corruzione da applicarsi in attuazione della legge 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”.*

Nel Piano Nazionale Anticorruzione 2019 si legge: *“sia per la Convenzione ONU che per altre Convenzioni internazionali predisposte da organizzazioni internazionali, (es. OCSE e Consiglio d'Europa) firmate e ratificate dall'Italia, la corruzione consiste in comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra all'adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d'ufficio, cioè dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli.*

*Questa definizione, che è tipica del contrasto penalistico ai fenomeni corruttivi, volto ad evitare comportamenti soggettivi di funzionari pubblici (intesi in senso molto ampio, fino a ricomprendere nella disciplina di contrasto anche la persona incaricata di pubblico servizio), delimita il fenomeno corruttivo in senso proprio.*

*Nell'ordinamento penale italiano la corruzione non coincide con i soli reati più strettamente definiti come corruttivi (concussione, art. 317, corruzione impropria, art. 318, corruzione propria, art. 319, corruzione in atti giudiziari, art. 319-ter, induzione indebita a dare e promettere utilità, art. 319-quater), ma comprende anche reati relativi ad atti che la legge definisce come "condotte di natura corruttiva".*

*L'Autorità, con la propria delibera n. 215 del 2019, sia pure ai fini dell'applicazione della misura della rotazione straordinaria (di cui alla Parte III, § 1.2. "La rotazione straordinaria"), ha considerato come "condotte di natura corruttiva" tutte quelle indicate dall'art. 7 della legge n. 69 del 2015, che aggiunge ai reati prima indicati quelli di cui agli art. 319-bis, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353, 353-bis del codice penale".*

Con la legge 190/2012, lo Stato ha individuato gli organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare un'azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. La strategia nazionale di prevenzione della corruzione è attuata mediante l'azione sinergica delle seguenti istituzioni:

- a) 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);
- b) la Corte di conti, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo;
- c) il Comitato interministeriale, istituito con il DPCM 16 gennaio 2013, che elabora linee di indirizzo e direttive (art. 1, comma 4, legge 190/2012);
- d) 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);

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

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

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

- la deliberazione n. 1310 del 28 dicembre 2016 ("Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016");
- la deliberazione n. 1134 dello 8 novembre 2017, recante "Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici".

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

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

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

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

Alla luce del quadro normativo e delle deliberazioni ANAC, i soggetti tenuti all'applicazione della disciplina sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza sono innanzitutto le pubbliche amministrazioni individuate e definite all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001 e s.m.

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

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

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.

Sono inoltre sottoposti alla normativa, seppure a particolari condizioni, come chiarito nella delibera n. 1134/2017:

- le società in controllo pubblico, anche congiunto;
- le associazioni, le fondazioni e gli altri enti di diritto privato che abbiano le caratteristiche precisate all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. n. 33/20138.

Infine, gli obblighi di trasparenza si applicano anche a:

- le società a partecipazione pubblica;
- le associazioni, le fondazioni e gli altri enti di diritto privato che abbiano le caratteristiche indicate all'art. 2-bis, co. 3, del d.lgs. n. 33/20139.

L'Autorità ha affrontato il tema dell'applicazione della normativa sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza agli enti di diritto privato, come suddetto, nelle Linee guida di cui alla delibera n. 1134/2017.

Nelle predette Linee guida è stato preliminarmente inquadrato l'ambito di applicazione della normativa di prevenzione della corruzione e trasparenza delineato all'art. 1, co. 2-bis, della l. 190/2012 e all'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013, come già accennato nella parte I del PNA (cfr. § 3. "Ambito soggettivo"), dal quale emerge la netta distinzione operata dal legislatore tra società in controllo pubblico ed enti di diritto privato ad esse assimilati (ove sussistano le condizioni indicate all'art. 2-bis, co. 2) e società partecipate ed altri enti di diritto privato, di cui all'art. 2-bis, co. 3.

**Società a controllo pubblico e altri enti di diritto privato ad esse assimilati, ai sensi dell'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013.**

Si tratta, in particolare, di:



- società a controllo pubblico, come definite all'art. 2, co. 1, lett. m) del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP) ovvero «le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b)»; la lett. b) definisce “controllo” «la situazione descritta nell'articolo 2359 del codice civile. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo»;
- associazioni, fondazioni ed enti di diritto privati comunque denominati, anche privi di personalità giuridica con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in misura maggioritaria per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni;
- enti pubblici economici;

Tutti questi enti sono tenuti ad applicare la disciplina della prevenzione della corruzione e, per quanto concerne la trasparenza, a pubblicare dati e informazioni riguardanti sia l'organizzazione sia l'attività di pubblico interesse, nel rispetto di quanto previsto dal d.lgs. 33/2013 per le pubbliche amministrazioni secondo il criterio della compatibilità e ad assicurare il diritto di accesso civico generalizzato.

L'Autorità ha fornito alcune indicazioni sulla nozione di attività di pubblico interesse sulla base della esemplificazione contenuta nell'art. 2-bis, co. 3, richiamando l'onere per ogni ente, d'intesa con l'amministrazione controllante, partecipante o vigilante di specificare nel documento contenente le misure di prevenzione della corruzione quali attività rientrano fra quelle di pubblico interesse.

– *Le società a controllo pubblico*

A integrazione di quanto riportato nella delibera n. 1134/2017 nel PNA 2019 l'ANAC ha sottolineato alcune questioni relative alla nozione di società a controllo pubblico.

Nella delibera, l'Autorità ha approfondito la nozione di controllo per le società pubbliche, richiamando le definizioni di «*società a controllo pubblico*» e di «*controllo*» contenute nel TUSP, cui rinvia lo stesso art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013.

È stato evidenziato che, proprio per il richiamo espresso alle disposizioni del TUSP, le fattispecie riconducibili alla nozione di controllo sono quelle disciplinate all'art. 2359, co. 1, del codice civile, con riferimento alle ipotesi non solo di controllo interno (punti nn. 1 e 2), ma anche a quelle di controllo esterno (punto n. 3) ove sussistano particolari vincoli contrattuali tra la società controllante e la società controllata, a prescindere dal possesso di partecipazioni o dalla disponibilità del diritto di voto nell'assemblea della controllata da parte della controllante.

L'Autorità ha avuto modo di osservare che, affinché si configuri il controllo ai sensi dell'art. 2359, co. 1, n. 3), c.c., rileva il fatto che tra le due realtà intercorrano rapporti contrattuali, la cui costituzione e il cui perdurare rappresentino la condizione di esistenza e di sopravvivenza della capacità d'impresa della società controllata.

Una particolare attenzione merita la fattispecie in cui una società sia partecipata da più amministrazioni, ciascuna delle quali singolarmente non esercita il controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c., ma che complessivamente detengono una quota maggioritaria del capitale sociale.

Nella delibera n. 1134/2017 l'Autorità ha evidenziato che rientrano fra le società a controllo pubblico anche quelle a controllo congiunto, ossia le società in cui il controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c. è esercitato da una pluralità di amministrazioni.

L'esperienza maturata dall'Autorità nell'ambito delle attività di vigilanza e consultiva ha posto in luce che la questione della qualificazione delle società partecipate da una pluralità di pubbliche amministrazioni come società a controllo

pubblico presenta alcune incertezze interpretative per le criticità connesse alla valutazione, spesso complessa, degli elementi caratterizzanti il controllo esercitabile dalle pubbliche amministrazioni.

Fermi restando gli orientamenti espressi sulla nozione di controllo pubblico congiunto dal Ministero dell'economia e finanze (competente per il monitoraggio della corretta attuazione della riforma delle società a partecipazione pubblica), dalla Corte dei conti e dal Consiglio di Stato, l'Autorità ha ritenuto necessario approfondire il tema, ai soli fini dell'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e dell'esercizio dei propri poteri di vigilanza.

È stata pertanto adottata la delibera n. 859 del 25 settembre 2019.

In particolare, nella predetta delibera l'Autorità ha formulato l'auspicio di un intervento urgente del legislatore allo scopo di chiarire i presupposti dell'esistenza del controllo pubblico in presenza di una pluralità di pubbliche amministrazioni che detengono quote del capitale sociale, nessuna delle quali in grado di esercitare un controllo individuale.

È stata inoltre sottolineata la ratio della normativa di prevenzione della corruzione che attiene all'esercizio imparziale di funzioni e di attività volte al perseguimento di interessi pubblici, all'esigenza di assicurare il buon andamento di attività inerenti la gestione di servizi pubblici e al corretto utilizzo delle risorse pubbliche.

È stato poi precisato che nella trattazione dei singoli casi, laddove non emerga chiaramente la qualificazione di una società come a controllo pubblico, ai fini dello svolgimento delle proprie attività di vigilanza nei confronti di società partecipate da più amministrazioni, l'Autorità considera la partecipazione pubblica maggioritaria al capitale sociale quale indice presuntivo della situazione di controllo pubblico, con la conseguente applicabilità delle norme previste per le società a controllo pubblico nella l. 190/2012 e nel d.lgs. 33/2013.

La società interessata che intenda rappresentare la non configurabilità del controllo pubblico è tenuta a dimostrare l'assenza del coordinamento formalizzato tra i soci pubblici, desumibile da norme di legge, statutarie o da patti parasociali, ovvero l'influenza dominante del socio privato, ove presente nella compagine societaria.

→ *Gli enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013*

Per quanto riguarda gli altri enti di diritto privato considerati all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013, l'Autorità ha fornito alcune indicazioni per valutare la sussistenza dei requisiti ivi stabiliti ai fini della riconducibilità degli stessi alla categoria dei soggetti a controllo pubblico. Tali requisiti sono:

- il bilancio superiore a 500.000 euro;
- il finanziamento in misura maggioritaria per almeno due esercizi consecutivi nell'ultimo triennio da parte di pubbliche amministrazioni;
- la designazione della totalità dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo da parte di pubbliche amministrazioni.

In particolare, in merito al requisito del bilancio di importo superiore a 500.000 euro, nella delibera n. 1134/2017 è stato precisato che occorre prendere in esame il maggior valore tra il totale attivo dello stato patrimoniale e il totale del valore della produzione, al fine di ricomprendere quegli enti che, pur non disponendo di un attivo patrimoniale rilevante, perseguano le proprie finalità istituzionali attraverso l'utilizzo di contributi in conto esercizio o di altre forme di proventi.

Per quanto concerne il valore del bilancio, si fa inoltre presente che l'Autorità, ha avuto modo di chiarire che la relativa indagine spetta in via prioritaria allo stesso ente, il quale effettua ogni opportuno accertamento tenendo conto delle indicazioni formulate al riguardo nella delibera n. 1134/2017.

– *Misure di prevenzione della corruzione e trasparenza*

Ai sensi dell'art. 1, co. 2-bis, della l. 190/2012, il PNA costituisce atto di indirizzo per l'adozione di misure integrative di quelle contenute nel modello di organizzazione e gestione eventualmente adottati ai sensi del d.lgs. 231/2001, da parte dei soggetti indicati all'art. 2-bis, co. 2 del d.lgs. 33/2013.

In merito all'obbligo di adottare misure di prevenzione della corruzione a integrazione di quelle contenute nel modello 231, si evidenzia che, ove sia predisposto un documento unico, la sezione dedicata alle misure di prevenzione della corruzione ai sensi della l. 190/2012 tiene luogo del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) e deve essere adottata annualmente, secondo le modalità previste per le pubbliche amministrazioni (cfr. Parte II, § 5. "Adozione annuale del PTPC"). Ciò in quanto il carattere dinamico del sistema di prevenzione di cui alla l. 190/2012 richiede una valutazione annuale dell'idoneità delle misure a prevenire il rischio rispetto alle vicende occorse all'ente nel periodo di riferimento. Diversamente, il modello 231, che risponde ad altri scopi, è aggiornato solo al verificarsi di determinati eventi, quali la modifica della struttura organizzativa dell'ente o di esiti negativi di verifiche sull'efficacia.

In assenza del modello 231, l'ente adotta il documento contenente le misure di prevenzione della corruzione in relazione alle funzioni svolte e alla propria specificità organizzativa.

– *Trasparenza*

Le società e gli enti specificati all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013 sono tenuti al rispetto della disciplina sulla trasparenza, con riguardo ai dati, documenti e informazioni attinenti sia all'organizzazione, sia all'attività di pubblico interesse svolta, secondo il criterio della compatibilità.

Ad avviso dell’Autorità, la compatibilità degli obblighi di trasparenza previsti per le pubbliche amministrazioni va valutata non con riguardo a ogni singolo ente, bensì con riferimento a tipologie di enti tenendo conto delle caratteristiche organizzative, delle funzioni e delle attività proprie delle diverse categorie.

– *Il RPCT*

Per quanto riguarda la nomina del RPCT, la scelta è rimessa all’organo di indirizzo della società, consiglio di amministrazione o altro organo con funzioni equivalenti.

L’Autorità ha ritenuto che le funzioni di RPCT debbano essere svolte da un dirigente in servizio della società, stante il divieto, stabilito all’art. 1, co. 8, della l. 190/2012, di affidare l’attività di predisposizione del PTPCT a soggetti estranei all’amministrazione.

In particolare, ove la società sia priva di dirigenti o i dirigenti siano in numero limitato e risultino tutti assegnati allo svolgimento di compiti gestionali nelle aree a rischio corruttivo, l’incarico di RPCT può essere affidato a un profilo non dirigenziale che garantisca comunque le competenze adeguate. In tale ipotesi, il consiglio di amministrazione o l’amministratore esercitano una vigilanza stringente sulle attività del soggetto incaricato. Viene anche considerata l’ulteriore opzione, seppure in circostanze eccezionali, di affidare l’incarico di RPCT a un amministratore privo di deleghe gestionali. Per le società di ridotte dimensioni appartenenti a un gruppo societario è suggerita la possibilità di nominare almeno un referente del RPCT della capogruppo, nel caso sia stata predisposta un’unica programmazione delle misure di prevenzione ai sensi della l. 190 del 2012.

– *L’ANAC*

In via eccezionale e tenuto conto della anomalia di alcuni assetti organizzativi, nei casi in cui l'ente sia privo di organico e continui tuttavia a svolgere attività di pubblico interesse, il PTPCT dell'amministrazione controllante potrebbe contenere le misure di prevenzione relative all'attività dell'ente e le funzioni di monitoraggio e vigilanza sulla corretta attuazione delle stesse potrebbero essere poste in capo al RPCT dell'amministrazione.

### **Società partecipate ed enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co. 3, del d.lgs. 33/2013**

Le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni non in controllo, come definite dal d.lgs. 175/2016, e le associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, che, fermo restando il requisito del bilancio superiore a 500.000 euro, esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle pubbliche amministrazioni o di gestione di servizi pubblici, sono sottoposti, secondo il criterio della compatibilità, ai soli obblighi di trasparenza previsti per le pubbliche amministrazioni, limitatamente ai dati e documenti inerenti l'attività di pubblico interesse.

In coerenza con quanto osservato in merito ai requisiti indicati all'art. 2-bis, co. 2, per le associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato, ai fini dell'applicazione degli obblighi di trasparenza attenuati il requisito del bilancio va apprezzato non in modo isolato, ma congiuntamente alla valutazione dell'attività di pubblico interesse, ovvero dell'esercizio di funzioni amministrative o dell'espletamento di attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o della gestione di servizi pubblici.

Si evidenzia inoltre che nella delibera n. 1134/2017 l'Autorità ha ritenuto di interpretare estensivamente il riferimento ai soggetti di diritto privato contenuto al co. 3, a prescindere dalla partecipazione pubblica al capitale. I soggetti cui si applica la normativa sulla trasparenza sono le associazioni, le fondazioni e altri enti interamente privati - anche in forma societaria - non partecipati dalle pubbliche amministrazioni, che abbiano un bilancio superiore a 500.000 euro e che svolgano attività di pubblico interesse. Il profilo relativo alle caratteristiche dimensionali prescinde dunque dalla provenienza di risorse pubbliche.

Secondo l'impostazione iniziale della legge 190/2012, all'attività di prevenzione e contrasto alla corruzione partecipava anche il Dipartimento della Funzione Pubblica. Il comma 5 dell'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) ha trasferito all'Autorità nazionale tutte le competenze in materia.

La legge 190/2012, inizialmente, aveva assegnato i compiti di autorità anticorruzione alla Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (CiVIT), istituita, con il decreto legislativo 150/2009, per svolgere principalmente la valutazione della "performance" delle pubbliche amministrazioni. Successivamente, la denominazione 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 dell'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<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Dal sito istituzionale dell'Autorità nazionale anticorruzione.



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

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

8. riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001;
9. riceve notizie e segnalazioni da ciascun avvocato dello Stato che venga a conoscenza di violazioni di disposizioni di legge o di regolamento o di altre anomalie o irregolarità relative ai contratti che rientrano nella disciplina del Codice di cui al d.lgs. 163/2006;

10. 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.

Infine, il comma 5 dell'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) ha trasferito all'ANAC le competenze in materia di anticorruzione già assegnate al Dipartimento della Funzione Pubblica. Ad oggi è l'ANAC che, secondo le linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale di cui al DPCM 16 gennaio 2013:

- g) coordina l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale;
- h) promuove e definisce norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;
- i) predispose il Piano nazionale anticorruzione, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle misure di cui alla lettera a);
- j) 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;
- k) definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni.

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

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, del PNA.

Come già evidenziato, l'ANAC ha approvato il Piano nazionale anticorruzione (PNA 2016), attualmente vigente, il 3 agosto 2016 con la deliberazione numero 831. Detto PNA 2016 è stato aggiornato: nel 2017, con la deliberazione del Consiglio dell'Autorità numero 1208 del 22 novembre 2017, nel 2018, con la deliberazione numero 1074 del 21 novembre 2018. Con deliberazione n. 1064 del 13 novembre 2019 l'ANAC ha approvato il PNA 2019.

Come già evidenziato l'ambito soggettivo d'applicazione delle disposizioni in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione è stato ampliato dal decreto legislativo 97/2016, il cd. "Freedom of Information Act" (o più brevemente "Foia").

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

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

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

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

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

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

Il comma 2 dell'articolo 2-bis del decreto legislativo 33/2013 ha esteso l'applicazione della disciplina sulla *“trasparenza”* anche a:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Per gli altri soggetti indicati al citato comma 3, il PNA invita le amministrazioni *“partecipanti”* a promuovere l’adozione di *“protocolli di legalità che disciplinino specifici obblighi di prevenzione della corruzione e, laddove compatibile con la dimensione organizzativa, l’adozione di modelli come quello previsto nel decreto legislativo 231/2001”*.

## 2. Oggetto, obiettivi e contenuti del Piano

In conformità alle prescrizioni delle norme sopracitate, il Piano triennale individua le misure finalizzate a prevenire il rischio di corruzione nell'ambito dell'attività amministrativa del Comune di Orio Litta.

In particolare risponde alle seguenti esigenze:

- a) individuare le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione;
- b) prevedere, per le attività individuate ai sensi della lettera a), meccanismi di formazione del personale;
- c) attuazione e controllo delle decisioni idonee a prevenire il rischio di corruzione;
- d) prevedere, con particolare riguardo alle attività individuate ai sensi della lettera a), obblighi di informazione nei confronti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza;
- e) monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione del procedimento;
- f) monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di attuazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'Amministrazione;
- g) dare attuazione agli obblighi di trasparenza previsti da disposizioni di legge.

In particolare gli indirizzi generali e gli obiettivi perseguiti con il presente Piano sono i seguenti:

- ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione;
- aumentare la capacità di rilevare casi di corruzione;
- creare un contesto sfavorevole alla corruzione;

- considerare *la trasparenza quale misura di estremo rilievo e fondamentale per la prevenzione della corruzione* e pertanto definire le misure organizzative per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza;
- individuare le misure per consentire l'esercizio dell'accesso civico;
- elaborare un documento di carattere programmatico in cui vengono delineate le attività che l'Amministrazione intende mettere in atto e gli obiettivi da perseguire.

Il presente Piano riconduce a unitarietà il quadro degli strumenti di prevenzione, ricomprendendo anche il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità ed il Codice di Comportamento dei dipendenti.

Nella predisposizione del Piano e nell'individuazione delle misure di attuazione dello stesso, il principio cardine che è stato prescelto è il rispetto della legalità e la puntuale applicazione della normativa di settore vigente e di tutte le disposizioni normative emanate in attuazione della Legge 109/2012 e ss.mm.ii o comunque ispirate a contrastare i fenomeni corruttivi. La scelta di tale impostazione deriva dalla consapevolezza che la puntuale osservanza della normativa sia l'unico strumento di cui dispongono gli enti locali di ridotte dimensioni e di riflesso il R.P.C.T. per contribuire all'attuazione dell'obiettivo della prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione

In base alle teorie di risk management, e alle linee guida UNI ISO 31000:2010, il processo di gestione del rischio di corruzione, strutturato nel pp viene suddiviso in 3 "macro fasi":

1. analisi del contesto (interno ed esterno)
2. valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio),
3. trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione).

A queste fasi, il presente PTPCT, in linea con le indicazioni della norma internazionale UNI IS031000:2010, aggiunge le fasi trasversali della

- consultazione pubblica;
- comunicazione;

- monitoraggio e riesame;

In applicazione delle richiamate teorie di risk management, i contenuti del PTPCT vengono strutturati nelle quattro Parti, sotto indicate.

Il PTPCT si completa degli allegati tra cui, in particolare, la mappatura dei processi che costituisce l'analisi gestionale/operativa relativa al contesto interno.

<p>PRIMA PARTE Il Piano di prevenzione del rischio</p>	<p>La prima parte ha carattere generale e illustrativa della strategia e delle misure di prevenzione.</p>
<p>SECONDA PARTE Il sistema di gestione del rischio-risk management</p>	<p>ANALISI DEL RISCHIO</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- analisi del contesto esterno</li> <li>- analisi del contesto interno, attraverso l'autoanalisi organizzativa e la mappatura dei processi</li> </ul>
	<p>VALUTAZIONE DEL RISCHIO</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- identificazione del rischio</li> <li>- ponderazione delle rischio</li> </ul>



	<b>TRATTAMENTO DEL RISCHIO</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- misure di prevenzione generali</li> <li>- misure di prevenzione specifiche</li> </ul>
TERZA PARTE	<b>PROGRAMMA PER LA TRASPARENZA</b>
QUARTA PARTE	<b>ALTRI CONTENUTI</b>

### **3. Soggetti**

Il Piano riguarda e coinvolge l'intera organizzazione del Comune e, pur nei diversi ruoli, competenze e responsabilità, tutti i soggetti che operano nell'Ente o che collaborano con esso.

Il Piano, infatti, vuole affermare il principio di responsabilità, non inteso nel senso esclusivamente negativo del rispondere delle proprie azioni, ma anche e soprattutto nello spirito dell'interdipendenza positiva, della cooperazione tra gli attori, anche se nel rispetto delle funzioni di ciascuno, in vista della realizzazione di un sistema coordinato ed integrato, anche sul piano relazionale, abile e pronto a prevenire l'illegalità.

In tale logica vanno intesi i seguenti diversi ruoli, come descritti dalle legge e dal P.N.A. In ogni caso le comunicazioni o le segnalazioni tra i soggetti di seguito indicati, attinenti alle materie di cui al presente Piano, sono effettuate con modalità che ne consentano la tracciabilità.

### **3.1. Autorità di indirizzo politico**

Per le competenze e ruoli si rinvia al paragrafo 4

### **3.2. Responsabile della prevenzione**

La figura del Responsabile Anticorruzione è stata oggetto di significative modifiche introdotte dal legislatore con il D.Lgs. 97/2016. La rinnovata disciplina:

1. ha riunito in un solo soggetto, l'incarico di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (acronimo: RPCT);
2. ne ha rafforzato il ruolo, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza del Comune di Orio Litta è il Segretario Comunale nella persona della D.ssa Maria Rosa Schillaci nominata con decreto del sindaco n. 7 del 03.12.2013 per l'anticorruzione e con decreto del Sindaco n. 8 del 10.12.2014 per la trasparenza, nonché con Decreto Sindacale n. 9 del 11.06.2019.

*Ai sensi dell'art. 101, comma 2, del CCNL dei Segretari Comunali del 17.12.2020 "l'incarico di Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza del Segretario Comunale e Provinciale, è compatibile con la presidenza dei nuclei o altri analoghi organismi di valutazione e delle commissioni di concorso, nonché con altra funzione dirigenziale affidatagli, fatti salvi i casi di conflitti di interesse previsti dalle disposizioni vigenti".*

Al PNA 2018 l'Autorità ha allegato una tabella riepilogativa (denominato "allegato 2"), documento che si allega anche al presente PTPCT, tabella relativa ai riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del RPCT.

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

Inoltre il D.Lgs. 97/2016:

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

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

Pertanto l'ANAC invita le amministrazioni *"a regolare adeguatamente la materia con atti organizzativi generali (ad esempio, negli enti locali il regolamento degli uffici e dei servizi) e comunque nell'atto con il quale l'organo di indirizzo individua e nomina il responsabile"*.

Pertanto secondo l'ANAC è *"altamente auspicabile"* che:

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

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

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

1. ha facoltà di chiedere agli uffici informazioni sull’esito delle domande di accesso civico;
2. per espressa disposizione normativa, si occupa dei casi di “riesame” delle domande rigettate (articolo 5 comma 7 del decreto legislativo 33/2013).

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”.

Il comma 9, lettera c) dell’articolo 1 della legge 190/2012, impone, attraverso il Piano, 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 Piano e, successivamente, 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.

Viste le raccomandazioni ANAC e la dimensione dell’Ente, il Responsabile può avvalersi di personale all’uopo individuato, con funzioni di supporto, al quale può attribuire eventuali responsabilità procedurali in relazione agli adempimenti previsti dal Piano. L’individuazione dei soggetti della struttura di supporto spetta al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che la esercita autonomamente, su base fiduciaria. Il Responsabile può nominare per ciascun Settore/Servizio in cui si articola l’organizzazione dell’ente, un referente. I referenti curano la

tempestiva comunicazione delle informazioni nei confronti del Responsabile, affinché questi abbia elementi e riscontri sull'intera organizzazione e attività dell'Amministrazione, e curano altresì il costante monitoraggio sull'attività svolta dai dipendenti assegnati agli uffici di riferimento, anche in relazione all'eventuale rotazione del personale, secondo quanto stabilito nel Piano. I referenti coincidono, di norma, con i Responsabili di P.O. in cui è articolato l'Ente. Nel caso in cui il Responsabile intenda discostarsi da tale indicazione, ne motiva le ragioni nel provvedimento di individuazione. Oltre che in fase di elaborazione del Piano e dei relativi aggiornamenti, con specifici atti organizzativi interni il RPCT può definire "regole procedurali fondate sulla responsabilizzazione degli uffici alla partecipazione attiva".

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

A tal fine, la norma prevede:

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

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

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza svolge i compiti, le funzioni e riveste i "ruoli" seguenti:

1. elabora e propone all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il Piano triennale (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);
2. verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del Piano anticorruzione (articolo 1 comma 10 lettera a) legge 190/2012);

3. comunica agli uffici le misure anticorruzione e per la trasparenza adottate (attraverso il Piano), le relative modalità applicative e vigila sull'osservanza del Piano (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);
4. propone le necessarie modifiche del Piano, qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione, ovvero a seguito di significative violazioni delle prescrizioni del Piano stesso (articolo 1 comma 10 lettera a) legge 190/2012);
5. definisce le procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);
6. individua il personale da inserire nei programmi di formazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione, la quale predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità (articolo 1 commi 10, lettera c), e 11 legge 190/2012);
7. verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici che svolgono attività per le quali è più elevato il rischio di malaffare (articolo 1 comma 10 lettera b) della legge 190/2012), fermo il comma 221 della legge 208/2015 che prevede quanto segue: "(...) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale";
8. riferisce sull'attività svolta all'organo di indirizzo, nei casi in cui lo stesso organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora sia il Responsabile anticorruzione a ritenerlo opportuno (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);
9. entro il 15 dicembre di ogni anno o nel diverso termine previsto, trasmette all'OIV e all'organo di indirizzo una relazione recante i risultati dell'attività svolta, pubblicata nel sito web dell'amministrazione;
10. trasmette all'OIV informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo (articolo 1 comma 8-bis legge 190/2012);
11. segnala all'organo di indirizzo e all'OIV le eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);

12. indica agli uffici disciplinari i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
13. segnala all'ANAC le eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, assunte nei suoi confronti "per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni" (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
14. quando richiesto, riferisce all'ANAC in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PNA 2016);
15. quale Responsabile per la trasparenza, svolge un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate (articolo 43 comma 1 del decreto legislativo 33/2013).
16. quale Responsabile per la trasparenza, segnala all'organo di indirizzo politico, all'OIV, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio disciplinare i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione (articolo 43 commi 1 e 5 del decreto legislativo 33/2013).

È evidente l'importanza della collaborazione tra l'Autorità ed il Responsabile al fine di favorire la corretta attuazione della disciplina sulla trasparenza (ANAC, deliberazione n. 1074 del 21/11/2018, pag. 16).

Le modalità di interlocuzione e di raccordo sono state definite dall'Autorità con il Regolamento del 29 marzo 2017. Il RPCT è il soggetto (insieme al legale rappresentante dell'amministrazione interessata, all'OIV o altro organismo con funzioni analoghe) cui ANAC comunica l'avvio del procedimento con la contestazione delle presunte violazioni degli adempimenti di pubblicazione dell'amministrazione interessata. Tale comunicazione può anche essere preceduta da una richiesta di informazioni e di esibizione di documenti, indirizzata al medesimo RPCT, utile ad ANAC per valutare l'avvio del procedimento.

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

Come già evidenziato, nel PNA 2018 l'Autorità ha allegato una tabella riepilogativa (allegato 2) delle disposizioni normative che riguardano il ruolo e le funzioni del RPCT.

Le Funzioni ed i poteri del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza possono essere esercitati:

I) in forma verbale;

II) in forma scritta;

Nella prima ipotesi il Responsabile si relaziona con il soggetto senza ricorrere a documentare l'intervento.

Nella seconda ipotesi, invece, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza manifesta il suo intervento:

- nella forma di Verbale a seguito di Intervento esperito su segnalazione o denuncia;
- nella forma della Disposizione, qualora debba indicare o suggerire formalmente la modifica di un atto o provvedimento, adottando o adottato, o di un tipo di comportamento che possano potenzialmente profilare ipotesi di corruzione o di illegalità;
- nella forma dell'Ordine, qualora debba intimare la rimozione di un atto o di un provvedimento, o debba intimare l'eliminazione di un comportamento che contrasta con una condotta potenzialmente preordinata della corruzione o all'illegalità;
- nella forma della Denuncia, circostanziata, da trasmettere all'Autorità Giudiziaria qualora ravvisi comportamenti e/o atti qualificabili come illeciti.

Nell'attività di monitoraggio e vigilanza il RPCT potrà avvalersi di strumenti informatici, anche per assicurarne la tracciabilità e potrà procedere con modalità campionarie.

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.

Il RPCT ha diritto, al termine del rapporto di lavoro, di ottenere dall'amministrazione copia su supporto informatico di tutta l'attività di monitoraggio esercitata.

### **3.3. Responsabili di settore/servizio**

I Responsabili di Servizio sono i referenti per la prevenzione, negli ambiti di rispettiva competenza. In questo ruolo svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile, affinché questi abbia elementi e riscontri sull'intera organizzazione ed attività dell'amministrazione e lo sostengono nell'attività di monitoraggio. Partecipano al processo di gestione del rischio e propongono le misure di prevenzione, assicurano, all'interno della propria struttura, l'osservanza del Codice di comportamento, individuando le ipotesi di violazione e adottano le misure gestionali di propria competenza. Ogni Responsabile di Servizio in aggiunta ai compiti ad esso attribuiti dalle norme di legge e regolamentari deve:

- 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.

### **3.4. Organismo indipendente di valutazione (OIV)**

L'Organismo indipendente di valutazione, o organismo analogo, partecipa al processo di gestione del rischio, nello svolgimento dei compiti ad esso attribuiti.

Fornisce attestazione in merito all'assolvimento degli obblighi di trasparenza e verifica la coerenza fra gli obiettivi di performance organizzativa ed individuale e l'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione. Svolge, inoltre, i compiti propri connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa ed esprime parere obbligatorio sul Codice di comportamento.

Deve inoltre:

- 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

### **3.5. Ufficio per i procedimenti disciplinari**

Il Responsabile dell'Ufficio svolge i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza, secondo quanto previsto da leggi e Regolamenti.

### **3.6. I dipendenti**

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.

Nello spirito di partecipazione più sopra descritto, tutti i dipendenti sono coinvolti attivamente nel processo di gestione del rischio. A loro è richiesto il costruttivo apporto nell'attività di elaborazione del Piano, nella sua attuazione e nel monitoraggio, compresa la segnalazione di casi o situazioni in contrasto o che vanifichino le azioni pianificate.

### **3.7. Collaboratori dell'Amministrazione**

Osservano le regole e le misure del Piano e rispettano gli obblighi per loro previsti dal Codice di Comportamento e dalle relative disposizioni attuative.

### **3.8 Responsabile Anagrafe Stazione Appaltante: RASA**

Con decreto sindacale n. 9 del 05.12.2013 si è provveduto alla formale individuazione del soggetto Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA) nella persona del Responsabile Servizio Lavori Pubblici Geom. Luca Arnaldi, cat. C4, incaricato della compilazione ed aggiornamento dell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA) che assolve per l'Ente a tali adempimenti.

A seguito delle dimissioni rassegnate dal Geom. Luca Arnaldi con Decreto Sindacale n. 1 dell'11.02.2021 è stato individuato il nuovo Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA) nella persona dell'Istruttore Direttivo Arch. Claudio Padovani

### **3.9 Soggetto "gestore" per segnalazioni all'U.I.F.**

L'art. 6 del Decreto Ministeriale 25 settembre 2015 "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", stabilisce che gli uffici della P.A. (operatori) adottano procedure interne di valutazione idonee a garantire l'efficacia della rilevazione di operazioni sospette, la tempestività della segnalazione all'U.I.F, la massima riservatezza dei soggetti coinvolti e l'uniformità dei comportamenti. Le procedure interne devono indicare le modalità con le quali gli addetti agli Uffici trasmettono le informazioni, rilevanti ai fini della valutazione delle operazioni sospette, ad un soggetto denominato "gestore", che deve essere individuato con formale provvedimento quale soggetto delegato a valutare e trasmettere le segnalazioni all'U.I.F.

Il precedente PTPC 2018 - 2020 prevedeva che nel periodo di vigenza, l'organo di indirizzo provvedesse all'individuazione del "gestore delle operazioni" con contestuale definizione del processo di segnalazione delle operazioni sospette da parte dei Responsabili di Servizio, soggetti in possesso dei dati e delle informazioni, per quanto di rispettiva competenza, e della struttura organizzativa da indicare in sede di adesione al sistema di segnalazione on - line.

Con provvedimento sindacale n. 10 del 13/12/2018 si è provveduto ad individuare, tenuto conto della dotazione organica dell'Ente, il Gestore delle Segnalazioni Antiriciclaggio in un soggetto distinto dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione nella persona del Dott. Giuseppe Brianzi, Responsabile dei Servizi Amministrativi ed Economico-Finanziario, in possesso dei requisiti per la suddetta nomina.

A seguito delle dimissioni rassegnate dal Dott. Giuseppe Brianzi con Decreto Sindacale n. 2 dell'11.02.2021 è stato individuato il nuovo Gestore delle Segnalazioni Antiriciclaggio nella persona del Responsabile dei Servizi Amministrativi ed Economico-Finanziari Dott. Michele Garilli.

#### **4. Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza. Procedure di formazione, approvazione del Piano e suo aggiornamento.**

La legge 190/2012 impone l'approvazione del *Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione*.

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

In particolare 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.

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).

L'approvazione ogni anno di un nuovo piano triennale anticorruzione è obbligatoria (comunicato del Presidente ANAC 16 marzo 2018).

In ogni caso, l'Autorità, come confermato anche nel PNA 2019, 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).

Il Comune di Orio Litta avendo una popolazione inferiore a 5.000 abitanti può applicare il procedimento di adozione del PTPCT con modalità semplificate.

Il comma 8 dell'articolo 1 della legge 190/2012 (rinnovato dal *Foia*) prevede che l'organo di indirizzo definisca gli *“obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione”* che costituiscono *“contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del Piano triennale..”*.

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

Conseguentemente, l'elaborazione del Piano non può prescindere dal diretto coinvolgimento del vertice delle amministrazioni per ciò che concerne la determinazione delle finalità da perseguire. Decisione che è *“elemento essenziale e indefettibile del piano stesso e dei documenti di programmazione strategico gestionale”*.

Pertanto, L'ANAC, approvando la deliberazione n. 831/2016, raccomanda proprio agli organi di indirizzo di prestare *“particolare attenzione alla individuazione di detti obiettivi nella logica di una effettiva e consapevole partecipazione alla costruzione del sistema di prevenzione”*.

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

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

Pertanto, secondo l'ANAC (PNA 2016), gli obiettivi del Piano devono essere necessariamente coordinati con quelli fissati da altri documenti di programmazione degli enti quali:

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

Gli obiettivi strategici, principalmente di trasparenza sostanziale, sono stati formulati coerentemente con la programmazione strategica e operativa degli strumenti di programmazione qui riportati:

- documento unico di programmazione (DUP), art. 170 TUEL, e bilancio previsionale (art. 162 del TUEL);
- piano esecutivo di gestione e piano dettagliato degli obiettivi (artt. 169 e 108 del TUEL);
- piano della performance triennale (art. 10 d.lgs. 150/2009);

A norma dell'art. 169, comma 3-bis, del TUEL, il piano dettagliato degli obiettivi e il piano della performance sono unificati organicamente nel PEG.

Come già evidenziato per gli enti locali, "il piano è approvato dalla giunta". La Giunta adotta il Piano entro il termine fissato dalla legge.

Il piano adottato viene sottoposto a consultazione pubblica, rendendolo disponibile sul sito internet dell'Ente, affinché i cittadini, le associazioni e le organizzazioni portatrici di interessi collettivi presenti sul territorio o la cui attività interessi comunque l'ambito e la popolazione del Comune possano fornire osservazioni o contributi. Le eventuali osservazioni verranno prese in considerazione negli aggiornamenti annuali, fatto salvo il recepimento in corso d'anno di proposte

valutate dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza qualificanti per il Piano adottato. La mancanza di elementi qualificanti determina la definitività del Piano adottato senza ulteriore formale approvazione.

Inoltre, il Piano adottato sarà trasmesso ai componenti del Consiglio Comunale, anche eventualmente tramite i capigruppo consiliari con invito a presentare emendamenti/suggerimenti entro un termine prefissato, successivamente, previo esame degli emendamenti eventualmente pervenuti la Giunta Comunale, provvederà all'approvazione del documento definitivo.

Il Piano può essere modificato anche in corso d'anno, su proposta del Responsabile, allorché siano state accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengano rilevanti mutamenti organizzativi o modifiche in ordine all'attività dell'amministrazione.

Come indicato da ANAC nella deliberazione n. 831 del 3 agosto 2016, in relazione alla necessità di coordinamento ed integrazione degli strumenti di programmazione ex ante, il Consiglio Comunale, o con provvedimento specifico, o in sede di approvazione del DUP o di nota di aggiornamento al DUP può inoltre, adottare tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione.

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

La trasmissione è svolta attraverso il nuovo applicativo elaborato dall'Autorità ed accessibile dal sito della stessa ANAC.

Il PTPCT, infine, è pubblicato in "amministrazione trasparente". I piani devono rimanere pubblicati sul sito unitamente a quelli degli anni precedenti.

### ***PTPCT e Performance***

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

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



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

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

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

Gli obiettivi strategici, principalmente di trasparenza sostanziale, sono stati formulati coerentemente con la programmazione strategica e operativa degli strumenti di programmazione qui riportati:

- documento unico di programmazione (DUP), art. 170 TUEL, per il triennio 2020 - 2022; e sono riportati nel piano esecutivo di gestione e piano dettagliato degli obiettivi (artt. 169 e 108 del TUEL) per il bilancio di previsione triennale 2020 - 2022;

A norma dell'art. 169, comma 3-bis, del TUEL, il piano dettagliato degli obiettivi e il piano della performance sono unificati organicamente nel PEG.

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

Il Piano è stato redatto dal *Responsabile per la prevenzione della corruzione*.

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

Il presente Piano è sottoposto a consultazione, sia nella fase di prima stesura, che di aggiornamento, prevedendo il coinvolgimento dei cittadini e delle associazioni e organizzazioni portatrici di interessi collettivi presenti sul territorio o la cui attività interessi comunque l'ambito territoriale e la popolazione di questo Comune.

A tal fine, è stato pubblicato un avviso sul sito internet nella sezione Amministrazione Trasparente con il quale si è provveduto ad invitare gli stakeholder dell'Ente alla procedura aperta di partecipazione finalizzata alla formulazione di proposte, osservazioni e integrazioni al P.T.P.C.

Inoltre il Piano è reso disponibile sulla home page del sito internet del Comune, con evidenza in ordine alla possibilità, da parte di ciascun cittadino, associazioni e organizzazioni portatrici di interessi collettivi di cui sopra di fornire osservazioni o contributi.

L'Amministrazione tiene debitamente conto dell'esito delle consultazioni effettuate in sede di elaborazione iniziale e valutazione del Piano, quale contributo per individuare le priorità d'azione o per prevedere ambiti ulteriori di intervento.

## **4.3. Indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano**

Il Piano sarà pubblicato sul sito istituzionale, link dalla homepage "*amministrazione trasparente*" nella sezione ventitreesima "*altri contenuti*", a tempo indeterminato sino a revoca o sostituzione con un Piano aggiornato.

## 5. Il whistleblowing

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”.

Per le amministrazioni pubbliche non si tratta di una vera e propria novità, dato che l’articolo 54-bis del decreto legislativo 165/2001 disciplinava il “whistleblowing” sin dal 2012, anno in cui la legge “anticorruzione” n. 190/2012 ha introdotto tale disposizione nell’ordinamento italiano.

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

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

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

La nuova legge sul whistleblowing (Legge 179/2017 “Disposizioni per la tutela degli autori di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato”) ha riscritto l’articolo 54-bis. Secondo la nuova disposizione il pubblico dipendente che, “nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione”, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, oppure all'ANAC, o all'autorità giudiziaria ordinaria o contabile, “condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione”.

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

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

Il testo licenziato dalla Camera in prima lettura, il 21 gennaio 2016, oltre ad accogliere il suggerimento dell'ANAC, richiedendo espressamente la buona fede del denunciante, aveva il merito di tentare anche di definire quando la "buona fede" fosse presunta: nel caso di "una segnalazione circostanziata nella ragionevole convinzione, fondata su elementi di fatto, che la condotta illecita segnalata si sia verificata".

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

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

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

La riforma dell'articolo 54-bis ha fatto proprio questo suggerimento dell'Autorità. Il nuovo comma 9 oggi stabilisce che le tutele non siano garantite "nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado", la responsabilità penale del

segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia, oppure venga accertata la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

La norma, pertanto:

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

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

Come in precedenza, tutte le amministrazioni pubbliche elencate all'articolo 1 comma 2 del decreto legislativo 165/2001 sono tenute ad applicare l'articolo 54-bis.

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

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

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

ai dipendenti pubblici;

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

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

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

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

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

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

Al contrario, qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, "la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità".

La riforma ha introdotto sanzioni pecuniarie per la violazione del whistleblowing.

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

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

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

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

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

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

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

L'ANAC, nella determinazione n. 6/2015, aveva sostenuto che nell'interpretare la norma si dovesse tener conto come il sistema di prevenzione della corruzione facesse perno sulla figura del responsabile della prevenzione della corruzione “cui è affidato il delicato e importante compito di proporre strumenti e misure per contrastare fenomeni corruttivi”. Conseguentemente, l'Autorità aveva ritenuto “altamente auspicabile” che le amministrazioni prevedessero che le segnalazioni fossero inviate direttamente al “responsabile della prevenzione della corruzione”.

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

in primo luogo, al responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza;

quindi, in alternativa all'ANAC, all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti.

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

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

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

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

Con deliberazione 30 ottobre 2018 l'ANAC ha approvato il “Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54 bis del D.Lgs. n. 165/2001 (c.d. whistleblowing) (delibera n. 1033) (18A07363).

Dal 3/9/2020 è in vigore il nuovo “Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio” da parte dell'ANAC (GU, Serie Generale n. 205 del 18/8/2020).

Con il nuovo testo, l'ANAC ha distinto quattro tipologie di procedimento:

1. il procedimento di gestione delle segnalazioni di illeciti (presentate ai sensi del co. 1 dell'art. 54-bis);
2. il procedimento sanzionatorio per l'accertamento dell'avvenuta adozione di misure ritorsive (avviato ai sensi del co. 6 primo periodo dell'art. 54-bis,);
3. il procedimento sanzionatorio per l'accertamento dell'inerzia del RPCT nello svolgimento di attività di verifica e analisi delle segnalazioni di illeciti (co. 6 terzo periodo dell'art. 54-bis);
4. il procedimento sanzionatorio per l'accertamento dell'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni (co. 6 secondo periodo dell'art. 54-bis).



Il Regolamento è strutturato in cinque Capi. Il primo Capo è dedicato alle definizioni. Il secondo Capo disciplina il procedimento di gestione delle segnalazioni di illeciti o di irregolarità trasmesse ad ANAC ai sensi dell'art. 54-bis, comma 1. Il terzo Capo concerne la disciplina relativa al procedimento sanzionatorio avviato sulla base delle comunicazioni di misure ritorsive. Il quarto Capo è dedicato al procedimento sanzionatorio semplificato. In particolare, è stato regolamentato in maniera puntuale il procedimento che l'Autorità può avviare ai sensi dell'art. 54-bis comma 6 secondo periodo. L'ultimo Capo è dedicato alle disposizioni finali: in particolare, è stato stabilito, che il "Regolamento troverà applicazione ai procedimenti sanzionatori avviati successivamente alla sua entrata in vigore".

L'ente nel corso dell'anno 2021 si doterà di un nuovo **sistema, informatizzato**, che consentirà l'inoltro e la gestione di segnalazioni in maniera del tutto anonima e che ne consentirà l'archiviazione.

I soggetti destinatari delle segnalazioni sono tenuti al segreto ed al massimo riserbo. Applicano con puntualità e precisione i paragrafi B.12.1, B.12.2 e B.12.3 dell'Allegato 1 del PNA 2013.

## 6. La trasparenza

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"*.

Il *"Freedom of Information Act"* (d.lgs. 97/2016) ha modificato in parte la legge *"anticorruzione"* e, soprattutto, la quasi totalità degli articoli e degli istituti del *"decreto trasparenza"*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il PNA 2016 si occupa dei *“piccoli comuni”* nella *“parte speciale”* (da pagina 38) 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:

*“I comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti possono aggregarsi per definire in comune, tramite accordi ai sensi dell'articolo 15 della legge 241/1990, il piano triennale per la prevenzione della corruzione, secondo le indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione”*.

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

Quindi ribadisce che *“si ritiene di dover far leva sul ricorso a unioni di comuni e a convenzioni, oltre che ad accordi [...] per stabilire modalità operative semplificate, sia per la predisposizione del PTPC sia per la nomina del RPCT”*.

Le indicazioni dell'Autorità riguardano sia le *unioni obbligatorie* che esercitano funzioni fondamentali, sia le *unioni facoltative*.

Secondo il PNA 2016 (pagina 40), in caso d'unione, si può prevedere un unico PTPC distinguendo tra: funzioni trasferite all'unione; funzioni rimaste in capo ai comuni.

Per le *funzioni trasferite*, sono di competenza dell'unione la predisposizione, l'adozione e l'attuazione del PTPC.

Per le *funzioni non trasferite* il PNA distingue due ipotesi:

se lo statuto dell'unione prevede l'associazione delle attività di "*prevenzione della corruzione*", da sole o inserite nella funzione "*organizzazione generale dell'amministrazione*", il PTPC dell'unione può contenere anche le misure relative alle funzioni non associate, svolte autonomamente dai singoli comuni;

al contrario, ciascun comune deve predisporre il proprio PTPC per le funzioni non trasferite, anche rinviando al PTPC dell'unione per i paragrafi sovrapponibili (ad esempio l'analisi del contesto esterno).

La legge 56/2014 (articolo 1 comma 110) prevede che le funzioni di responsabile anticorruzione possano essere svolte da un funzionario nominato dal presidente tra i funzionari dell'unione o dei comuni che la compongono.

Il nuovo comma 7 dell'articolo 1 della legge 190/2012, stabilisce che nelle unioni possa essere designato un unico responsabile anticorruzione e per la trasparenza.

Pertanto, il presidente dell'unione assegna le funzioni di RPCT al segretario dell'unione o di uno dei comuni aderenti o a un dirigente apicale, salvo espresse e motivate eccezioni.

Nel caso i comuni abbiano stipulato una convenzione occorre distinguere le funzioni associate dalle funzioni che i comuni svolgono singolarmente.

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

Per le funzioni non associate, ciascun comune deve redigere il proprio PTPC.

A differenza di quanto previsto per le unioni, l'ANAC non ritiene ammissibile 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”*.

Di conseguenza, ciascun comune nomina il proprio RPCT anche qualora, tramite la convenzione, sia aggregata l'attività di prevenzione della corruzione o l'*“organizzazione generale dell'amministrazione”*.

## **6.1. L'accesso civico**

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

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

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

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

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

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

Nei paragrafi 2.2. e 2.3 delle Linee Guida (deliberazione ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016) l’Autorità anticorruzione ha fissato le differenze tra accesso civico semplice, accesso civico generalizzato ed accesso documentale normato dalla legge 241/1990.

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

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

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

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

L’ANAC sostiene che l’accesso generalizzato debba essere tenuto distinto dalla disciplina dell’accesso “*documentale*” di cui agli articoli 22 e seguenti della legge sul procedimento amministrativo.

La finalità dell’accesso documentale è ben differente da quella dell’accesso generalizzato.

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

Inoltre, se la legge 241/1990 esclude perentoriamente l'utilizzo del diritto d'accesso documentale per sottoporre l'amministrazione a un controllo generalizzato, l'accesso generalizzato, al contrario, è riconosciuto dal legislatore proprio *“allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico”*.

*“Dunque, l'accesso agli atti di cui alla l. 241/1990 continua certamente a sussistere, ma parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi”* (ANAC deliberazione 1309/2016 pag. 7).

Nel caso dell'accesso documentale della legge 241/1990 la tutela può consentire *“un accesso più in profondità a dati pertinenti”*, mentre nel caso dell'accesso generalizzato le esigenze di controllo diffuso del cittadino possono *“consentire un accesso meno in profondità (se del caso, in relazione all'operatività dei limiti) ma più esteso, avendo presente che l'accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni”*.

L'Autorità ribadisce la netta preferenza dell'ordinamento per la trasparenza dell'attività amministrativa:

*“la conoscibilità generalizzata degli atti diviene la regola, temperata solo dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi (pubblici e privati) che possono essere lesi o pregiudicati dalla rivelazione di certe informazioni”*. Quindi, prevede *“ipotesi residuali in cui sarà possibile, ove titolari di una situazione giuridica qualificata, accedere ad atti e documenti per i quali è invece negato l'accesso generalizzato”*.

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

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

Riguardo a quest'ultima sezione, l'ANAC consiglia di *“disciplinare gli aspetti procedurali interni per la gestione delle richieste di accesso generalizzato”*. In sostanza, si tratterebbe di: individuare gli uffici competenti a decidere sulle richieste di accesso generalizzato; disciplinare la procedura per la valutazione, caso per caso, delle richieste di accesso.

Inoltre, l'Autorità, *“al fine di rafforzare il coordinamento dei comportamenti sulle richieste di accesso”* invita le amministrazioni *“ad adottare anche adeguate soluzioni organizzative”*. Quindi suggerisce *“la concentrazione della competenza a decidere sulle richieste di accesso in un unico ufficio (dotato di risorse professionali adeguate, che si specializzano nel tempo, accumulando know how ed esperienza), che, ai fini istruttori, dialoga con gli uffici che detengono i dati richiesti”* (ANAC deliberazione 1309/2016 paragrafi 3.1 e 3.2).

Questa Amministrazione si è dotata del regolamento per le discipline di accesso con deliberazione di G.C. n. 36 del 19/06/2017.

Oltre a suggerire l'approvazione di un nuovo regolamento, l'Autorità propone il *“registro delle richieste di accesso presentate”* da istituire presso ogni amministrazione. Questo perché l'ANAC ha intenzione di svolgere un monitoraggio sulle decisioni delle amministrazioni in merito alle domande di accesso generalizzato.

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

Il registro dovrebbe contenere l'elenco delle richieste con oggetto e data, relativo esito e indicazione della data della decisione.

Il registro è pubblicato, oscurando i dati personali eventualmente presenti, e tenuto aggiornato almeno ogni sei mesi in *“amministrazione trasparente”*, *“altri contenuti - accesso civico”*.

Secondo l'ANAC, *“oltre ad essere funzionale per il monitoraggio che l'Autorità intende svolgere sull'accesso generalizzato, la pubblicazione del cd. registro degli accessi può essere utile per le pubbliche amministrazioni che in questo modo rendono noto su quali documenti, dati o informazioni è stato consentito l'accesso in una logica di semplificazione delle attività”*.

Questa amministrazione si è dotata del registro per l'accesso generalizzato con deliberazione di G.C. n. 36 del 19.06.2017



## 6.2. I contributi del Garante della privacy

Il Garante della privacy, che può essere chiamato ad intervenire nel caso l'accesso generalizzato possa recare pregiudizio a "dati personali", ha pubblicato il documento n. 6495493 (in [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it)) con il quale ha confermato la bontà della decisione di respingere la domanda d'accesso, presentata da un cittadino, a documenti relativi ad un procedimento disciplinare svolto nei riguardi di un dipendente pubblico.

L'articolo 5-bis del decreto legislativo 33/2013, consente di rifiutare l'accesso generalizzato allo scopo di evitare pregiudizi concreti alla tutela, tra l'altro, della "protezione dei dati personali".

Qualora l'amministrazione decida di respingere la richiesta di accesso, anche solo parzialmente, l'interessato ha facoltà di proporre la "domanda di riesame" al responsabile anticorruzione il quale, qualora l'accesso sia stato negato per proteggere dati personali altrui, potrà esprimersi solo dopo aver raccolto il parere del Garante della privacy. Le medesime tutele sono riconosciute al "controinteressato".

Il parere n. 6495493 del Garante della privacy è stato richiesto dal responsabile anticorruzione di un comune in seguito alla domanda di riesame prodotta da un cittadino che si è visto negato l'accesso civico.

La domanda ha riguardato un procedimento disciplinare e la relativa sanzione, ed è stata rigettata per tutelare i dati personali del dipendente censurato.

Tra l'altro, è interessante segnalare che il controinteressato, il dipendente sanzionato titolare dei suddetti dati personali, non aveva prodotto alcuna opposizione all'accesso.

Come già precisato, l'accesso può essere rifiutato per tutelare l'interesse privato alla protezione dei dati personali. Si definisce dato personale "qualunque informazione relativa a persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale" (articolo 4, comma 1, lett. b, del decreto legislativo 196/2003). Le informazioni riferibili a persone giuridiche, enti e

associazioni, non rientrano in tale nozione. Ne consegue che, ai fini della tutela dei dati personali, possono essere “controinteressate” esclusivamente le persone fisiche.

Nelle Linee guida, l'ANAC ha precisato che “la disciplina in materia di protezione dei dati personali prevede che ogni trattamento, quindi anche una comunicazione di dati personali a un terzo tramite l'accesso generalizzato, deve essere effettuato "nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell'interessato, con particolare riferimento alla riservatezza, all'identità personale [...]", ivi inclusi il diritto alla reputazione, all'immagine, al nome, all'oblio, nonché i diritti inviolabili della persona di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione”.

E' necessario considerare che secondo l'articolo 3, del decreto legislativo 33/2013, i dati e i documenti forniti al richiedente, in attuazione dell'accesso generalizzato, sono considerati e divengono “pubblici”, sebbene il loro ulteriore trattamento vada effettuato nel rispetto dei limiti in materia di protezione dei dati personali.

Di conseguenza, il Garante non può che rimarcare che secondo l'ANAC: “Ai fini della valutazione del pregiudizio concreto, vanno prese in considerazione le conseguenze - anche legate alla sfera morale, relazionale e sociale - che potrebbero derivare all'interessato (o ad altre persone alle quali esso è legato da un vincolo affettivo) dalla conoscibilità, da parte di chiunque, del dato o del documento richiesto”. A titolo d'esempio, tali conseguenze potrebbero consistere in azioni da parte di terzi nei confronti dell'interessato, o situazioni che potrebbero determinare svantaggi personali o sociali. In tale quadro, le linee guida raccomandano di valutare “l'eventualità che l'interessato possa essere esposto a minacce, intimidazioni, ritorsioni o turbative al regolare svolgimento delle funzioni pubbliche o delle attività di pubblico interesse esercitate”.

Per accertare il pregiudizio che potrebbe derivare all'interessato dalla conoscibilità da parte di chiunque delle informazioni richieste, l'ente deve far riferimento a diversi parametri tra i quali “anche la natura dei dati personali oggetto della richiesta di accesso o contenuti nei documenti ai quali si chiede di accedere, nonché il ruolo ricoperto nella vita pubblica, la funzione pubblica esercitata o l'attività di pubblico interesse svolta dalla persona cui si riferiscono i predetti dati”. Inoltre, è precisato che “nel valutare l'impatto nei riguardi dell'interessato, vanno tenute in debito conto anche le ragionevoli aspettative di quest'ultimo riguardo al trattamento dei propri dati personali al momento in cui questi sono stati raccolti, ad esempio nel caso in cui le predette conseguenze non erano prevedibili al momento della raccolta dei dati”.

Come già precisato, il caso sottoposto al Garante ha riguardato il rifiuto di accedere agli atti relativi ad una sanzione disciplinare comminata ad un dipendente comunale, contro la quale, tra l'altro, pendeva il ricorso del dipendente davanti al Giudice del Lavoro.

Il Garante della privacy ha ritenuto che la conoscenza delle informazioni contenute negli atti della sanzione, unita al regime di pubblicità dei documenti oggetto d'accesso generalizzato, potesse determinare un reale pregiudizio per la tutela della protezione dei dati personali, anche considerando la natura disciplinare del procedimento e la circostanza che per lo stesso fosse ancora pendente il contenzioso.

Pertanto, il Garante ha confermato la decisione assunta dal comune di respingere la domanda d'accesso generalizzato precisando, tra l'altro, che "i predetti atti, salvo specifiche eccezioni, sono preclusi finanche all'accesso "documentale" ai sensi della legge n. 241/1990 dalla normativa di attuazione adottata da diverse amministrazioni, che dovrebbe consentire un accesso più in profondità a dati pertinenti".

Il Garante, nel proprio parere, ha sottolineato che il soggetto controinteressato, il detentore dei dati personali, pur avendo ricevuto la comunicazione della domanda di accesso non ha presentato alcuna opposizione. Ciò nonostante, l'amministrazione ha correttamente rigettato la domanda di accesso generalizzato.

Nella deliberazione n. 1309/2016 l'ANAC ha precisato che le eventuali motivazioni addotte dal controinteressato costituiscono solo "un indice della sussistenza" del pregiudizio concreto ai dati personali "la cui valutazione però spetta all'ente e va condotta anche in caso di silenzio del controinteressato". Conseguentemente, l'omessa opposizione del controinteressato non fa venir meno l'obbligo dell'amministrazione di valutare la sussistenza dei limiti previsti dalla normativa all'accesso.

In ogni caso, l'opposizione dei controinteressati deve essere motivata e fondarsi sempre su un "pregiudizio concreto" per almeno uno degli interessi privati elencati all'articolo 5-bis.

Al contempo, l'amministrazione non può motivare il rifiuto all'accesso riferendosi al generico "mancato consenso del controinteressato" ma deve sempre argomentare la lesione per un interesse privato di cui all'articolo 5-bis.

Il comma 6, dell'articolo 5 del decreto legislativo 33/2013, prevede l'ipotesi di "accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l'opposizione del controinteressato". La normativa, quindi, demanda sempre all'amministrazione la decisione di accogliere o respingere l'accesso.

Il Garante della privacy è tornato ad occuparsi di accesso civico generalizzato con il **documento n. 6693221** (pubblicato in [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it)) relativo al provvedimento del 28 giugno 2017 n. 295.

Il documento del Garante ribadisce la necessità di distinguere e separare l'"accesso civico", normato dall'articolo 5 del decreto legislativo 33/2013, e l'"accesso agli atti tradizionale" disciplinato ancora oggi dalla legge 241/1990. I professionisti delle pubbliche amministrazioni non devono, e non possono, confondere i due istituti sovrapponendoli.

Il Garante della protezione dei dati personali si è espresso con il provvedimento n. 6693221 perché sollecitato dal responsabile anticorruzione di un comune al quale si è rivolto, con domanda di riesame, un controinteressato. Questi, invocando la tutela di dati personali, si è opposto alla decisione del comune di accogliere, seppur parzialmente, l'accesso ai documenti di un procedimento relativo ad abusi edilizi.

La domanda di accesso, come immancabilmente capita, non era qualificata. L'interessato, che tra l'altro corrispondeva alla persona che gli abusi edilizi li aveva segnalati, non aveva specificato se intendeva attivare l'accesso generalizzato del Foia o l'accesso documentale della legge 241/1990 (ma ciò è più che comprensibile: gli istituti vengono confusi dagli addetti ai lavori, figuriamoci dai cittadini...).

Il comune inizialmente ha ritenuto si trattasse di accesso documentale e, quindi, ha notificato al controinteressato la copia della domanda facendo riferimento alla legge 241/1990 ed al DPR 184/2006.

Il soggetto controinteressato, puntualmente, si è opposto sostenendo che gli atti riguardassero esclusivamente la sua sfera personale e privata.

Il comune, a questo punto, ha fatto confusione ed ha sovrapposto accesso civico e accesso di tipo tradizionale. Ha accolto l'accesso, seppur limitatamente ad un unico documento, ritenendo che la richiesta non pregiudicasse "la tutela di interessi privati in quanto gli atti richiesti non [rientravano] tra le fattispecie escluse dall'articolo 24 della legge 241/1990 e dall'articolo 5-bis del decreto legislativo 33/2013".

Il Garante ha rilevato che la richiesta di accesso aveva ad oggetto "documenti attinenti a un procedimento amministrativo" e che, considerando il contenuto della notifica inviata al controinteressato, il comune ha istruito la procedura come domanda formulata ai sensi della legge 241/1990 cosa che, tra l'altro, ha permesso al controinteressato di invocare l'inesistenza dell'interesse qualificato dell'istante. Successivamente però, il comune ha motivato l'accoglimento della domanda sia con riferimento alla legge 241/1990, sia con riferimento al "decreto trasparenza" e ai limiti dell'accesso civico generalizzato. Pertanto, contrariamente a quanto affermato nelle Linee guida dell'ANAC, "l'amministrazione destinataria dell'istanza non ha tenuto distinta la disciplina dell'accesso civico (d.lgs. 33/2013) da quella dell'accesso ai documenti amministrativi (legge 241/1990), confondendo i relativi piani".

Il caso esaminato dal Garante è significativo. Il comune, ricevuta una domanda priva di qualificazione, ha avviato l'iter ritenendo (correttamente) che l'accesso fosse di tipo documentale e che quindi la normativa da applicare fosse la legge 241/1990.

A quel punto, ancor prima di avviare il sub-procedimento di notifica ai controinteressati, gli uffici avrebbero dovuto chiedere all'interessato di integrare o ripetere la domanda con la dimostrazione dell'interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso, in assenza del quale la domanda sarebbe stata da rigettare.

### **6.3. La trasparenza delle gare d'appalto**

Il decreto legislativo 18 aprile 2016 numero 50 il Codice dei contratti pubblici, come modificato dal decreto delegato 19 aprile 2017 numero 56, ha sensibilmente innalzato i livelli di trasparenza delle procedure d'appalto.

L'articolo 22 del Codice dei contratti pubblici prevede che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicino, 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.

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, alla composizione della commissione giudicatrice e ai curricula dei suoi componenti ove non considerati riservati ai sensi dell'articolo 53 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, comma 2-bis, 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 della verifica della documentazione attestante l'assenza dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80, nonché la sussistenza dei requisiti economico-finanziari e tecnico-professionali. [...]"*

Il comma 32 dell'articolo 1 della legge 190/2012, stabilisce che per ogni gara d'appalto le stazioni appaltanti siano tenute a pubblicare nei propri siti web:

- a) la struttura proponente;
- b) l'oggetto del bando;
- c) l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte;
- d) l'aggiudicatario;

- e) l'importo di aggiudicazione;
- f) i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura;
- g) l'importo delle somme liquidate.

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

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

Con decreto sindacale n. 3 del 08/02/2018 è stata designata l'unità organizzativa responsabile del monitoraggio e referente unico per l'invio delle informazioni delle opere pubbliche del Comune di Orio Litta al MEF ai fini del relativo monitoraggio, il Geom. Luca Arnaldi, titolare della posizione organizzativa "Lavori Pubblici".

A seguito delle dimissioni rassegnate dal Geom. Luca Arnaldi con Decreto Sindacale n. 3 dell'11.02.2021 è stata designata la nuova unità organizzativa responsabile del monitoraggio e referente unico per l'invio delle informazioni delle opere pubbliche del Comune di Orio Litta al MEF

## **6.4. Privacy**

Il 25 maggio 2018 è entrato in vigore il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 "relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)" (di seguito RGPD) e, il 19 settembre 2018, il decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 che ha adeguato il Codice in materia di protezione dei dati personali - decreto legislativo 196/2003 - alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679

L'art. 2-ter del d.lgs. 196/2003, introdotto dal d.lgs. 101/2018, in continuità con il previgente articolo 19 del Codice, dispone che la base giuridica per il trattamento di dati personali effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o

connesso all'esercizio di pubblici poteri, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 3, lett. b) del Regolamento (UE) 2016/679, "è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento"

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

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

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

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

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

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



In proposito importante è anche quanto previsto all'art. 6 del d.lgs. 33/2013 rubricato "Qualità delle informazioni" che risponde alla esigenza di assicurare esattezza, completezza, aggiornamento e adeguatezza dei dati pubblicati.

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

Con decreto Sindacale n. 4 del 23.05.2018 è stato nominato il RDP (Responsabile Protezione Dati). Tale figura è stata introdotta dal suddetto Regolamento (UE) 2016/679. Il RDP, come indicato anche dall'ANAC nel PNA 2018, dovrebbe costituire una figura di riferimento anche per il RPCT anche se naturalmente non può sostituirsi ad esso nell'esercizio delle funzioni. A titolo esemplificativo l'ANAC cita il caso delle istanze di riesame di decisione sull'accesso generalizzato che, per quanto possano riguardare profili attinenti alla protezione dei dati personali, sono decise dal RPCT con richiesta di parere al Garante per la protezione dei dati personali ai sensi dell'art. 5 c. 7 del D.Lgs. 33/2013. In questi casi il RPCT ben si può avvalere, se ritenuto necessario, del supporto del RDP nell'ambito di un rapporto di collaborazione interna fra gli uffici ma limitatamente a profili di carattere generale, tenuto conto che proprio la legge attribuisce al RPCT il potere di richiedere un parere al Garante per la protezione dei dati personali. Ciò anche se il RDP sia stato eventualmente già consultato in prima istanza dall'ufficio che ha riscontrato l'accesso civico oggetto del riesame.





## **II - Il Piano anticorruzione**

### **Analisi del rischio**

## 1. Analisi del contesto

L'Autorità nazionale anticorruzione ritiene che la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio sia quella relativa all'analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione per via delle "specificità dell'ambiente in cui essa opera" in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne (ANAC determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015).

Attraverso questo tipo di analisi si favorisce la predisposizione di un piano anticorruzione contestualizzato e, quindi, potenzialmente più efficace.

### 1.1. Contesto esterno

L'ANAC suggerisce che per gli enti locali, ai fini dell'analisi del contesto *esterno*, i responsabili anticorruzione possano avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati. In tal senso, nell'analisi del contesto esterno ci si è avvalsi di tali dati.

Applicando pertanto l'indirizzo dell'ANAC, secondo i dati e le informazioni contenuti nell'allegata "Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata" per il 2019, trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Presidenza della Camera dei deputati il 25 novembre 2020 (Documento XXXVIII, numero 3) emerge che la Provincia di Lodi si caratterizza per una delittuosità contenuta rispetto alle Province lombarde limitrofe e che lo spirito di collaborazione della popolazione non agevola il radicamento stabile del crimine organizzato di matrice mafiosa, essendo esposta, in linea di massima, ad episodi di trasferto criminale. La provincia lodigiana non appare estranea al traffico ed alla gestione illegale dei rifiuti e di ciò si è tenuto conto nell'analisi dei rischi relativa ai diversi processi.

Con riferimento alle fonti interne di informazione, si dà atto inoltre di non avere ricevuto segnalazioni di condotte illecite tramite il canale del whistleblowing, né con altre modalità.

Non risultano disponibili altri dati specifici sui reati di concussione/corruzione riguardanti la Provincia di Lodi.

## 1.2. Contesto interno

La struttura organizzativa dell'ente è stata definita con la deliberazione della giunta comunale numero 65 del 28.11.2016.

La struttura è ripartita in Servizi.

Ciascun Servizio è organizzato in Uffici.

Al vertice di ciascun Servizio è posto un Responsabile di categoria D, titolare di posizione organizzativa.

La dotazione organica effettiva prevede:

- un segretario generale; il Segretario Comunale in convenzione con i Comuni di Tavazzano con Villavesco e Senna Lodigiana svolge più ruoli: Responsabile Anticorruzione, Responsabile Trasparenza, Responsabile Ufficio Procedimenti disciplinari, Responsabile dei controlli amministrativi interni, Nucleo di valutazione. Non è prevista la dirigenza.
- n. 5 dipendenti, di cui n. 1 assunto ex comma 557 art. 1 della Legge n. 311/2004, più un posto vacante per la copertura del quale sono state avviate le procedure relative, dei quali i titolari di posizione organizzativa sono n. 2.

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

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

dei servizi alla persona e alla comunità;

dell'assetto ed utilizzazione del territorio;

dello sviluppo economico;

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

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

Il comma 27 dell'art. 14 del DL 78/2010 (convertito con modificazioni dalla legge 122/2010), infine, elenca le "funzioni fondamentali".

Sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera p), della Costituzione:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
  - b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, 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 sovracomunale;
  - e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
  - f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
  - g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
  - h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
  - i) polizia municipale 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, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;
- l-bis) i servizi in materia statistica.

Il presente PTPCT valorizza l'importanza della cultura organizzativa.

Il sistema valoriale che alimenta tale cultura si fonda sul Codice di Comportamento.

A tutti i dipendenti è stata consegnata a suo tempo copia del Codice di Comportamento, che fa riferimento ai seguenti principi:

- regali, compensi e altre utilità;
- partecipazione ad associazioni e organizzazioni;
- comunicazione degli interessi finanziari e conflitti di interesse;
- obbligo di astensione;
- prevenzione della corruzione;
- trasparenza e tracciabilità;
- comportamento nei rapporti privati e comportamento durante il servizio e con il pubblico;
- contratti ed altri atti negoziali;
- vigilanza e monitoraggio.

A tutti i dipendenti sarà consegnata copia del nuovo Codice di Comportamento, adottato con deliberazione di G.C. n. 20 del 25.03.2021, adeguato alle Linee Guida ANAC adottate con delibera n. 177/2020.

#### *Benessere organizzativo*

L'assenza o l'insufficienza di benessere organizzativo è rilevante ai fini della analisi del contesto in cui possono realizzarsi fatti illeciti.

La misura da intraprendere per prevenire fatti illeciti è l'adozione/aggiornamento di un Piano per il miglioramento del benessere organizzativo, in attuazione alla Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica del 24 marzo 2004. L'Amministrazione si propone di adottare tale piano nel corso del triennio.

## **LA MAPPATURA DEI PROCESSI**

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. acquisizione e gestione del personale;
2. affari legali e contenzioso;
3. contratti pubblici;
4. controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
5. gestione dei rifiuti;

6. gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
7. governo del territorio;
8. incarichi e nomine;
9. pianificazione urbanistica;
10. provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato;
11. provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato.

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

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

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

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

Secondo il PNA, può essere utile prevedere, specie in caso di complessità organizzative, la costituzione di un “gruppo di lavoro” dedicato e interviste agli addetti ai processi onde individuare gli elementi peculiari e i principali flussi.

Il PNA suggerisce di “programmare adeguatamente l’attività di rilevazione dei processi individuando nel PTPCT tempi e responsabilità relative alla loro mappatura, in maniera tale da rendere possibile, con gradualità e tenendo conto delle risorse disponibili, il passaggio da soluzioni semplificate (es. elenco dei processi con descrizione solo parziale) a soluzioni più evolute (descrizione più analitica ed estesa)”.

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

Secondo gli indirizzi del PNA, il RPCT ha coordinato un “Gruppo di lavoro” composto dai funzionari dell’ente responsabili delle principali ripartizioni organizzative.

Data l'approfondita conoscenza da parte di ciascun funzionario dei procedimenti, dei processi e delle attività svolte dal proprio ufficio, il Gruppo di lavoro ha potuto enucleare i processi elencati nelle schede allegate, denominate "Mappatura dei processi a catalogo dei rischi" (Allegato A), riportante anche l'input (l'acquisizione del processo) e l'output (il risultato atteso).

Tali processi, quindi, sempre secondo gli indirizzi espressi dal PNA, come suddetto, sono stati brevemente descritti (mediante l'indicazione dell'input, delle attività costitutive il processo, e dell'output finale) e, infine, è stata registrata l'unità organizzativa responsabile del processo stesso.

Sempre secondo gli indirizzi del PNA, e in attuazione del principio della "gradualità" (PNA 2019), seppur la mappatura di cui all'allegato appaia comprensiva di tutti i processi riferibili all'ente, il Gruppo di lavoro si riunirà nel corso del prossimo esercizio (e dei due successivi) per addivenire, con certezza, alla individuazione di tutti i processi dell'ente. Il gruppo di lavoro composto dai funzionari Responsabili ha individuato i processi che sono stati inseriti nelle allegate tabelle A - B - C e C1

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

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

### *Identificazione*

L'identificazione degli "eventi rischiosi" ha l'obiettivo di individuare comportamenti o fatti, relativi ai processi dell'amministrazione, tramite i quali si concretizza il fenomeno corruttivo.

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

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

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

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

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

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

L'ANAC ritiene che, in ogni caso, il livello minimo di analisi per l'identificazione dei rischi debba essere rappresentato almeno dal "processo". In tal caso, i processi rappresentativi dell'attività dell'amministrazione "non sono ulteriormente disaggregati in attività". Tale impostazione metodologica è conforme al principio della "gradualità".

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

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

Come già precisato, il RPCT ha costituito e coordinato un "Gruppo di lavoro" composto dai funzionari dell'ente responsabili delle principali ripartizioni organizzative.

Data la dimensione organizzativa contenuta dell'ente, il Gruppo di lavoro ha svolto l'analisi per singoli "processi" (senza scomporre gli stessi in "attività").

Sempre secondo gli indirizzi del PNA, e in attuazione del principio della “gradualità” (PNA 2019), il Gruppo di lavoro si riunirà nel corso del prossimo esercizio e dei due successivi per affinare la metodologia di lavoro, passando dal livello minimo di analisi per processo ad un livello via via più dettagliato per attività, perlomeno per i processi maggiormente esposti a rischi corruttivi.

Il “Gruppo di lavoro”, costituito e coordinato dal RPCT per identificare gli eventi rischiosi, ha applicato principalmente le metodologie seguenti:

in primo luogo, la partecipazione degli stessi funzionari responsabili, con conoscenza diretta dei processi e quindi delle relative criticità, al Gruppo di lavoro;

quindi, i risultati dell’analisi del contesto;

le risultanze della mappatura;

l’analisi di casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato in altre amministrazioni o enti simili;

segnalazioni ricevute tramite il “whistleblowing” o con altre modalità.

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

Secondo l’Autorità, la formalizzazione potrà avvenire tramite un “registro o catalogo dei rischi” dove, per ogni oggetto di analisi, processo o attività che sia, è riportata la descrizione di “tutti gli eventi rischiosi che possono manifestarsi”. Per ciascun processo deve essere individuato almeno un evento rischioso.

Nella costruzione del registro l’Autorità ritiene che sia “importante fare in modo che gli eventi rischiosi siano adeguatamente descritti” e che siano “specifici del processo nel quale sono stati rilevati e non generici”.

Il “Gruppo di lavoro”, costituito e coordinato dal RPCT, composto dai funzionari dell’ente responsabili delle principali ripartizioni organizzative, ha prodotto un catalogo dei rischi principali.

Il catalogo è riportato nelle schede allegate, denominate “Mappatura dei processi e catalogo dei rischi” (Allegato A). Il catalogo è riportato nella colonna G.

Per ciascun processo è indicato il rischio più grave individuato dal Gruppo di lavoro.

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

### Fattori abilitanti

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

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

- assenza di misure di trattamento del rischio (controlli): si deve verificare se siano già stati predisposti, e con quale efficacia, strumenti di controllo degli eventi rischiosi;
- mancanza di trasparenza;
- eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- scarsa responsabilizzazione interna;
- inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

### Stima del livello di rischio

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

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

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

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

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

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

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

#### Criteri di valutazione

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 comunemente accettati, anche ampliabili o modificabili da ciascuna amministrazione (PNA 2019, Allegato n. 1).

Gli indicatori sono:

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

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

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

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

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

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

Il Gruppo di lavoro ha utilizzato tutti gli indicatori suggeriti dall'ANAC per valutare il rischio nel presente PTPCT.

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

#### Rilevazione dei dati e delle informazioni

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

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

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

Le valutazioni devono essere suffragate dalla "motivazione del giudizio espresso", fornite di "evidenze a supporto" e sostenute da "dati oggettivi, salvo documentata indisponibilità degli stessi".

L'ANAC ha suggerito i seguenti "dati oggettivi":

i dati sui precedenti giudiziari e disciplinari a carico dei dipendenti, fermo restando che le fattispecie da considerare sono le sentenze definitive, i procedimenti in corso, le citazioni a giudizio relativi a: reati contro la PA; falso e truffa, con particolare riferimento alle truffe aggravate alla PA (artt. 640 e 640-bis CP); procedimenti per responsabilità contabile; ricorsi in tema di affidamento di contratti);

le segnalazioni pervenute: whistleblowing o altre modalità, reclami, indagini di customer satisfaction, ecc.;



ulteriori dati in possesso dell'amministrazione (ad esempio: rassegne stampa, ecc.).

Infine, l'Autorità ha suggerito di "programmare adeguatamente l'attività di rilevazione individuando nel PTPCT tempi e responsabilità" e, laddove sia possibile, consiglia "di avvalersi di strumenti e soluzioni informatiche idonee a facilitare la rilevazione, l'elaborazione e la trasmissione dei dati e delle informazioni necessarie" (Allegato n. 1, pag. 30).

La rilevazione delle informazioni è stata coordinata dal RPCT.

Come già precisato, il "Gruppo di lavoro" ha applicato gli indicatori di rischio proposti dall'ANAC.

Il "Gruppo di lavoro" coordinato dal RPCT e composto dai responsabili di servizio ha ritenuto di procedere con la metodologia dell'"autovalutazione" proposta dall'ANAC (PNA 2019).

Si precisa che, al termine dell'"autovalutazione" svolta dal Gruppo di lavoro, il RPCT ha vagliato le stime dei responsabili per analizzarne la ragionevolezza ed evitare la sottostima delle stesse, secondo il principio della "prudenza".

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

Tutte le "valutazioni" espresse sono supportate da una chiara e sintetica motivazioni esposta nell'ultima colonna a destra ("Motivazione") nelle suddette schede (Allegato B). Le valutazioni, per quanto possibile, sono sostenute dai "dati oggettivi" in possesso dell'ente.

#### Misurazione del rischio

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

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

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

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

L'ANAC, quindi, raccomanda quanto segue:

qualora, per un dato processo, siano ipotizzabili più eventi rischiosi con un diverso livello di rischio, “si raccomanda di far riferimento al valore più alto nello stimare l’esposizione complessiva del rischio”;

evitare che la valutazione sia data dalla media dei singoli indicatori; è necessario “far prevalere il giudizio qualitativo rispetto ad un mero calcolo matematico”.

In ogni caso, vige il principio per cui “ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte”.

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

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

Il "Gruppo di lavoro", coordinato dal RPCT, ha applicato gli indicatori proposti dall'ANAC ed ha proceduto ad autovalutazione degli stessi con metodologia di tipo qualitativo.

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

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

Tutte le valutazioni sono supportate da una chiara e sintetica motivazioni esposta nell'ultima colonna a destra ("Motivazione") nelle suddette schede (Allegato B).

Le valutazioni, per quanto possibile, sono sostenute dai "dati oggettivi" in possesso dell'ente.

### La ponderazione del rischio

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

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

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

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

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

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

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

In questa fase, il "Gruppo di lavoro", coordinato dal RPCT, ha ritenuto di:

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

## Il trattamento del rischio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il PNA suggerisce le misure seguenti, che possono essere applicate sia come "general" 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 "specific".

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 le informazioni sugli stessi.

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

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

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

Ciascuna misura dovrebbe disporre dei requisiti seguenti:

1. presenza ed adeguatezza di misure o di controlli specifici pre-esistenti sul rischio individuato e sul quale si intende adottare misure di prevenzione della corruzione: al fine di evitare la stratificazione di misure che possono rimanere inapplicate, prima dell'identificazione di nuove misure, è necessaria un'analisi sulle eventuali misure previste nei Piani precedenti e su eventuali controlli già esistenti per valutarne il livello di attuazione e l'adeguatezza rispetto al rischio e ai suoi fattori abilitanti; solo in caso contrario occorre identificare nuove misure; in caso di misure già esistenti e non attuate, la priorità è la loro attuazione, mentre in caso di inefficacia occorre identificarne le motivazioni;
2. capacità di neutralizzazione dei fattori abilitanti il rischio: l'identificazione della misura deve essere la conseguenza logica dell'adeguata comprensione dei fattori abilitanti l'evento rischioso; se l'analisi del rischio ha evidenziato che il fattore abilitante in un dato processo è connesso alla carenza dei controlli, la misura di prevenzione dovrà incidere su tale aspetto e potrà essere, ad esempio, l'attivazione di una nuova procedura di controllo o il rafforzamento di quelle già presenti. In questo stesso esempio, avrà poco senso applicare per questo evento rischioso la rotazione del personale dirigenziale perché, anche ammesso che la rotazione fosse attuata, non sarebbe in grado di incidere sul fattore abilitante l'evento rischioso (che è appunto l'assenza di strumenti di controllo);
3. sostenibilità economica e organizzativa delle misure: l'identificazione delle misure di prevenzione è strettamente correlata alla capacità di attuazione da parte delle amministrazioni; se fosse ignorato quest'aspetto, il PTPCT finirebbe per essere poco realistico; pertanto, sarà necessario rispettare due condizioni:
  - a) per ogni evento rischioso rilevante, e per ogni processo organizzativo significativamente esposto al rischio, deve essere prevista almeno una misura di prevenzione potenzialmente efficace;
  - b) deve essere data preferenza alla misura con il miglior rapporto costo/efficacia;

4. adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione: l'identificazione delle misure di prevenzione non può essere un elemento indipendente dalle caratteristiche organizzative, per questa ragione, il PTPCT dovrebbe contenere un numero significativo di misure, in maniera tale da consentire la personalizzazione della strategia di prevenzione della corruzione sulla base delle esigenze peculiari di ogni singola amministrazione.

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

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

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

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

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

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

#### La programmazione delle misure

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

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

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

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

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

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

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

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

Secondo l'ANAC, tenuto conto dell'impatto organizzativo, l'identificazione e la programmazione delle misure devono avvenire con il più ampio coinvolgimento dei soggetti cui spetta la responsabilità della loro attuazione, anche al fine di individuare le modalità più adeguate in tal senso.

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

In questa fase, il "Gruppo di lavoro" coordinato dal RPCT, dopo aver individuato misure generali e misure specifiche (elencate e descritte nelle schede allegate denominate "Individuazione e programmazione delle misure" - Allegato C), ha provveduto alla programmazione temporale delle medesime, fissando le modalità di attuazione.

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







### **III - La Trasparenza**

## 1. La trasparenza

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

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

Il 28 dicembre 2016, l'Autorità nazionale anticorruzione ha approvato la deliberazione numero 1310 sulle "Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016".

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

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

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

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

## 2. Obiettivi strategici

L'amministrazione ritiene che la trasparenza assoluta 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 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.

## 3. Comunicazione

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

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

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

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

La legge 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 sin dal 1° gennaio 2010: l'albo pretorio è esclusivamente informatico. Il relativo link è ben indicato nella home page del sito istituzionale.

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

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

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

#### **4. Attuazione**

L'Allegato numero 1, della deliberazione ANAC 28 dicembre 2016 numero 1310, integrando i contenuti della scheda allegata al decreto legislativo 33/2013, ha rinnovato la disciplina la struttura delle informazioni da pubblicarsi sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni adeguandola alle novità introdotte dal decreto legislativo 97/2016.

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

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

Le tabelle riportate nelle pagine che seguono, ripropongono fedelmente i contenuti, assai puntuali e dettagliati, quindi più che esaustivi, dell'Allegato numero 1 della deliberazione ANAC 28 dicembre 2016 numero 1310.

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

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

Le tabelle sono composte da sette colonne, che recano i dati seguenti:

Colonna A: denominazione delle sotto-sezioni di primo livello;

Colonna B: denominazione delle sotto-sezioni di secondo livello;

Colonna C: disposizioni normative, aggiornate al d.lgs. 97/2016, che impongono la pubblicazione;

Colonna D: denominazione del singolo obbligo di pubblicazione;

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

Colonna F: periodicità di aggiornamento delle pubblicazioni;

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



### **Nota ai dati della Colonna F:**

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

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

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

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

è tempestiva la pubblicazione di dati, informazioni e documenti quando effettuata entro n. 3 giorni dalla disponibilità definitiva dei dati, informazioni e documenti.

### **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.

## 5. Vigilanza ed attuazione delle disposizioni in materia di trasparenza

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

Data la struttura organizzativa dell'ente, non è possibile individuare un unico ufficio per la gestione di tutti i dati e le informazioni da registrare in "*Amministrazione Trasparente*". Pertanto, gli uffici depositari dei dati, delle informazioni e dei documenti da pubblicare (indicati nella Colonna G) pubblicano i dati e gestiscono le sotto-sezioni di primo e di secondo livello del sito, riferibili al loro ufficio di appartenenza, curando la pubblicazione tempestiva di dati informazioni e documenti secondo la disciplina indicata in Colonna E.

Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza: sovrintende e verifica l'attività degli uffici depositari indicati nella colonna G; accerta la tempestiva pubblicazione da parte di ciascun ufficio; 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.

L'OIV, o organismo analogo, verifica la coerenza tra gli obiettivi previsti nella presente Sezione e quelli indicati nel Piano annuale degli obiettivi valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori. L'organismo di valutazione, al pari degli altri soggetti deputati alla misurazione e valutazione delle performance, utilizza le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione della performance sia organizzativa, sia individuale del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e dei responsabili dei singoli settori tenuti alla trasmissione dei dati e successiva 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* approvato dall'organo consiliare con deliberazione numero 5 del 04.02.2013.

Ai fini della verifica del rispetto delle prescrizioni del D.Lgs. 33/2013 questo Ente, allo scopo di agevolare l'espletamento dei compiti d'istituto dei Responsabili di Servizio e consentire al RPCT il monitoraggio dell'avvenuto adempimento degli obblighi di pubblicazione, ha individuato le seguenti ulteriori misure organizzative che assicurino il regolare funzionamento dei flussi informativi per la pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione Trasparente":

- Espresso inserimento negli atti/provvedimenti dell'eventuale obbligo di pubblicazione;
- Comunicazione al RPCT con cadenza trimestrale dell'elenco di tutti gli atti/provvedimenti assunti dai Responsabili di Servizio con attestazione dell'avvenuto adempimento degli obblighi di pubblicazione;

L'ANAC controlla l'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente esercitando poteri ispettivi e ordinando l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dalla normativa vigente, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza, controlla, inoltre, l'operato del responsabile per la trasparenza.

## **6. 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 rispetto a quelli da pubblicare in “amministrazione trasparente”.

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

L’accesso civico non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente: spetta a chiunque.

Come già sancito al precedente Paragrafo 2, consentire a chiunque e rapidamente l’esercizio dell’accesso civico è obiettivo strategico di questa amministrazione.

Del diritto all’accesso civico è stata data ampia informazione sul sito dell’ente. A norma del decreto legislativo 33/2013 in “*amministrazione trasparente*” sono pubblicati:

le modalità per l’esercizio dell’accesso civico;

il nominativo del responsabile della trasparenza al quale presentare la richiesta d’accesso civico;

e il nominativo del titolare del potere sostitutivo, con l’indicazione dei relativi recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale;

I dipendenti sono stati appositamente formati su contenuto e modalità d’esercizio dell’accesso civico, nonché sulle differenze rispetto al diritto d’accesso documentale di cui alla legge 241/1990.

## 7. Dati ulteriori

La pubblicazione puntuale e tempestiva dei dati e delle informazioni elencate dal legislatore è più che sufficiente per assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa di questo ente.

In ogni caso, 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.

## 8. Tabelle

Come sopra precisato, le tabelle che seguono sono composte da sette colonne, che recano i dati seguenti:

Colonna A: denominazione delle sotto-sezioni di primo livello;

Colonna B: denominazione delle sotto-sezioni di secondo livello;

Colonna C: disposizioni normative, aggiornati al d.lgs. 97/2016, che impongono la pubblicazione;

Colonna D: denominazione del singolo obbligo di pubblicazione;

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

Colonna F: periodicità di aggiornamento delle pubblicazioni;

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





**IV - Il Piano anticorruzione**  
**Altri contenuti**



## 1. Formazione in tema di anticorruzione

### 1.1. Formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione

L'articolo 8, del DPR 70/2013, prevede che le sole amministrazioni dello Stato siano tenute ad adottare, entro e non oltre il 30 giugno di ogni anno, un Piano triennale di formazione del personale in cui siano rappresentate le esigenze formative delle singole amministrazioni. Tali piani sono trasmessi al Dipartimento della Funzione Pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze e al Comitato per il coordinamento delle scuole pubbliche di formazione. Questo redige il Programma triennale delle attività di formazione dei dirigenti e funzionari pubblici, entro il 31 ottobre di ogni anno. Gli enti territoriali possono aderire al suddetto programma, con oneri a proprio carico, comunicando al Comitato entro il 30 giugno le proprie esigenze formative.

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

L'art. 21-bis del DL 50/2017 (norma valida solo per i Comuni e le loro forme associative) **consente di finanziare liberamente le attività di formazione dei dipendenti pubblici senza tener conto del limite di spesa 2009** a condizione che sia stato approvato il bilancio previsionale dell'esercizio di riferimento entro il 31 dicembre dell'anno precedente e che sia tuttora in equilibrio;

il DL 124/2019 (comma 2 dell'art. 57) ha stabilito che “a decorrere dall'anno 2020, alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi e enti strumentali come definiti dall'art. 1, comma 2, del dl.gs. 118/2011, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria, **[cessino] di applicarsi le norme in materia di contenimento e di riduzione della spesa per formazione [...]**”.

Ove possibile la formazione è strutturata su due livelli:

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

## **1.2. Soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione**

Destinatari della formazione in tema di anticorruzione sono prioritariamente i Responsabili di Servizio, titolari di P.O..

Qualora l'istruttoria dei procedimenti a rischio venga affidata a soggetti diversi dai Responsabili di Servizio titolari di P.O. la scelta deve ricadere sul personale appositamente formato.

A tal fine, con cadenza annuale, i Titolari di P.O. propongono al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza i nominativi del personale da inserire nei programmi di formazione da svolgere nell'anno successivo, ai fini dell'assegnazione nei settori a rischio. Il Responsabile della Prevenzione individua il personale da inserire nel programma annuale di formazione coinvolgendo prioritariamente i titolari di P.O.. La partecipazione al piano di formazione da parte del personale individuato rappresenta un'attività obbligatoria.

## **1.3. Individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione**

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

#### **1.4. indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione**

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

In collaborazione con i Responsabili di Servizio sarà elaborato un piano formativo diversificato in relazione ai diversi ruoli svolti dal personale dipendente.

#### **1.5. indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione**

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

#### **1.6. Quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione**

Non meno di due ore annue per ciascun dipendente come individuato al precedente paragrafo 1.2.

### **2. Codice di comportamento**

#### **2.1. Adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici**

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”*.

L'Amministrazione ha avviato a suo tempo il suddetto procedimento, con *“procedura aperta alla partecipazione”*, per la definizione del Codice di comportamento dell'ente. Chiunque fosse stato interessato alla definizione del Codice avrebbe potuto presentare osservazioni e suggerimenti entro il 09.02.2014. Non sono pervenuti suggerimenti ed osservazioni. Il Codice è stato quindi adottato dall'organo esecutivo con G.C. n. 8 del 17.02.2014. L'organo comunale di valutazione ha espresso parere favorevole sul codice di comportamento.

Ciascun servizio dovrà continuare a predisporre o modificare gli schemi tipo di incarico, contratto, bando, inserendo la condizione dell'osservanza del *Codici di comportamento* per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i titolari di organi, per il personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'amministrazione, nonché prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal codice.

Il Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici adottato dall'Amministrazione è stato pubblicato sul sito web istituzionale dell'Ente e messo a disposizione di tutto il personale dipendente nonché dei consulenti e dei collaboratori per il tramite dei Responsabili di Servizio.

L'ANAC il 19/2/2020 ha licenziato le **“Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche”** (deliberazione n. 177 del 19/2/2020).

Al Paragrafo 6, rubricato “Collegamenti del codice di comportamento con il PTPCT”, l’Autorità precisa che “tra le novità della disciplina sui codici di comportamento, una riguarda lo stretto collegamento che deve sussistere tra i codici e il PTPCT di ogni amministrazione”.

Secondo l’Autorità, oltre alle misure anticorruzione di “tipo oggettivo” del PTPCT, il legislatore dà spazio anche a quelle di “tipo soggettivo” che ricadono sul singolo funzionario nello svolgimento delle attività e che sono anche declinate nel codice di comportamento che l’amministrazione è tenuta ad adottare.

Intento del legislatore è quello di delineare in ogni amministrazione un sistema di prevenzione della corruzione che ottimizzi tutti gli strumenti di cui l’amministrazione dispone, mettendone in relazione i contenuti.

Ciò comporta che nel definire le misure oggettive di prevenzione della corruzione (a loro volta coordinate con gli obiettivi di performance cfr. PNA 2019, Parte II, Paragrafo 8) occorre parallelamente individuare i doveri di comportamento che possono contribuire, sotto il profilo soggettivo, alla piena realizzazione delle suddette misure.

Analoghe indicazioni l’amministrazione può trarre dalla valutazione sull’attuazione delle misure stesse, cercando di comprendere se e dove sia possibile rafforzare il sistema con doveri di comportamento.

Tale stretta connessione è confermata da diverse previsioni normative. Il fatto stesso che l’art. 54 del d.lgs. 165/2001 sia stato inserito nella legge 190/2012 “è indice della volontà del legislatore di considerare necessario che l’analisi dei comportamenti attesi dai dipendenti pubblici sia frutto della stessa analisi organizzativa e di risk assessment propria dell’elaborazione del PTPCT”.

Inoltre, sempre l’art. 54, comma 3, del d.lgs. 165/2001 prevede la responsabilità disciplinare per violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, ivi inclusi i doveri relativi all’attuazione del PTPCT.

Il codice nazionale inserisce, infatti, tra i doveri che i destinatari del codice sono tenuti a rispettare quello dell’osservanza delle prescrizioni del PTPCT (art. 8) e stabilisce che l’ufficio procedimenti disciplinari, tenuto a vigilare sull’applicazione dei codici di comportamento, debba conformare tale attività di vigilanza alle eventuali previsioni contenute nei PTPCT.

I piani e i codici, inoltre, sono trattati unitariamente sotto il profilo sanzionatorio nell'art. 19, comma 5, del DL 90/2014. In caso di mancata adozione, per entrambi, è prevista una stessa sanzione pecuniaria irrogata dall'ANAC.

L'Autorità, pertanto, **ha ritenuto, in analogia a quanto previsto per il PTPC, che la predisposizione del codice di comportamento spetti al RPCT.**

Si consideri altresì che a tale soggetto la legge assegna il compito di curare la diffusione e l'attuazione di entrambi gli strumenti.

Tutto quanto sopra consente di ritenere che nell'adozione del codice di comportamento l'analisi dei comportamenti attesi debba essere effettuata considerando il diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione, come individuato nel PTPCT.

Il fine è quello di correlare, per quanto ritenuto opportuno, i doveri di comportamento dei dipendenti alle misure di prevenzione della corruzione previste nel piano medesimo.

In questa ottica è indispensabile che il RPCT in fase di predisposizione del codice sia supportato da altri soggetti dell'amministrazione per individuare le ricadute delle misure di prevenzione della corruzione in termini di doveri di comportamento. Vale a dire che è opportuno valutare se le principali misure siano o meno assistite da doveri di comportamento al fine di garantirne l'effettiva attuazione.

Resta fermo che i due strumenti - PTPCT e codici di comportamento - si muovono con effetti giuridici tra loro differenti. Le misure declinate nel PTPCT sono, come sopra detto, di tipo oggettivo e incidono sull'organizzazione dell'amministrazione. I doveri declinati nel codice di comportamento operano, invece, sul piano soggettivo in quanto sono rivolti a chi lavora nell'amministrazione ed incidono sul rapporto di lavoro del funzionario, con possibile irrogazione, tra l'altro, di sanzioni disciplinari in caso di violazione.

Anche sotto il profilo temporale si evidenzia che mentre il PTPCT è adottato dalle amministrazioni ogni anno ed è valido per il successivo triennio, i codici di amministrazioni sono tendenzialmente stabili nel tempo, salve le integrazioni o le

modifiche dovute all'insorgenza di ripetuti fenomeni di cattiva amministrazione che rendono necessaria la rivisitazione di specifici doveri di comportamento in specifiche aree o processi a rischio.

È, infatti, importante che il sistema di valori e comportamenti attesi in un'amministrazione si consolidi nel tempo e sia così in grado di orientare il più chiaramente possibile i destinatari del codice. Se i cambiamenti fossero frequenti si rischierebbe di vanificare lo scopo della norma.

E' poi rimessa alla scelta discrezionale di ogni amministrazione la possibilità che il codice di comportamento, anche se non modificato nei termini di cui sopra, sia allegato al PTPCT.

L'amministrazione intende aggiornare il Codice di comportamento ai contenuti della deliberazione ANAC n. 177/2020. Il procedimento, normato dall'art. 54 del d.lgs. 165/2001, è già stato avviato. In tal senso si dà atto che con deliberazione G.C. n. 20 del 25.03.2021 è stato adottato lo schema del Codice di Comportamento dei dipendenti del Comune di Orio Litta adeguato alle Linee Guida ANAC adottate con delibera n. 177/2020. Esso è stato trasmesso al Nucleo di Valutazione per l'acquisizione del parere di competenza ed ai Responsabili di Servizio, al Revisore dei Conti, alle OO.SS./R.S.U. per eventuali proposte e/o osservazioni. E' stato inoltre pubblicato all'albo pretorio on line e sul sito istituzionale del Comune di Orio Litta l'avviso di procedura partecipativa al fine di acquisire da parte dei cittadini, delle organizzazioni sindacali, delle associazioni dei consumatori e degli utenti, degli ordini professionali ed imprenditoriali, da altre associazioni o forme di organizzazioni rappresentative di particolari interessi o, in generale, di tutti i soggetti che operano per conto del Comune di Orio Litta, eventuali proposte ed osservazioni in merito all'ipotesi di revisione del Codice di Comportamento.

Per quanto concerne i 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.

## **2.2. 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 smi.

## **2.3 I controlli interni**

A supporto del perseguimento degli obiettivi del presente piano, è da considerare il sistema dei controlli interni che l'ente ha dovuto approntare in attuazione del D.L. 10.10.2012 n. 174 "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", poi convertito in Legge 213 del 7 dicembre 2012.

La norma ha stabilito che i controlli interni debbano essere organizzati, da ciascun ente, in osservanza al principio di separazione tra funzione di indirizzo e compiti di gestione.

Per dare attuazione a tale disposizione, è stato approvato il Regolamento sui controlli interni, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 1 del 07.02.2013.

In particolare, rilevante ai fini dell'analisi delle dinamiche e prassi amministrative in atto nell'ente, è il controllo successivo sugli atti che si colloca a pieno titolo fra gli strumenti di supporto per l'individuazione di ipotesi di malfunzionamento, sviamento di potere o abusi, rilevanti per le finalità del presente piano:



RESPONSABILITA'	Segretario Comunale Servizio Controlli Interni
PERIODICITA'	Secondo le indicazioni contenute nel Regolamento
DOCUMENTI	Regolamento dei Controlli Interni Report risultanze controlli

### 3. Altre iniziative

#### 3.1. Indicazione dei criteri di rotazione del personale

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

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

Non esistono figure professionali perfettamente fungibili.

Le ridotte dimensioni organizzative e l'esiguità delle risorse umane, se da un lato ha comportato l'acquisizione di competenze specialistiche da parte dei dipendenti, ha di fatto impedito la rotazione del personale.

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

In sostanza, la legge consente di evitare la rotazione dei dirigenti/funzionari negli enti dove ciò non sia possibile per *sostanziale infungibilità* delle figure presenti in dotazione organica.

In ogni caso, si auspica la piena attuazione di quanto espresso a pagina 3 delle “Intese” raggiunte in sede di Conferenza unificata il 24 luglio 2013: *“L'attuazione della mobilità, specialmente se temporanea, costituisce un utile strumento per realizzare la rotazione tra le figure professionali specifiche e gli enti di più ridotte dimensioni. In quest'ottica, la Conferenza delle regioni, l'A.N.C.I. e l'U.P.I. si impegnano a promuovere iniziative di raccordo ed informativa tra gli enti rispettivamente interessati finalizzate all'attuazione della mobilità, anche temporanea, tra professionalità equivalenti presenti in diverse amministrazioni”*.

E ciò soprattutto per dare attuazione alla c.d. rotazione straordinaria da applicarsi successivamente al verificarsi di fenomeni corruttivi. Tale forma di rotazione è disciplinata nel D.Lgs. 165/2001, art. 16 c. 1, lett. l-quarter secondo cui *“ i dirigenti di 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”*.

L'ANAC nel Piano Nazionale 2018 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, c. 1, lett. l-quarter 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, ad avviso dell'Autorità, 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).

Allo scopo di evitare che i dipendenti non comunichino la sussistenza di procedimenti penali a loro carico, come già precisato, è stato introdotto nello schema del nuovo Codice di Comportamento, già adottato con deliberazione G.C. n. 20

del 25.03.2021, l'obbligo per i dipendenti di comunicare all'Amministrazione la sussistenza, nei propri confronti, di provvedimenti di rinvio a giudizio in procedimenti penali.

Sempre ai fini dell'attuazione della cosiddetta rotazione straordinaria, è stata prevista da questo Ente la misura di cui al punto 3.17 del presente Piano.

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

Sistematicamente in tutti i contratti futuri dell'ente si intende escludere il ricorso all'arbitrato (esclusione della *clausola compromissoria* ai sensi dell'articolo 241 comma 1-bis del decreto legislativo 163/2006 e smi del vecchio codice degli appalti), oggi D.Lgs. n. 50/2016.

### **3.3. Disciplina degli incarichi extra istituzionali dei dipendenti comunali**

La Legge n. 190, del 06/11/2012 è intervenuta anche in tema di incompatibilità fra l'esercizio della funzione pubblica e lo svolgimento di ulteriori attività estranee ai compiti di ufficio, con l'obiettivo di incrementare il tasso di effettività dei principi ed istituti già previsti dall'ordinamento, mediante tecniche di verifica dell'esistenza di un conflitto di interessi connesso allo svolgimento di un incarico estraneo ai compiti istituzionali.

L'Ente ha approvato con delibera G.C. n. 10 del 24.02.2014 il *Regolamento comunale per lo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dipendenti comunali.*

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

L'ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina recata dagli articoli 50 comma 10, 107 e 109 del TUEL e dagli articoli 13 - 27 del decreto legislativo 165/2001 e s.m.i.

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

In particolare il decreto legislativo 39/2013 ha attuato la delega stabilita dai commi 49 e 50 dell'art. 1 della legge 190/2012, prevedendo fattispecie di:

- inconferibilità, cioè di preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, nonché a coloro 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, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico (art. 1, comma 2, lett. g);
- incompatibilità, da cui consegue 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).

Tutte le nomine e le designazioni preordinate al conferimento di incarichi da parte dell'Ente devono essere precedute da apposita dichiarazione sostitutiva del designato o del nominato, nella quale in ragione del contenuto dell'incarico deve essere asserita l'insussistenza di cause ostative al suo conferimento. Il titolare dell'incarico deve redigere apposita dichiarazione con cadenza annuale di insussistenza di causa di incompatibilità al mantenimento dell'incarico conferito. Tali dichiarazioni sono pubblicate sul sito istituzionale dell'Ente, nell'apposita sezione "Amministrazione Trasparente".

La disciplina puntuale è contenuta nel Regolamento per la disciplina degli incarichi extra istituzionali dei dipendenti comunali.

Questa amministrazione intende verificare che:

1. negli interpelli per l'attribuzione degli incarichi siano inserite espressamente le condizioni ostative al conferimento;
2. i soggetti interessati rendano la dichiarazione di insussistenza delle cause di inconferibilità all'atto del conferimento dell'incarico.

Questa amministrazione intende verificare quindi la sussistenza di eventuali situazioni di incompatibilità nei confronti dei titolari di incarichi previsti nei Capi V e VI del d.lgs. n. 39 del 2013 per le situazioni contemplate nei medesimi Capi. A tal fine il controllo deve essere effettuato:

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

Se la situazione di incompatibilità emerge al momento del conferimento dell'incarico, la stessa deve essere rimossa prima del conferimento. Se la situazione di incompatibilità emerge nel corso del rapporto, il responsabile della prevenzione 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.

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

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

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

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

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

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

#### **MISURA:**

Inserimento, nei contratti per la costituzione di rapporti di lavoro dipendente, della 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 nei confronti dei destinatari dei provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente.

Obbligo per il dipendente al momento della cessazione dal servizio o dall'incarico, di sottoscrivere una dichiarazione con cui si impegna al rispetto del divieto di pantouflage, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma.

Inserimento nei bandi di gara o nelle lettere di invito, anche in caso di procedura negoziale, della 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 delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto. A tal fine nelle procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi deve essere previsto l'obbligo di dichiarare, ai sensi dell'art. 47 del D.P.R. 445/2000, da parte degli operatori economici partecipanti alla procedura, l'assenza della predetta condizione.

Ogni contraente e appaltatore dell'ente, all'atto della stipulazione del contratto deve rendere una dichiarazione, ai sensi del DPR 445/2000, circa l'inesistenza di contratti di lavoro o rapporti di collaborazione vietati a norma del comma 16-ter del d.lgs. 165/2001 e smi.

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

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

L'articolo 35-bis del 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:

- a) non possano fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
- b) non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture,
- c) non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;

- d) non possano fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

**MISURA:**

Pertanto, ogni commissario e/o responsabile 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.

L'ente verifica la veridicità di tutte le suddette dichiarazioni.

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

Il 15 novembre 2017 la Camera 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".

Per le amministrazioni pubbliche non si tratta di una vera e propria novità, dato che l'articolo 54-bis del decreto legislativo 165/2001 disciplinava il "whistleblowing" sin dal 2012, anno in cui la legge "anticorruzione" n. 190/2012 ha introdotto tale disposizione nell'ordinamento italiano.

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”.

Secondo il nuovo articolo 54-bis e come previsto nel PNA 2013 (Allegato 1 paragrafo B.12) sono accordate al whistleblower le seguenti garanzie:

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

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).

#### **MISURA:**

Nel corso dell'anno 2021, in sostituzione del precedente sistema informatizzato, l'Ente provvederà ad adottare una migliore soluzione applicativa più aderente alla normativa di riferimento per consentire ai dipendenti di inviare segnalazioni di illeciti delle quali sono venuti a conoscenza durante lo svolgimento del proprio lavoro. In ottemperanza alle disposizioni normative vigenti, la soluzione permette all'Ente di garantire la massima tutela al dipendente che effettua

segnalazioni di illeciti attraverso il sistema e consente la gestione delle stesse nel rispetto, come suddetto, della normativa di riferimento (Determinazione ANAC n. 6 del 28 aprile 2015, avente ad oggetto le "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)").

Con tale applicativo, qualora la segnalazione fosse relativa al Responsabile dell'Ente, la stessa deve essere inoltrata direttamente all'ANAC. Il dipendente che effettua la segnalazione è responsabile del contenuto riportato nella stessa.

Per poter effettuare la segnalazione è necessaria la preventiva registrazione del dipendente. I dati anagrafici sono archiviati in modo criptato mediante un algoritmo che garantisce la massima sicurezza e riservatezza. Il Responsabile non può visionare in chiaro i dati del segnalante se non nei casi previsti dalla legge. Effettuata l'iscrizione il sistema invia al dipendente il "codice segnalante" che dovrà essere conservato con cura.

Non è possibile in nessun modo conoscere il "codice segnalante" di conseguenza non è possibile associare il dipendente che effettua la segnalazione alla segnalazione stessa, se non nei casi previsti dalla legge. Effettuata la segnalazione il dipendente riceve il "codice segnalazione", necessario per poter visionare lo stato di avanzamento della segnalazione e interagire con il Responsabile dell'Ente, il quale può richiedere maggiori informazioni al segnalante utilizzando gli specifici strumenti messi a disposizione dal sistema, sempre senza poter risalire ai dati anagrafici e quindi mantenendo la massima riservatezza.

I soggetti destinatari delle segnalazioni sono tenuti al segreto ed al massimo riserbo. Applicano con puntualità e precisione i paragrafi B.12.1, B.12.2 e B.12.3 dell'Allegato 1 del PNA 2013:

#### **"B.12.1 - Anonimato.**

La ratio della norma è quella di evitare che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni di illecito per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli.

La norma tutela l'anonimato facendo specifico riferimento al procedimento disciplinare. Tuttavia, l'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione.

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.

La tutela dell'anonimato prevista dalla norma non è sinonimo di accettazione di segnalazione anonima. La misura di tutela introdotta dalla disposizione si riferisce al caso della segnalazione proveniente da dipendenti individuabili e riconoscibili. Resta fermo restando che l'amministrazione deve prendere in considerazione anche segnalazioni anonime, ove queste si presentino adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, siano tali cioè da far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati (es.: indicazione di nominativi o qualifiche particolari, menzione di uffici specifici, procedimenti o eventi particolari, ecc.).

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.

#### **B.12.2 - Il divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower.**

Per misure discriminatorie si intende le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili. La tutela prevista dalla norma è circoscritta all'ambito della

pubblica amministrazione; infatti, il segnalante e il denunciato sono entrambi pubblici dipendenti. La norma riguarda le segnalazioni effettuate all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o al proprio superiore gerarchico.

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 al responsabile della prevenzione; il responsabile valuta la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione di quanto accaduto al dirigente sovraordinato del dipendente che ha operato la discriminazione; il dirigente 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,

all'U.P.D.; l'U.P.D., 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,

all'Ufficio del contenzioso dell'amministrazione; l'Ufficio del contenzioso valuta la sussistenza degli estremi per esercitare in giudizio l'azione di risarcimento per lesione dell'immagine della pubblica amministrazione;

all'Ispettorato della funzione pubblica; l'Ispettorato della funzione pubblica valuta la necessità di avviare un'ispezione al fine di acquisire ulteriori elementi per le successive determinazioni;

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 dare notizia dell'avvenuta discriminazione al Comitato Unico di Garanzia, d'ora in poi C.U.G.; il presidente del C.U.G. 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.

### **B.12.3 Sottrazione al diritto di accesso.**

Il documento 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. In caso di regolamentazione autonoma da parte dell'ente della disciplina dell'accesso documentale, in assenza di integrazione espressa del regolamento, quest'ultimo deve intendersi etero integrato dalla disposizione contenuta nella l. n. 190”.

### **B.13.1 Esercizio del potere sanzionatorio**

Con delibera del 30 ottobre 2018 l'ANAC ha approvato il “Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001 (c.d. whistleblowing). (Delibera 1033). (18A07363)

Dal 03.09.2020, come già evidenziato al punto n. 5 del presente Piano, è in vigore il nuovo “Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio” da parte dell'ANAC (GU, Serie Generale n. 205 del 18/8/2020).

### **MISURA:**

L'ente si doterà nell'anno 2021 di un sistema informatizzato che consente l'inoltro e la gestione di segnalazioni in maniera del tutto anonima e che ne consente l'archiviazione.

### 3.8. Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti

I *patti d'integrità* ed i *protocolli di legalità* sono un complesso di condizioni la cui accettazione viene configurata dall'ente, in qualità di stazione appaltante, come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto.

Il *patto di integrità* è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare.

Permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo.

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

L'AVCP con determinazione 4/2012 si era pronunciata sulla legittimità di inserire clausole contrattuali che impongono obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti nell'ambito di protocolli di legalità/patti di integrità.

Nella determinazione 4/2012 l'AVCP precisava che "*mediante l'accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell'offerta, infatti, l'impresa concorrente accetta, in realtà, regole che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, comune a tutte le procedure concorsuali, della estromissione dalla gara (cfr. Cons. St., sez. VI, 8 maggio 2012, n. 2657; Cons. St., 9 settembre 2011, n. 5066)*".

#### **MISURA:**

Con deliberazione di G.C. n. 37 del 16-05-2014 è stato approvato l'allegato documento recante "Patto di Integrità in materia di contratti pubblici" da imporre in sede di gara ai concorrenti.

Sottoscrizione, da parte dei Dirigenti/Responsabili P.O. autorizzati alla stipula di contratti in nome e per conto dell'Ente, del patto di integrità all'atto dell' approvazione nella fase della stipula dei contratti per l'affidamento di lavori, servizi e forniture rogati sia in forma pubblica amministrativa che in forma di scrittura privata o nelle altre forme previste; possono essere esclusi gli affidamenti rientranti nella competenza del Servizio Economato.

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

Attraverso il monitoraggio possono emergere eventuali omissioni o ritardi ingiustificati che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Strumento particolarmente rilevante è quello relativo al monitoraggio dei termini del procedimento, che, ai sensi dell'art. 1 comma 9 lett. d) della legge 190/2012, costituisce uno degli obiettivi del Piano.

Con riferimento all'individuazione del soggetto a cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia (comma 9bis), l'Ente ha adottato la deliberazione G.C. n. 35 del 25.06.2013.

L'obbligo di monitoraggio è divenuto ora più stringente dal momento che la legge 190 del 6 novembre 2012 all'art. 1 comma 28 chiede di regolare il monitoraggio periodico, la tempestiva eliminazione delle anomalie e la pubblicazione dei risultati sul sito web istituzionale di ciascuna amministrazione.

Reiterate segnalazioni del mancato rispetto dei termini del procedimento costituiscono un segnale di un possibile malfunzionamento, che va non solo monitorato ma valutato al fine di proporre azioni correttive.

Attraverso il monitoraggio possono emergere eventuali omissioni o ritardi ingiustificati che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

## **Il titolare del potere sostitutivo**

In questo ente, è stato nominato *titolare del potere sostitutivo* il Segretario Comunale. La nomina è intervenuta con deliberazione G.C. n. 35 del 25.06.2013.

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.

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

Negli enti locali, in caso di mancata nomina, il *titolare dal potere sostitutivo* è il segretario comunale.

#### **MISURA:**

Si attiverà il sistema di monitoraggio dei principali procedimenti.

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

In merito ai rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti, si richiama il vigente Codice di comportamento del personale. Tale Codice sancisce la cosiddetta terzietà tra i principi generali che devono ispirare la condotta dei dipendenti pubblici e contiene disposizioni atte ad evitare che, nell'espletamento dei propri compiti d'ufficio, i dipendenti possano operare scelte contrarie all'interesse dell'Ente e dirette, invece, a conseguire utilità personali e/o di soggetti terzi. Sono individuate, inoltre, le seguenti misure:

- a. il responsabile, in ogni provvedimento che assume deve dichiarare nelle premesse dell'atto di aver verificato l'insussistenza dell'obbligo di astensione e di non essere quindi in posizione di conflitto di interesse.
- b. I componenti delle commissioni di concorso o di gara, all'atto dell'accettazione della nomina, rendono dichiarazione circa l'insussistenza di rapporti di parentela o professionali con gli amministratori ed i dirigenti o loro familiari

stretti. Analoga dichiarazione rendono i soggetti nominati quali rappresentanti del Comune in enti, società, aziende od istituzioni.

Tali misure sono state tradotte in doveri comportamentali nel nuovo schema di Codice di Comportamento adottato con deliberazione di G.C. n. 20 del 25.03.2021.

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

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

Detto regolamento è stato approvato dall'organo consiliare con deliberazione consiliare numero 75 del 20.12.1990.

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

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

### **3.12. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale**

I concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del decreto legislativo 165/2001 e del regolamento di organizzazione dell'ente approvato con deliberazione dell'esecutivo numero 135 del 12.7.2000 e successivamente modificato con deliberazione di G.C. n. 119 del 22.12.2010.

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.

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

L'articolo 1, comma 10, lettera a) della Legge n. 190/2012 prevede che il responsabile della prevenzione della corruzione provveda alla verifica dell'efficace attuazione del piano e della sua idoneità, nonché a proporre la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione.

Con l'obiettivo di adempiere alla suddetta verifica, il responsabile della prevenzione della corruzione si avvale dei responsabili di servizio.

In particolare si individuano i seguenti soggetti che si occupano di garantire un flusso di informazioni continuo al responsabile della prevenzione della corruzione, affinché lo stesso possa costantemente vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano:

- a. Ciascun responsabile di servizio, ogni semestre (nei mesi di luglio e gennaio) fornisce un report sull'attuazione delle misure di prevenzione previste dal Piano;
- b. Ciascun responsabile, con riguardo ai procedimenti di competenza del Servizio cui è preposto, provvede a comunicare ogni semestre (nei mesi di luglio e gennaio) al responsabile della prevenzione della corruzione, l'elenco dei procedimenti conclusi oltre il termine previsto dalla legge o dal regolamento.

Il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti è uno degli indicatori più importanti di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa, oggetto di verifica anche in sede di controllo di gestione e controllo successivo di regolarità amministrativa, ai sensi del Regolamento dei controlli interni.

Con deliberazione di G.C. n. 92 del 28.12.2012 è stato approvato l'elenco dei procedimenti amministrativi e dei termini di conclusione, al quale ciascun dirigente/responsabile ha l'obbligo di attenersi. L'elenco è pubblico sul sito istituzionale del Comune, nella sezione "Amministrazione Trasparente".

Ciascun dirigente/responsabile per le attività a rischio di corruzione vigilerà sull'andamento dei procedimenti assegnati e sul rispetto dei tempi dei procedimenti di competenza.

Il dipendente assegnato alle attività previste nel presente Piano, deve informare tempestivamente il Responsabile di P.O. dell'impossibilità di rispettare i tempi del procedimento e di qualsiasi altra anomalia rilevata, indicando le motivazioni di fatto e di diritto che giustificano il ritardo.

Il Responsabile di P.O. interviene per fronteggiare le eventuali anomalie segnalate e/o riscontrate e, qualora le misure correttive non rientrino nella sua competenza normativa ed esclusiva, dovrà informare tempestivamente il Responsabile della Prevenzione della corruzione, proponendogli le azioni correttive da adottare.

- c. Ciascun responsabile, con riguardo ai procedimenti di competenza del Servizio cui è preposto, provvede a comunicare ogni semestre (nei mesi di luglio e gennaio) al responsabile della prevenzione della corruzione, l'elenco dei procedimenti conclusi con un diniego;

- d. Ciascun responsabile provvede a comunicare ogni semestre (nei mesi di luglio e gennaio) al responsabile della prevenzione della corruzione, l'elenco dei contratti rinnovati o prorogati e le ragioni a giustificazione della proroga;
- e. Ciascun responsabile provvede a comunicare ogni semestre (nei mesi di luglio e gennaio) al responsabile della prevenzione della corruzione, l'elenco dei procedimenti per i quali si è resa necessaria disporre una sospensione dei termini per integrazione documentale;
- f. Il responsabile dei servizi finanziari provvede a comunicare ogni semestre (nei mesi di luglio e gennaio) al responsabile della prevenzione della corruzione, l'elenco dei pagamenti effettuati oltre il termine di legge o di contratto;
- g. Ciascun responsabile provvede a comunicare ogni semestre (nei mesi di luglio e gennaio) al responsabile della prevenzione della corruzione, l'elenco dei contratti con riferimenti a quali abbia provveduto a novazioni, addizioni, varianti, applicazione di penali o risoluzione anticipata.

Il Segretario Generale, individuato quale responsabile della prevenzione della corruzione, ed a cui compete verificare l'efficace attuazione del presente Piano, può sempre disporre ulteriori controlli nel corso di ciascun esercizio.

Il Segretario Generale per l'esercizio delle funzioni relative si avvale di una struttura operativa di supporto, individuata nel servizio Segreteria.

### **3.14. Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile**

In conformità al PNA del 2013 (pagina 52), 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 PTCP e alle connesse misure.

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

### **3.15. Collegamento con il Piano della Performance**

Il Piano della performance dell'Ente, integrato nel piano esecutivo di gestione - piano degli obiettivi, ai sensi dell'art. 169 del Decreto legislativo 267/2000 e ss.mm.ii ed in applicazione dei regolamenti di contabilità e di organizzazione dovrà prevedere una apposita sezione dedicata all'applicazione ed attuazione del presente Piano.

Gli adempimenti descritti nel presente Piano, nel rispetto della relativa tempistica, e nel codice di comportamento che costituisce parte integrante del presente Piano, costituiscono per i Responsabili di P.O. obiettivi da considerare collegati con il ciclo della performance.

La corresponsione della indennità di risultato, per la parte relativa alla performance organizzativa, dei responsabili di servizio titolari di posizione organizzativa, con riferimento alle rispettive competenze, è collegata alla attuazione del Piano triennale della prevenzione della corruzione e del Piano triennale per la trasparenza dell'anno di riferimento.

Nello spirito di partecipazione e di corresponsabilità tutti i dipendenti devono essere coinvolti attivamente nel processo di gestione del rischio da parte dei rispettivi Responsabili di Servizio.

### **3.16. Informatizzazione dei processi**

Il processo di ampia informatizzazione dei processi amministrativi consente di pervenire in prospettiva ad una più rapida ed uniforme formazione degli atti amministrativi stessi, ad una sistematica ed organica pubblicizzazione degli stessi, ad una velocizzazione dei relativi processi, ad una più agevole vigilanza sull'attività amministrativa. Si tratta di elementi sicuramente degni di rilievo nella più ampia prospettiva di realizzazione dell'imparzialità, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa.

A garanzia di tracciabilità dello sviluppo del processo e quindi, per la riduzione del rischio di corruzione, l'Amministrazione ha approvato con deliberazione di G.C. n. 6 del 16.2.2015 il piano di informatizzazione ed ha già provveduto all'informatizzazione delle deliberazioni, delle determinazioni, dei pagamenti, del sistema di protocollazione e dei contratti, che vengono stipulati in formato digitale. Nel periodo di validità del corrente piano si svilupperà ulteriormente il percorso di informatizzazione dei processi con riferimento a procedure specifiche.

Negli anni successivi è proseguita, anche a seguito di valutazioni congiunte tra il RPC e il personale interessato, (pur con gli stringenti limiti derivanti dall'applicazione del Dl 78/2010) l'attività di formazione del personale in varie materie, quali gestione del personale, bilancio e contabilità, appalti, tributi, gestione documentale e protocollo informatico nonché in materia di anticorruzione.

Per quanto concerne i flussi informativi, il Comune di Orio Litta ha assistito negli ultimi ad un vasto processo di informatizzazione, che si è basato sull'acquisizione di un sistema operativo, condiviso tra gli uffici, per la predisposizione, il caricamento delle determinazioni, delle proposte di delibera di Giunta e di Consiglio, per la fornitura dei pareri di regolarità tecnica e contabile sulle stesse, il caricamento delle delibere di Consiglio e di Giunta, delle ordinanze e dei decreti sindacali, la gestione del personale (raccolta di presenze e assenze, trattamenti economici e previdenziali), la predisposizione degli ordinativi di pagamento, la numerazione e la pubblicazione dei suddetti atti sull'Albo pretorio on line; nel 2016 si è operata una ulteriore rivisitazione del Protocollo, comunale, già informatizzato, al fine di renderlo compatibile con le nuove prescrizioni di cui al DPCM 3 dicembre 2013; si è altresì proceduto all'acquisizione di un ulteriore

pacchetto informatico per la conservazione digitale degli atti; da anni è inoltre in atto un ampio processo di informatizzazione dei vari servizi. Nel contempo si è proceduto all'informatizzazione delle procedure di contabilizzazione della gestione delle fatture elettroniche. Con delibera della Giunta Comunale n. 6 del 16.02.2015 è stato approvato il piano di informatizzazione delle procedure per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni on line in attuazione a quanto previsto dall'art. 24 comma 3 bis del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con L. 11 agosto 2014, n. 114, recante "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari".

Il titolo III del D.L. 16 luglio 2020 n. 76 recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale" convertito in Legge 11 settembre 2020, n. 120 contiene di fatto una mini riforma del Codice dell'Amministrazione Digitale (D.Lgs. 82/2005, CAD), volta a realizzare in concreto la transizione al digitale della Pubblica Amministrazione infatti nel suddetto decreto, cosiddetto decreto Semplificazioni, sono stati inseriti molti interventi relativi alla digitalizzazione che impattano in maniera diretta sui Comuni. I principali riguardano l'identità digitale e l'accesso ai servizi digitali, la razionalizzazione delle infrastrutture digitali intese come i Centri per l'elaborazione dati e la conseguente migrazione verso soluzioni in cloud, la notificazione digitale degli atti, provvedimenti e comunicazioni, la circolarità del dato anagrafico e la disponibilità ed interoperabilità dei dati delle pubbliche amministrazioni.

Con decreto n. 8 del 25/11/2020 è stato nominato il Responsabile per la Transizione Digitale nella persona del dipendente Dott. Michele Garilli.

Questo Ente, nel corso dell'anno 2021, si attiverà per rispettare le scadenze in tema di transizione digitale.

Il processo di ampia informatizzazione dei processi amministrativi consente di pervenire in prospettiva ad una più rapida ed uniforme formazione degli atti amministrativi stessi, ad una sistematica ed organica pubblicizzazione degli stessi, ad una velocizzazione dei relativi processi, ad una più agevole vigilanza sull'attività amministrativa. Si tratta di elementi sicuramente degni di rilievo nella più ampia prospettiva di realizzazione dell'imparzialità, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa.



### **3.17. Applicazione alle società e agli enti partecipati dall'ente della normativa anticorruzione, in materia di trasparenza, inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi**

Con Linee guida approvate con determinazione n. 1134/2017, sostitutive delle precedenti Linee Guida adottate con determinazione n. 8/2015, l'Autorità ha precisato le misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza che le società e gli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni sono tenuti ad attuare successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97.

Le nuove linee guida disciplinano l'applicazione delle disposizioni in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione che la legge pone direttamente in capo alle società ed agli enti controllati, partecipati o privati a cui è affidato lo svolgimento di attività di pubblico interesse.

Compito specifico delle amministrazioni controllanti è:

- l'effettiva pubblicazione dei dati di cui all'art. 22 del D. Lgs n.33/2013 e ss.mm. ii.;
- rispetto, nel conferimento di incarichi amministrativi nelle amministrazioni e negli enti di diritto privato controllati o partecipati, delle disposizioni del D. Lgs. n. 39/2013;
- previsione di misure volte alla promozione dell'adozione del " modello 231" (negli enti a controllo pubblico) ed alla promozione dell'adozione di misure di prevenzione (negli enti e nelle società di cui all'art. 2 bis comma 3 del D. Lgs. 33/2013 e s.m.i.);
- promozione dell'effettiva delimitazione delle attività di pubblico interesse svolte dagli enti di diritto privato controllati e partecipati o da parte di enti totalmente privati;

Il Comune di Orio Litta nel proprio ruolo di amministrazione controllante, partecipante o vigilante degli enti ed organismi come rilavati nei propri piani di ricognizione e cercherà di promuovere, in qualità di titolare di un potere di controllo

congiunto le iniziative a tal fine previste nelle predette linee guida per definire, tramite intese/accordi e/o patti parasociali, l'amministrazione o l'Ente cui compete la vigilanza sull'attuazione concreta degli adempimenti.