



COMUNE DI SALE MARASINO

PROVINCIA DI BRESCIA

\*\*\*\*\*

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA  
2017-2019

Approvato con deliberazione della Giunta Municipale n. 12 del 31.01.2017

# **Parte I**

## **Introduzione generale**

## 1. Premessa

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

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

Si segnala, in particolare, la Convenzione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall’Assemblea generale dell’O.N.U. il 31 ottobre 2013 con la risoluzione numero 58/4.

Convenzione sottoscritta dallo Stato italiano il 9 dicembre 2013 e ratificata il 3 agosto 2009 con la legge numero 116.

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

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

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

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

## 2. Il concetto di corruzione ed i principali attori del sistema

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

Il codice penale prevede tre fattispecie.

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

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

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

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

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

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

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 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”.*

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

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

-l'*Autorità Nazionale Anticorruzione* (ANAC), che svolge funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni, nonché del rispetto della normativa in materia di trasparenza (art. 1, commi 2 e 3, legge 190/2012);

-la *Corte di conti*, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo;

-il *Comitato interministeriale*, istituito con il DPCM 16 gennaio 2013, che elabora linee di indirizzo e direttive (art. 1, comma 4, legge 190/2012);

-la *Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie Locali*, chiamata ad individuare adempimenti e termini per l'attuazione della legge e dei decreti attuativi da parte di regioni, province autonome, enti locali, enti pubblici e soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo (art. 1, commi 60 e 61, legge 190/2012);

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

-la *Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione* (SSPA) che predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle amministrazioni statali (art. 1 co. 11 legge 190/2012);

-le *pubbliche amministrazioni* che attuano ed implementano le misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 legge 190/2012) anche attraverso l'azione del proprio *Responsabile della prevenzione della corruzione*;

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

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

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

### 3. L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)

La legge 190/2012 inizialmente aveva assegnato i compiti di autorità anticorruzione alla Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (CiVIT).

La CiVIT era stata istituita dal legislatore, attraverso il decreto legislativo 150/2009, per svolgere prioritariamente funzioni di valutazione della "performance" delle pubbliche amministrazioni.

Successivamente la denominazione della CiVIT è stata sostituita con quella di *Autorità nazionale anticorruzione* (ANAC).

L'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito con modificazioni dalla legge 114/2014), ha soppresso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) e ne ha trasferito compiti e funzioni all'Autorità nazionale anticorruzione.

La *mission* dell'ANAC può essere "individuata nella prevenzione della corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della pubblica amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi, evitando nel contempo di aggravare i procedimenti con ricadute negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici, con interventi in sede consultiva e di regolazione.

La chiave dell'attività della nuova ANAC, nella visione attualmente espressa è quella di vigilare per prevenire la corruzione creando una rete di collaborazione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e al contempo aumentare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, riducendo i controlli formali, che comportano tra l'altro appesantimenti procedurali e di fatto aumentano i costi della pubblica amministrazione senza creare valore per i cittadini e per le imprese<sup>1</sup>."

La legge 190/2012 ha attribuito alla Autorità nazionale numerosi compiti e funzioni.

L'ANAC:

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

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

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.

E' l'ANAC che, secondo le linee di indirizzo adottate dal *Comitato interministeriale* istituito con DPCM 16 gennaio 2013:

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

#### **4. I soggetti obbligati**

L'ambito soggettivo d'applicazione delle disposizioni in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione è stato ampliato dal 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.

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

Il *Responsabile per la prevenzione della corruzione* del Comune di Sale Marasino è stato individuato nel segretario comunale con atto del Sindaco Prot. 00530 del 21.01.2015.

La figura del responsabile anticorruzione è stata l'oggetto di significative modifiche introdotte dal legislatore del decreto legislativo 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.

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

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

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

Per gli enti locali è rimasta la previsione che la scelta ricada, "*di norma*", sul segretario.

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

Il PNA 2016 precisa che, poiché il legislatore ha ribadito che l'incarico di responsabile sia da attribuire ad un dirigente "*di ruolo in servizio*", è da considerare come un'assoluta eccezione la nomina di un dirigente esterno.

Nel caso l'amministrazione dovrà provvedere con una congrua e analitica motivazione, dimostrando l'assenza in dotazione organica di soggetti con i requisiti necessari.

In ogni caso, secondo l’Autorità, *“resta quindi ferma la sicura preferenza per personale dipendente dell’amministrazione, che assicuri stabilità ai fini dello svolgimento dei compiti”*.

Inoltre, *“considerata la posizione di autonomia che deve essere assicurata al responsabile, e il ruolo di garanzia sull’effettività del sistema di prevenzione della corruzione, non appare coerente con i requisiti di legge la nomina di un dirigente che provenga direttamente da uffici di diretta collaborazione con l’organo di indirizzo laddove esista un vincolo fiduciario”*.

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

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

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

Il PNA 2016 (pagina 18) prevede che, per il tipo di funzioni svolte dal responsabile anticorruzione improntate alla collaborazione e all’interlocuzione con gli uffici, occorra *“valutare con molta attenzione la possibilità che il RPCT sia il dirigente che si occupa dell’ufficio procedimenti disciplinari”*.

A parere dell’ANAC tale soluzione sembrerebbe addirittura preclusa dal nuovo comma 7, dell’articolo 1, della legge 190/2012. Norma secondo la quale il responsabile deve indicare *“agli uffici competenti all’esercizio dell’azione disciplinare”* i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Sempre, a parere dell’ANAC la comunicazione all’ufficio disciplinare deve essere preceduta, *“nel rispetto del principio del contraddittorio, da un’interlocuzione formalizzata con l’interessato”*.

In ogni caso, conclude l’ANAC, *“è rimessa agli organi di indirizzo delle amministrazioni, cui compete la nomina, in relazione alle caratteristiche strutturali dell’ente e sulla base dell’autonomia organizzativa, la valutazione in ordine alla scelta del responsabile”*.

Il decreto legislativo 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 decreto 97/2016:

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

In considerazione di tali compiti, secondo l’ANAC (PNA 2016 pagina 19) 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 (PNA 2016 pagina 20) 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 struttura di supporto al responsabile anticorruzione *“potrebbe anche non essere esclusivamente dedicata a tale scopo”*. Potrebbe, invero, essere a disposizione anche di chi si occupa delle misure di miglioramento della funzionalità dell'amministrazione quali, ad esempio: controlli interni, strutture di audit, strutture che curano la predisposizione del piano della performance.

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

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”*.

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

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

Gli obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di elaborazione del PTPC e, poi, nelle fasi di verifica e attuazione delle misure adottate. Pertanto, secondo l'ANAC, l'atto di nomina del responsabile dovrebbe essere accompagnato da un comunicato con il quale si *“invitano tutti i dirigenti e il personale a dare allo stesso [responsabile] la necessaria collaborazione”*.

È imprescindibile, dunque, un forte coinvolgimento dell'intera struttura in tutte le fasi di predisposizione e di attuazione delle misure anticorruzione.

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

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

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

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

A tal fine, la norma prevede:

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.

Le modifiche normative, apportate dal legislatore del *Foia*, hanno precisato che nel caso di ripetute violazioni del PTPC sussista la responsabilità dirigenziale e per omesso controllo, sul piano disciplinare, se il responsabile anticorruzione non è in grado di provare “*di aver comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità*” e di aver vigilato sull'osservanza del PTPC.

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

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

### **5.1-I compiti del RPCT**

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

1. elabora e propone all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il Piano triennale di prevenzione della corruzione (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 PTPC) e le relative modalità applicative e vigila sull'osservanza del piano (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);
4. propone le necessarie modifiche del PTPC, qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione, ovvero a seguito di significative violazioni delle prescrizioni del piano stesso (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 predisporre 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. d'intesa con il dirigente competente, verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici che svolgono attività per le quali è più elevato il rischio di malaffare (articolo 1 comma 10 lettera b) della legge 190/2012), fermo il comma 221 della legge 208/2015 che prevede quanto segue: “(…) *non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale*”;
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, 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, paragrafo 5.3, pagina 23);
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);
17. al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati *nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA)*, il responsabile anticorruzione è tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPC (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 21);
18. può essere designato quale soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati *nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA)* (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 22);
19. può essere designato quale “*gestore*” delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette ai sensi del DM 25 settembre 2015 (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 17).

## **6 - Il Piano nazionale anticorruzione (PNA)**

L'Autorità nazionale anticorruzione elabora ed approva il Piano nazionale anticorruzione (PNA).

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

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

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

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

Il 3 agosto 2016 l'ANAC ha approvato il nuovo *Piano nazionale anticorruzione 2016* con la deliberazione numero 831.

L'articolo 41, comma 1 lettera b), del decreto legislativo 97/2016, ha stabilito che il PNA costituisca “*un atto di indirizzo*” al quale i soggetti obbligati devono uniformare i loro piani triennali di prevenzione della corruzione.

Il PNA 2016, approvato dall'ANAC con la deliberazione 831/2016, ha un'impostazione assai diversa rispetto al piano del 2013. Infatti, l'Autorità ha deciso di svolgere solo *“approfondimenti su temi specifici senza soffermarsi su tutti quelli già trattati in precedenza”*.

Pertanto:

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

Ciò premesso, il PNA 2016 approfondisce:

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

Al paragrafo 6 del PNA 2016 (pagina 23), l'ANAC scrive che *“partendo dalla considerazione che gli strumenti previsti dalla normativa anticorruzione richiedono un impegno costante anche in termini di comprensione effettiva della loro portata da parte delle amministrazioni per produrre gli effetti sperati, l'Autorità in questa fase ha deciso di confermare le indicazioni già date con il PNA 2013 e con l'Aggiornamento 2015 al PNA per quel che concerne la metodologia di analisi e valutazione dei rischi”*.

Pertanto, riguardo alla *“gestione del rischio”* di corruzione, che rappresenta il contenuto principale del PNA e dei piani anticorruzione locali, l'Autorità ha preferito confermare l'impianto fissato nel 2013.

La gestione del rischio si sviluppa nelle fasi seguenti:

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

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

L'ANAC, inoltre, rammenta che *“alcune semplificazioni, per i comuni di piccole dimensioni, sono possibili grazie al supporto tecnico e informativo delle Prefetture in termini di analisi dei dati del contesto esterno”*.

## 7 - Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC)

La legge 190/2012 impone l'approvazione del *Piano triennale di prevenzione della corruzione* (PTPC).

Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza propone all'organo di indirizzo politico lo schema di PTPC che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio.

L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti esterni all'amministrazione.

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

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

Il 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 PTPC”*.

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

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

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

Pertanto, secondo l'ANAC (PNA 2016 pag. 44), gli obiettivi del PTPC devono essere necessariamente coordinati con quelli fissati da altri documenti di programmazione dei comuni quali:

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

In particolare, riguardo al DUP, il PNA 2016 *“propone”* che tra gli obiettivi strategico operativi di tale strumento *“vengano inseriti quelli relativi alle misure di prevenzione della corruzione previsti nel PTPC al fine di migliorare la coerenza programmatica e l'efficacia operativa degli strumenti”*.

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

### **7.1. Il processo di approvazione del PTPC**

Come già precisato, il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza propone all'organo di indirizzo politico lo schema di PTPC che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio.

Negli enti locali, *“il piano è approvato dalla giunta”* (articolo 41 comma 1 lettera g) del decreto legislativo 97/2016).

L'Autorità sostiene che sia necessario assicurare *“la più larga condivisione delle misure”* anticorruzione con gli organi di indirizzo politico (ANAC determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015). A tale scopo, l'ANAC ritiene possa essere utile prevedere una *“doppio approvazione”*. L'adozione di un primo schema di PTPC e, successivamente, l'approvazione del piano in forma definitiva.

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

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

Ciò deve avvenire anche *“attraverso comunicati mirati, in una logica di sensibilizzazione dei cittadini alla cultura della legalità”*.

Il PNA 2013 (pag. 27 e seguenti) prevede che il PTPC rechi le informazioni seguenti:

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

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

Al riguardo il PNA 2016 (pagina 15) precisa che, *“in attesa della predisposizione di un'apposita piattaforma informatica”*, in una logica di semplificazione non deve essere trasmesso alcun documento. L'adempimento è assolto con la sola pubblicazione del PTPC sul sito istituzionale, in *“Amministrazione trasparente”*, *“Altri contenuti”*, *“Corruzione”*.

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

## **7.2. I contenuti**

Secondo il PNA 2013 il Piano anticorruzione contiene:

- a) l'indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato (comma 5 lett. a) il rischio di corruzione, *“aree di rischio”*;
- b) la metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio;
- c) schede di programmazione delle misure di prevenzione utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi, in riferimento a ciascuna area di rischio, con indicazione degli obiettivi, della tempistica, dei responsabili, degli indicatori e delle modalità di verifica dell'attuazione, in relazione alle misure di carattere generale introdotte o rafforzate dalla legge 190/2012 e dai decreti attuativi, nonché alle misure ulteriori introdotte con il PNA.4.3. Formazione in tema di anticorruzione

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

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

Il PTPC reca informazioni in merito (PNA 2013 pag. 27 e seguenti):

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

Infine, sempre ai sensi del PNA 2013 (pag. 27 e seguenti), le amministrazioni possono evidenziare nel PTPC ulteriori informazioni in merito a:

- a) indicazione dei criteri di rotazione del personale;
- b) indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione;
- c) elaborazione della proposta di decreto per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti;
- d) elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento;
- e) definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto;
- f) elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici;
- g) adozione di misure per la tutela del *whistleblower*;
- h) predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti.
- i) realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti;
- j) realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti e indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici;
- k) indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere;
- l) indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale;
- m) indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPC, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa.

### **7.3. La tutela dei whistleblower**

L'Autorità nazionale anticorruzione il 28 aprile 2015 ha approvato, dopo un periodo di "consultazione pubblica", le "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)" (determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, pubblicata il 6 maggio 2015).

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

La legge 190/2012 ha aggiunto al d.lgs. 165/2001 l'articolo 54-bis.

La norma prevede che il pubblico dipendente che denunci all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, o all'ANAC, ovvero riferisca al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possa "essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia".

L'articolo 54-bis delinea una "protezione generale ed astratta" che, secondo ANAC, deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente. 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).

L'articolo 54-bis del d.lgs. 165/2001, inoltre, è stato integrato dal DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014):

l'art. 31 del DL 90/2014 ha individuato l'ANAC quale soggetto destinatario delle segnalazioni; mentre l'art. 19 co. 5 del DL 90/2014 ha stabilito che l'ANAC riceva "notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001".

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

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

Il paragrafo 4 della determinazione rappresenta un indiscutibile riferimento per le PA che intendano applicare con estremo rigore le misure di tutela del *whistleblower* secondo gli indirizzi espressi dall'Autorità.

La tutela del *whistleblower* è doverosa da parte di tutte le PA individuate dall'art. 1 comma 2 del d.lgs. 165/2001.

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

L'ANAC individua i dipendenti pubblici nei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1 co. 2 del d.lgs. 165/2001, comprendendo:

sia i dipendenti con rapporto di lavoro di *diritto privato* (art. 2 co. 2 d.lgs. 165/2001);

sia i dipendenti con rapporto di lavoro di *diritto pubblico* (art. 3 d.lgs. 165/2001) compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti;

Dalla nozione di "dipendenti pubblici" pertanto sfuggono:

-i dipendenti degli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale e locale, nonché degli enti pubblici economici; per questi l'ANAC ritiene opportuno che le amministrazioni controllanti e vigilanti promuovano da parte dei suddetti enti, eventualmente attraverso il PTPC, l'adozione di misure di tutela analoghe a quelle assicurate ai dipendenti pubblici (determinazione n. 6 del 28.4.2015, Parte IV);

-i collaboratori ed i consulenti delle PA, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, i titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione. L'ANAC rileva l'opportunità che le amministrazioni, nei propri PTPC, introducano anche per tali categorie misure di tutela della riservatezza analoghe a quelle previste per i dipendenti pubblici (determinazione n. 6 del 28.4.2015, Parte V).

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 impone la tutela del dipendente che segnali "condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro".

Le segnalazioni meritevoli di tutela riguardano condotte illecite riferibili a:

-tutti i delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del Codice penale;

-le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, nonché i fatti in cui venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo* e ciò a prescindere dalla rilevanza penale.

A titolo meramente esemplificativo: casi di sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro.

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

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

Considerato lo spirito della norma, che consiste nell'incentivare la collaborazione di chi lavora nelle amministrazioni per l'emersione dei fenomeni illeciti, ad avviso dell'ANAC non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti denunciati e dell'autore degli stessi.

E' sufficiente che il dipendente, in base alle proprie conoscenze, ritenga “*altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito*” nel senso sopra indicato.

Il dipendente *whistleblower* è tutelato da “*misure discriminatorie, dirette o indirette, aventi effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia*” e tenuto esente da conseguenze disciplinari.

La norma intende proteggere il dipendente che, per via della propria segnalazione, rischi di vedere compromesse le proprie condizioni di lavoro.

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 fissa un limite alla predetta tutela nei “*casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione o per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 del codice civile*”.

La tutela del *whistleblower* trova applicazione quando il comportamento del dipendente segnalante non perfezioni le ipotesi di reato di calunnia o diffamazione.

Il dipendente deve essere “*in buona fede*”. Conseguentemente la tutela viene meno quando la segnalazione riguardi informazioni false, rese colposamente o dolosamente.

Tuttavia, la norma è assai lacunosa in merito all'individuazione del momento in cui cessa la garanzia della tutela.

L'art. 54-bis riporta un generico riferimento alle responsabilità penali per calunnia o diffamazione o a quella civile extracontrattuale, il che presuppone che tali responsabilità vengano accertate in sede giudiziale.

L'ANAC, consapevole dell'evidente lacuna normativa, ritiene che “*solo in presenza di una sentenza di primo grado sfavorevole al segnalante cessino le condizioni di tutela*” riservate allo stesso.

## 8. 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*” del 2016 (d.lgs. numero 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”.*

### **8.1. Il nuovo accesso civico**

L'istituto dell'accesso civico è stato introdotto dall'articolo 5 del decreto legislativo 33/2013.

Il decreto legislativo 97/2016 ha confermato l'istituto. Il 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”.*

Il comma 2, dello stesso articolo 5, potenzia enormemente l'istituto:

*“Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione” obbligatoria ai sensi del decreto 33/2013.*

L'istituto dell'accesso civico introdotto dall'articolo 5 del D. Lgs. n. 33/2013, 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 con deliberazione 1309/2016, ha definito **“semplice”**, oggi, dopo l'approvazione del decreto legislativo 97/2016, 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”**. Detto 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'**accesso generalizzato** deve essere tenuto distinto dalla disciplina dell'**accesso “documentale”** di cui agli articoli 22 e seguenti della legge 241/1990 che ha finalità diversa rispetto a quella dell'accesso generalizzato in quanto l'accesso documentale ha lo scopo di porre *“i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative o oppositive e difensive - che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari”*.

Dal punto di vista soggettivo, il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un *“interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso”* e la legge 241/1990 esclude perentoriamente l'utilizzo del diritto d'**accesso documentale** per sottoporre l'amministrazione a un controllo generalizzato;

L'**accesso generalizzato** 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”*;

## **8.2. La trasparenza e le gare d'appalto**

Il decreto legislativo 18 aprile 2016 numero 50 di *“Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”* (pubblicato nella GURI 19 aprile 2016, n. 91, S.O.) ha notevolmente incrementato i livelli di trasparenza delle procedure d'appalto.

L'articolo 22, rubricato *Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico*, del decreto prevede che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori 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.

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

*“Tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli tra enti nell'ambito del settore pubblico di cui all'articolo 5, ove non considerati riservati ai sensi dell'articolo 112 ovvero secretati ai sensi*

dell'articolo 162, devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente, nella sezione "Amministrazione trasparente", con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

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

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

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

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

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

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

**8.3- La Det. 28 dicembre 2016, n. 1310 di ANAC** - *"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"*.

Particolare rilievo assume la det. 28.12.2016, n. 1310 di ANAC in materia di trasparenza e di obblighi connessi.

Nell'introduzione di detta det. 1310 si legge testualmente:

*"Il d.lgs. 97/2016 «Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», di seguito "d.lgs. 97/2016", ha apportato numerosi cambiamenti alla normativa sulla trasparenza, rafforzandone il valore di principio che caratterizza l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e i rapporti con i cittadini.*

*Il d.lgs. 97/2016 è intervenuto, con abrogazioni o integrazioni, su diversi obblighi di trasparenza. Tra le modifiche di carattere generale di maggior rilievo, si rileva il mutamento dell'ambito soggettivo di applicazione della normativa sulla trasparenza, l'introduzione del nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato agli atti e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, l'unificazione fra il Programma triennale di prevenzione della corruzione e quello della trasparenza, l'introduzione di nuove sanzioni pecuniarie nonché l'attribuzione ad ANAC della competenza all'irrogazione delle stesse.*

*Le presenti Linee guida, come indicato nel PNA 2016, hanno l'obiettivo di fornire indicazioni alle pubbliche amministrazioni e ad altri enti, sulle principali e più significative modifiche intervenute. Per quanto concerne l'accesso civico generalizzato e la disciplina applicabile alle società e agli enti di diritto privato, si rinvia alle apposite Linee guida in corso di adozione.*

*Le presenti Linee guida sono suddivise in tre parti.*

*Una prima parte illustra le modifiche di carattere generale che sono state introdotte dal d.lgs. 97/2016, con particolare riferimento all'ambito soggettivo di applicazione, alla programmazione della trasparenza e alla qualità dei dati pubblicati.*

*Nella seconda parte si dà conto delle principali modifiche o integrazioni degli obblighi di pubblicazione disciplinati nel d.lgs. 33/2013. Con riferimento ai dati da pubblicare ai sensi dell'art. 14, si rinvia a specifiche Linee guida in corso di adozione.*

*Nella terza parte sono fornite alcune indicazioni circa la decorrenza dei nuovi obblighi e l'accesso civico in caso di mancata pubblicazione di dati.*

*In allegato alle Linee guida è stata predisposta, in sostituzione dell'allegato 1 della delibera n. 50/ 2013, una mappa ricognitiva degli obblighi di pubblicazione previsti per le pubbliche amministrazioni dalla normativa vigente."*

## 9. Il titolare del potere sostitutivo

Con deliberazione della Giunta comunale di Sale Marasino n.142 del 27.09.2013 è stato individuato nel segretario comunale dell'Ente il soggetto cui è attribuito il potere sostitutivo di cui all'art,2 comma 9-bis della legge n.241/1990 in caso di inerzia del responsabile del procedimento inadempiente.

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.

## **Parte II**

### **Il Piano anticorruzione**

## 1. Analisi del contesto

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

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

### **1.1-Contesto esterno**

Negli enti locali, ai fini dell'analisi del contesto *esterno*, i responsabili anticorruzione possono avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati.

Nella “*Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata*” trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Presidenza della Camera dei deputati il 14 gennaio 2016 (disponibile alla pagina web: <http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=038&>) per la provincia di Brescia cui appartiene questo Ente, è scritto quanto segue.

## PROVINCIA DI BRESCIA

Lo scenario criminale della provincia di Brescia risente dell'influenza di rilevanti fattori, quali la collocazione geografica (vicinanza al territorio milanese e la presenza di importanti vie di comunicazione) e le particolari connotazioni economico-finanziarie del contesto. Infatti, si registrano un alto tenore di vita, un diffuso benessere, la presenza di numerose aziende, attive nel settore del turismo, edile, immobiliare, dei beni voluttuari (autosaloni e centri commerciali) e dell'intrattenimento (discoteche e *night-club*). A ciò si aggiunge, quale ulteriore stimolo di penetrazione per la criminalità organizzata, la vicinanza con note località turistiche e di conseguenza la più ampia possibilità di riciclare i proventi da attività illecite.

Il territorio bresciano, pertanto, può essere ritenuto un bacino ideale per la perpetrazione anche di delitti di carattere tributario o attività di reimpiego e di riciclaggio, spesso commesse con sempre più rilevanti modalità esecutive.

Dalla prospettiva criminologica, la provincia è caratterizzata dall'operatività di proiezioni della criminalità mafiosa tradizionale, con particolare riferimento alle consorterie della 'Ndrangheta calabrese, il cui scopo principale è quello di radicarsi nella realtà economica locale e legale al fine di reinvestire e riciclare i proventi illeciti nei settori di maggiore rilevanza economica, soprattutto in quello edilizio e turistico-alberghiero e attraverso l'aggiudicazione di appalti pubblici.

Le potenzialità economiche e finanziarie di tutta l'area, infatti, costituiscono un bacino di primario interesse per iniziative imprenditoriali di elevato profilo in diversi settori, e ciò ancor più per l'imprenditoria criminale che può disporre di risorse facilmente reperibili frutto di attività criminose. Inoltre, in un contesto che ha risentito le conseguenze della recessione economica, le difficoltà di imprenditori (piccoli e medi) connesse all'accesso al credito, sono all'origine di pratiche usuraie finalizzate a subentrare nelle svariate attività economiche. Gli esiti dell'indagine "*Principe*"<sup>166</sup> hanno permesso di disarticolare un sodalizio, capeggiato da un pregiudicato reggino, dedito all'usura ed alle estorsioni in danno dei locali imprenditori.

Riscontri investigativi emersi sul territorio della provincia di Brescia hanno confermato la presenza di soggetti riconducibili a gruppi di matrice 'ndranghetista, proiettati anche all'infiltrazione nell'economia locale e legati soprattutto ad esponenti delle famiglie "Bellocco" di Rosarno (RC), attivi nel narcotraffico, nelle estorsioni, nel riciclaggio, nella bancarotta fraudolenta di imprese attive nel settore edile e nel controllo di tutte le attività commerciali e imprenditoriali, dei "Piromalli-Molè" di Gioia Tauro (RC), insediati nella zona del lago di Garda bresciano e dei "Mazzaferro", che operano a Brescia e con ramificazioni anche nel territorio del comune di Lumezzane.

Con riferimento alle compagini di origine campana, la provincia di Brescia risulta da anni interessata dalla presenza di organizzazioni criminali camorristiche, soprattutto della famiglia "Laezza", vicina al clan "Moccia" di Afragola (NA), operativa soprattutto nell'infiltrazione di attività commerciali.

<sup>166</sup> Operazione condotta dall'Arma dei Carabinieri e dalla Guardia di Finanza, conclusa il 24 settembre 2014 con l'arresto di 14 persone, indagate per associazione per delinquere, minaccia, estorsione, truffa, usura, ricettazione, impiego di denaro, beni o altra utilità di provenienza illecita, trasferimento fraudolento e possesso ingiustificato di valori, occultamento e distruzione di documenti contabili, indebita compensazione, detenzione e porto illegale di armi.

Per quanto concerne l'aggressione dei patrimoni illecitamente accumulati (tema centrale nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata), nel corso del 2014 l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali ha prodotto nel bresciano risultati significativi per quanto riguarda il sequestro di beni (mobili e immobili); inoltre, nello stesso anno sono state censite anche delle confische (beni immobili).

Relativamente al mercato delle sostanze stupefacenti, non sono emerse, sul territorio, conflittualità tra gruppi italiani o di altra etnia, bensì attività poste in essere in maniera sinergica.

Nel 2014<sup>167</sup> sono stati sequestrati 309,86 Kg di sostanze stupefacenti, 160 dosi e 217 piante di cannabis: in particolare, sono stati sottoposti a sequestro 3,48 Kg di eroina, 180,01 Kg di cocaina, 100,81 Kg di hashish, 24,65 Kg di marijuana e 160 dosi di altre droghe. Nello stesso anno le persone denunciate all'A.G., in relazione a tali delitti, sono state 337 di cui 208 stranieri. Con riferimento a tali traffici, si conferma l'interessamento degli stranieri (i quali nel 2014 hanno superato gli italiani). Il dato riferito alle tipologie di reato ascritte alle persone segnalate nel 2014, è di 298 denunciati per traffico di sostanze stupefacenti e 39 denunciati per associazionismo. Il dato complessivo dei sequestri di droga evidenzia l'intercettazione soprattutto di cocaina e hashish.

La criminalità di matrice straniera risulta attiva in molteplici attività delittuose. In particolare, gli esiti di alcune attività investigative hanno dimostrato il non trascurabile interesse e coinvolgimento nell'ambito del narcotraffico di sodalizi sudamericani, spesso unitamente a soggetti appartenenti ad altre matrici etniche, e quello di compagini albanesi e rumene nei settori dello sfruttamento della prostituzione e dello spaccio di sostanze stupefacenti.

In particolare, gruppi di origine senegalese e nigeriana pongono in essere soprattutto attività orientate allo spaccio di sostanze stupefacenti, commercio di *griffe* contraffatte nonché clonazione di carte di credito; i nigeriani sono anche attivi nel favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione.

I sodalizi delinquenziali di etnia albanese, flessibili e capaci di strutturare unioni anche con criminali di altre etnie, soprattutto con i romeni e con gli italiani, sono attivi essenzialmente nei traffici di sostanze stupefacenti, nello sfruttamento della prostituzione, nei delitti contro il patrimonio e nelle estorsioni. Inoltre, con specifico riguardo ai romeni, dall'esito di attività di polizia, è emersa l'operatività di un sodalizio criminale, dedito all'utilizzo di carte di credito clonate presso numerosi esercizi commerciali.

Relativamente alla criminalità nordafricana, non si evidenzia l'esistenza di vere e proprie organizzazioni criminali bensì, di gruppi (prevalentemente originari del Marocco), inclini soprattutto al narcotraffico, in grado di gestire, autonomamente, l'intera filiera produttiva e commerciale.

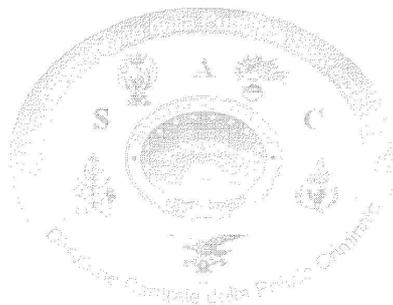
La comunità cinese si manifesta mantenendo una propria autonomia culturale e criminale; tali dinamiche comportano un condizionamento dell'economia delle zone ove è fortemente radicata con attività economiche, spesso usate anche come scudo per celare altre attività criminose quali ad esempio lo sfruttamento della prostituzione piuttosto che la contraffazione di marchi e/o prodotti.

<sup>167</sup> Dati di fonte DCSA.

Sul territorio della provincia, sono state scoperte tre organizzazioni criminali dedite al contrabbando di t.l.e. di provenienza moldava, ucraina e rumena, introdotti sul territorio nazionale all'interno di autoarticolati adibiti al trasporto di merci e in pullman per il trasporto internazionale di passeggeri<sup>168</sup>.

Nel settore dei traffici illeciti di rifiuti, le investigazioni in materia ambientale proseguono in un territorio particolarmente esposto a tale tipo di aggressioni criminali.

I delitti che nel 2014 hanno fatto registrare un maggior numero di segnalazioni sono i furti (principalmente quelli in abitazione, ma anche quelli con destrezza), i danneggiamenti, le truffe e frodi informatiche, le lesioni dolose, i reati inerenti agli stupefacenti e le rapine, anche se tutti in diminuzione rispetto al precedente anno.



<sup>168</sup> L'attività ha consentito di sequestrare oltre 4500 Kg di sigarette, 12 veicoli, 42.000 Euro in contanti e di trarre in arresto 19 responsabili. Al termine sono stati denunciati all'AG 52 soggetti (33 moldavi, 8 romeni, 3 di origine russa, 1 bulgaro, 1 tunisino, 4 ucraini, 1 albanese e 1 di etnia slava). Per alcuni degli indagati è stata, altresì, contestata l'aggravante della trans nazionalità del reato di cui alla Legge 146/2006.

## PRINCIPALI OPERAZIONI DI POLIZIA

**Febbraio 2014 - Brescia, Bergamo, Mantova, Milano, Como, Reggio Calabria, Vicenza, Confederazione Svizzera, Repubblica Di San Marino – La Guardia di Finanza** a conclusione dell'operazione convenzionalmente denominata "*Mercato Libero*", ha disarticolato un sodalizio criminale dedito alla commissione di reati di natura tributaria, fallimentare e di riciclaggio dei proventi illeciti. Le attività hanno portato all'esecuzione di 9 misure cautelari personali (di cui 6 in carcere e 3 agli arresti domiciliari) nei confronti di altrettanti soggetti di nazionalità italiana per i reati anzidetti, nonché per ulteriori episodi di traffico di cocaina legati all'attività d'indagine svolta parallelamente. Sono stati contestualmente eseguiti sequestri preventivi, fino alla concorrenza dell'importo complessivo di circa 12 milioni di euro, ed è stata inoltrata specifica rogatoria alla Procura Federale del Canton Ticino (Svizzera), affinché si procedesse al sequestro preventivo, ex art. 648 quater del c.p., delle somme riciclate in territorio elvetico.

**26 marzo 2014 – Brescia – La Guardia di Finanza**, nell'ambito dell'operazione convenzionalmente denominata "*Jugor*", ha sottoposto a controllo un autoarticolato albanese, rinvenendo e quindi sottoponendo a sequestro circa 52 chilogrammi di sostanza stupefacente di tipo cocaina. I conducenti del mezzo, entrambi di nazionalità albanese, sono stati tratti in arresto per violazione dell'art. 73 D.P.R. 309/90.

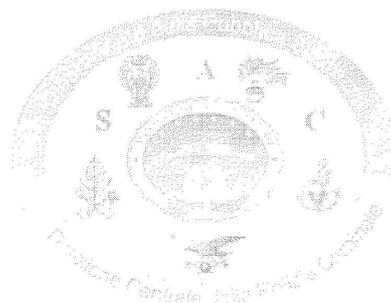
**24 settembre 2014 – Brescia e provincia, Bergamo e provincia, Milano e provincia, Antibes (Francia) – La Guardia di Finanza e l'Arma dei Carabinieri**, hanno condotto l'operazione convenzionalmente denominata "*Principe*", che ha consentito di disarticolare un'organizzazione criminale volta alla commissione di molteplici reati quali: illecite compensazioni, truffa, fittizia intestazione di beni, reimpiego di capitali illeciti, usura, detenzione e porto di armi clandestine, estorsione e danneggiamento. Le attività condotte hanno portato all'esecuzione di un provvedimento di custodia cautelare in carcere nei confronti di 8 soggetti e degli arresti domiciliari per altri 7 soggetti, tutti di origine italiana. Si è inoltre proceduto al sequestro preventivo, ex art. 321 II comma c.p.p., nei confronti di imprese, somme di denaro e valori economici per un valore complessivo di 5,5 milioni di euro ed al sequestro, ex art. 12 sexies d.l. 306/92, per un valore complessivo di oltre 2,3 milioni di euro.

**8 marzo 2014 - Province di Como e Brescia – L'Arma dei Carabinieri, unitamente alla Guardia di Finanza e alla Polizia di Stato**, ha eseguito un'o.c.c. nei confronti di 9 persone, ritenute responsabili, a vario titolo, di associazione per delinquere, traffico di spaccio di sostanze stupefacenti, truffa, riciclaggio e altro. Nel medesimo contesto, gli operanti hanno eseguito un provvedimento di sequestro preventivo di immobili, autovetture, conti correnti bancari, società e quote societarie, per un valore complessivo di circa 12 milioni di euro.

**23 settembre 2014 - Province di Brescia, Verona – L'Arma dei Carabinieri** ha dato esecuzione ad un'o.c.c. nei confronti di 4 cittadini albanesi, ritenuti responsabili di associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti. L'indagine ha consentito di documentare le responsabilità del sodalizio nell'importazione di cocaina ed eroina dalla Spagna e dall'Olanda, successivamente immessa nel mercato bresciano e trarre già in arresto in flagranza, per "spaccio di sostanze stupefacenti", 13 persone, trovate in possesso, in più occasioni, di complessivi 1,2 kg. di cocaina e di 1,5 kg. di eroina, nonché di una mitraglietta "Skorpion" e della somma di 220 mila euro in contanti.

**24 settembre 2014 - Bergamo, Brescia e Milano – L'Arma dei Carabinieri e la Guardia di Finanza** hanno eseguito un'o.c.c. a carico di 10 persone, ritenute responsabili di associazione per delinquere finalizzata all'indebita compensazione e occultamento o distruzione di materiali contabili, alla truffa, all'usura, all'estorsione, al riciclaggio, nonché alla detenzione e porto abusivo di armi. L'indagine - avviata nel dicembre 2012 - ha consentito di accertare come gli indagati, per la maggior parte di origine calabrese - alcuni dei quali soggetti collegati alla 'Ndrangheta - si fossero associati allo scopo di costituire e gestire fraudolentemente società intestate a prestanome, così da omettere sistematicamente il versamento di contributi e crediti d'imposta, documentare condotte usurarie ed estorsive in pregiudizio di imprenditori operanti nel settore edile del bresciano ed appurare la disponibilità da parte dei prevenuti di numerose armi da fuoco, utilizzate per la riscossione dei crediti.

**16 ottobre 2014 - Provincia di Brescia – L'Arma dei Carabinieri** ha eseguito un'o.c.c. nei confronti 7 soggetti, di cui 4 rumeni, 2 albanesi e un italiano, ritenuti responsabili, a vario titolo, di associazione per delinquere, furto aggravato, ricettazione, danneggiamento e illecita fabbricazione, detenzione e trasporto di materiale esplodente. L'indagine ha consentito di documentare le responsabilità nei confronti del citato sodalizio, operante in Brescia, Bergamo e Cremona, nella commissione di furti con l'utilizzo di materiale esplodente, ai danni degli sportelli bancomat di almeno 5 istituti di credito, nonché in abitazioni private, spesso consumati alla presenza delle vittime.



Per quanto concerne il territorio di Sale Marasino non ci sono avvenimenti criminosi di particolare rilievo e, per quanto concerne il Comune di Sale Marasino, non ci sono, in particolare, episodi o situazioni che possano far pensare a ipotesi di corruzione di chicchessia nei confronti di dipendenti e amministratori del Comune.

## **1.2-Contesto interno**

La struttura organizzativa dell'ente si articola in:

- a) Aree
- b) Servizi

L'articolazione dell'ente è improntata a criteri di massima flessibilità, tesi a garantirne il tempestivo ed idoneo adeguamento al mutare delle funzioni, dei programmi e degli obiettivi.

L'Area è unità organizzativa contenente un insieme di servizi, la cui attività è finalizzata a garantire l'efficienza e l'efficacia dell'intervento dell'ente in un ambito organizzativo omogeneo sotto il profilo gestionale e volto ad assolvere a funzioni strumentali di supporto per il raggiungimento degli obiettivi dell'Amministrazione comunale.

La struttura organizzativa è articolata nelle seguenti aree: a) Area amministrativa generale; b) Area economica-tributaria-finanziaria e c) Area tecnica.

3. All'interno di ciascuna Area sono previsti i seguenti Servizi fermo restando che in alcuni casi i servizi non sono gestiti da un solo Responsabile di Area:

a)-Area amministrativa generale:

– servizi: segreteria, polizia locale, anagrafe, stato civile, demografici, commercio, pubblici esercizi e altre attività, messo e ausiliario del traffico, pubblica istruzione, cultura, servizi sociali, sport, turismo, protocollo informatico, casa di riposo, archivi, statistiche;

b)-Area economica-tributaria-finanziaria

– servizi: ragioneria, economato, tributi, contratti, affitti, inventario, personale, liquidazioni casa di riposo e servizi sociali, statistiche, rette scolastiche, archivi;

c)-Area tecnica

- servizi: edilizia privata, urbanistica, tutela ambientale, lavori pubblici, acquisti, alienazioni e concessioni del patrimonio, SUAP, statistiche, Responsabile D. Lgs. 81, manutenzione immobili, strade e verde, manutenzione software e hardware, gestione servizio raccolta rifiuti.

Le *Aree* si articolano in *Servizi* che sono identificati come centri di responsabilità.

I Responsabili di Area operano con ampia autonomia decisionale in ordine agli obiettivi del Piano Esecutivo di Gestione che devono essere conseguiti in quanto predeterminati.

## **1.3-II Segretario comunale quale RPCT.**

Il *Responsabile per la prevenzione della corruzione* del Comune di Sale Marasino è stato individuato nel segretario comunale con atto del Sindaco Prot. 00530 del 21.01.2015.

A Sale Marasino è stato attribuito al segretario comunale un ruolo centrale in materia di anticorruzione e trasparenza.

Il segretario comunale è stato individuato quale

- Responsabile dell'Ufficio per i procedimenti disciplinari
- Organismo Comunale di Valutazione
- Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza
- Responsabile dei controlli interni e del controllo successivo di regolarità amministrativa
- Soggetto cui è attribuito il potere sostitutivo di cui all'art.2 comma 9-bis della legge n.241/1990 in caso di inerzia del responsabile del procedimento inadempiente in materia di accesso
- Responsabile delle pari opportunità
- Responsabile del rispetto del Codice di comportamento.

Con nota n. 13413 del 28.12.2016 il segretario comunale ha comunicato (come già negli anni precedenti) alla Giunta comunale quanto segue:

*"Premesso che il segretario comunale è stato nominato in questo Comune anche quale Responsabile dell'Area Amministrativa e svolge il proprio servizio solo per n.12 ore settimanali.*

*Considerato che il segretario comunale è stato anche individuato quale Responsabile in materia di anticorruzione e di trasparenza.*

*Considerato che in 12 ore settimanali di servizio è già difficile garantire lo svolgimento al meglio di tutti gli incarichi e di tutte le funzioni proprie del segretario comunale e del Responsabile dell'area amministrativa ed è, sostanzialmente e di fatto, impossibile garantire anche l'assolvimento dei compiti del Responsabile in materia di trasparenza e anticorruzione.*

*Considerato che in qualità di OIV ho attestato il parziale e ridotto assolvimento degli obblighi di pubblicazione in capo all'Ente al 31.01.2016 e che la stessa cosa sarà fatta anche con riferimento all'anno 2016.*

*Sono, ancora una volta, a chiedere alle SS.LL. di attribuire la responsabilità in materia di anticorruzione e di trasparenza ad altro soggetto precisando sin da ora che ove ciò non fosse possibile o, comunque, non fosse da voi ritenuto possibile e/o opportuno, continuerò ad occuparmi di anticorruzione e trasparenza nei limiti che mi sono dati dal tempo di servizio fermo restando che sarà del tutto improbabile che io possa garantire l'assolvimento di tutti i compiti del Responsabile in materia di trasparenza e anticorruzione."*

E' da evidenziare che questo Ente non ha concrete alternative rispetto alla attribuzione dell'incarico di RPCT al segretario comunale e che non vi è nessuna possibilità concreta che allo stesso possa essere assegnato personale e attrezzature di supporto per svolgere le funzioni di RPCT.

Di certo, stante la carenza di personale ed i limiti rigorosi posti dal legislatore all'assunzione di personale, non è possibile dare seguito al parere dell'ANAC secondo cui *"appare necessaria la costituzione di un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al responsabile"* oppure, ove ciò non fosse possibile, assumere atti organizzativi che consentano al responsabile di avvalersi del personale di altri uffici considerato che detto personale già fa fatica a porre in essere quanto di competenza.

E', ancora, da segnalare che questo Ente non ha nemmeno concrete alternative rispetto agli altri incarichi attribuiti al segretario comunale per cui questi assomma incarichi che appaiono poco conciliabili tra di loro considerato quanto previsto dalla normativa e segnalato da Anac.

Si pensi alla funzione di Ufficio per i procedimenti disciplinari che, a parere dell'ANAC, sembrerebbe addirittura preclusa dal nuovo comma 7, dell'articolo 1, della legge 190/2012 in base alla quale il RPCT deve indicare *"agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare"* i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

E', infine, da segnalare che, in generale, l'individuazione del segretario comunale (in questo come in tutti gli altri Comuni d'Italia) quale RPCT previsto dalla norma non tiene in alcun conto il fatto che i segretari comunali sono quasi *"asserviti"* alla politica locale in virtù dello spoils system selvaggio che consente ai sindaci di scegliere e revocare liberamente i segretari comunali e, quindi, non godono di quell'autonomia e quell'indipendenza che la norma vuole a tutela dei RPCT.

Appare fortemente dubbio che la nomina del segretario comunale quale RPCT sia coerente con la seguente affermazione, *"considerata la posizione di autonomia che deve essere assicurata al responsabile, e il ruolo di garanzia sull'effettività del sistema di prevenzione della corruzione, non appare coerente con i requisiti di legge la nomina di un dirigente che provenga direttamente da uffici di diretta collaborazione con l'organo di indirizzo laddove esista un vincolo fiduciario"*.

Altrettanto dubbio, appare che al segretario comunale quale RPCT possa essere assicurato da qualsiasi Comune di poter svolgere *"il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni"*.

#### **1.4 – Soggetti che a Sale Marasino concorrono alla prevenzione della corruzione**

I soggetti che concorrono alla prevenzione della corruzione all'interno dell'Amministrazione comunale di Sale Marasino e i relativi compiti e funzioni sono:

**a)-il sindaco, il Consiglio comunale e la Giunta comunale quali autorità di indirizzo politico:**

- il sindaco individua il *Responsabile della prevenzione della corruzione* nel rispetto della normativa vigente in materia.
- Il Consiglio comunale approva gli strumenti di programmazione dell'Ente e, in particolare, il DUP;
- la Giunta comunale approva il P.T.P.C.T. e i suoi aggiornamenti;
- la Giunta comunale adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione;

**b)-il responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza** per i cui compiti e funzioni si rimanda a quanto precisato in altra parte del presente Piano;

**c)-i Responsabili di Area** per l'area di rispettiva competenza:

- sono individuati quali **referenti per la prevenzione** per l'area di rispettiva competenza.
- osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, comma 14, della Legge n. 190/2012)
- svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile, degli amministratori e dell'autorità giudiziaria (art. 16 D. Lgs. n. 165/2001; art. 20 d.P.R. n. 3/1957; art.1, comma 3, L. n. 20/1994; art. 331 c.p.p.);
- partecipano al processo di gestione del rischio;
- propongono le misure di prevenzione (art. 16 D. Lgs. n. 165/2001);
- assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione;
- adottano le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e, ove possibile, la rotazione del personale (artt. 16 e 55 *bis* D. Lgs. n. 165/2001);
- osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, comma 14, della L. n. 190/2012);

**e)-tutti i dipendenti dell'amministrazione:**

- partecipano al processo di gestione del rischio (PNA - Allegato 1, par. B.1.2.);
- osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, comma 14, della L. n. 190/2012);
- segnalano le situazioni di illecito al proprio Responsabile di Area o all'U.P.D. (art. 54 *bis* del D. Lgs. n. 165/2001); segnalano casi di personale conflitto di interessi (art. 6 *bis* della L. n. 241/1990; artt. 6 e 7 Codice di comportamento);

**f)-i collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione:**

- osservano le misure contenute nel P.T.P.C.T.;
- osservano le misure contenute nel Codice di comportamento;
- segnalano le situazioni di illecito (art. 8 Codice di comportamento).

L'**OCV** (Organismo Comunale di Valutazione) e l'**UPD** (Ufficio Procedimenti Disciplinari) sono individuati in questo Ente nella persona del segretario comunale.

L'**OCV** verifica l'inclusione degli obiettivi di trasparenza e di prevenzione della corruzione nel ciclo di gestione della performance.

L'**UPD** propone l'aggiornamento del Codice di comportamento adottato dal Comune e sanziona i comportamenti che si discostano dalle prescrizioni del Codice.

## 2. Processo di adozione del PTPCT

### 2.1. tempi e modalità di approvazione per l'adozione del PTPCT

1. Entro il 30 novembre di ogni anno, di norma, ciascun Responsabile di Area trasmette al *Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT)* le proprie eventuali proposte aventi ad oggetto l'individuazione delle attività nelle quali è più elevato il rischio di corruzione, indicando, altresì, le eventuali concrete misure organizzative da adottare dirette a contrastare il rischio rilevato.

2. Prima di elaborare la proposta di PTPCT, il RPCT pubblica un avviso pubblico con il quale invita tutti i soggetti interessati a trasmettere entro un termine stabilito ed utilizzando modelli allo scopo predisposti, eventuali proposte rettificative e/o integrative del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e per la trasparenza (PTPCT) pubblicati sul sito istituzionale dell'ente.

3. Il *RPCT*, anche sulla scorta delle indicazioni raccolte ai sensi dei punti precedenti elabora il *PTPCT* e lo trasmette al Sindaco e alla Giunta comunale.
4. La Giunta comunale approva il *PTPCT* entro il 31 gennaio, salvo diverso altro termine fissato dalla legge.
5. Il *PTPCT*, una volta approvato, viene pubblicato in forma permanente sul sito internet istituzionale dell'ente in apposita sottosezione della sezione "Amministrazione Trasparente".
6. Il *PTPCT* può essere modificato anche in corso d'anno, su proposta del *RPCT*, allorché siano state accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengano rilevanti mutamenti organizzativi o modifiche in ordine all'attività dell'amministrazione.

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

Fatte salve le eventuali proposte dei Responsabili di Area fatte pervenire ai sensi di quanto previsto al precedente punto 2.1. e fatti salvi i contributi degli organi di questo Comune contenuti negli strumenti di programmazione approvati dalla Giunta e dal Consiglio comunale, oltre al *Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la Trasparenza*, non vi sono attori interni all'amministrazione che hanno partecipato alla stesura del Piano.

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

Data la dimensione demografica dell'ente, tutto sommato contenuta, non sono stati coinvolti attori esterni nel processo di predisposizione del Piano fatto salvo il teorico contributo che possono apportare tutti coloro che siano interessati a seguito della pubblicazione dell'avviso previsto al precedente punto 2.1.

## **2.4. 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.

## **3 – Individuazione delle attività a rischio**

1. Le aree di rischio, obbligatorie per legge, sono elencate nell'art. 1, comma 16, della legge n. 190/2012 che, sulla base dell'esperienza internazionale e nazionale, si riferiscono ai procedimenti di:
  - a) autorizzazione o concessione;
  - b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al D. Lgs. 12 aprile 2006, n.163;
  - c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
  - d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del citato D. Lgs. n. 150/2009.
2. I suddetti procedimenti delle aree di rischio sono a loro volta articolate in sottoaree obbligatorie secondo le indicazioni del Piano Nazionale Anticorruzione:
  - A) Area acquisizione e progressione del personale
    1. Reclutamento;
    2. Progressioni di carriera;
    3. Conferimento di incarichi di collaborazione;

- B) Area affidamento di lavori, servizi e forniture
1. Definizione dell'oggetto dell'affidamento;
  2. Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento;
  3. Requisiti di qualificazione;
  4. Requisiti di aggiudicazione;
  5. Valutazione delle offerte;
  6. Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte;
  7. Procedure negoziate;
  8. Affidamenti diretti;
  9. Revoca del bando;
  10. Redazione del cronoprogramma;
  11. Varianti in corso di esecuzione del contratto;
  12. Subappalto;
  13. Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto;
- C) Area provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
1. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an;
  2. Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato;
  3. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an e a contenuto vincolato;
  4. Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale;
  5. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an;
  6. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto;
- D) Area provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
1. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an;
  2. Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato;
  3. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an e a contenuto vincolato;
  4. Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale;
  5. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an;
  6. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto;

---

1 La discrezionalità costituisce il margine di apprezzamento che la legge lascia alla determinazione dell'autorità amministrativa. Quattro sono i principali oggetti su cui può esercitarsi la discrezionalità:

1. AN : la scelta dell'emanazione o meno di un determinato atto
  2. QUID: il contenuto del provvedimento può essere determinato liberamente o entro certi valori
  3. QUOMODO: modalità accessorie inerenti gli elementi accidentali (forma)
  4. QUANDO: momento in cui adottare il provvedimento
- 

#### **4 – Metodologia utilizzata per la valutazione del rischio**

Relativamente alla metodologia utilizzata per la valutazione del rischio si fa riferimento agli indirizzi riportati nell'allegato 5, del P.N.A., alle tabelle 1 e 2 che seguono:

Tabella 1 - Tabella valutazione del rischio

| <b>TABELLA VALUTAZIONE DEL RISCHIO</b>   |   |
|--|---|
| INDICE DI VALUTAZIONE DELLA PROBABILITA' (1)   | INDICE DI VALUTAZIONE DELL'IMPATTO (2)  |
| <u>Discrezionalità</u>   | <u>Impatto organizzativo</u>  |
| <p>Il processo è discrezionale ?</p> <p>- No, è del tutto vincolato 1</p> <p>- E' parzialmente vincolato dalla legge e da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari) 2</p> <p>- E' parzialmente vincolato solo dalla legge 3</p> <p>- E' parzialmente vincolato solo da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari) 4</p> <p>- E' altamente discrezionale 5</p> | <p>Rispetto al totale del personale impiegato nel singolo servizio (unità organizzativa semplice) competente a svolgere il processo (o la fase di processo di competenza della p.a.) nell'ambito della singola p.a., quale percentuale di personale è impiegata nel processo ?</p> <p>(se il processo coinvolge l'attività di più servizi nell'ambito della stessa p.a. occorre riferire la percentuale al personale impiegato nei servizi coinvolti)</p> <p>Fino a circa il 20% 1</p> <p>Fino a circa il 40% 2</p> <p>Fino a circa il 60% 3</p> <p>Fino a circa l' 80% 4</p> <p>Fino a circa il 100% 5</p> |
| <u>Rilevanza esterna</u>   | <u>Impatto economico</u>  |
| <p>Il processo produce effetti diretti all'esterno dell'amministrazione di riferimento?</p> <p>- No, ha come destinatario finale un ufficio interno 2</p> <p>- Sì, il risultato del processo è rivolto direttamente ad utenti esterni alla p.a. di riferimento 5</p>   | <p>Nel corso degli ultimi 5 anni sono state pronunciate sentenze della Corte dei Conti a carico di dipendenti (dirigenti e dipendenti) della p.a. di riferimento o sono state pronunciate sentenze di risarcimento del danno nei confronti della p.a. di riferimento per la medesima tipologia di evento o di tipologie analoghe?</p> <p>NO 1</p> <p>SI 5</p>   |
| <u>Complessità del processo</u>  | <u>Impatto reputazionale</u>  |
| <p>Si tratta di un processo complesso che comporta il coinvolgimento di più amministrazioni (esclusi i controlli) in fasi successive per il conseguimento del risultato ?</p> <p>- No, il processo coinvolge una sola p.a. 1</p> <p>- Sì, il processo coinvolge più di 3 amministrazioni 3</p> <p>- Sì, il processo coinvolge più di 5 amministrazioni 5</p>                             | <p>Nel corso degli ultimi 5 anni son stati pubblicati su giornali o riviste articoli aventi ad oggetto il medesimo evento o eventi analoghi ?</p> <p>- No 0</p> <p>- Non ne abbiamo memoria 1</p> <p>- Sì, sulla stampa locale 2</p> <p>- Sì, sulla stampa nazionale 3</p> <p>- Sì, sulla stampa locale e nazionale 4</p> <p>- Sì, sulla stampa locale, nazionale e internazionale 5</p>  |
| <u>Valore economico</u>  | <u>Impatto, organizzativo, economico e sull'immagine</u>  |
| <p>Qual è l'impatto economico del processo?</p>  | <p>A quale livello può collocarsi il rischio dell'evento (livello</p>   |

|   |  |
|---|--|
| <p>- Ha rilevanza esclusivamente interna 1</p> <p>- Comporta l'attribuzione di vantaggi a soggetti esterni, ma di non particolare rilievo economico (es. concessione di borsa di studio per studenti) 3</p> <p>- Comporta l'attribuzione di considerevoli vantaggi a soggetti esterni (es.: affidamento di appalto) 5</p>   | <p>apicale, livello intermedio, o livello basso) ovvero la posizione/il ruolo che l'eventuale soggetto riveste nell'organizzazione è elevata, media o bassa ?</p> <p>- A livello di addetto 1</p> <p>- A livello di collaboratore o funzionario 2</p> <p>- A livello di dirigente di ufficio non generale ovvero di posizione apicale o di posizione organizzativa 3</p> <p>- A livello di dirigente di ufficio generale 4</p> <p>- A livello di capo dipartimento/segretario generale 5</p> |
| <p style="text-align: center;"><u>Frazionabilità del processo</u></p> <p>Il risultato finale del processo può essere raggiunto anche effettuando una pluralità di operazioni di entità economica ridotta che, considerate complessivamente, alla fine assicurano lo stesso risultato (es.: pluralità di affidamenti ridotti) ?</p> <p>NO 1</p> <p>SI 5</p>  |  |
| <p style="text-align: center;"><u>Controlli (3)</u></p> <p>Anche sulla base dell'esperienza pregressa, il tipo di controllo applicato sul processo è adeguato a neutralizzare il rischio ?</p> <p>- No, il rischio rimane indifferente 5</p> <p>- Sì, ma in minima parte 4</p> <p>- Sì, per una percentuale approssimativa del 50% 3</p> <p>- Sì, è molto efficace 2</p> <p>- Sì, costituisce un efficace strumento di neutralizzazione 1</p>   |  |
| <p><b>NOTE:</b></p> <p>(1) Gli indici di probabilità vanno indicati sulla base della valutazione del gruppo di lavoro</p> <p>(2) Gli indici di impatto vanno stimati sulla base di dati oggettivi, ossia di quanto risulta all'amministrazione.</p> <p>(3) Per controllo si intende qualunque strumento di controllo utilizzato nella p.a. che sia confacente a ridurre la probabilità del rischio (e, quindi, sia il sistema dei controlli legali, come il controllo preventivo e il controllo di gestione, sia altri meccanismi di controllo utilizzati nella p.a., es. i controlli a campione in casi non previsti dalle norme, i riscontri relativi all'esito dei ricorsi giudiziari avviati nei confronti della p.a.). La valutazione sulla adeguatezza del controllo va fatta considerando il modo in cui il controllo funziona concretamente nella p.a.. Per la stima della probabilità, quindi, non rileva la previsione dell'esistenza in astratto del controllo, ma la sua efficacia in relazione al rischio considerato.</p> |  |

Tabella 2 - VALORI E FREQUENZE DELLA PROBABILITA'

|   |
|---|
| <p style="text-align: center;"><b>VALORI E FREQUENZE DELLA PROBABILITA'</b></p> <p style="text-align: center;"><b>0</b> nessuna probabilità / <b>1</b> improbabile / <b>2</b> poco probabile / <b>3</b> probabile / <b>4</b> molto probabile / <b>5</b> altamente probabile</p> |
| <p style="text-align: center;"><b>VALORI E IMPORTANZA DELL'IMPATTO</b></p> <p style="text-align: center;"><b>0</b> nessun impatto / <b>1</b> marginale / <b>2</b> minore / <b>3</b> soglia / <b>4</b> serio / <b>5</b> superiore</p>  |
| <p style="text-align: center;"><b>VALUTAZIONE COMPLESSIVA DEL RISCHIO</b></p> <p style="text-align: center;">=</p> <p style="text-align: center;">Valore frequenza x Valore impatto</p>   |

### **5 – Mappatura dei procedimenti e valutazione del rischio**

1. Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) pone in capo alle pubbliche amministrazioni l'obbligo di mappare i processi intesi come un insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (*input* del processo) in prodotto (*output* del processo).
2. Nella Tabella nr. 3 che segue sono individuati per il Comune di Sale Marasino i procedimenti a rischio, intesi come scomposizione dei processi, riconducibili alle aree e sottoaree individuate a rischio nel PNA.

| Comune di Sale Marasino                                 |      |     |  |
|---|------|-----|--|
| Piano triennale di prevenzione della corruzione 2017-19 |      |     |  |
| Tabella 3 - catalogo dei processi                       |      |     |  |
| prog  | area | sub | processo (ovvero fasi o aggregato di processi)   |
| 1   | A    | 1   | approvazione o modifica regolamento dei concorsi per l'assunzione del personale  |
| 2   | A    | 1   | approvazione o modifica del Piano triennale del fabbisogno e piano occupazionale annuale   |
| 3   | A    | 1   | selezione del personale con bando di concorso pubblico   |
| 4   | A    | 1   | nomina commissione di concorso   |
| 5   | A    | 1   | ammissione candidati   |
| 6   | A    | 1   | reclutamento personale con prove selettive   |
| 7   | A    | 1   | definizione dei criteri per la valutazione delle prove e dei titoli  |
| 8   | A    | 1   | reclutamento personale per mobilità con avviso di selezione  |
| 9   | A    | 2   | selezione personale con progressioni verticali   |
| 10  | A    | 2   | contratto decentrato integrativo per la parte relativa alla metodologia ai fini della progressione orizzontale   |
| 11  | A    | 2   | selezione personale per la progressione orizzontale  |
| 12  | A    | 3   | individuazione dell'incarico quale strumento idoneo e corretto per sopperire ad un bisogno dato  |
| 13  | A    | 3   | definizione dei criteri ai fini del conferimento di incarichi interni ed esterni   |
| 14  | A    | 3   | selezione per il conferimento di incarichi interni ed esterni  |
| 15  | B    | 2   | affidamento LFS con procedura aperta   |
| 16  | B    | 2   | affidamento LFS con procedura aperta   |
| 17  | B    | 2   | affidamento LFS con procedura aperta   |
| 18  | B    | 3   | affidamento LFS con procedura aperta   |
| 19  | B    | 5   | affidamento LFS con procedura aperta   |
| 20  | B    | 5   | affidamento LFS con procedura aperta   |
| 21  | B    | 7   | affidamento LFS con procedura negoziata  |
| 22  | B    | 7   | affidamento LFS con procedura negoziata  |
| 23  | B    | 7   | affidamento LFS con procedura negoziata  |
| 24  | B    | 5   | nomina commissione in gara con Oe+V  |
| 25  | B    | 5   | nomina commissione in gara con Oe+V  |
| 26  | B    | 8   | affidamento diretto LFS  |
| 27  | B    | 2   | affidamenti in economia LFS  |
| 28  | B    | 9   | annullamento gara, revoca bando ovvero mancata aggiudicazione definitiva   |
| 29  | B    | 12  | autorizzazione al subappalto   |
| 30  | B    | 11  | approvazione perizia suppletiva o di variante al contratto stipulato   |
| 31  | B    | 11  | approvazione perizia suppletiva o di variante al contratto stipulato   |
| 32  | B    | 11  | approvazione perizia suppletiva o di variante al contratto stipulato   |
| 33  | B    | 11  | approvazione perizia suppletiva o di variante al contratto stipulato   |
| 34  | B    | 13  | approvazione proposta di accordo bonario   |
| 35  | C    | 1   | emissione ordinanza contingibile ed urgente  |
| 36  | C    | 3   | rilascio titoli edilizi (permesso di costruire, titolo abilitativo in sanatoria) e attività di repressione abusi edilizi (ordinanza di sospensione lavori, ordinanza di demolizione) |
| 37  | C    | 3   | rilascio titoli edilizi (permesso di costruire, titolo abilitativo in sanatoria) e attività di repressione abusi edilizi (ordinanza di sospensione lavori, ordinanza di demolizione) |
| 38  | C    | 3   | attività di controllo ex post su SCIA edilizia   |
| 39  | C    | 6   | approvazione accordi urbanistici   |
| 40  | C    | 6   | accordi di programma   |
| 41  | C    | 6   | approvazione piani urbanistici attuativi di iniziativa privata   |
| 42  | C    | 3   | attività di controllo ex post su SCIA per attività produttive  |
| 43  | C    | 3   | attività di controllo ex post su SCIA per attività produttive  |
| 44  | C    | 3   | attività di controllo ex post su SCIA per attività di somministrazione di alimenti e bevande   |
| 45  | C    | 3   | attività di controllo ex post su SCIA per attività di somministrazione di alimenti e bevande   |
| 46  | C    | 3   | attività di controllo ex post su SCIA per attività commerciali   |
| 47  | C    | 3   | attività di controllo ex post su SCIA per attività commerciali   |
| 48  | C    | 3   | attività di controllo ex post su SCIA per autorizzazioni sanitarie   |
| 49  | C    | 3   | attività di controllo ex post su SCIA per autorizzazioni sanitarie   |
| 50  | C    | 5   | autorizzazione all'apertura/ampliamento, trasferimento sede, trasformazione di tipologia di grandi strutture di vendita  |
| 51  | C    | 5   | autorizzazione all'apertura/ampliamento, trasferimento sede, trasformazione di tipologia di grandi strutture di vendita  |
| 52  | C    | 5   | autorizzazioni per il commercio su aree pubbliche con posteggio, autorizzazione per il commercio su aree pubbliche in forma itinerante   |
| 53  | C    | 5   | autorizzazioni per il commercio su aree pubbliche con posteggio, autorizzazione per il commercio su aree pubbliche in forma itinerante   |
| 54  | C    | 5   | autorizzazioni per sale giochi, autorizzazione per trattenimenti pubblici, autorizzazioni per attrazioni viaggianti  |
| 55  | C    | 6   | autorizzazioni per sale giochi, autorizzazione per trattenimenti pubblici, autorizzazioni per attrazioni viaggianti  |
| 56  | D    | 3   | concessione di benefici economici per conto di altri enti a persone fisiche  |
| 57  | D    | 3   | attività relative a concessione di benefici economici comunali a persone fisiche per finalità socio-assistenziali  |
| 58  | D    | 3   | attività relative alla esclusione dalla concessione di benefici economici comunali a persone fisiche per finalità socio-assistenziali  |
| 59  | D    | 3   | attività relative a concessione di patrocinio, contributi e vantaggi economici per finalità diverse da quelle socio-assistenziali  |
| 60  | D    | 3   | attività relative a concessione di patrocinio, contributi e vantaggi economici per finalità diverse da quelle socio-assistenziali  |

## 6 – Possibili rischi e misure di prevenzione

Nella Tabella nr. 4 che segue per ognuno dei procedimenti a rischio individuati con la tabella nr.3, vengono individuati i possibili rischi di corruzione, secondo l'allegato "A" al presente piano .

Nella stessa Tabella nr.4 vengono applicati gli indici di valutazione della tabella n.1 sopra esposta e determinata la *Valutazione complessiva del rischio* di cui alla tabella n.2 sopra esposta.

Nella stessa Tabella n.4 si riportano le misure preventive da applicare con l'indicazione dei soggetti individuati allo scopo. Per tutti i procedimenti trovano applicazione le misure generali previste dal PNA e dal presente Piano. Per alcuni procedimenti sono inoltre previste misure di prevenzione ulteriori rispetto a quelle generali previste dal PNA.

La gestione del rischio si concluderà con la successiva azione di monitoraggio, che comporta la valutazione del livello di rischio a seguito delle azioni di risposta, ossia della misure di prevenzione introdotte.

Questa fase è finalizzata alla verifica dell'efficacia dei sistemi di prevenzione adottati e, quindi, alla eventuale successiva messa in atto di ulteriori strategie di prevenzione. E' attuata dai Responsabili di Area che entro il 30 novembre di ciascun anno, di norma, relazionano in merito.



## 7 – Principi per la gestione del rischio

1. Per far sì che la gestione del rischio sia efficace, i Responsabili di Area ed i Responsabile di procedimento eventualmente individuati, nelle istruttorie, nelle aree e i procedimenti a rischio devono osservare i principi e le linee guida che nel piano nazionale anticorruzione sono stati desunti dalla norma internazionale UNI ISO 31000 2010, di cui alla tabella dello stesso piano nazionale, che di seguito si riportano:

**a) La gestione del rischio crea e protegge il valore.**

La gestione del rischio contribuisce in maniera dimostrabile al raggiungimento degli obiettivi ed al miglioramento della prestazione, per esempio in termini di salute e sicurezza delle persone, security\*, rispetto dei requisiti cogenti, consenso presso l'opinione pubblica, protezione dell'ambiente, qualità del prodotto gestione dei progetti, efficienza nelle operazioni, governance e reputazione.

**b) La gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi dell'organizzazione.**

La gestione del rischio non è un'attività indipendente, separata dalle attività e dai processi principali dell'organizzazione. La gestione del rischio fa parte delle responsabilità della direzione ed è parte integrante di tutti i processi dell'organizzazione, inclusi la pianificazione strategica e tutti i processi di gestione dei progetti e del cambiamento.

**c) La gestione del rischio è parte del processo decisionale.**

La gestione del rischio aiuta i responsabili delle decisioni ad effettuare scelte consapevoli, determinare la scala di priorità delle azioni e distinguere tra linee di azione alternative.

**d) La gestione del rischio tratta esplicitamente l'incertezza.**

La gestione del rischio tiene conto esplicitamente dell'incertezza, della natura di tale incertezza e di come può essere affrontata.

**e) La gestione del rischio è sistematica, strutturata e tempestiva.**

Un approccio sistematico, tempestivo e strutturato alla gestione del rischio contribuisce all'efficienza ed a risultati coerenti, confrontabili ed affidabili.

**f) La gestione del rischio si basa sulle migliori informazioni disponibili.**

Gli elementi in ingresso al processo per gestire il rischio si basano su fonti di informazione quali dati storici, esperienza, informazioni di ritorno dai portatori d'interesse, osservazioni, previsioni e parere di specialisti. Tuttavia, i responsabili delle decisioni dovrebbero informarsi, e tenerne conto, di qualsiasi limitazione dei dati o del modello utilizzati o delle possibilità di divergenza di opinione tra gli specialisti.

**g) La gestione del rischio è "su misura".**

La gestione del rischio è in linea con il contesto esterno ed interno e con il profilo di rischio dell'organizzazione.

**h) La gestione del rischio tiene conto dei fattori umani e culturali.**

Nell'ambito della gestione del rischio individua capacità, percezioni e aspettative delle persone esterne ed interne che possono facilitare o impedire il raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione.

**i) La gestione del rischio è trasparente e inclusiva.**

Il coinvolgimento appropriato e tempestivo dei portatori d'interesse e, in particolare, dei responsabili delle decisioni, a tutti i livelli dell'organizzazione, assicura che la gestione del rischio rimanga pertinente ed aggiornata. Il coinvolgimento, inoltre, permette che i portatori d'interesse siano opportunamente rappresentati e che i loro punti di vista siano presi in considerazione nel definire i criteri di rischio.

**j) La gestione del rischio è dinamica.**

La gestione del rischio è sensibile e risponde al cambiamento continuamente. Ogni qual volta accadono eventi esterni ed interni, cambiano il contesto e la conoscenza, si attuano il monitoraggio ed il riesame, emergono nuovi rischi, alcuni rischi si modificano e d altri scompaiono.

**k) La gestione del rischio favorisce il miglioramento continuo dell'organizzazione.**

Le organizzazioni dovrebbero sviluppare ed attuare strategie per migliorare la maturità della propria gestione del rischio insieme a tutti gli altri aspetti della propria organizzazione.

*\*) Nota Nazionale: per “security” si intende la prevenzione e protezione per eventi in prevalenza di natura dolosa e/o colposa che possono danneggiare le risorse materiali, immateriali, organizzative e umane di cui un’organizzazione dispone o di cui necessita per garantirsi un’adeguata capacità operativa nel breve, nel medio e nel lungo termine. (adattamento delle definizioni di “security aziendale” della UNI 10459:1995)*

## Comune di Sale Marasino

## Piano triennale di prevenzione della corruzione 2017-2019 - Allegato "A"

## Elenco rischi potenziali (previsti nel P.A.N.)

|    |   |
|----|---|
| 1  | previsioni di requisiti di accesso "personalizzati" ed insufficienza di meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire allo scopo di reclutar |
| 2  | abuso nei processi di stabilizzazione finalizzato al reclutamento di candidati particolari;   |
| 3  | irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari;   |
| 4  | inosservanza delle regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità della selezione, quali, a titolo esemplificativo, la cogenza della regola dell'anonimato nel caso di prova scritta e la predeterminazione dei criteri di valutazione del |
| 5  | progressioni economiche o di carriera accordate illegittimamente allo scopo di agevolare dipendenti/candidati particolari;  |
| 6  | motivazione generica e tautologica circa la sussistenza dei presupposti di legge per il conferimento di incarichi professionali allo scopo di agevolare soggetti particolari;   |
| 7  | accordi collusivi tra le imprese partecipanti a una gara volti a manipolarne gli esiti, utilizzando il meccanismo del subappalto come modalità per distribuire i vantaggi dell'accordo a tutti i partecipanti allo stesso;                                      |
| 8  | definizione dei requisiti di accesso alla gara e, in particolare, dei requisiti tecnico-economici dei concorrenti al fine di favorire un'impresa (es.: clausole dei bandi che stabiliscono requisiti di qualificazione);  |
| 9  | uso distorto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire un'impresa;   |
| 10 | utilizzo della procedura negoziata e abuso dell'affidamento diretto al di fuori dei casi previsti dalla legge al fine di favorire un'impresa;   |
| 11 | ammissione di varianti in corso di esecuzione del contratto per consentire all'appaltatore di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara o di conseguire extra guadagni;   |
| 12 | abuso del provvedimento di revoca del bando al fine di bloccare una gara il cui risultato si sia rivelato diverso da quello atteso o di concedere un indennizzo all'aggiudicatario;   |
| 13 | elusione delle regole di affidamento degli appalti, mediante l'improprio utilizzo del modello procedurale dell'affidamento delle concessioni al fine di agevolare un particolare soggetto;  |
| 14 | abuso nell'adozione di provvedimenti aventi ad oggetto condizioni di accesso a servizi pubblici al fine di agevolare particolari soggetti (es. inserimento in cima ad una lista di attesa);   |
| 15 | abuso nel rilascio di autorizzazioni in ambiti in cui il pubblico ufficio ha funzioni esclusive o preminenti di controllo al fine di agevolare determinati soggetti (es. controlli finalizzati all'accertamento del possesso di requisiti per apertura di eserc |
| 16 | riconoscimento indebito di indennità di disoccupazione a cittadini non in possesso dei requisiti di legge al fine di agevolare determinati soggetti;  |
| 17 | riconoscimento indebito dell'esenzione dal pagamento di ticket sanitari al fine di agevolare determinati soggetti;  |
| 18 | uso di falsa documentazione per agevolare taluni soggetti nell'accesso a fondi comunitari;  |
| 19 | rilascio di concessioni edilizie con pagamento di contributi inferiori al dovuto al fine di agevolare determinati soggetti;   |
| 20 | Disomogeneità nella valutazione;  |
| 21 | Scarsa trasparenza;   |
| 22 | Scarso controllo del possesso dei requisiti dichiarati dai richiedenti;   |
| 23 | Scarso o mancato controllo;   |
| 24 | Discrezionalità nella gestione;   |
| 25 | Abuso nell'adozione del provvedimento.  |

## 8 - Formazione in tema di anticorruzione

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

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'articolo 8 del medesimo 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'ente è assoggettato al limite di spesa per la formazione fissato dall'articolo 6 comma 13 del DL 78/2010, per il quale:

*“a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche [...], per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009.*

*Le predette amministrazioni svolgono prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione”.*

La Corte costituzionale, con la sentenza 182/2011, ha precisato che i limiti fissati dall'articolo 6 del DL 78/2010 per gli enti locali, sono da gestirsi complessivamente e non singolarmente.

Inoltre, la Corte dei conti Emilia Romagna (deliberazione 276/2013), interpretando il vincolo dell'articolo 6 comma 13 del DL 78/2010, alla luce delle disposizioni in tema di contrasto alla corruzione, si è espressa per l'inefficacia del limite per le spese di formazione sostenute in attuazione della legge 190/2012.

Ove possibile la formazione è strutturata su due livelli:

- *livello generale*, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);
- *livello specifico*, rivolto al responsabile della prevenzione, 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.

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

Si demanda al RPCT il compito di individuare, di concerto con i responsabili di area, i collaboratori cui somministrare formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

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

Si demanda al RPCT il compito di individuare, di concerto con i responsabili di area, i soggetti incaricati della formazione.

### 8.4. Indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione

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

### 8.5. 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, ecc.

A questi si aggiungono seminari di formazione *online*, in remoto.

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

Non meno di due ore annue per ciascun dipendente individuato.

## **9 - Codice di comportamento**

### **9.1. 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*".

Con deliberazione di Giunta comunale n.183 del 18.12.2013 è stato approvato il Codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Sale Marasino a seguito di procedura partecipata. Detto Codice è parte integrante del presente PTPC.

### **9.2. Meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento**

Trova piena applicazione l'articolo 55-bis comma 3 del decreto legislativo 165/2001 e smi in materia di segnalazione all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari.

### **9.3. 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.

## **10 - Altre iniziative**

### **10.1. - Rotazione del personale**

La dotazione organica dell'ente è gravemente carente e limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione tanto con riferimento ai Responsabili di Area che ai Responsabili di servizio ed ai Responsabili del procedimento.

### **10.2. - Ricorso all'arbitrato**

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 *D. Lgs. 163/2006* e smi).

### **10.3 - Disciplina incarichi e attività non consentite ai pubblici dipendenti**

L'ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina del *D. Lgs. 39/2013*, dell'articolo 53 del *D. Lgs. 165/2001* e dell'articolo 60 del *dPR 3/1957*.

Il Codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Sale Marasino ha disposto norme esaustive in proposito.

Con deliberazione della Giunta comunale n. 17 del 29.01.2014 è stato approvato il *Regolamento per la disciplina delle incompatibilità, cumulo di impieghi ed incarichi al personale dipendente*.

#### **10.4. - Attribuzione incarichi e 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 D. Lgs. 165/2001 e smi.

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

Il Codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Sale Marasino ha disposto norme in proposito, in particolare agli articoli 4 e 5.

#### **10.5 - Verifica rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto**

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

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 accordi fraudolenti.

La disposizione stabilisce che *"I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni (...) non possono 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. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti."*

Pertanto, ogni contraente e appaltatore dell'ente, ai sensi del dPR 445/2000, all'atto della stipulazione del contratto deve rendere una dichiarazione circa l'insussistenza delle situazioni di lavoro o dei rapporti di collaborazione di cui sopra.

Il Responsabile di Area competente dovrà acquisire tale dichiarazione e valutare l'eventuale verifica della veridicità delle dichiarazioni suddette.

#### **10.6 - Controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici**

La legge n.190/2012 ha introdotto delle misure di prevenzione di carattere soggettivo, con le quali la tutela è anticipata al momento della formazione degli organi che sono deputati a prendere decisioni e ad esercitare il potere nelle amministrazioni.

Tra queste, il nuovo articolo 35-bis del D. Lgs. 165/2001 pone delle 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:

*"1. Coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale:*

*-non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;*

*-non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;*

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

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

Il Responsabile di Area competente dovrà acquisire tale dichiarazione e valutare l'eventuale verifica della veridicità delle dichiarazioni suddette.

### **10.7 - Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (*whistleblower*)**

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

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

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

Le modeste dimensioni della dotazione organica dell'ente sono tali da rendere sostanzialmente difficile, se non impossibile, la tutela dell'anonimato del *whistleblower*.

In ogni caso, 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”.*

### **10.8 – Patti di integrità e protocolli di legalità**

I patti d'integrità ed i protocolli di legalità rappresentano un sistema di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla 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 e 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 è pronunciata circa la legittimità di prescrivere l'inserimento di 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 precisa 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)"*.

**I Responsabili di Area valuteranno di volta in volta ed in ragione della specifica gara e della Valutazione complessiva del rischio di cui alla tabella nr.4, l'opportunità di elaborare patti di integrità e protocolli di legalità da imporre in sede di gara ai concorrenti.**

**Per lavori, forniture o servizi di importo superiore ad € 1.000.000,000 è prevista, di norma e salvo eccezioni da motivare specificatamente, l'elaborazione di patti di integrità e protocolli di legalità.**

### **10.9 - Monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla Legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti**

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

**I Responsabili di Area dovranno effettuare detto monitoraggio almeno una volta all'anno entro e non oltre il 30 novembre. Dei risultati del monitoraggio deve tenersi conto nelle valutazioni del personale dipendente e degli stessi Responsabili di Area.**

#### **10.10 - Monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti e indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici**

I Responsabili di Area dovranno effettuare detto monitoraggio almeno una volta all'anno entro e non oltre il 30 novembre.

In particolare si dovrà verificare l'esistenza di eventuali relazioni di parentela o affinità fino al secondo grado, sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti dei soggetti che con l'Ente stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere e i titolari di P.O. e i dipendenti che hanno parte, a qualunque titolo, in detti procedimenti.

#### **10.11 - 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 dal Consiglio comunale con deliberazione n.30 del 26.10.1992, per ultimo rettificato con deliberazione consiliare n. 30 del 14.07.2010.

Per i contributi concessi in campo socio-assistenziale dovranno essere applicate le indicazioni contenute nella tabella nr.4.

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".

#### **10.12 - Concorsi e selezione del personale**

I concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del D. Lgs. 165/2001 e dei Regolamenti dell'Ente.

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

#### **10.13 - Attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPCT**

Il monitoraggio circa l'applicazione del presente PTPCT è svolto in autonomia dal *RPCT* secondo le modalità dallo stesso eventualmente stabilite.

Ai fini del monitoraggio i Responsabili di Area collaborano con il *RPCT* monitorando il personale dipendente della propria area di appartenenza e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile e/o che sia da essi ritenuta utile.

#### **10.14 - Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile**

In conformità al PNA (pagina 52), l'Ente intende pianificare ed 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 PTPCT 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.

Particolare significato si attribuisce alla realizzazione di almeno una giornata della trasparenza nella quale il *RPCT* ed i Responsabili di Area forniscano ai cittadini tutte le informazioni utili in materia di anticorruzione e trasparenza.

#### **10.15 - Meccanismi di formazione e attuazione delle decisioni.**

I provvedimenti conclusivi dei procedimenti amministrativi devono sempre essere motivati con precisione, chiarezza e completezza. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria. Particolare attenzione va posta a rendere chiaro il percorso che porta a riconoscere un beneficio ad un soggetto, alla fine di un percorso trasparente, legittimo e finalizzato al pubblico interesse (buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione).

Lo stile dovrà essere il più possibile semplice e diretto. E' preferibile non utilizzare acronimi, abbreviazioni e sigle (se non quelle di uso più comune). E' opportuno esprimere la motivazione con frasi brevi intervallate da punteggiatura. Questo per consentire a chiunque, anche a coloro che sono estranei alla pubblica amministrazione ed ai codici di questa, di comprendere appieno la portata di tutti i provvedimenti.

Di norma ogni provvedimento conclusivo deve prevedere un meccanismo di tracciabilità dell'istruttoria.

Nelle procedure di gara o di offerta, anche negoziata, ovvero di selezione concorsuale o comparativa, di norma si individua un soggetto terzo con funzioni di "testimone", diverso da coloro che assumono le decisioni sulla procedura.

Il criterio di trattazione dei procedimenti a istanza di parte è quello cronologico, fatte salve le eccezioni stabilite da leggi e regolamenti;

## **Parte III**

# **Trasparenza**

## 1 - Premessa

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

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

Il 28 dicembre 2016 l’ANAC ha approvato la deliberazione n.1310 “*Prime linee guida recanti indicazioni sull’attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d. lgs. 33/2013 con modificato dal d. lgs. 97/2016*”.

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*”.

## 2 - Obiettivi strategici

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

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

- la *trasparenza* quale reale ed effettiva accessibilità totale alle informazioni concernenti l’organizzazione e l’attività dell’amministrazione;
- 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 - Altri strumenti di programmazione

Gli obiettivi di *trasparenza sostanziale* sono stati formulati coerentemente con la programmazione strategica e operativa definita e negli strumenti di programmazione di medio periodo e annuale (DUP - Documento Unico di Programmazione (art. 170 TUEL), Programmazione triennale del fabbisogno di personale (art. 39 decreto legislativo 449/1997), Piano della performance triennale (art. 10 decreto legislativo 150/2009), Piano triennale delle azioni positive per favorire le pari opportunità (art. 48 decreto legislativo 198/2006), Programmazione triennale dei LLPP (art. 21 del decreto legislativo 50/2016), Programmazione biennale di forniture e servizi (art. 21 del decreto legislativo 50/2016), Piano urbanistico generale).

In particolare, si segnalano i seguenti *obiettivi*, fissati nel Piano degli obiettivi del 2016, di rilevante interesse ai fini della trasparenza dell’azione e dell’organizzazione amministrativa:

- organizzazione di almeno una “*giornata della trasparenza*” da parte del segretario comunale con la collaborazione dei Responsabili di area;
- la formazione del personale dipendente in materia di anticorruzione;
- la gestione e la pubblicazione sul sito istituzionale del “*registro degli accessi*” da parte dell’ufficio segreteria e protocollo;

- la trasmissione dei dati ai fini della pubblicazione in “Amministrazione trasparente” da parte dei soggetti individuati;
- la pubblicazione tempestiva degli atti posti in essere dagli organi del Comune e dai Responsabili di Area da parte dei Responsabili di Area;
- monitoraggio dei termini per la conclusione dei procedimenti da parte dei Responsabili di area;
- monitoraggio sui rapporti tra soggetti che operano per il comuni e rappresentanti del comune da parte dei responsabili di area;

#### 4 - Comunicazione

Per assicurare che la *trasparenza sia sostanziale ed effettiva* non è sufficiente provvedere alla pubblicazione di tutti gli atti ed i provvedimenti previsti dalla normativa, 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 in quanto 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.).

#### 5 – I dati da pubblicare

I dati da pubblicare sono quelli previsti dalla normativa vigente e, in particolare, dal D. Lgs. n. 33/2013 tenuto conto di quanto indicato da ANAC in proposito e, in particolare, dalla deliberazione n.1310 “*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, di trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*”.

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 struttura delle informazioni da pubblicarsi sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni adeguandola alle novità introdotte dal decreto legislativo 97/2016.

## **6- Modalità di pubblicazione on line dei dati**

I dati devono essere pubblicati sul sito istituzionale [www.salemarasino.gov.it](http://www.salemarasino.gov.it) nella sezione "Amministrazione trasparente" realizzata in ottemperanza al D. Lgs. 14 marzo 2013 n. 33.

La sezione "Amministrazione trasparente" è posta nella home page ed è facilmente raggiungibile attraverso un link ed è organizzata in sotto-sezioni all'interno delle quali devono essere inseriti i documenti, le informazioni e i dati prescritti dal decreto.

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

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

Le modalità di pubblicazione sono quelle previste dalla normativa vigente e, in particolare, dal D. Lgs. n. 33/2013 tenuto conto di quanto indicato da ANAC in proposito e, in particolare, dalla deliberazione n.1310 "Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, di trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016".

Come già scritto sopra, l'Allegato numero 1, della deliberazione ANAC 28 dicembre 2016 numero 1310, ha rinnovato la struttura delle informazioni da pubblicarsi sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni adeguandola alle novità introdotte dal decreto legislativo 97/2016.

## **7- Vigilanza sull'attuazione delle disposizioni in materia di trasparenza**

La vigilanza sulla corretta e tempestiva attuazione degli adempimenti in materia di trasparenza è garantita dall'attività di controllo dei seguenti soggetti istituzionali:

### **7.1-RPCT**

Il RPCT, nei limiti delle difficoltà già trattate, svolge un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, verificando che i Responsabili di Area assicurino la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate con riferimento alla competenza delle proprie Aree di attività.

Inoltre provvede all'aggiornamento della sezione del PTPCP dedicato alla trasparenza, anche su segnalazione dei Responsabili di Area, e controlla e assicura la regolare attuazione dell'accesso civico segnalando, proporzionalmente alla gravità della violazione, agli organi competenti (organi di indirizzo politico, OCV, Autorità nazionale anticorruzione, ufficio di disciplina) eventuali casi di inadempimento o adempimento parziale degli obblighi di pubblicazione. Infine segnala gli inadempimenti al vertice politico dell'amministrazione, all'OCV ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità (art. 43).

### **7.2-Organismo Comunale di Valutazione**

Con il *Regolamento di disciplina della misurazione, valutazione e integrità e trasparenza della performance* è stato istituito l'**Organismo Comunale di Valutazione (OCV)**.

L'**OCV** è organo monocratico individuato nel segretario comunale.

L'OCV verifica la coerenza tra gli obiettivi previsti nella sezione del PTPCT dedicato alla trasparenza e quelli indicati nel Piano della performance valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori. L'OCV, 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 e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati.

### **7.3-ANAC**

La Autorità Nazionale Anticorruzione 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. Inoltre controlla l'operato dei responsabili per la trasparenza.

## **8 - Sanzioni**

L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente costituisce elemento di valutazione della responsabilità dei Responsabili di Area, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione ed è comunque valutato ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei Responsabili di Area.

La mancata predisposizione della sezione del PTPCT dedicato alla trasparenza da parte del segretario comunale costituisce elemento di valutazione della responsabilità del segretario comunale ed è comunque valutato ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato.

## TRASPARENZA A SALE MARASINO

### 1 – Soggetti responsabili e modalità della trasmissione dei dati

L'Ente ha da tempo realizzato un sito internet istituzionale ([www.salemarasino.gov.it](http://www.salemarasino.gov.it)) che comprende, come già detto la sezione *Amministrazione trasparente*.

Con riferimento al PTPCT l'Anac (delibera 1310 del 28.12.2016), ha precisato quanto segue:

*“Caratteristica essenziale della sezione della trasparenza è l'indicazione dei nominativi dei soggetti responsabili della trasmissione dei dati, intesi quali uffici tenuti alla individuazione e/o alla elaborazione dei dati, e di quelli cui spetta la pubblicazione. In altre parole, in questa sezione del PTPCT non potrà mancare uno schema in cui, per ciascun obbligo, siano espressamente indicati i nominativi dei soggetti e gli uffici responsabili di ognuna delle citate attività. In ragione delle dimensioni dei singoli enti, alcune di tali attività possono essere presumibilmente svolte da un unico soggetto. In enti di piccole dimensioni, ad esempio, può verificarsi che chi detiene il dato sia anche quello che lo elabora e lo trasmette per la pubblicazione o addirittura che lo pubblica direttamente nella sezione "Amministrazione trasparente".”*

Nel Piano degli obiettivi dell'anno 2016 approvato in uno con il PEG ed il Piano della Performance (delibera di Giunta Comunale n. 75/2016) è stato individuato il personale incaricato di procedere alla pubblicazione degli atti dell'Area di appartenenza nella sezione "Amministrazione trasparente"

Area Amministrativa: sig.ra Nadia Belleri, sig.ra Miriam Mazzucchelli;

Area Tecnica: sig.ra Viviana Borghesi, sig.ra Tiziana Borghesi.

Per quanto riguarda l'area contabile di fatto il dipendente che provvede alla pubblicazione è la sig.ra Micaela Cortini che, per quanto dovesse occorrere ed in attesa di formale individuazione da parte del competente responsabile di Area, è ora formalmente individuata anche con presente Piano.

La gestione del sito istituzionale con riferimento all'inserimento di documenti e contenuti vari predisposti a cura del segretario comunale, dei Responsabili di Area, dei Responsabili di procedimento, dei dipendenti comunali, del sindaco e degli assessori comunali per quanto di competenza di ognuno è affidata al personale dipendente.

Per quanto attiene ai dati di competenza di ciascuna Area, i Responsabili di Area sono direttamente responsabili del flusso dei dati e devono provvedere alla loro pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente.

In generale:

- I Responsabili di Area sono responsabili del dato e dell'individuazione dei contenuti del Programma di propria competenza e dell'attuazione delle relative previsioni
- I Responsabili di Area, sono responsabili dell'attuazione del PTPCT, sezione trasparenza, per la parte di loro competenza; collaborano per la realizzazione delle iniziative volte, nel loro complesso, a garantire un adeguato livello di trasparenza, nonché la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità;
- L'Organismo comunale di valutazione (OCV) verifica l'assolvimento da parte dei Responsabili di Area degli obblighi in materia di trasparenza ed integrità
- I Responsabili di area verificano l'assolvimento da parte del personale facente parte delle aree di propria competenza degli obblighi in materia di trasparenza ed integrità.

### 2. Iniziative per il triennio 2017– 2019

Le iniziative che si intendono avviare per il triennio 2017-2019 sono principalmente finalizzate al completamento degli adempimenti prescritti dal D. Lgs. n. 33/2013 sia in termini di adeguamento degli strumenti informatici per l'accessibilità e la diffusione dei dati oggetto di obbligo di pubblicazione sia in termini di sensibilizzazione alla legalità e allo sviluppo della cultura dell'integrità.

La carenza di personale e di fondi rende particolarmente difficile il pieno raggiungimento di quanto sopra.

#### **a) Integrazione dati**

Essendo già stato strutturato il sito in conformità al D. Lgs. n.33/2013, l'obiettivo è quello di procedere ad una costante integrazione dei dati già pubblicati, raccogliendoli con criteri di omogeneità nella Sezione "Amministrazione trasparente" consentendone così l'immediata individuazione e consultazione, al fine di arricchire nel tempo la quantità di informazioni a disposizione del cittadino, e pertanto la conoscenza dei molteplici aspetti dell'attività svolta dall'Ente.

L'obiettivo per il 2017 è di aggiornare il sito secondo le indicazioni ANAC e completare le sezioni e sottosezioni con i dati richiesti.

La carenza di personale e di fondi rende particolarmente difficile il pieno raggiungimento di quanto sopra.

#### **b) Collegamenti con il Piano della Performance**

Posizione centrale della sezione del PTPCT dedicato alla trasparenza occupa l'adozione del PDO (Piano degli Obiettivi) parte integrante del Piano delle Performance, destinato ad indicare con chiarezza obiettivi dell'Amministrazione e relativi indicatori di risultato, unità operative responsabili e personale coinvolto.

L'interrelazione tra i due documenti è sancita dall'art 44 del decreto di riordino della Trasparenza (D. Lgs. 33/2013) per il quale *"L'organismo indipendente di valutazione verifica la coerenza tra gli obiettivi previsti nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità .....quelli indicati nel Piano della performance, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori. I soggetti deputati alla misurazione e valutazione delle performance, nonché l'OIV, utilizzano le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione delle performance sia organizzativa, sia individuale del responsabile e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati"*.

Nell'ambito di questa logica il Piano della Performance del Comune deve individuare tra i suoi obiettivi strategici la realizzazione della Trasparenza secondo quanto previsto dal presente PTPCT ed il Piano degli obiettivi deve prevedere obiettivi specifici da attribuire ai dipendenti ai fini della realizzazione di quanto previsto dal presente PTPCT.

#### **c) Adempimenti in materia di Posta Elettronica Certificata**

La previsione di una disciplina della PEC all'interno della sezione del PTPCT dedicato alla trasparenza è funzionale all'attuazione dei principi di trasparenza e risponde agli obblighi previsti dal legislatore. La Posta Elettronica Certificata (PEC) è un sistema di posta elettronica che consente al mittente di ottenere la documentazione elettronica attestante l'invio e la consegna di documenti informatici con valenza legale.

Ai sensi del comma 2-ter, dell'art. 54 del D. Lgs. 7 marzo 2005 n. 82 "Codice dell'Amministrazione digitale", le amministrazioni pubbliche sono tenute a pubblicare nel loro sito istituzionale di servizio un indirizzo di posta elettronica certificata al quale il cittadino possa indirizzare, ai sensi dello stesso codice, qualsiasi richiesta.

L'Art. 11, comma 5, del D. Lgs. 150/2009 puntualizza che *"Al fine di rendere effettivi i principi di trasparenza, le pubbliche amministrazioni provvedono a dare attuazione agli adempimenti relativi alla posta elettronica certificata di cui all'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo del 7 marzo 2005, n. 82, agli articoli 16, comma 8, e 16-bis, comma 6, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e di cui all'articolo 34, comma1, della legge 18 giugno 2009, n. 69."*

Il Comune di Sale Marasino ha già attivato n.1 indirizzo di Posta Elettronica Certificata che si ritiene sufficiente a raggiungere gli scopi della norma richiamata.

Negli anni 2017 e seguenti si valuterà se attivare altri indirizzi di PEC.

L'obiettivo finale è di incentivare al massimo l'uso della PEC da parte degli uffici comunali.

#### **d) Strutture competenti per le diverse fasi di elaborazione ed esecuzione del Programma.**

La sezione del PTPCT dedicata alla trasparenza è predisposta dal Segretario comunale.

Il Responsabile della sezione del PTPCT dedicato alla trasparenza è lo stesso Segretario comunale.

#### **e) La “Bussola della Trasparenza” e la qualità del sito**

La Bussola della Trasparenza ([www.magellanopa.it/bussola](http://www.magellanopa.it/bussola)) è uno strumento operativo ideato dal Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione – Dipartimento della Funzione Pubblica per consentire alle Pubbliche Amministrazioni e ai cittadini di utilizzare strumenti per l'analisi e il monitoraggio dei siti web istituzionali. Il principale obiettivo della Bussola è quello di accompagnare le amministrazioni, anche attraverso il coinvolgimento diretto dei cittadini, nel miglioramento continuo della qualità delle informazioni online e dei servizi digitali.

La Bussola della Trasparenza consente di:

1. verificare i siti web istituzionali (utilizzando la funzionalità “verifica sito web”);
2. analizzare i risultati della verifica (controllando le eventuali faccine rosse e i suggerimenti elencati);
3. intraprendere le correzioni necessarie:
  - a. azioni tecniche (adeguare il codice, la nomenclatura e i contenuti nella home page)
  - b. azioni organizzative/redazionali (coinvolgere gli eventuali altri responsabili, per la realizzazione delle sezioni e dei contenuti mancanti e necessari per legge).
4. dopo aver effettuato i cambiamenti è possibile verificare nuovamente il sito web, riprendendo, se necessario, il ciclo di miglioramento continuo.

Lo strumento è pubblico e accessibile anche da parte del cittadino che può effettuare verifiche sui siti web delle pubbliche amministrazioni e inviare segnalazioni.

Il sito dell'Ente soddisfa n.65 indicatori su i n.66 indicatori previsti con una percentuale di coerenza pari al 100%.

### **3. Azioni per garantire e promuovere l'immagine, la trasparenza e la partecipazione**

Per garantire un adeguato livello di trasparenza, il Comune di Sale Marasino ritiene indispensabile quanto segue.

#### **3.1-Adempimenti in materia di Albo Pretorio on line**

La legge n. 69 del 18 giugno 2009, perseguendo l'obiettivo di modernizzare l'azione amministrativa mediante il ricorso agli strumenti ed alla comunicazione informatica, riconosce l'effetto di pubblicità legale solamente agli atti ed ai provvedimenti amministrativi pubblicati dagli Enti Pubblici sui propri siti informatici.

L'art. 32, comma 1, della legge stessa ha sancito infatti 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*”.

Il Comune di Sale Marasino, nel rispetto della normativa richiamata, e perseguendo l'obiettivo di modernizzare l'azione amministrativa mediante il ricorso agli strumenti ed alla comunicazione informatica, ha realizzato l'Albo Pretorio On Line che è regolarmente funzionante già da qualche anno.

#### **3.2-Registro degli accessi.**

Come indicato nella deliberazione 1309/2016, l'ANAC ha intenzione di effettuare un monitoraggio sulle decisioni delle amministrazioni in merito alle domande di **accesso** ed ha raccomandato di

avviare una raccolta organizzata delle richieste di accesso, “**cd. registro degli accessi**”, che le amministrazioni “è *auspicabile pubblicarlo sui propri siti*”;

Il **registro degli accessi** dovrebbe contenere l’elenco delle richieste con oggetto, data e relativo esito con indicazione della data della decisione e che il registro degli accessi dovrebbe essere pubblicato, oscurando i dati personali eventualmente presenti, e tenuto aggiornato almeno ogni sei mesi in “amministrazione trasparente”, “altri contenuti – accesso civico”;

Con deliberazione di Giunta comunale n. 06 del 25.01.2017 è stata data attuazione a quanto previsto dalla deliberazione ANAC 1309/2016: ed è stato istituito il “**registro delle domande di accesso**” assegnandone la gestione all’ufficio segreteria e protocollo.

### **3.3-Processo di coinvolgimento degli stakeholders Iniziative di promozione, diffusione, consolidamento della trasparenza**

I portatori di interesse vengono sostanzialmente individuati nei seguenti attori:

- Cittadini in senso generale (utenti, residenti, fruitori di servizi, ecc);
- Categorie professionali (geometri, architetti, ingegneri, avvocati, medici, ecc);
- Associazioni di categoria (commercianti, artigiani, consumatori, ecc);
- Organizzazioni sindacali;
- Associazioni di volontariato e non.

Vi è la possibilità di accedere ai recapiti di posta elettronica degli Uffici indicati nelle varie sezioni del sito istituzionale.

L’ente, ha in gran parte ottemperato alle disposizioni di Legge in materia di trasparenza attraverso la pubblicazione nella sezione del portale istituzionale “Amministrazione trasparente” dei dati resi obbligatori dalla Legge, nonché di altre informazioni che, pur non essendo obbligatorie, sono state ritenute utili per una maggiore consapevolezza, da parte del cittadino, delle molteplici attività svolte dal Comune.

Infatti, la conoscenza delle funzioni proprie dell’Ente, nonché delle modalità di gestione delle risorse pubbliche e delle iniziative e dei progetti realizzati, è presupposto indispensabile per il pieno esercizio dei diritti civili e politici da parte del cittadino utente, che solo attraverso una corretta e completa informazione potrà agire, nei rapporti con la pubblica amministrazione, in modo consapevole.

Obiettivo primario del Comune di Sale Marasino per il 2017 è di sensibilizzare i cittadini all’utilizzo degli strumenti messi loro disposizione e, in particolare, del sito istituzionale dell’Ente, al fine di sfruttarne tutte le potenzialità, sia dal punto di vista meramente informativo che di erogazione di servizi on line; obiettivo la cui realizzazione avverrà attraverso seguenti iniziative:

#### **a) - Giornata della Trasparenza**

Ai sensi dell’articolo 11, comma 6, del D. Lgs n. 150 del 2009, ogni amministrazione ha l’obbligo di presentare nell’ambito delle giornate della Trasparenza il Piano e la Relazione sulla Performance.

L’amministrazione comunale, in collaborazione con i Responsabili di Area, organizzerà almeno una Giornata della Trasparenza intesa quale evento organizzato dall’amministrazione pubblica per un momento di riflessione e confronto sulle attività e sui risultati ottenuti in materia di trasparenza con il coinvolgimento dei propri stakeholders.

L’evento, sarà l’occasione per rendere note le attività e le iniziative sulla trasparenza adottate dal Comune per promuovere una cultura della legalità e avvicinare i cittadini al mondo dell’amministrazione pubblica.

Nell’anno 2016 non è stato possibile organizzare la Giornata della Trasparenza.

#### **b) - Promozione della trasparenza e accesso alle informazioni da parte dei cittadini**

L’Ente già da tempo si è attivato per porre in essere iniziative volte alla promozione della trasparenza attraverso la pubblicazione di dati e informazioni sul sito istituzionale in modo da rendere le stesse immediatamente accessibili ai cittadini.

Ai fini della trasparenza dell'azione amministrativa si è disposta la pubblicazione sul sito degli atti di programmazione economico finanziaria dell'Ente, delle deliberazioni di Consiglio e di Giunta, nonché di altri atti relativi al funzionamento dell'Ente stesso.

**c) - Pubblicazione tempestiva degli atti.**

Il Consiglio comunale, la Giunta comunale ed i Responsabili di Area si esprimono ponendo in essere atti amministrativi. A prescindere da ogni considerazione legata al fatto che la pubblicazione non costituisce requisito di validità ma solo di efficacia del provvedimento, si ritiene che la volontà espressa a mezzo di tali atti debba essere portata a conoscenza dei cittadini nel più breve tempo possibile in virtù del principio di trasparenza.

A tale scopo si dovrà operare affinché la pubblicazione degli atti del Consiglio e della Giunta comunale e le determinazioni del Responsabili di Area avvenga in modo che alla fine dell'anno la media dei giorni trascorsi tra la data in cui l'atto è stato posto in essere e quello in cui è stato pubblicato non sia superiore a n.10 giorni. Nel Piano della performance si provvederà a graduare l'obiettivo della pubblicazione tempestiva degli atti che si considererà raggiunto pienamente solo se sarà rispettata la media di cui sopra.

**d) - Promozione della Trasparenza e rispetto della Privacy**

Per ognuno degli anni di vigenza del PTPCT deve essere organizzata almeno una iniziativa di promozione e diffusione del principio della trasparenza in armonia con le disposizioni in materia di riservatezza.

L'iniziativa è organizzata a vantaggio di tutti i dipendenti comunali.

L'iniziativa può coincidere con le ore di formazione in materia di anticorruzione ove nelle stesse di tratti della correlazione tra trasparenza e lotta alla corruzione.

**e) – Somministrazione di questionari agli utenti**

Per ognuno degli anni di vigenza del presente PTTI, ciascun Responsabile di Area dovrà verificare l'opportunità di predisporre e somministrare almeno un questionario agli utenti finalizzato alla rilevazione del gradimento di uno dei servizi di competenza dell'Area. Nel Piano della performance si provvederà eventualmente a graduare l'obiettivo.

#### **4 - Monitoraggio interno**

I Responsabili di Area dovranno monitorare lo stato di attuazione della sezione del PTPCT dedicata alla trasparenza con riferimento all'Area di competenza e segnalare eventuali inadempimenti. La valutazione del personale dipendente da parte dei Responsabili di Area deve tenere conto di detti eventuali inadempimenti.

Il Segretario comunale, nella sua qualità di Responsabile della Trasparenza, dovrà monitorare lo stato di attuazione della sezione del PTPCT dedicata alla trasparenza da parte dei Responsabili di Area e segnalare eventuali inadempimenti.

La valutazione dei Responsabili di Area da parte del segretario comunale deve tenere conto di detti eventuali inadempienze.