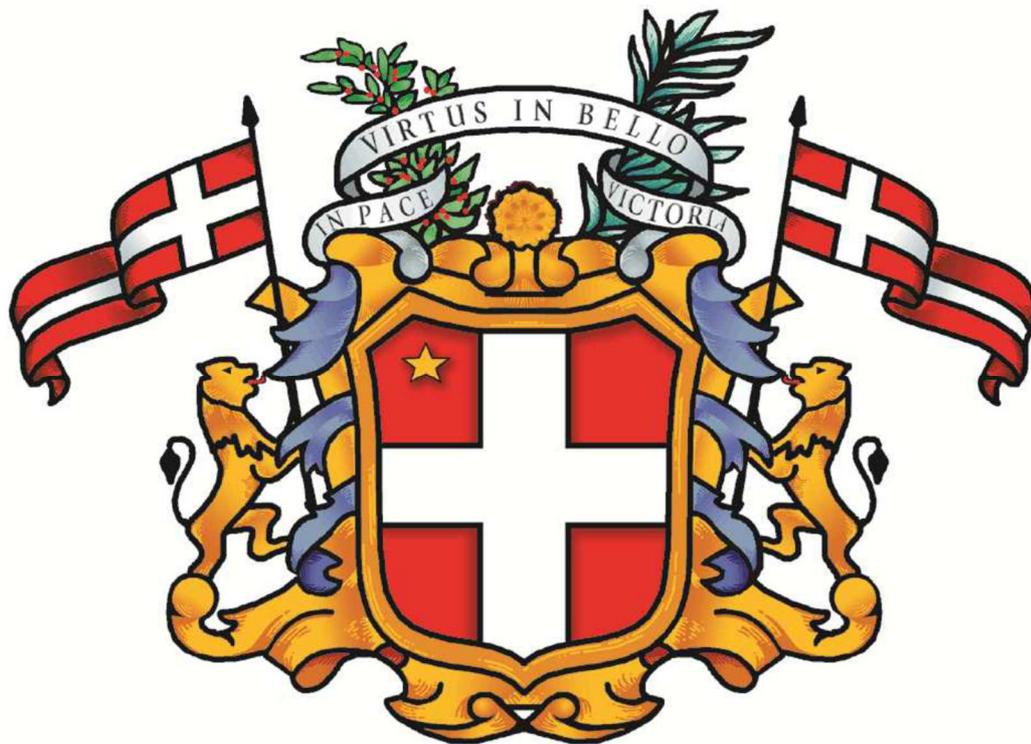


CITTÀ DI VIGONE

Città metropolitana di Torino



PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

2020 – 2022

(Legge 6 Novembre 2012, n. 190)

Approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 3 del 30 Gennaio 2020

Sommario

1. Contenuti generali.....	3
1.1. PNA, PTPC e principi generali.....	3
1.2. La nozione di corruzione	5
1.3. Ambito soggettivo.....	5
1.4. Il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT). 6	
1.5. I compiti del RPCT	8
1.6. Gli altri attori del sistema.....	10
1.7. L’approvazione del PTPC.....	11
1.8. Obiettivi strategici.....	12
1.9. PTPC e performance	13
2. Analisi del contesto	14
2.1. Analisi del contesto esterno	14
2.2. Analisi del contesto interno.....	18
2.2.1. La struttura organizzativa.....	18
2.2.2. Funzioni e compiti della struttura	19
2.3. La mappatura dei processi.....	20
3. Valutazione e trattamento del rischio.....	21
3.1. Identificazione.....	21
3.2. Analisi del rischio	23
3.4. La ponderazione	27
3.5. Trattamento del rischio	28
3.5.1. Individuazione delle misure	28
3.5.2. Programmazione delle misure.....	30
4. Trasparenza sostanziale e accesso civico.....	31
4.1. Trasparenza	31
4.2. Accesso civico e trasparenza.....	31
4.3. Trasparenza e privacy	34
4.4. Comunicazione.....	35
4.5. Modalità attuative.....	35
4.6. Organizzazione.....	36
4.7. Pubblicazione di dati ulteriori	37

5. Altri contenuti del PTPC.....	37
5.1. Formazione in tema di anticorruzione.....	37
5.2. Codice di comportamento	38
5.3. Criteri di rotazione del personale	39
5.4. Ricorso all'arbitrato	40
5.5. Disciplina degli incarichi non consentiti ai dipendenti	40
5.6. Attribuzione degli incarichi dirigenziali	40
5.7. Divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto di lavoro.....	41
5.8. Controlli ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici...	41
5.9. Misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower)	42
5.10. Monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti	45
5.11. Monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti	45
5.12. Iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere	45
5.13. Iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale	45
5.14. Monitoraggio sull'attuazione del PTPC.....	45

Allegati:

- A- Mappatura dei processi e Catalogo dei rischi;
- B- Analisi dei rischi;
- C- Individuazione e programmazione delle misure;
- D- Misure di trasparenza.

1. Contenuti generali

1.1. PNA, PTPC e principi generali

Il sistema organico di prevenzione della corruzione, introdotto nel nostro ordinamento dalla legge 190/12, prevede l'articolazione del processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione da realizzarsi mediante un'azione coordinata tra strategia nazionale e strategia interna a ciascuna amministrazione.

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

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

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

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

Il PTPC fornisce una valutazione del livello di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (cioè le misure) volti a prevenire il medesimo rischio (art. 1, comma 5, della legge 190/12) ed è predisposto ogni anno entro il 31 gennaio.

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

Principi strategici:

- 1) coinvolgimento dell'organo di indirizzo politico-amministrativo: l'organo di indirizzo politico amministrativo deve assumere un ruolo attivo nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo e contribuire allo svolgimento di un compito tanto importante quanto delicato, anche attraverso la creazione di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole che sia di reale supporto al RPCT;
- 2) cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio: la gestione del rischio corruttivo non riguarda solo il RPCT ma l'intera struttura organizzativa. A tal fine, occorre sviluppare a tutti i livelli organizzativi una responsabilizzazione diffusa e una cultura consapevole dell'importanza del processo di gestione del rischio e delle responsabilità correlate. L'efficacia del sistema dipende anche dalla piena e attiva collaborazione della dirigenza, del personale non dirigente e degli organi di valutazione e di controllo (vedi infra § 4. I Soggetti coinvolti);
- 3) collaborazione tra amministrazioni: la collaborazione tra pubbliche amministrazioni che operano nello stesso comparto o nello stesso territorio può favorire la sostenibilità economica e organizzativa del processo di gestione del rischio, anche tramite la condivisione di metodologie, di esperienze, di sistemi informativi e di risorse. Occorre comunque evitare la trasposizione "acritica" di strumenti senza una preventiva valutazione delle specificità del contesto.

Principi metodologici:

- 1) prevalenza della sostanza sulla forma: il sistema deve tendere ad una effettiva riduzione del livello di rischio di corruzione. A tal fine, il processo non deve essere attuato in modo formalistico, secondo una logica di mero adempimento, bensì progettato e realizzato in modo sostanziale, ossia calibrato sulle specificità del contesto esterno ed interno dell'amministrazione;
- 2) gradualità: le diverse fasi di gestione del rischio, soprattutto nelle amministrazioni di piccole dimensioni o con limitata esperienza, possono essere sviluppate con gradualità, ossia seguendo un approccio che consenta di migliorare progressivamente e continuativamente l'entità o la profondità dell'analisi del contesto (in particolare nella rilevazione e analisi dei processi) nonché la valutazione e il trattamento dei rischi;
- 3) selettività: al fine di migliorare la sostenibilità organizzativa, l'efficienza e l'efficacia del processo di gestione del rischio, soprattutto nelle amministrazioni di piccole dimensioni, è opportuno individuare le proprie priorità di intervento, evitando di trattare il rischio in modo generico e poco selettivo. Occorre selezionare, sulla base delle risultanze ottenute in sede di valutazione del rischio, interventi specifici e puntuali volti ad incidere sugli ambiti maggiormente esposti ai rischi, valutando al contempo la reale necessità di specificare nuove misure, qualora quelle esistenti abbiano già dimostrato un'adeguata efficacia;
- 4) integrazione: la gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi decisionali e, in particolare, dei processi di programmazione, controllo e valutazione. In tal senso occorre garantire una sostanziale integrazione tra il processo di gestione del rischio e il ciclo di gestione della performance. A tal fine, alle misure programmate nel PTPC devono corrispondere specifici obiettivi nel Piano della Performance e nella misurazione e valutazione delle performance organizzative e individuali si deve tener conto dell'attuazione delle misure programmate nel PTPC, della effettiva partecipazione delle strutture e degli individui alle varie fasi del processo di gestione del rischio, nonché del grado di collaborazione con il RPCT;
- 5) miglioramento e apprendimento continuo: la gestione del rischio va intesa, nel suo complesso, come un processo di miglioramento continuo basato sui processi di apprendimento generati attraverso il monitoraggio e la valutazione dell'effettiva attuazione ed efficacia delle misure e il riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema di prevenzione.

Principi finalistici:

- 1) effettività: la gestione del rischio deve tendere ad una effettiva riduzione del livello di esposizione dell'organizzazione ai rischi corruttivi e coniugarsi con criteri di efficienza e efficacia complessiva dell'amministrazione, evitando di generare oneri organizzativi inutili o ingiustificati e privilegiando misure specifiche che agiscano sulla semplificazione delle procedure e sullo sviluppo di una cultura organizzativa basata sull'integrità;
- 2) orizzonte del valore pubblico: la gestione del rischio deve contribuire alla generazione di valore pubblico, inteso come il miglioramento del livello di benessere delle comunità di riferimento delle pubbliche amministrazioni, mediante la riduzione del rischio di erosione del valore pubblico a seguito di fenomeni corruttivi.

Infine, si precisa che la violazione da parte dei dipendenti delle misure di prevenzione previste nel PTPC è fonte di **responsabilità disciplinare** (art. 14 della legge 190/12). Tale previsione è confermata dall'art. 44 della legge 190/12 che stabilisce che la violazione dei

doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del PTPC, è fonte di responsabilità disciplinare.

1.2. La nozione di corruzione

La legge 190/12, non contiene una definizione di "corruzione". Tuttavia da alcune norme e dall'impianto complessivo della legge è possibile evincere un **significato ampio di corruzione** a cui si riferiscono gli strumenti e le misure previsti dal legislatore.

L'art. 1, comma 36, della legge 190/12, laddove definisce i criteri di delega per il riordino della disciplina della trasparenza, si riferisce esplicitamente al fatto che gli obblighi di pubblicazione integrano livelli essenziali delle prestazioni che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad erogare anche a fini di prevenzione e contrasto della "cattiva amministrazione" e non solo ai fini di trasparenza e prevenzione e contrasto della corruzione.

Il collegamento tra le disposizioni della legge 190/12 e l'innalzamento del livello di qualità dell'azione amministrativa, e quindi al contrasto di fenomeni di inefficiente e cattiva amministrazione, è evidenziato anche dai successivi interventi del legislatore sulla legge 190/12.

In particolare nell'art. 1, comma 8-bis, della legge suddetta, in cui è stato fatto un esplicito riferimento alla verifica da parte dell'organismo indipendente di valutazione alla coerenza fra gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico gestionale e i Piani triennali di prevenzione della corruzione.

Pertanto, l'ANAC, anche in linea con la nozione accolta a livello internazionale, ha ritenuto che, poiché la legge 190/12 è finalizzata alla prevenzione e, quindi, alla realizzazione di una tutela anticipatoria, debba essere privilegiata un'accezione ampia del concetto di corruzione, volta a ricomprendere le varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si rilevi l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui conferito, al fine di ottenere vantaggi privati.

Al termine "corruzione" è attribuito, dunque, un significato più esteso di quello strettamente connesso con le fattispecie di reato disciplinate negli artt. 318, 319 e 319-ter del Codice penale (ipotesi di corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e corruzione in atti giudiziari), tale da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, 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.

1.3. Ambito soggettivo

Le disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza si applicano a diverse categorie di soggetti pubblici e privati, come individuati nell'art. 1, comma 2-bis, della legge 190/12 e nell'art. 2-bis del D.Lgs. 33/13.

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

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

- la deliberazione n. 1310 del 28 dicembre 2016 ad oggetto “Prime linee guida recanti indicazioni sull’attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D.Lgs. 33/13 come modificato dal D.Lgs. 97/16”;
- la deliberazione n. 1134 dello 8 novembre 2017, recante “Nuove linee guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici”.

Nelle citate deliberazioni sono stati approfonditi profili attinenti all’ambito soggettivo, al contenuto degli obblighi di pubblicazione, alla nomina del Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (RPCT) e alla predisposizione dei PTPC, in conformità alle modifiche apportate dal D.Lgs. 97/16, ovvero all’adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative del “Modello 231” per gli enti di diritto privato.

Alla luce del quadro normativo e delle deliberazioni ANAC, i soggetti tenuti all’applicazione della disciplina sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza sono innanzitutto le pubbliche amministrazioni individuate e definite all’art. 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001 e s.m.i., tra le quali sono compresi i Comuni.

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

- adottare il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC);
- nominare il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT);
- pubblicare i dati, i documenti e le informazioni concernenti l’organizzazione e l’attività (in “Amministrazione trasparente”);
- assicurare, altresì, la libertà di accesso di chiunque ai dati e documenti detenuti dalle stesse (accesso civico generalizzato), secondo quanto previsto nel D.Lgs. 33/13.

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

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza di questo ente è il Segretario Generale dott.ssa Laura Filliol, designato con decreto del Sindaco n. 1 del 16/01/2020.

L’art. 1, comma 7, della legge 190/12 prevede che l’organo di indirizzo individui, “di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio”, il responsabile anticorruzione e della trasparenza. La figura del responsabile anticorruzione è stata l’oggetto di significative modifiche da parte del D.Lgs. 97/16, norma che:

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

L’art. 1, comma 7, della legge 190/12 stabilisce che negli enti locali il responsabile sia individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione.

Considerato il ruolo delicato che il RPCT svolge in ogni amministrazione, già nel PNA 2016, l’Autorità riteneva opportuno che la scelta del RPCT dovesse ricadere su persone che avessero sempre mantenuto una condotta integerrima, escludendo coloro che fossero stati destinatari di provvedimenti giudiziari di condanna o provvedimenti disciplinari.

Il PNA ha evidenziato l'esigenza che il responsabile abbia "adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione", e che sia: dotato della necessaria "autonomia valutativa"; in una posizione del tutto "priva di profili di conflitto di interessi" anche potenziali; 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 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 dall'art. 1, comma 7, della legge 190/12, norma secondo la quale il responsabile deve segnalare "agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare" i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di anticorruzione. 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".

L'art. 41, comma 1, lettera f), del D.Lgs. 97/16 ha stabilito che l'organo di indirizzo assuma le modifiche organizzative necessarie "per assicurare che al responsabile siano attribuiti funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività".

Secondo l'ANAC, 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".

Il D.Lgs. 97/16 attribuisce inoltre anche rilevanti competenze in materia di "accesso civico" al responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza il quale:

- ha facoltà di chiedere agli uffici informazioni sull'esito delle domande di accesso civico;
- si occupa dei casi di "riesame" delle domande rigettate (art. 5, comma 7, del D.Lgs. 33/13).

A garanzia dello svolgimento, autonomo e indipendente, delle funzioni del responsabile occorre considerare anche la durata dell'incarico che deve essere fissata tenendo conto della non esclusività della funzione.

Il responsabile, in genere, sarà un dirigente che già svolge altri incarichi all'interno dell'amministrazione. La durata dell'incarico di responsabile anticorruzione, in questi casi, sarà correlata alla durata del sottostante incarico dirigenziale. Nelle ipotesi di riorganizzazione o di modifica del precedente incarico, quello di responsabile anticorruzione è opportuno che prosegua fino al termine della naturale scadenza.

Il D.Lgs. 97/16 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". L'ANAC può chiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire con i poteri di cui all'art. 15, comma 3, del D.Lgs. 39/2013.

L'art. 1, comma 9, lettera c), della legge 190/12, 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.

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

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

Dal D.Lgs. 97/16 risulta anche l'intento di creare maggiore comunicazione tra le attività del responsabile anticorruzione e quelle dell'OIV, al fine di sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l'attuazione delle misure di prevenzione. A tal fine, la norma prevede:

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

Le modifiche normative, apportate dal D.Lgs. 97/16, hanno precisato che nel caso di ripetute violazioni del PTPC sussista 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, invece, rispondono della mancata attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, se il responsabile dimostra di avere effettuato le dovute comunicazioni agli uffici e di avere vigilato sull'osservanza del piano anticorruzione.

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 (art. 1, comma 12, della legge 190/12). Anche in questa ipotesi, il responsabile deve dimostrare di avere proposto un PTPC con misure adeguate e di averne vigilato funzionamento e osservanza.

1.5. I compiti del RPCT

Il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza svolge i seguenti compiti:

- elabora e propone all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il Piano triennale di prevenzione della corruzione (art. 1, comma 8, della legge 190/12);
- verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del piano anticorruzione (art. 1, comma 10, lettera a), della legge 190/12);
- 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 (art. 1, comma 14, della legge 190/12);
- 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 (art. 1, comma 10, lettera a), della legge 190/12);

- definisce le procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione (art. 1, comma 8, della legge 190/12);
- individua il personale da inserire nei programmi di formazione della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, la quale predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità (art. 1, commi 10, lettera c), e 11, della legge 190/12);
- 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 (art. 1, comma 10, lettera b), della legge 190/12), fermo l'art. 1, comma 221, della legge 208/2015 che prevede quanto segue: "...omissis... Non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge 190/12, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale.";
- riferisce sull'attività svolta all'organo di indirizzo, nei casi in cui lo stesso organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora sia il responsabile anticorruzione a ritenerlo opportuno (art. 1, comma 14, della legge 190/12);
- entro il 15 dicembre di ogni anno, trasmette all'OIV e all'organo di indirizzo una relazione recante i risultati dell'attività svolta, pubblicata nel sito web dell'amministrazione;
- trasmette all'OIV informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo (art. 1, comma 8-bis, della legge 190/12);
- 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 (art. 1, comma 7, della legge 190/12);
- indica agli uffici disciplinari i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (art. 1, comma 7, della legge 190/12);
- 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" (art. 1, comma 7, della legge 190/12);
- quando richiesto, riferisce all'ANAC in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PNA 2016, paragrafo 5.3, pagina 23);
- quale responsabile per la trasparenza, svolge un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate (art. 43, comma 1, del D.Lgs. 33/13);
- 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 (art. 43, commi 1 e 5, del D.Lgs. 33/13);
- 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). In

particolare per questo Ente il Responsabile dell'iscrizione e dell'aggiornamento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) è il Responsabile dell'Area Tecnica Lavori Pubblici, geom. Mario Druetta;

- può essere designato quale soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 22);
- può essere designato quale “gestore” delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette ai sensi del D.M. 25 settembre 2015 (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 17).

Il legislatore ha assegnato al RPCT il compito di svolgere all'interno di ogni ente “stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione” (art. 43, comma 1, del D.Lgs. 33/13).

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

Le modalità di interlocuzione e di raccordo sono state definite dall'Autorità con il Regolamento del 29 marzo 2017.

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

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

1.6. Gli altri attori del sistema

La disciplina in materia di prevenzione della corruzione assegna al RPCT un importante ruolo di coordinamento del processo di gestione del rischio, con particolare riferimento alla fase di predisposizione del PTPC e al monitoraggio.

Questo ruolo di coordinamento non deve in nessun caso essere interpretato dagli altri attori organizzativi come un pretesto per deresponsabilizzarsi in merito allo svolgimento del processo di gestione del rischio.

Al contrario, l'efficacia del sistema di prevenzione dei rischi corruttivi è strettamente connessa al contributo attivo di altri attori all'interno dell'organizzazione.

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

L'organo di indirizzo politico deve:

- valorizzare, in sede di formulazione degli indirizzi e delle strategie dell'amministrazione, lo sviluppo e la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione;

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

I dirigenti e i responsabili delle unità organizzative devono:

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

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

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

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

Tutti i soggetti che dispongono di dati utili e rilevanti hanno l'obbligo di fornirli tempestivamente al RPCT ai fini della corretta attuazione del processo di gestione del rischio.

1.7. L'approvazione del PTPC

La legge 190/12 impone, ad ogni pubblica amministrazione, l'approvazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC).

Il RPCT elabora e 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.

Per gli enti locali, "il piano è approvato dalla giunta" (art. 41, comma 1, lettera g), del D.Lgs. 97/16).

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

Nello specifico, il presente PTPC, allo scopo di assicurare il coinvolgimento degli stakeholders e degli organi politici è stato approvato con la seguente procedura:

- in data 16.12.2019 il Segretario Generale ha pubblicato un avviso di consultazione, al fine del coinvolgimento dei cittadini e delle organizzazioni portatrici di interessi collettivi, per l'aggiornamento del PTPC, invitando a comunicare eventuali proposte e osservazioni per una migliore individuazione delle priorità di intervento entro il 15.01.2020;
- entro la data di cui sopra non sono pervenute osservazioni;
- il RPCT ha elaborato la bozza del presente PTPC coinvolgendo i Responsabili di Area dell'Ente, che hanno un'approfondita conoscenza dei procedimenti, dei processi e delle attività svolte dal proprio ufficio;
- successivamente il PTPC è stato illustrato, proposto e approvato dalla Giunta Comunale.

L'art. 1, comma 8, della legge 190/12, prevede che il PTPC debba essere trasmesso all'ANAC.

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

Il PTPC, infine, è pubblicato in "amministrazione trasparente", "Altri Contenuti – Prevenzione della corruzione". I piani devono rimanere pubblicati sul sito unitamente a quelli degli anni precedenti.

1.8. Obiettivi strategici

L'art. 1, comma 8, della legge 190/12 e s.m.i. 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 D.Lgs. 97/16 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".

L'ANAC, con 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" (art. 10, comma 3, del D.Lgs. 33/13).

La trasparenza è la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/12.

Secondo l'art. 1 del D.Lgs. 33/13 e s.m.i.: "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, gli obiettivi del PTPC devono essere necessariamente coordinati con quelli fissati da altri documenti di programmazione dei comuni quali: il documento unico di programmazione (DUP) e il piano della performance.

L'amministrazione ritiene che la trasparenza sostanziale dell'azione amministrativa sia la misura principale per contrastare i fenomeni corruttivi come definiti dalla legge 190/12.

Pertanto, intende realizzare i seguenti obiettivi di trasparenza sostanziale:

- 1) la trasparenza quale reale ed effettiva accessibilità totale alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione;
- 2) il libero e illimitato esercizio dell'accesso civico, come potenziato dal D.Lgs. 97/16, 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;
- b) lo sviluppo della cultura della legalità e dell'integrità nella gestione del bene pubblico.

1.9. PTPC e performance

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

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

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

L'art. 1, comma 8, della legge 190/12, nel prevedere che gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza costituiscono contenuto necessario agli atti di programmazione strategico-gestionale, stabilisce un coordinamento a livello di contenuti tra i due strumenti che le amministrazioni sono tenute ad assicurare.

Il legame è ulteriormente rafforzato dalla disposizione contenuta nell'art. 44 del D.Lgs. 33/13 che espressamente attribuisce all'OIV il compito di verificare la coerenza tra gli obiettivi previsti nel PTPC e quelli indicati nel Piano della performance e di valutare l'adeguatezza dei relativi indicatori.

Gli obiettivi strategici, principalmente di trasparenza sostanziale, sono stati formulati coerentemente con la programmazione strategica dell'Ente confluita negli strumenti di programmazione qui riportati:

- documento unico di programmazione (DUP) disciplinato dall'art. 170 del D.Lgs. 267/00;
- bilancio previsionale (art. 162 del D.Lgs. 267/00).

Successivamente all'approvazione del presente PTPC, verranno individuati e disciplinati gli obiettivi gestionali relativi all'attuazione del PTPC e quelli relativi alla trasparenza dell'azione e dell'organizzazione amministrativa nei seguenti strumenti di programmazione operativa:

- piano esecutivo di gestione e piano dettagliato degli obiettivi (artt. 169 e 108 del D.Lgs. 267/00);
- piano della performance (art. 10 del D.Lgs. 150/09).

A norma dell'art. 169, comma 3-bis, del D.Lgs. 267/00, il piano dettagliato degli obiettivi e il piano della performance sono unificati organicamente nel PEG.

2. Analisi del contesto

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

2.1. Analisi del contesto esterno

L'analisi del contesto esterno ha essenzialmente due obiettivi:

- il primo, evidenziare come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel quale l'amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi;
- il secondo, come tali caratteristiche ambientali possano condizionare la valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione.

Da un punto di vista operativo, l'analisi prevede sostanzialmente a due tipologie di attività:

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

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

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

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

Riguardo alle fonti interne, l'amministrazione può analizzare i dati in possesso del Comando di Polizia Locale, le segnalazioni ricevute tramite il canale del whistleblowing o altre modalità, le informazioni raccolte nel corso di incontri e attività congiunte con altre amministrazioni che operano nello stesso territorio o settore.

Ai fini dell'analisi del contesto esterno, i responsabili anticorruzione possono avvalersi altresì 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.

Secondo i dati contenuti nella *“Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata – Anno 2016”* trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Presidenza della Camera dei deputati il 15 Gennaio 2018, disponibile alla pagina web:

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

http://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/038/005v01_RS/INTERO_COM.pdf

per la provincia di appartenenza dell'ente, risulta quanto segue (pagine 405-408):

“Il panorama criminale della città metropolitana di Torino e del suo hinterland, si presenta particolarmente variegato e articolato. I gruppi criminali nazionali e stranieri, convivono in perfetta osmosi attraverso un'apparente suddivisione degli interessi economici perseguiti.

La 'ndrangheta risulta l'associazione per delinquere di stampo mafioso più diffusa sul territorio. Tanto nel Capoluogo, quanto nei Comuni limitrofi, è riuscita, meglio delle altre organizzazioni criminali, a riadattarsi ed a organizzarsi in aree molto diverse da quelle di origine.

In ambito provinciale, l'organizzazione, oltre ad essere impegnata nelle classiche attività illecite come l'estorsione, l'usura, il controllo del gioco d'azzardo (compreso il videopoker), il trasferimento fraudolento di valori, il porto e la detenzione illegale di armi, è soprattutto dedita al traffico internazionale di sostanze stupefacenti, al movimento terra, agli inerti e all'edilizia in generale.

Operazioni più recenti, hanno evidenziato l'elevata pervasività della 'ndrangheta, favorita anche da privilegiate relazioni con il mondo imprenditoriale, politico ed economico. Le sue capacità, gli hanno consentito di infiltrarsi addirittura nel business dei biglietti delle partite di calcio, dando vita ad un pericoloso legame di affari fra esponenti ultras, in particolare, della società Juventus e soggetti appartenenti alla 'ndrangheta.

Le operazioni “Il Crimine” (2010), “Minotauro” (2011), “Colpo di Coda” (2012) “Esilio” e “Val Gallone” (2013) hanno fornito, nel tempo, un quadro preciso sulle attività criminali della 'ndrangheta presente nella provincia di Torino ed evidenziato come le ramificazioni Piemontesi dell'organizzazione abbiano mantenuto un forte vincolo associativo con la matrice della “casa madre” in Calabria.

A seguito dell'indagine “Minotauro” nel 2012, sono stati sciolti, per infiltrazione mafiosa, i Consigli Comunali di Leinì e Rivarolo Canavese.

Attraverso l'indagine “San Michele”, svolta dall'Arma dei Carabinieri nel 2014, è stato possibile rilevare l'attività svolta nella provincia di Torino dalla 'ndrina “Greco” di San Mauro Marchesato (KR) (direttamente riconducibile al noto sodalizio “Grande Aracri” di Cutro). La predetta indagine ha consentito, inoltre, di ricostruire compiutamente l'organigramma del sodalizio mafioso, mettendone in luce gli assetti interni, i riti di affiliazione, le cariche e le varie attività, tra cui il favoreggiamento dei latitanti, il sostentamento economico degli affiliati detenuti e dei loro familiari.

Le citate operazioni hanno permesso, inoltre, di disegnare la “mappa” degli insediamenti della 'ndrangheta a Torino e provincia così come segue:

- *locale di Natile di Careri a Torino (c.d. “dei natiloti”), creata dai “Cua-Ietto-Pipicella” di Natile di Careri unitamente ad esponenti delle 'ndrine “Cataldo” di Locri, “Pelle” di San Luca e “Carrozza” di Roccella Ionica;*

- locale di Siderno a Torino, creata dai “Commisso” di Siderno insieme ad alcuni elementi dei “Cordì” di Locri;
- locale di Cuornè, promossa dai “Bruzze” di Grotteria e da esponenti dei “Callà” di Mammola, degli “Ursino-Scali” di Gioiosa Ionica e dei “Casile-Rodà” di Condofuri;
- locale di Volpiano costituita dai “Barbaro” di Platì e da alcuni affiliati al cartello “Trimboli-Marando-Agresta”;
- locale di Rivoli (non operativa), riconducibile alla ‘ndrina “Romeo” di San Luca;
- locale di San Giusto Canavese istituita dagli “Spagnolo-Varacalli” di Ciminà e Cirella di Platì con la partecipazione di elementi appartenenti alle cosche “Ursino-Scali” di Gioiosa Ionica e “Raso-Albanese” di San Giorgio Morgeto;
- locale di Chivasso, creata dai “Gioffrè-Santaiti” di Seminara insieme ai “Serraino” di Reggio Calabria e Cardeto, dai “Bellocco-Pesce” di Rosarno e dai “Tassone” di Cassari di Nardodipace;
- locale di Moncalieri, costituita dagli “Ursino” di Gioiosa Ionica, unitamente ad alcuni affiliati agli “Ursino-Scali” di Gioiosa Ionica e agli “Aquino-Coluccio” di Marina di Gioiosa Ionica;
- locale di Nichelino, originata dai “Belfiore” di Gioiosa Ionica e da elementi dei “Bonavota” di Sant’Onofrio insieme ad alcuni sodalizi stanziati nel vibonese;
- locale di Giaveno, istituita dai “Bellocco-Pisano” del locale di Rosarno (RC) e da esponenti di origine siciliana.

Come documentato dalle operazioni di Polizia, la provincia torinese, nel corso degli anni, grazie ad una rete di solidarietà criminale, è divenuta anche il rifugio dei latitanti della ‘ndrangheta.

Alla forte presenza calabrese si aggiunge anche quella minoritaria di alcuni siciliani, legati alla terra d’origine e già vicini alla criminalità organizzata che, oltre alle classiche attività delle estorsioni e delle intimidazioni, hanno manifestato molto interesse verso il traffico degli stupefacenti.

Per quanto concerne l’aggressione dei patrimoni illecitamente accumulati, anche nel corso del 2016 l’applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali ha prodotto, nel torinese, risultati significativi per i sequestri e le confische di beni (mobili e immobili).

Per quanto riguarda la criminalità di origine etnica, tra i sodalizi maggiormente attivi a Torino e in provincia, si segnalano i nigeriani, i maghrebini, gli albanesi, i romeni ed i rom. Gli stessi, oltre alla consumazione dei delitti contro il patrimonio e la persona, sono molto interessati allo sfruttamento della prostituzione, al favoreggiamento dell’immigrazione clandestina, al traffico degli stupefacenti nonché alla clonazione e alla falsificazione degli strumenti di pagamento elettronico.

In particolare, le organizzazioni nigeriane, presenti sul territorio torinese, concentrano i propri interessi illeciti nel traffico delle sostanze stupefacenti (prevalentemente cocaina), avvalendosi, per lo più, dei corrieri “ovulatori” che utilizzando i vettori aerei, si approvvigionano direttamente nel Sud America. Gli stessi, sono particolarmente attivi nello sfruttamento della prostituzione (ai danni delle proprie connazionali), nel riciclaggio e nella gestione, a livello imprenditoriale, dei “phone center”, dei “money transfer” e degli esercizi commerciali etnici. L’indagine, sviluppata dall’Arma dei Carabinieri nel 2016, denominata “Athenaeum”, si è conclusa con l’arresto di quarantaquattro nigeriani appartenenti a un’associazione mafiosa. “Athenaeum” ha, inoltre, documentato la presenza, a Torino e in provincia, di due distinte organizzazioni criminali nigeriane, la

“eiye” o “supreme eiye confraternity” e la “black axe”, sodalizi particolarmente pericolosi e violenti.

La criminalità albanese fonda la propria forza sulla consolidata capacità dei clan di gestire significativi traffici internazionali di sostanze stupefacenti (favoriti anche dalla presenza in Albania di importanti raffinerie che producono una grande quantità di stupefacenti, già importati, come materia prima, dalla Turchia, dall’Olanda e dai paesi del Sud America) e di fornire servizi d’intermediazione nelle rotte illegali (prima fra tutte quella balcanica) mantenendo stretti rapporti con i sodalizi criminali in madrepatria. Inoltre, i predetti sodalizi risultano attivi anche nello sfruttamento della prostituzione.

La criminalità romena è dedita soprattutto alla commissione dei reati contro il patrimonio, allo sfruttamento della prostituzione (anche minorile), al traffico di t.l.e., al narcotraffico, alla clonazione e all’indebito utilizzo delle carte di credito, alle truffe on-line e allo sviluppo di idonee apparecchiature per poter intercettare le comunicazioni informatiche sensibili (avvalendosi anche di esperti in madrepatria).

Nel contesto provinciale, i sodalizi cinesi, con la crescita esponenziale dei flussi migratori e degli interessi commerciali, hanno assunto nuove configurazioni. In particolare è stato registrato un aumento del banditismo, anche minorile, che si insinua ai margini della propria comunità, dedicandosi, per lo più, alle estorsioni nei confronti di connazionali che gestiscono attività commerciali. La criminalità cinese risulta, altresì, molto attiva nello spaccio di droga, soprattutto ketamina, nel controllo della prostituzione, nella gestione dell’immigrazione clandestina e nello sfruttamento della manodopera.

Oltre alle predette attività illecite, i gruppi con struttura più efficiente tentano di inserirsi nel tessuto imprenditoriale controllando piccole aziende, ristoranti, pizzerie, “phone center” e agenzie di “money transfer” al fine di reimpiegare i capitali illeciti. Infine, nell’area metropolitana è molto diffuso il commercio dei prodotti con marchi contraffatti in vendita presso attività commerciali intestate a cittadini cinesi che, dietro un’apparente gestione legale, commercializzano anche prodotti fabbricati in Cina che non rispettano le normative e gli standard fissati dall’Unione Europea.

La criminalità magrebina (in particolare marocchina) già dedita ai reati predatori, ha rivolto i propri interessi al traffico e allo spaccio di sostanze stupefacenti (a volte in sinergia con soggetti italiani e di altre etnie) esercitando un forte controllo del mercato delle droghe leggere e nel traffico di hashish e cocaina, grazie anche alla disponibilità di connazionali da impiegare come manovalanza a basso costo e alla facilità di approvvigionamento degli stupefacenti provenienti dall’Olanda e dalla Spagna. Le predette organizzazioni riescono a coordinare le proprie attività illecite direttamente dal Marocco e, grazie al buon livello di integrazione e all’apertura di nuove attività commerciali (apparentemente lecite), riciclano autonomamente i propri proventi illeciti. Anche i “rom” e i “sinti” sono organizzati in gruppi criminali dediti alla commissione di delitti contro il patrimonio e risultano attivi nella periferia nord di Torino (nel Canavese ed a Pinerolo).”.

Nello specifico, per quanto concerne il territorio dell’ente, anche attraverso l’analisi dei dati in possesso del Comando della Polizia Locale, si segnala quanto segue:

- la Procura di Torino, alla quale sono stati richiesti il numero dei procedimenti iscritti per gli articoli 318 C.P. (corruzione per l’esercizio della funzione) e 319 C.P. (corruzione per atto contrario ai doveri d’ufficio), ha comunicato che “non è possibile fornire i dati statistici per ragioni di segretezza investigativa”;
- l’ente è in attesa dei dati richiesti alla Prefettura di Torino – Ufficio Territoriale del Governo relativi alla commissione dei reati di natura corruttiva relativi la territorio

- provinciale e locale e/o altri dati informativi utili ad effettuare l'analisi del contesto esterno;
- benché questo Ente non sia in possesso del numero dei procedimenti giudiziari, tenendo conto degli ulteriori canali informativi, si può affermare che il territorio di riferimento non evidenzia una particolare propensione all'interferenza con l'esercizio della funzione pubblica, mediante scambi di favori, denaro o altre utilità;
 - il territorio comunale, analogamente ai comuni limitrofi, è interessato periodicamente da reati contro il patrimonio (in particolare furti presso le abitazioni mentre sono decisamente contenuti quelli relativi ad automobili) che determinano nella popolazione un senso di insicurezza e una conseguente percezione di una generalizzata e continua illegalità benché i dati ufficiali dimostrino una tendenziale diminuzione del numero dei reati; non si segnalano invece problematiche marcate relative a reati ambientali, prostituzione, spaccio di sostanze stupefacenti.

2.2. Analisi del contesto interno

L'analisi del contesto interno investe aspetti correlati all'organizzazione e alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo. L'analisi ha lo scopo di far emergere sia il sistema delle responsabilità, che il livello di complessità dell'amministrazione.

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

L'analisi del contesto interno è incentrata:

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

2.2.1. La struttura organizzativa

La struttura organizzativa del Comune di Vigone (5.152 residenti al 31/12/2019) è stata definita nel Regolamento comunale sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 53 del 5 Maggio 2015 e da ultimo modificato con deliberazione della Giunta Comunale n. 107 del 17 Ottobre 2019.

La struttura organizzativa è articolata in Aree, Servizi ed Uffici. Le aree sono 5: Area Amministrativa, Area Finanziaria, Area Vigilanza, Area Tecnica Lavori Pubblici e Area Tecnica Edilizia Privata e Urbanistica.

Al vertice di ciascuna Area è posto un dipendente di categoria D, titolare di posizione organizzativa, tranne per l'area amministrativa il cui responsabile è stato individuato nella figura del Segretario Generale. L'Ente non ha dirigenti.

L'ente non è articolato in sedi centrali e periferiche, pertanto non è necessario prevedere, per l'attuazione del presente Piano, attività di coordinamento tra sedi diverse.

La dotazione organica effettiva prevede:

- un segretario generale in convenzione al 50%;
- n. 0 dirigenti;
- n. 18 dipendenti, nei quali sono compresi n. 4 titolari di posizione organizzativa.

In generale, con riferimento al Comune di Vigone, si evidenzia l'inesistenza di procedimenti per responsabilità amministrativo/contabile presso la Corte dei Conti e l'inesistenza di ricorsi amministrativi in tema di affidamento di contratti pubblici. Nel corso del 2019 non sono stati attivati procedimenti disciplinari relativi alla commissione di eventi corruttivi o di fatti penalmente rilevanti a carico dei dipendenti.

2.2.2. Funzioni e compiti della struttura

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

In primo luogo, a norma dell'art. 13 del D.Lgs. 267/00 e s.m.i., ad oggetto "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici:

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

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

Inoltre, l'art. 14 del medesimo D.Lgs. 267/00, attribuisce al comune la gestione dei servizi, di competenza statale, elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica. Le relative funzioni sono esercitate dal sindaco quale "Ufficiale del Governo".

L'art. 14, comma 27, del D.L. 78/10, convertito con modificazioni dalla legge 122/10, infine, individua le seguenti funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera p), della Costituzione:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; (234)
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'art. 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;

l-bis) i servizi in materia statistica.

2.3. La mappatura dei processi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- 1) acquisizione e gestione del personale;
- 2) affari legali e contenzioso;
- 3) contratti pubblici;
- 4) controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- 5) gestione dei rifiuti;
- 6) gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- 7) governo del territorio;
- 8) incarichi e nomine;
- 9) pianificazione urbanistica;
- 10) provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato;
- 11) provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato.

Oltre, alle undici "Aree di rischio" proposte dal PNA, il presente prevede un'ulteriore area definita "Altri servizi". In tale sottoinsieme sono ordinati processi tipici degli enti

territoriali, in genere privi di rilevanza economica e difficilmente riconducibili ad una delle aree proposte dal PNA. Ci si riferisce, ad esempio, ai processi relativi a: gestione del protocollo, funzionamento degli organi collegiali, istruttoria delle deliberazioni, ecc....

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

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

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

Secondo gli indirizzi del PNA, il RPCT con il coinvolgimento dei Responsabili di Area dell'Ente, che hanno un'approfondita conoscenza dei procedimenti, dei processi e delle attività svolte dal proprio ufficio, ha potuto enucleare i processi elencati nelle schede allegate, denominate **“Mappatura dei processi a catalogo dei rischi”** (**Allegato A**).

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

3. Valutazione e trattamento del rischio

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

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

3.1. Identificazione

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

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

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

Per individuare gli “eventi rischiosi” è necessario: definire l’oggetto di analisi; utilizzare tecniche di identificazione e una pluralità di fonti informative; individuare i rischi e formalizzarli nel PTPC.

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

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

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

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

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

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

Come già precisato, secondo gli indirizzi del PNA, il RPCT, coadiuvato dai Responsabili di Area e data la dimensione organizzativa contenuta dell’ente, ha svolto l’analisi per singoli “processi” (senza scomporre gli stessi in “attività”, fatta eccezione per i processi relativi agli affidamenti di lavori, servizi e forniture).

Sempre secondo gli indirizzi del PNA, e in attuazione del principio della “gradualità” (PNA 2019), nei prossimi anni verrà affinata la metodologia di lavoro, passando dal livello minimo di analisi (per processo) ad un livello via via più dettagliato (per attività), perlomeno per i processi maggiormente esposti a rischi corruttivi.

Tecniche e fonti informative: per identificare gli eventi rischiosi “è opportuno che ogni amministrazione utilizzi una pluralità di tecniche e prenda in considerazione il più ampio numero possibile di fonti informative”.

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

Tenuto conto della dimensione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, ogni amministrazione stabilisce le tecniche da utilizzare, indicandole nel PTPC. L’ANAC propone, a titolo di esempio, un elenco di fonti informative utilizzabili per individuare eventi rischiosi: i risultati dell’analisi del contesto interno e esterno, le risultanze della

mappatura dei processi, l'analisi di eventuali casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato, anche in altre amministrazioni o enti simili, incontri con i responsabili o il personale che abbia conoscenza diretta dei processi e quindi delle relative criticità, gli esiti del monitoraggio svolto dal RPCT e delle attività di altri organi di controllo interno, le segnalazioni ricevute tramite il "whistleblowing" o attraverso altre modalità, le esemplificazioni eventualmente elaborate dall'ANAC per il comparto di riferimento; il *registro di rischi* realizzato da altre amministrazioni, simili per tipologia e complessità organizzativa.

Il RPCT, coadiuvato dai Responsabili di Area, ha applicato principalmente le metodologie seguenti:

- in primo luogo, la partecipazione degli stessi funzionari responsabili, con conoscenza diretta dei processi e quindi delle relative criticità, all'attività di analisi del contesto interno e esterno, mappatura dei processi, valutazione e trattamento del rischio del RPCT;
- quindi, i risultati dell'analisi del contesto interno e esterno;
- le risultanze della mappatura.

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

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

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

Il RPCT, coadiuvato dai Responsabili di Area, che vantano una approfondita conoscenza dei procedimenti, dei processi e delle attività svolte dal proprio ufficio, ha prodotto un **catalogo dei rischi principali**.

Il catalogo è riportato nelle schede allegate, denominate "**Mappatura dei processi a catalogo dei rischi**" (Allegato A). Il catalogo è riportato nella **colonna F**.

Per ciascun processo è indicato il rischio più grave individuato.

3.2. Analisi del rischio

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

Fattori abilitanti

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

Per ciascun rischio, i fattori abilitanti possono essere molteplici e combinarsi tra loro.

L'Autorità propone i seguenti esempi:

- assenza di misure di trattamento del rischio (controlli): si deve verificare se siano già stati predisposti, e con quale efficacia, strumenti di controllo degli eventi rischiosi;

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

Stima del livello di rischio

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

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

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

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

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

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

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

Criteri di valutazione

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

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

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

Gli indicatori sono:

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

Tutti gli indicatori suggeriti dall’ANAC sono stati utilizzati per valutare il rischio nel presente PTPC.

Il RPCT, coadiuvato dai Responsabili di Area, ha fatto uso dei suddetti indicatori.

I risultati dell’analisi sono stati riportati nelle schede allegate, denominate “**Analisi dei rischi**” (**Allegato B**).

Rilevazione dei dati e delle informazioni

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

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

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

Le valutazioni devono essere suffragate dalla “motivazione del giudizio espresso”, fornite di “evidenze a supporto” e sostenute da “dati oggettivi, salvo documentata indisponibilità degli stessi” (Allegato n. 1, Part. 4.2, pag. 29).

L’ANAC ha suggerito i seguenti “dati oggettivi”:

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

La rilevazione delle informazioni è stata coordinata dal RPCT.

Come già precisato, il RPCT ha applicato gli indicatori di rischio proposti dall’ANAC.

Il RPCT, coadiuvato dai Responsabili di Area dell’Ente, funzionari che vantano una approfondita conoscenza dei procedimenti, dei processi e delle attività svolte dal proprio

ufficio, ha ritenuto di procedere con la metodologia dell'“**autovalutazione**” proposta dall'ANAC (PNA 2019, Allegato 1, pag. 29).

Si precisa che, al termine dell'“autovalutazione”, il RPCT ha vagliato le stime dei responsabili per analizzarne la ragionevolezza ed evitare la sottostima delle stesse, secondo il principio della “prudenza”.

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

Tutte le “valutazioni” espresse sono supportate da una chiara e sintetica motivazioni esposta nell'ultima colonna a destra (“**Motivazione**”) nelle suddette schede (**Allegato B**). Le valutazioni, per quanto possibile, sono sostenute dai “dati oggettivi” in possesso dell'ente (PNA, Allegato n. 1, Part. 4.2, pag. 29).

Misurazione del rischio

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

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

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

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

L'ANAC, quindi, raccomanda quanto segue:

- qualora, per un dato processo, siano ipotizzabili più eventi rischiosi con un diverso livello di rischio, “si raccomanda di far riferimento al valore più alto nello stimare l'esposizione complessiva del rischio”;
- evitare che la valutazione sia data dalla media dei singoli indicatori; è necessario “far prevalere il giudizio qualitativo rispetto ad un mero calcolo matematico”.

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

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

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

Il RPCT, coadiuvato dai Responsabili di Area dell'Ente, ha applicato gli indicatori proposti dall'ANAC ed ha proceduto ad autovalutazione degli stessi con metodologia di tipo qualitativo.

Il RPCT, coadiuvato dai Responsabili di Area dell'Ente ha espresso la misurazione, di ciascun indicatore di rischio applicando la scala ordinale di cui sopra.

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

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

Le valutazioni, per quanto possibile, sono sostenute dai “dati oggettivi” in possesso dell'ente (PNA, Allegato n. 1, Part. 4.2, pag. 29).

3.4. La ponderazione

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

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

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

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

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

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

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

In questa fase il RPCT, coadiuvato dai Responsabili di Area dell'Ente ha ritenuto di:

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

3.5. Trattamento del rischio

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

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

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

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

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

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

3.5.1. Individuazione delle misure

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

In questa fase, dunque, l'amministrazione è chiamata ad individuare le misure più idonee a prevenire i rischi individuati, in funzione del livello di rischio e dei loro fattori abilitanti. L'obiettivo di questa prima fase del trattamento è quella di individuare, per quei rischi (e attività del processo cui si riferiscono) ritenuti prioritari, l'elenco delle possibili misure di prevenzione della corruzione abbinate a tali rischi.

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

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

A titolo esemplificativo, una misura di trasparenza, può essere programmata come misura "generale" o come misura "specifiche".

Essa è generale quando insiste trasversalmente sull'organizzazione, al fine di migliorare complessivamente la trasparenza dell'azione amministrativa (ad es. la corretta e puntuale applicazione del D.Lgs. 33/13); è, invece, di tipo specifico, se in risposta a specifici problemi di scarsa trasparenza rilevati tramite l'analisi del rischio trovando, ad esempio,

modalità per rendere più trasparenti particolari processi prima “opachi” e maggiormente fruibili informazioni sugli stessi.

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

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

L’individuazione delle misure di prevenzione non deve essere astratta e generica.

Ciascuna misura dovrebbe disporre dei requisiti seguenti:

1- presenza ed adeguatezza di misure o di controlli specifici pre-esistenti sul rischio individuato e sul quale si intende adottare misure di prevenzione della corruzione: al fine di evitare la stratificazione di misure che possono rimanere inapplicate, prima dell’identificazione di nuove misure, è necessaria un’analisi sulle eventuali misure previste nei Piani precedenti e su eventuali controlli già esistenti per valutarne il livello di attuazione e l’adeguatezza rispetto al rischio e ai suoi fattori abilitanti; solo in caso contrario occorre identificare nuove misure; in caso di misure già esistenti e non attuate, la priorità è la loro attuazione, mentre in caso di inefficacia occorre identificarne le motivazioni;

2- capacità di neutralizzazione dei fattori abilitanti il rischio: l’identificazione della misura deve essere la conseguenza logica dell’adeguata comprensione dei fattori abilitanti l’evento rischioso; se l’analisi del rischio ha evidenziato che il fattore abilitante in un dato processo è connesso alla carenza dei controlli, la misura di prevenzione dovrà incidere su tale aspetto e potrà essere, ad esempio, l’attivazione di una nuova procedura di controllo o il rafforzamento di quelle già presenti. In questo stesso esempio, avrà poco senso applicare per questo evento rischioso la rotazione del personale dirigenziale perché, anche ammesso che la rotazione fosse attuata, non sarebbe in grado di incidere sul fattore abilitante l’evento rischioso (che è appunto l’assenza di strumenti di controllo);

3- sostenibilità economica e organizzativa delle misure: l’identificazione delle misure di prevenzione è strettamente correlata alla capacità di attuazione da parte delle amministrazioni; se fosse ignorato quest’aspetto, il PTPC finirebbe per essere poco realistico; pertanto, sarà necessario rispettare due condizioni:

a) per ogni evento rischioso rilevante, e per ogni processo organizzativo significativamente esposto al rischio, deve essere prevista almeno una misura di prevenzione potenzialmente efficace;

b) deve essere data preferenza alla misura con il miglior rapporto costo/efficacia;

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

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

In questa fase il RPCT, coadiuvato dai Responsabili di Area dell’Ente, secondo il PNA, ha individuato misure generali e misure specifiche, in particolare per i processi che hanno ottenuto una valutazione del livello di rischio **A++**.

Le misure sono state puntualmente indicate e descritte nelle schede allegare denominate “**Individuazione e programmazione delle misure**” (Allegato C).

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

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

3.5.2. Programmazione delle misure

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

La programmazione delle misure rappresenta un contenuto fondamentale del PTPC in assenza del quale il Piano risulterebbe privo dei requisiti di cui all’art. 1, comma 5, lett. a), della legge 190/12.

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

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

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

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

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

In questa fase il RPCT, coadiuvato dai Responsabili di Area dell’Ente, che sono i soggetti che saranno chiamati ad attuare il PTPC, dopo aver individuato misure generali e misure specifiche (elencate e descritte nelle schede allegare denominate “**Individuazione e**

programmazione delle misure” - Allegato C), ha provveduto alla programmazione temporale delle medesime, fissando le modalità di attuazione. In particolare le misure individuate, le modalità di attuazione e la relativa programmazione temporale sono state concordate con i Responsabili di Area, soprattutto per quanto riguarda l’aspetto della loro sostenibilità, in quanto i Responsabili di Area sono i soggetti cui compete la responsabilità dell’attuazione delle misure generali e specifiche. Nel piano della performance verranno inseriti quali obiettivi di valutazione ai fini dell’erogazione della retribuzione di risultato l’attuazione del PTPC e delle misure di trasparenza dell’azione e dell’organizzazione amministrativa.

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

4. Trasparenza sostanziale e accesso civico

4.1. Trasparenza

La trasparenza è la misura cardine dell’intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/12. Secondo l’art. 1 del D.Lgs. 33/13 e s.m.i.: *“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. La trasparenza è attuata principalmente attraverso la pubblicazione dei dati e delle informazioni elencate dalla legge sul sito web nella sezione “Amministrazione trasparente”.*

4.2. Accesso civico e trasparenza

L’art. 5, comma 1, del D.Lgs. 33/13 prevede: *“L’obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione”.* Mentre il successivo comma 2 stabilisce che: *“Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione”* obbligatoria ai sensi del D.Lgs. 33/13. La norma attribuisce ad ogni cittadino il libero accesso ai dati elencati dal D.Lgs. 33/13, oggetto di pubblicazione obbligatoria, ed estende l’accesso civico ad ogni altro dato e documento rispetto a quelli da pubblicare in *“Amministrazione trasparente”.*

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

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

L’esercizio dell’accesso civico, semplice o generalizzato, *“non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente”.* Chiunque può esercitarlo, *“anche indipendentemente dall’essere cittadino italiano o residente nel*

territorio dello Stato” come precisato dall’ANAC nell’allegato della deliberazione 1309/2016 (pagina 28).

Nei paragrafi 2.2. e 2.3 delle Linee Guida (deliberazione ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016) l’Autorità anticorruzione ha fissato le differenze tra accesso civico semplice, accesso civico generalizzato ed accesso documentale normato dalla legge 241/90. Il nuovo accesso “generalizzato” non ha sostituito l’accesso civico “semplice” disciplinato dal decreto trasparenza prima delle modifiche apportate dal D.Lgs. 97/16.

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

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

La deliberazione 1309/2016 ha il merito di precisare anche le differenze tra accesso civico e diritto di accedere agli atti amministrativi secondo la legge 241/90.

L’ANAC sostiene che l’accesso generalizzato debba essere tenuto distinto dalla disciplina dell’accesso “documentale” di cui agli articoli 22 e seguenti della legge sul procedimento amministrativo. La finalità dell’accesso documentale è ben differente da quella dell’accesso generalizzato. È quella di porre “i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà – partecipative o oppositive e difensive – che l’ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari”. Infatti, dal punto di vista soggettivo, il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un “interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso”.

Inoltre, se la legge 241/90 esclude perentoriamente l’utilizzo del diritto d’accesso documentale per sottoporre l’amministrazione a un controllo generalizzato, l’accesso generalizzato, al contrario, è riconosciuto dal legislatore proprio “allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico”. “Dunque, l’accesso agli atti di cui alla legge 241/90 continua certamente a sussistere, ma parallelamente all’accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi” (ANAC deliberazione 1309/2016 pag. 7).

Nel caso dell’accesso documentale della legge 241/90 la tutela può consentire “un accesso più in profondità a dati pertinenti”, mentre nel caso dell’accesso generalizzato le esigenze di controllo diffuso del cittadino possono “consentire un accesso meno in profondità (se del caso, in relazione all’operatività dei limiti) ma più esteso, avendo presente che l’accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni”.

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

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

La disciplina regolamentare dovrebbe prevedere: una parte dedicata alla disciplina dell'accesso documentale di cui alla legge 241/90, una seconda parte dedicata alla disciplina dell'accesso civico "semplice" connesso agli obblighi di pubblicazione, una terza parte sull'accesso generalizzato.

Riguardo a quest'ultima sezione, l'ANAC consiglia di "disciplinare gli aspetti procedurali interni per la gestione delle richieste di accesso generalizzato". In sostanza, si tratterebbe di:

- individuare gli uffici competenti a decidere sulle richieste di accesso generalizzato;
- disciplinare la procedura per la valutazione, caso per caso, delle richieste di accesso.

In attuazione di quanto sopra, questa amministrazione si è dotata del regolamento per la disciplina delle diverse forme di accesso con deliberazione della Giunta Comunale n. 10 del 01/02/2017.

Oltre a suggerire l'approvazione di un nuovo regolamento, l'Autorità propone il "registro delle richieste di accesso presentate" da istituire presso ogni amministrazione. Questo perché l'ANAC svolge il monitoraggio sulle decisioni delle amministrazioni in merito alle domande di accesso generalizzato. A tal fine raccomanda la realizzazione di una raccolta organizzata delle richieste di accesso, "cd. registro degli accessi", che le amministrazioni "è auspicabile pubblicchino sui propri siti".

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

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

In attuazione di tali indirizzi dell'ANAC, questa amministrazione si è dotata del registro consigliato dall'ANAC con la medesima deliberazione della Giunta Comunale n. 10 del 01/02/2017.

Come già sancito in precedenza, consentire a chiunque e rapidamente l'esercizio dell'accesso civico è obiettivo strategico di questa amministrazione.

Del diritto all'accesso civico è stata data ampia informazione sul sito dell'ente. A norma del D.Lgs. 33/13 in "Amministrazione trasparente" sono pubblicati:

- le modalità per l'esercizio dell'accesso civico;
- il nominativo del responsabile della trasparenza al quale presentare la richiesta d'accesso civico;
- e il nominativo del titolare del potere sostitutivo, con l'indicazione dei relativi recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale.

4.3. Trasparenza e privacy

Dal 25 maggio 2018 è in vigore il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 “relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)” (di seguito GDPR). Inoltre, dal 19 settembre 2018, è vigente il D.Lgs. 101/18 che ha adeguato il Codice in materia di protezione dei dati personali (il D.Lgs. 196/2003) alle disposizioni del suddetto Regolamento (UE) 2016/679.

L’art. 2-ter del D.Lgs. 196/2003, introdotto dal D.Lgs. 101/18 (in continuità con il previgente art. 19 del Codice) dispone che la base giuridica per il trattamento di dati personali, effettuato per l’esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all’esercizio di pubblici poteri, “è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento”.

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

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

Pertanto, occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel D.Lgs. 33/13 o in altre normative, anche di settore, preveda l’obbligo di pubblicazione.

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

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

L’art. 7 bis, comma 4, del D.Lgs. 33/13 dispone inoltre che “nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione”.

Si richiama anche quanto previsto all’art. 6 del D.Lgs. 33/13 rubricato “Qualità delle informazioni” che risponde alla esigenza di assicurare esattezza, completezza, aggiornamento e adeguatezza dei dati pubblicati.

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

4.4. 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, ma occorre semplificarne il linguaggio, rimodulandolo in funzione della trasparenza e della piena comprensibilità del contenuto dei documenti da parte di chiunque e non solo degli addetti ai lavori.

È necessario utilizzare un linguaggio semplice, elementare, evitando per quanto possibile espressioni burocratiche, abbreviazioni e tecnicismi 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 69/09 riconosce l'effetto di "pubblicità legale" soltanto alle pubblicazioni effettuate sui siti informatici delle PA.

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

L'amministrazione ha adempiuto al dettato normativo sin dal 1° gennaio 2010: l'albo pretorio è esclusivamente informatico. Il relativo link è ben indicato nella home page del sito istituzionale.

Come deliberato dall'Autorità nazionale anticorruzione (legge 190/12), per gli atti soggetti a pubblicità legale all'albo pretorio on line, nei casi in cui tali atti rientrano nelle categorie per le quali l'obbligo è previsto dalla legge, rimane invariato anche l'obbligo di pubblicazione in altre sezioni del sito istituzionale, nonché nell'apposita sezione "trasparenza, valutazione e merito" (oggi "amministrazione trasparente").

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

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

4.5. Modalità attuative

L'Allegato n. 1 della deliberazione ANAC 28 dicembre 2016 n. 1310, integrando i contenuti della scheda allegata al D.Lgs. 33/13, ha rinnovato la disciplina la struttura delle informazioni da pubblicarsi sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni adeguandola alle novità introdotte dal D.Lgs. 97/16.

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

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

Le schede allegate denominate “**ALLEGATO D - Misure di trasparenza**” ripropongono fedelmente i contenuti, assai puntuali e dettagliati, quindi più che esaustivi, dell’Allegato n. 1 della deliberazione ANAC 28 dicembre 2016, n. 1310.

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

Infatti, è stata aggiunta la “**Colonna G**” (a destra) per poter indicare, in modo chiaro, l’ufficio responsabile delle pubblicazioni previste nelle altre colonne.

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

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

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

Colonna C: disposizioni normative, aggiornate al D.Lgs. 97/16, che impongono la pubblicazione;

Colonna D: denominazione del singolo obbligo di pubblicazione;

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

Colonna F: periodicità di aggiornamento delle pubblicazioni;

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

Nota ai dati della Colonna F:

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

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

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

Pertanto, al fine di “rendere oggettivo” il concetto di tempestività, tutelando operatori, cittadini e amministrazione, si definisce quanto segue: è tempestiva la pubblicazione di dati, informazioni e documenti quando effettuata entro n. 60 giorni dalla disponibilità definitiva dei dati, informazioni e documenti.

Nota ai dati della Colonna G:

L’art. 43, comma 3, del D.Lgs. 33/13 prevede che “i dirigenti responsabili degli uffici dell’amministrazione garantiscano il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge”.

I dirigenti responsabili della trasmissione dei dati sono individuati nei Responsabili di Area indicati nella colonna G.

I dirigenti responsabili della pubblicazione e dell’aggiornamento dei dati sono individuati nei Responsabili di Area indicati nella colonna G.

4.6. Organizzazione

I referenti per la trasparenza, che coadiuvano il Responsabile anticorruzione nello svolgimento delle attività previste dal D.Lgs. 33/13, sono gli stessi Responsabili di Area indicati nella colonna G.

Data la struttura organizzativa dell’ente, non è possibile individuare un unico ufficio per la gestione di tutti i dati e le informazioni da registrare in “Amministrazione Trasparente”.

Pertanto ciascun Responsabile di Area indicato nella Colonna G, per le attività afferenti alla propria area, gestisce le sotto-sezioni di primo e di secondo livello del sito, riferibili al suo ufficio di appartenenza, curando la pubblicazione tempestiva di dati informazioni e documenti secondo la disciplina indicata in Colonna E.

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza coordina, sovrintende e verifica l'attività degli uffici, accerta la tempestiva pubblicazione da parte di ciascun ufficio, assicura la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni. Il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza svolge periodicamente e a campione attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Nell'ambito del ciclo di gestione della performance sono definiti obiettivi, indicatori e puntuali criteri di monitoraggio e valutazione degli obblighi di pubblicazione e trasparenza. L'ente rispetta con puntualità le prescrizioni dei decreti legislativi 33/13 e 97/16.

L'ente assicura conoscibilità ed accessibilità a dati, documenti e informazioni elencati dal legislatore e precisati dall'ANAC.

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

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

4.7. Pubblicazione di dati ulteriori

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

Pertanto, non è prevista la pubblicazione di ulteriori informazioni.

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

5. Altri contenuti del PTPC

5.1. Formazione in tema di anticorruzione

La formazione finalizzata a prevenire e contrastare fenomeni di corruzione dovrebbe essere 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.

A tal proposito si precisa che:

- l’art. 7-bis del D.Lgs. 165/2001, che imponeva a tutte le P.A. la pianificazione annuale della formazione (prassi, comunque, da “consigliare”), è stato abrogato dal D.P.R. 16 aprile 2013 n. 70;
- l’art. 21-bis del D.L. 50/2017 (norma valida solo per i Comuni e le loro forme associative), conv. in legge 96/17, consente di **finanziare liberamente le attività di formazione** dei dipendenti pubblici senza tener conto del limite di spesa 2009 a condizione che sia stato approvato il bilancio previsionale dell’esercizio di riferimento entro il 31 dicembre dell’anno precedente e che sia tuttora in equilibrio;
- l’art. 57, comma 2, del D.L. 124/19, conv. in legge 157/19 ha stabilito che “a decorrere dall’anno 2020, alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi e enti strumentali come definiti dall’art. 1, comma 2, del D.Lgs. 118/11, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria, **[cessino] di applicarsi le norme in materia di contenimento e di riduzione della spesa per formazione [...]**”.

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di individuare, di concerto con i Responsabili di Area, i collaboratori cui somministrare formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

5.2. Codice di comportamento

In attuazione dell’art. 54 del D.Lgs. 165/2001 e s.m.i., il 16 aprile 2013 è stato emanato il D.P.R. 62/2013, il Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

L’art. 54, comma 3, del D.Lgs. 165/2001, dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento “con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione”.

Il Segretario comunale, in qualità di responsabile dell’anticorruzione, in ottemperanza alla normativa sopra richiamata, dopo aver predisposto la bozza del codice di comportamento integrativo, ha disposto, tramite gli uffici comunali la trasmissione della bozza stessa alle RSU interne, nonché all’Organo Indipendente di Valutazione ed alle rappresentanze sindacali della CGIL, CISL e UIL.

In seguito gli uffici comunali, ne hanno disposto la pubblicazione all’Albo Pretorio informatico dell’Ente, per permettere a chiunque, interessato, di effettuare eventuali osservazioni in merito. Non sono pervenute osservazioni in merito.

Il Codice di comportamento è stato approvato in via definitiva dall’organo esecutivo in data 28/01/2014 con deliberazione n. 9 e successivamente modificato con deliberazione della Giunta Comunale n. 139 del 09/12/2014.

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

Riguardo ai meccanismi di denuncia delle violazioni del codice trova piena applicazione l’art. 55-bis, comma 3, del D.Lgs. 165/2001 e s.m.i. in materia di segnalazione all’ufficio competente per i procedimenti disciplinari.

5.3. Criteri di rotazione del personale

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

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

Non esistono figure professionali perfettamente fungibili.

L'art. 1, comma 221 della legge 208/15 prevede che: *“(...) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge 190/12, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale”*.

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

Rotazione straordinaria

L'art. 16, comma 1, lettera l-quater, del D.Lgs. 165/01, introdotta dal D.L. 95/12, conv. in legge 135/12, attribuisce ai dirigenti il compito di provvedere al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

Successivamente l'ANAC ha adottato la delibera n. 215 del 26 Marzo 2019 ad oggetto *“Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l-quater, del d.lgs. n. 165 del 2001”* con la quale fornisce chiarimenti e delucidazioni sull'applicazione della normativa sopra citata. L'Autorità chiarisce, in particolare, il momento del procedimento penale in cui effettuare la valutazione della condotta del dipendente da parte dell'amministrazione, obbligatoria ai fini dell'applicazione della misura della rotazione straordinaria, nonché gli illeciti presupposto da tenere in conto ai fini della decisione di ricorrere o meno alla misura della rotazione straordinaria

È previsto, pertanto, l'obbligo per l'amministrazione di assegnare il personale sospettato di *“condotte di natura corruttiva”* che abbiano o meno rilevanza penale, ad altro servizio. Nella logica del sistema anticorruzione della legge 190/12, si tratta di una misura di natura non sanzionatoria dal carattere cautelare e preventivo, finalizzata a garantire che, negli ambiti dove si sono verificati i fatti oggetto del procedimento penale o disciplinare, siano attivate idonee misure di prevenzione del rischio corruttivo, al fine di tutelare l'immagine di imparzialità dell'amministrazione.

La rotazione straordinaria della fase di avvio del procedimento penale, è da tenere ben distinta dall'istituto del *“trasferimento ad altro ufficio”* di cui all'art. 3, comma 1 della legge 27 marzo 2001, n. 97 recante *“Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni”*; la disposizione prevede, infatti, che quando nei confronti di un dipendente *“è disposto il giudizio per alcuni dei delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter e 320 del codice penale e dall'art. 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383, l'amministrazione di appartenenza lo trasferisce ad un ufficio diverso da*

quello in cui prestava servizio al momento del fatto, con attribuzione di funzioni corrispondenti, per inquadramento, mansioni e prospettive di carriera, a quelle svolte in precedenza”.

Pertanto, in caso di formale rinvio a giudizio i dipendenti accusati di una serie specifica di reati, devono essere trasferiti ad ufficio diverso da quelli in cui prestavano servizio.

A livello normativo emergono, quindi, due sostanziali differenze tra i suddetti istituti:

- 1) la “rotazione straordinaria” è strumento utilizzabile in prima battuta già al momento della conoscenza dell’iscrizione nel registro degli indagati, di cui all’art. 335 c.p.p., mentre il “trasferimento a seguito di rinvio a giudizio” segue, per l’appunto, il formale atto del giudice per le indagini preliminari;
- 2) nel caso del “trasferimento a seguito di rinvio a giudizio”, diversamente da quanto accade per la “rotazione straordinaria” – dove vi è un generico rinvio a “condotte di tipo corruttivo” – il legislatore individua, quale presupposto per l’applicazione della misura, specifiche fattispecie di reato, sebbene in numero ridotto rispetto all’intera gamma di reati previsti dal Titolo II Capo I del Libro secondo del Codice Penale.

A ciò aggiungasi, tuttavia, in relazione all’ambito oggettivo di applicazione della “rotazione straordinaria”, che ANAC nel documento in consultazione – rivedendo una posizione precedentemente assunta (PNA 2016 e Aggiornamento 2018 al PNA) – ha stabilito che “l’elencazione dei reati (delitti rilevanti previsti dagli articoli 317, 338, 319, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale), di cui all’art. 7 della legge n. 69 del 2015, per “fatti di corruzione” possa essere adottata anche ai fini della individuazione delle “condotte di natura corruttiva” che impongono la misura della rotazione straordinaria”.

5.4. Ricorso all’arbitrato

L’Ente, in tutti i contratti stipulati e da stipulare, intende escludere il ricorso all’arbitrato (esclusione della *clausola compromissoria* ai sensi dell’art. 209, comma 2, del D.Lgs. 50/16 e s.m.i.).

5.5. Disciplina degli incarichi non consentiti ai dipendenti

L’ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina del D.Lgs. 39/13, dell’art. 53 del D.Lgs. 165/01 e dell’art. 60 del D.P.R. 3/57.

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

5.6. Attribuzione degli incarichi dirigenziali

L’Ente non ha dirigenti. Le funzioni dirigenziali sono svolte dai Responsabili di Area – Titolari di Posizione Organizzativa ai sensi dell’art. 109, comma 2, del D.Lgs. 267/00

Gli incarichi di Posizione Organizzativa sono attribuiti con le modalità di cui ai “Criteri di conferimento e revoca delle posizioni organizzative” e al “Manuale sulla metodologia di graduazione delle posizioni organizzative”, approvati con deliberazione della Giunta Comunale n. 55 del 24/04/2019.

L'ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina recata dagli articoli 50, comma 10, 107 e 109 del D.Lgs. 267/00 e s.m.i. e dagli articoli 13 e 27 del D.Lgs. 165/2001 e s.m.i..

Inoltre, l'ente applica puntualmente le disposizioni del D.Lgs. 39/13 ed in particolare l'art. 20 rubricato: *dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità*.

5.7. Divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto di lavoro

La legge 190/12 ha integrato l'art. 53 del D.Lgs. 165/2001 con un nuovo comma il 16-ter per contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente pubblico successivamente alla cessazione del suo rapporto di lavoro.

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

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

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

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

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

Pertanto, ogni contraente e appaltatore dell'ente, all'atto della stipulazione del contratto deve rendere una dichiarazione, ai sensi del D.P.R. 445/00, circa l'inesistenza di contratti di lavoro o rapporti di collaborazione vietati a norma del comma 16-ter del D.Lgs. 165/01 e s.m.i..

L'ente verifica a campione la veridicità delle suddette dichiarazioni.

5.8. Controlli ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici

La legge 190/12 ha introdotto delle misure di prevenzione di carattere soggettivo, che anticipano la tutela al momento della formazione degli organi deputati ad assumere decisioni e ad esercitare poteri nelle amministrazioni.

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

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

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

- b) non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture,
- c) non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;
- d) non possano fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

Pertanto, ogni commissario e/o responsabile all'atto della designazione sarà tenuto a rendere, ai sensi del D.P.R. 445/00, una dichiarazione di insussistenza delle condizioni di incompatibilità di cui sopra.

L'ente verifica a campione la veridicità delle suddette dichiarazioni.

5.9. Misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower)

Il 15 novembre 2017 la Camera ha approvato in via definitiva il disegno di legge n. 3365-B, già licenziato dal Senato il 18 ottobre 2017. La novella reca le "Disposizioni a tutela degli autori di segnalazioni di condotte illecite nel settore pubblico e privato".

Per le amministrazioni pubbliche non si tratta di una vera e propria novità, dato che l'art. 54-bis del D.Lgs. 165/2001 disciplinava il "whistleblowing" sin dal 2012, anno in cui la legge "anticorruzione" 190/12 ha introdotto tale disposizione nell'ordinamento italiano.

La nuova legge sul whistleblowing ha riscritto l'art. 54-bis.

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

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

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

L'art. 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, comma 2, del D.Lgs. 165/01, 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'ente si è dotato di un **sistema informatizzato** che consente l'inoltro e la gestione di segnalazioni in maniera del tutto anonima e che ne consente l'archiviazione. I soggetti destinatari delle segnalazioni sono tenuti al segreto ed al massimo riserbo. Applicano con puntualità e precisione i paragrafi B.12.1, B.12.2 e B.12.3 dell'Allegato 1 del PNA 2013:

“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 (ad 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 legge 241/90. 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 legge 190/12.”.

5.10. Monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti

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

Il monitoraggio relativo ai tempi delle procedure è stato inserito quale misura di controllo relativa ai processi che presentano una valutazione del rischio alta e per i quali è stato individuato nel catalogo dei rischi la dilatazione ingiustificata dei tempi per ottenere utilità e vantaggi.

5.11. Monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti

Il sistema di monitoraggio è attivato nell'ambito del *controllo di gestione* dell'ente. Inoltre, taluni parametri di misurazione dei termini procedurali sono utilizzati per finalità di valutazione della *performance* dei dirigenti/responsabili e del personale dipendente.

5.12. Iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi e 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'art. 12 della legge 241/90. Detto regolamento è stato approvato dall'organo consiliare con deliberazione n. 53 del 03/10/00 e s.m.i..

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

Ancor prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. 33/13, che ha promosso la sezione del sito "*amministrazione trasparente*", detti provvedimenti sono stati sempre pubblicati all'albo online e nella sezione "*determinazioni/deliberazioni*" del sito web istituzionale.

5.13. Iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale

I concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del D.Lgs. 165/2001 e del Regolamento comunale sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 53 del 5 Maggio 2015 e da ultimo modificato con deliberazione della Giunta Comunale n. 107 del 17 Ottobre 2019.

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

Ancor prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. 33/13, che ha promosso la sezione del sito "*amministrazione trasparente*", detti provvedimenti sono stati sempre pubblicati secondo la disciplina regolamentare.

5.14. Monitoraggio sull'attuazione del PTPC

Il monitoraggio circa l'applicazione del presente PTPC è svolto in autonomia dal Responsabile della prevenzione della corruzione e dall'O.I.V. per le attività inserite nel piano della performance.

Ai fini del monitoraggio i Responsabili di Area sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e con l'O.I.V. e forniscono loro ogni informazione che gli stessi ritengano utile e necessaria.