

COMUNE DI PRAMOLLO

CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO



PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE 2017 – 2019

(Legge 6 Novembre 2012, n. 190)

Approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 6 del 31.01.2017

Parte I

Introduzione generale

1. Premessa

La legge 06.11.2012, n. 190, nota come “*legge anticorruzione*” o “*legge Severino*”, reca le *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*. La legge è in vigore dal 28.11.2012.

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

Si segnala, in particolare, la Convenzione dell’Organizzazione della Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall’Assemblea generale dell’O.N.U. il 31.10.2003 con la risoluzione numero 58/4 (convenzione sottoscritta dallo Stato italiano il 09.12.2003 e ratificata il 03.08.2009 con la legge numero 116).

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

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

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

In tema di contrasto alla corruzione, grande rilievo assumono anche le misure contenute nelle linee guida e nelle convenzioni che l’OECD, il Consiglio d’Europa con il G.R.E.C.O. (*Groupe d’Etats Contre la Corruption*) e l’Unione Europea riservano alla materia e che vanno nella medesima direzione indicata dall’O.N.U.: implementare la capacità degli Stati membri nella lotta alla corruzione, monitorando la loro conformità agli *standard* anticorruzione ed individuando le carenze politiche nazionali¹.

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

La legge 190/12 non fornisce la definizione del concetto di corruzione cui si riferisce.

Il codice penale prevede tre fattispecie.

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

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

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

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

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

Fin dalla prima applicazione della legge 190/12 è risultato chiaro che il concetto di corruzione, cui intendeva riferirsi il legislatore, non poteva essere circoscritto alle sole fattispecie “*tecnico-giuridiche*” di cui agli articoli 318, 319 e 319-ter del Codice penale.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la Circolare numero 1 del 25.01.2013 che ha fornito una prima chiave di lettura della normativa, ha spiegato che il concetto di corruzione della legge 190/12 comprende tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri *l'abuso da parte d'un soggetto pubblico del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati*.

Secondo il Dipartimento della Funzione Pubblica, la legge 190/12 estende la nozione di corruzione a:

- **tutti i delitti contro la pubblica amministrazione, sanzionati dal Titolo II Capo I del Codice penale;**
- **ogni situazione in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.**

Il Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.) approvato l'11 settembre 2013 (A.N.A.C. deliberazione n. 72/2013) ha ulteriormente specificato il concetto di corruzione da applicarsi in attuazione della legge 190/12, ampliandone ulteriormente la portata rispetto all'interpretazione del Dipartimento della Funzione Pubblica.

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

Con la legge 190/12, lo Stato italiano ha individuato gli organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare un'azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

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

- *l'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.A.C.)*, che svolge funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni, nonché del rispetto della normativa in materia di trasparenza (art. 1, commi 2 e 3, legge 190/12);
- *la Corte di conti*, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo;
- *il Comitato interministeriale*, istituito con il D.P.C.M. 16.01.2013, che elabora linee di indirizzo e direttive (art. 1, comma 4, della legge 190/12);
- *la Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie Locali*, chiamata ad individuare adempimenti e termini per l'attuazione della legge e dei decreti attuativi da parte di regioni, province autonome, enti locali, enti pubblici e soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo (art. 1, commi 60 e 61, della legge 190/12);
- *i Prefetti della Repubblica* che forniscono supporto tecnico e informativo, facoltativo, agli enti locali (art. 1, comma 6, della legge 190/12);
- *la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA)* che predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle amministrazioni statali (art. 1, comma 11, della legge 190/12);
- *le pubbliche amministrazioni* che attuano ed implementano le misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 della legge 190/12) anche attraverso l'azione del proprio *Responsabile delle prevenzione della corruzione*;
- *gli enti pubblici economici ed i soggetti di diritto privato in controllo pubblico*, responsabili anch'essi dell'introduzione ed implementazione delle misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 della legge 190/12).

Secondo l'impostazione iniziale della legge 190/12, all'attività di prevenzione contrasto alla corruzione partecipava anche il Dipartimento della Funzione Pubblica.

L'art. 19, comma 5, del D.L. 90/14, convertito dalla legge 114/14, ha trasferito all'Autorità nazionale tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/12 al Dipartimento della Funzione Pubblica.

3. L'Autorità nazionale anticorruzione (A.N.A.C.)

La legge 190/12 inizialmente aveva assegnato i compiti di autorità anticorruzione alla Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (CiVIT).

La CiVIT era stata istituita dal legislatore, attraverso il D.Lgs. 150/09, per svolgere prioritariamente funzioni di valutazione della “*performance*” delle pubbliche amministrazioni.

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

L’art. 19 del D.L. 90/14, convertito dalla legge 114/14, ha soppresso l’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (A.V.C.P.) e ne ha trasferito compiti e funzioni all’Autorità nazionale anticorruzione.

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

La chiave dell’attività della nuova A.N.A.C., nella visione attualmente espressa è quella di vigilare per prevenire la corruzione creando una rete di collaborazione nell’ambito delle amministrazioni pubbliche e al contempo aumentare l’efficienza nell’utilizzo delle risorse, riducendo i controlli formali, che comportano tra l’altro appesantimenti procedurali e di fatto aumentano i costi della pubblica amministrazione senza creare valore per i cittadini e per le imprese²”.

La legge 190/12 ha attribuito alla Autorità nazionale anticorruzione lo svolgimento di numerosi compiti e funzioni.

L’A.N.A.C.:

- 1) collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;
- 2) approva il Piano nazionale anticorruzione (P.N.A.);
- 3) analizza le cause e i fattori della corruzione e definisce gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
- 4) esprime pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le amministrazioni pubbliche, in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico;
- 5) esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all’art. 53 del D.Lgs. 165/01, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all’applicazione del comma 16-ter, introdotto dalla legge 190/12;
- 6) esercita vigilanza e controllo sull’effettiva applicazione e sull’efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell’attività amministrativa previste dalla legge 190/12 e dalle altre disposizioni vigenti;

² Dal sito istituzionale dell’Autorità nazionale anticorruzione.

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

A norma dell'art. 19, comma 5, del D.L. 90/14, convertito dalla legge 114/14, l'Autorità nazionale anticorruzione, in aggiunta ai compiti di cui sopra:

- 1) riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del D.Lgs. 165/01;
- 2) riceve notizie e segnalazioni da ciascun avvocato dello Stato che venga a conoscenza di violazioni di disposizioni di legge o di regolamento o di altre anomalie o irregolarità relative ai contratti che rientrano nella disciplina del Codice di cui al D.Lgs. 50/16;
- 3) salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 689/81, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.

Secondo l'impostazione iniziale della legge 190/12, all'attività di contrasto alla corruzione partecipava anche il Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'art. 19, comma 5, del D.L. 90/14, convertito dalla legge 114/14 ha trasferito all'A.N.A.C. tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Ad oggi, pertanto, è l'A.N.A.C. che, secondo le linee di indirizzo adottate dal *Comitato interministeriale* istituito con D.P.C.M. 16.01.2013:

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

In ogni caso, si rammenta che lo strumento che ha consentito agli operatori di interpretare la legge 190/12 immediatamente dopo la sua pubblicazione rimane la Circolare numero 1 del 25.01.2013 proprio del Dipartimento della Funzione Pubblica (*"Legge n. 190 del 2012 – Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*).

4. I soggetti obbligati

L'ambito soggettivo d'applicazione delle disposizioni in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione è stato ampliato dal D.Lgs. 97/16, il cd. "*Freedom of Information Act*" (o più brevemente "*Foia*").

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

Questi ultimi sono distinti tra soggetti tenuti ad approvare il P.T.P.C. e soggetti che possono limitarsi ad assumere misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del D.Lgs. 231/01.

Il nuovo art. 2-bis del D.Lgs. 33/13 (articolo aggiunto proprio dal D.Lgs. 97/16) individua tre categorie di soggetti obbligati:

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

La disciplina in materia di anticorruzione e trasparenza si applica integralmente alle pubbliche amministrazioni, come notoriamente definite dall'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 165/01, comprese "*le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione*".

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

Il P.N.A. 2016 (pagina 14) "*consiglia*" inoltre alle amministrazioni "*controllanti*", di promuovere presso le stesse "*l'adozione del modello di organizzazione e gestione ai sensi del D.Lgs. 231/01, ferma restando la possibilità, anche su indicazione delle amministrazioni partecipanti, di programmare misure organizzative ai fini di prevenzione della corruzione ex legge 190/12*".

Per gli altri soggetti indicati al citato comma 3, il P.N.A. invita le amministrazioni "*partecipanti*" a promuovere l'adozione di "*protocolli di legalità che disciplinino specifici obblighi di prevenzione della corruzione e, laddove compatibile con la dimensione organizzativa, l'adozione di modelli come quello previsto nel D.Lgs. 231/01*".

5. Il responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (R.P.C.T.)

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza del Comune di Pramollo è il Segretario Comunale, Dott.ssa Laura Filliol.

Il Responsabile è stato designato con decreto del sindaco numero 7 dell'8.07.2014.

La figura del responsabile anticorruzione è stata l'oggetto di significative modifiche introdotte dal legislatore del D.Lgs. 97/16.

La rinnovata disciplina:

- 1) ha riunito in un solo soggetto, l'incarico di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (acronimo: R.P.C.T.);
- 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, specifica che, negli enti locali, il responsabile anticorruzione e della trasparenza è individuato, di norma, nel segretario, salva diversa e motivata determinazione³.

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

Il P.N.A. 2016 evidenzia l'esigenza che il responsabile abbia *“adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione”*, e che sia:

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

In ogni caso, l'A.N.A.C. precisa che *“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”*.

Secondo l'A.N.A.C. (P.N.A. 2016 pagina 20) è *“altamente auspicabile”* che:

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

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

- 1) ha facoltà di chiedere agli uffici informazioni sull'esito delle domande di accesso civico;
- 2) per espressa disposizione normativa, si occupa dei casi di *“riesame”* delle domande rigettate (art. 5, comma 7, del D.Lgs. 33/13).

Il D.Lgs. 97/16, sempre per rafforzare le garanzie del responsabile, ha esteso i doveri di segnalazione all'A.N.A.C. di tutte le *“eventuali misure discriminatorie”* poste in essere nei confronti del responsabile anticorruzione e comunque

³ La CiVIT con deliberazione n. 15/2013 aveva individuato nel Sindaco l'organo competente alla nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione. L'A.N.A.C., *FAQ anticorruzione*, n. 3.4, ha confermato che *“Il titolare del potere di nomina del responsabile della prevenzione della corruzione va individuato nel sindaco quale organo di indirizzo politico-amministrativo, salvo che il singolo comune, nell'esercizio della propria autonomia organizzativa, attribuisca detta funzione alla giunta o al consiglio”*.

collegate, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni, mentre in precedenza, era prevista la segnalazione della sola “*revoca*”⁴.

In tal caso l’A.N.A.C. può richiedere 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 P.T.P.C., la previsione di obblighi di informazione nei confronti del responsabile anticorruzione, che vigila sul funzionamento e sull’osservanza del Piano.

Per l’A.N.A.C. è imprescindibile un forte coinvolgimento dell’intera struttura in tutte le fasi di predisposizione e di attuazione delle misure anticorruzione.

Il P.N.A. 2016 sottolinea che l’art. 8 del D.P.R. 62/13 impone un “***dovere di collaborazione***” **dei dipendenti nei confronti del responsabile anticorruzione**, la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente.

Dalle modifiche apportate dal D.Lgs. 97/16 emerge chiaramente che il responsabile deve avere la possibilità di incidere effettivamente all’interno dell’amministrazione e che alle sue responsabilità si affiancano quelle dei soggetti che, in base al P.T.P.C., sono responsabili dell’attuazione delle misure di prevenzione.

Dal D.Lgs. 97/16 risulta anche l’intento di creare maggiore comunicazione tra le attività del responsabile anticorruzione e quelle degli organi di controllo interno, al fine di sviluppare una **sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l’attuazione delle misure di prevenzione**.

A tal fine, la norma prevede:

- 1) la facoltà degli organi di controllo interno di richiedere al responsabile anticorruzione informazioni e documenti per lo svolgimento dell’attività di controllo di sua competenza;
- 2) che gli organi di controllo interno tengano conto della relazione annuale del responsabile anticorruzione recante i risultati dell’attività svolta.

Le modifiche normative, apportate dal legislatore del *Foia*, hanno precisato che nel caso di ripetute violazioni del P.T.P.C. sussista la responsabilità dirigenziale e per omesso controllo, sul piano disciplinare, se il responsabile anticorruzione non è in grado di provare “*di aver comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità*” e di aver vigilato sull’osservanza del P.T.P.C..

I responsabili rispondono della mancata attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, se il responsabile anticorruzione 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).

⁴ Per gli enti locali, nei quali il responsabile è di norma il Segretario comunale, si ricorda che l’art. 1, comma 82 della L. 190/12 aveva previsto una modifica del procedimento di revoca di questa figura, stabilendo che “*Il provvedimento di revoca di cui all’art. 100, comma 1, del testo unico di cui al D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, è comunicato dal prefetto all’Autorità nazionale anticorruzione, di cui al comma 1 del presente art., che si esprime entro trenta giorni. Decorso tale termine, la revoca diventa efficace, salvo che l’Autorità rilevi che la stessa sia correlata alle attività svolte dal segretario in materia di prevenzione della corruzione*”.

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

5.1. I compiti del R.P.C.T.

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

- 1) elabora e propone all’organo di indirizzo politico, per l’approvazione, il Piano triennale di prevenzione della corruzione (art. 1, comma 8, della legge 190/12);
- 2) verifica l’efficace attuazione e l’idoneità del piano anticorruzione (art. 1, comma 10, lettera a), della legge 190/12);
- 3) comunica agli uffici le misure anticorruzione e per la trasparenza adottate (attraverso il P.T.P.C.) e le relative modalità applicative e vigila sull’osservanza del piano (art. 1, comma 14, della legge 190/12);
- 4) propone le necessarie modifiche del PTCP, 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);
- 5) 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);
- 6) individua il personale da inserire nei programmi di formazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione, la quale predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell’etica e della legalità (art. 1, commi 10, lettera c), e 11 della legge 190/12);
- 7) d’intesa con il dirigente competente, verifica l’effettiva rotazione degli incarichi negli uffici che svolgono attività per le quali è più elevato il rischio di malaffare (art. 1, comma 10, lettera b), della legge 190/12), fermo l’art. 1, comma 221, della legge 208/15 che prevede quanto segue: “(...) *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*”;
- 8) riferisce sull’attività svolta all’organo di indirizzo, nei casi in cui lo stesso organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora sia il responsabile anticorruzione a ritenerlo opportuno (art. 1, comma 14, della legge 190/12);
- 9) entro il 15 dicembre di ogni anno, trasmette all’O.I.V. e all’organo di indirizzo una relazione recante i risultati dell’attività svolta, pubblicata nel sito web dell’amministrazione;
- 10) trasmette agli organi di controllo interno informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo (art. 1, comma 8-bis, della legge 190/12);
- 11) segnala all’organo di indirizzo e all’O.I.V. 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);

- 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);
- 13) segnala all'A.N.A.C. 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);
- 14) quando richiesto, riferisce all'A.N.A.C. in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (P.N.A. 2016, paragrafo 5.3, pagina 23);
- 15) quale responsabile per la trasparenza, svolge un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate (art. 43, comma 1, del D.Lgs. 33/13).
- 16) quale responsabile per la trasparenza, segnala all'organo di indirizzo politico, all'O.I.V., all'A.N.A.C. 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);

6. Il Piano nazionale anticorruzione (P.N.A.)

L'Autorità nazionale anticorruzione elabora ed approva il **Piano nazionale anticorruzione (P.N.A.)**.

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

Il 28.10.2015 l'Autorità ha approvato la determinazione numero 12 di aggiornamento, per il 2015, del P.N.A..

L'Autorità ha provveduto ad aggiornare il P.N.A. del 2013 per tre fondamentali ragioni:

- 1) in primo luogo, l'aggiornamento è stato imposto dalle novelle normative intervenute successivamente all'approvazione del P.N.A.; in particolare, il riferimento è al D.L. 90/14, convertito in legge 114/14, il cui art. 19, comma 5, ha trasferito all'A.N.A.C. tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/12 al Dipartimento della Funzione Pubblica;
- 2) la determinazione n. 12/2015 è pure conseguente ai risultati dell'analisi del campione di 1911 piani anticorruzione 2015-2017 svolta dall'Autorità; secondo A.N.A.C. "*la qualità dei P.T.P.C. è generalmente insoddisfacente*";
- 3) infine, l'aggiornamento del P.N.A. si è reso necessario per consentire all'Autorità di fornire risposte unitarie alle richieste di chiarimenti inoltrate dai professionisti delle pubbliche amministrazioni, nello specifico i responsabili anticorruzione.

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

L'art. 41, comma 1 lettera b), del D.Lgs. 97/16, ha stabilito che il P.N.A. costituisca “*un atto di indirizzo*” al quale i soggetti obbligati devono uniformare i loro piani triennali di prevenzione della corruzione.

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

Pertanto:

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

Ciò premesso, il P.N.A. 2016 approfondisce:

- 1) l'ambito soggettivo d'applicazione della disciplina anticorruzione;
- 2) la misura della rotazione, che nel P.N.A. 2016 trova una più compiuta disciplina;
- 3) la tutela del dipendente che segnala illeciti (cd. *whistleblower*) su cui l'Autorità ha adottato apposite *Linee guida* ed alle quali il P.N.A. rinvia;
- 4) la trasparenza, oggetto di innovazioni apportate dal D.Lgs. 97/16, per la quale vengono forniti nuovi indirizzi interpretativi, salvo il rinvio a successive *Linee guida*;
- 5) i codici di comportamento e le altre misure generali, oggetto di orientamenti dell'A.N.A.C. successivi all'adozione del P.N.A. 2013, per i quali l'Autorità, pur confermando l'impostazione generale, si riserva di intervenire anche ai fini di un maggior coordinamento.

Al paragrafo 6 del P.N.A. 2016 (pagina 23), l'A.N.A.C. scrive che “*partendo dalla considerazione che gli strumenti previsti dalla normativa anticorruzione richiedono un impegno costante anche in termini di comprensione effettiva della loro portata da parte delle amministrazioni per produrre gli effetti sperati, l'Autorità in questa fase ha deciso di confermare le indicazioni già date con il P.N.A. 2013 e con l'Aggiornamento 2015 al P.N.A. per quel che concerne la metodologia di analisi e valutazione dei rischi*”. Pertanto, riguardo alla “*gestione del rischio*” di corruzione, che rappresenta il contenuto principale del P.N.A. e dei piani anticorruzione locali, l'Autorità ha preferito confermare l'impianto fissato nel 2013.

La gestione del rischio si sviluppa nelle fasi seguenti:

1. Analisi del contesto interno ed esterno

2. Valutazione del rischio:

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

2.2 analisi del rischio: in questa fase sono stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (probabilità) e sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (impatto);

- 2.3 ponderazione del rischio:** dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla “*ponderazione*” che consiste nella formulazione di una sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico “*livello di rischio*” (valore della probabilità per valore dell’impatto);
- 3. Trattamento del rischio:** consiste nell’individuare delle misure per neutralizzare, o almeno ridurre, il rischio di corruzione.



Fonte: Aggiornamento al P.N.A., pag. 16

A queste fasi, vanno aggiunte, in linea con le indicazioni della norma internazionale UNI ISO31000:2010, le fasi trasversali della comunicazione e consultazione nonché del monitoraggio e riesame.

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

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

7. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (P.T.P.C.)

La legge 190/12 impone l’approvazione del *Piano triennale di prevenzione della corruzione* (P.T.P.C.).

Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza propone all’organo di indirizzo politico lo schema di P.T.P.C. che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio.

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

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

Per gli enti locali, la norma precisa che “*il piano è approvato dalla giunta*” (art. 41, comma 1, lettera g), del D.Lgs. 97/16).

La legge anticorruzione, modificata dal D.Lgs. 97/16, dispone che l’organo di indirizzo definisca “*gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del piano triennale per la prevenzione della corruzione*”.

Secondo l'A.N.A.C. (P.N.A. 2016 pag. 44), gli obiettivi del P.T.P.C. devono essere necessariamente coordinati con quelli fissati da altri documenti di programmazione dei comuni quali:

- 1) il piano della performance;
- 2) il documento unico di programmazione (D.U.P.).

Nel D.U.P. 2017/2019, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 26 del 24.10.2016, si è tenuto conto, tra gli obiettivi strategico – operativi, delle misure di prevenzione della corruzione previste nel P.T.P.C. 2016/2018, al fine di migliorare la coerenza programmatica e l'efficacia operativa degli strumenti.

Analogamente, in fase di redazione del D.U.P. 2018/2020, si terrà conto, tra gli obiettivi strategico – operativi, delle misure di prevenzione della corruzione previste nel presente P.T.P.C., al fine di migliorare la coerenza programmatica e l'efficacia operativa degli strumenti.

Il comma 8 dell'art. 1 della legge 190/12, prevede che il P.T.P.C. debba essere trasmesso all'A.N.A.C..

Al riguardo il P.N.A. 2016 (pagina 15) precisa che, *“in attesa della predisposizione di un'apposita piattaforma informatica”*, in una logica di semplificazione non deve essere trasmesso alcun documento. **L'adempimento è assolto con la sola pubblicazione del P.T.P.C. sul sito istituzionale, in “Amministrazione trasparente”, “Altri contenuti”, “Corruzione”.**

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

7.1. I contenuti

Secondo il P.N.A. 2013 il Piano anticorruzione contiene:

- a) l'indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato (comma 5 lett. a)) il rischio di corruzione, **aree di rischio**;
- b) la metodologia utilizzata per effettuare la **valutazione del rischio**;
- c) schede di programmazione delle **misure di prevenzione** utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi, in riferimento a ciascuna area di rischio, con indicazione degli obiettivi, della tempistica, dei responsabili, degli indicatori e delle modalità di verifica dell'attuazione, in relazione alle misure di carattere generale introdotte o rafforzate dalla legge 190/12 e dai decreti attuativi, nonché alle misure ulteriori introdotte con il P.N.A..

Sempre secondo gli indirizzi del P.N.A. 2013 il Piano anticorruzione reca informazioni in merito:

- a) alla formazione in tema di anticorruzione;
- b) all'adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici;
- c) all'indicazione dei meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento.

Infine, sempre ai sensi del P.N.A. 2013 (pag. 27 e seguenti), le amministrazioni possono evidenziare nel P.T.P.C. ulteriori informazioni in merito a:

- a) indicazione dei criteri di rotazione del personale;

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

7.2. La tutela dei *whistleblower*

L'Autorità nazionale anticorruzione il 28.04.2015 ha approvato, dopo un periodo di "consultazione pubblica", le "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*)" (determinazione n. 6 del 28.04.2015, pubblicata il 06.05.2015).

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

La legge 190/12 ha aggiunto al D.Lgs. 165/01 l'art. 54-bis.

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

L'art. 54-bis delinea una "protezione generale ed astratta" che, secondo A.N.A.C., 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 P.N.A. 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 (P.T.P.C.).

L'art. 54-*bis* del D.Lgs. 165/01, inoltre, è stato integrato dal D.L. 90/14, conv. in legge 114/14:

- l'art. 31 del D.L. 90/14 ha individuato **l'A.N.A.C. quale soggetto destinatario delle segnalazioni**;
- l'art. 19, comma 5, del D.L. 90/14 ha stabilito che l'A.N.A.C. riceva *“notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-*bis* del D.Lgs. 165/01”*.

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

Conseguentemente, l'A.N.A.C., con la determinazione n. 6 del 28.04.2015, ha disciplinato le procedure attraverso le quali riceve e gestisce le segnalazioni.

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

L'A.N.A.C. individua i dipendenti pubblici nei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 165/01, comprendendo:

- sia i dipendenti con rapporto di lavoro di *diritto privato* (art. 2, comma 2, D.Lgs. 165/01);
- sia i dipendenti con rapporto di lavoro di *diritto pubblico* (art. 3 del D.Lgs. 165/01) compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti;

L'art. 54-*bis* del D.Lgs. 165/01 impone la tutela del dipendente che segnali *“condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro”*.

Le segnalazioni meritevoli di tutela riguardano condotte illecite riferibili a:

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

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

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

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

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

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

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

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

L'art. 54-bis del D.Lgs. 165/01 fissa un limite alla predetta tutela nei “*casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione o per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 del codice civile*”.

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

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

La norma, tuttavia, non identifica con precisione il momento in cui cessa la garanzia della tutela.

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

L'A.N.A.C., in merito, ritiene che “*solo in presenza di una sentenza di primo grado sfavorevole al segnalante cessino le condizioni di tutela*” riservate allo stesso.

8. La trasparenza

Il 14 marzo 2013, in esecuzione alla delega contenuta nella legge 190/12 (art. 1, commi 35 e 36), il Governo ha approvato il D.Lgs. 33/13 di “*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”.

Il “*Freedom of Information Act*” del 2016 (D.Lgs. 97/16) ha modificato in parte la legge “*anticorruzione*” e, soprattutto, la quasi totalità degli articoli e degli istituti del “*decreto trasparenza*”, modificando persino il titolo in “*Riordino della*

disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”.

Nella versione originale il D.Lgs. 33/13 si poneva quale oggetto e fine la “*trasparenza della P.A.*” (l’azione era dell’amministrazione), mentre il Foia ha spostato il baricentro della normativa a favore del “*cittadino*” e del suo diritto di accesso civico (l’azione è del cittadino).

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

- l’istituto *dell’accesso civico*, estremamente potenziato rispetto alla prima versione del D.Lgs. 33/13;
- la *pubblicazione* di documenti, informazioni e dati concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni.

In ogni caso, la trasparenza dell’azione amministrativa rimane la misura cardine dell’intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/12.

L’art. 1 del D.Lgs. 33/13, rinnovato dal D.Lgs. 97/16 (*Foia*) prevede: “*La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche.*”.

Secondo l’A.N.A.C. “*la trasparenza è una misura di estremo rilievo e fondamentale per la prevenzione della corruzione*”.

Nel P.N.A. 2016, l’Autorità ricorda che **la definizione delle misure organizzative per l’attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza sia parte irrinunciabile del P.T.P.C..**

In conseguenza della cancellazione del *programma triennale per la trasparenza e l’integrità*, ad opera del D.Lgs. 97/16, l’individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza sarà parte integrante del P.T.P.C. in una “*apposita sezione*”.

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

Il P.N.A. 2016 (pag. 38) contiene un approfondimento, dedicato ai piccoli comuni, definiti come “*enti locali di dimensioni organizzative ridotte, che, anche dall’esame dei P.T.P.C. dall’Autorità, presentano difficoltà nell’applicazione della normativa anticorruzione e trasparenza, spesso a causa dell’esiguità di risorse umane e finanziarie a disposizione*”.

L’obiettivo dichiarato è quello di “*fornire ai piccoli comuni un supporto per evitare che le attività di individuazione e attuazione delle misure organizzative di prevenzione della corruzione siano intese come un mero adempimento burocratico, piuttosto che come un processo costante e sinergico finalizzato alla ricerca di maggiore funzionalità e - di conseguenza - alla prevenzione di fenomeni di maladministration*”.

Nel P.N.A. 2016 l’A.N.A.C. (pag. 43), oltre al rinviare a future linee guida in materia di semplificazione degli obblighi di pubblicazione per i comuni con

popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, si riserva inoltre “*di elaborare indicazioni volte ad agevolare il processo di gestione del rischio di corruzione nei piccoli comuni in cui la scarsità di risorse non consente di implementare, in tempi brevi, un adeguato processo valutativo*”.

Tali linee guida, ad oggi, non sono ancora state pubblicate.

Nella parte speciale del P.N.A. 2016, l’Autorità, in ogni caso, invita le amministrazioni ad avvalersi delle “gestioni associate”, unioni e convenzioni, per stabilire modalità operative semplificate, sia per la predisposizione del P.T.P.C. sia per la nomina del R.P.C.T..

Secondo il P.N.A. 2016 (pagina 40), in caso d’unione, si può prevedere un unico P.T.P.C. distinguendo tra: funzioni trasferite all’unione; funzioni rimaste in capo ai comuni.

Per le *funzioni trasferite*, sono di competenza dell’unione la predisposizione, l’adozione e l’attuazione del P.T.P.C..

Per le *funzioni non trasferite* il P.N.A. distingue due ipotesi:

- se lo statuto dell’unione prevede l’associazione delle attività di “*prevenzione della corruzione*”, da sole o inserite nella funzione “*organizzazione generale dell’amministrazione*”, il P.T.P.C. dell’unione può contenere anche le misure relative alle funzioni non associate, svolte autonomamente dai singoli comuni;
- al contrario, ciascun comune deve predisporre il proprio P.T.P.C. per le funzioni non trasferite, anche rinviando al P.T.P.C. dell’unione per i paragrafi sovrapponibili (ad esempio l’analisi del contesto esterno).

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

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

Per le funzioni non associate, ciascun comune deve redigere il proprio P.T.P.C..

A differenza di quanto previsto per le unioni, l’A.N.A.C. non ritiene ammissibile un solo P.T.P.C., anche quando i comuni abbiano associato la funzione di prevenzione della corruzione o quando alla convenzione sia demandata la funzione fondamentale di “*organizzazione generale dell’amministrazione*”.

Di conseguenza, ciascun comune nomina il proprio R.P.C.T. anche qualora, tramite la convenzione, sia aggregata l’attività di prevenzione della corruzione o l’“*organizzazione generale dell’amministrazione*”.

In considerazione della proroga, al 31/12/2017, dell’obbligo di gestione associata di tutte le funzioni fondamentali e in attesa dell’emanazione dell’annunciato decreto di revisione del testo unico degli enti locali, il presente piano viene redatto singolarmente e verrà aggiornato per il triennio 2018/2020, in funzione dell’eventuale nuovo assetto organizzativo dell’ente.

8.1. Il nuovo accesso civico

L’istituto dell’accesso civico è stato introdotto nell’ordinamento dall’art. 5 del D.Lgs. 33/13.

Secondo l'art. 5, all'obbligo di pubblicare in "amministrazione trasparente" documenti, informazioni e dati corrisponde "il diritto di chiunque" di richiedere gli stessi documenti, informazioni e dati nel caso ne sia stata omessa la pubblicazione.

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

L'amministrazione disponeva di trenta giorni per procedere alla pubblicazione del documento o del dato richiesto. Contestualmente alla pubblicazione, lo trasmetteva al richiedente, oppure gli indicava il collegamento ipertestuale a quanto richiesto.

In caso di ritardo o mancata risposta, il richiedente poteva ricorrere al *titolare del potere sostitutivo* (art. 2, comma 9-bis, della legge 241/90).

L'accesso civico ha consentito a chiunque, senza motivazione e senza spese, di "accedere" ai documenti, ai dati ed alle informazioni che la pubblica amministrazione aveva l'obbligo di pubblicare per previsione del D.Lgs. 33/13.

Il D.Lgs. 97/16 ha confermato l'istituto. L'art. 5, comma 1, prevede che: "L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione". Il successivo comma 2 potenzia enormemente l'istituto, stabilendo 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, pertanto, conferma per ogni cittadino il *libero accesso* ai dati ed ai documenti elencati dal D.Lgs. 33/13, ed oggetto di pubblicazione obbligatoria, ed estende l'accesso civico ad ogni altro dato e documento ("ulteriore") rispetto a quelli da pubblicare in "amministrazione trasparente".

In sostanza, l'accesso civico potenziato investe ogni documento, ogni dato ed ogni informazione delle pubbliche amministrazioni, esso incontra quale unico limite "la tutela di interessi giuridicamente rilevanti" secondo la disciplina del nuovo art. 5-bis.

L'accesso civico, come in precedenza, non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente: **spetta a chiunque**.

La domanda di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti, ma **non richiede motivazione alcuna**.

L'istanza può essere trasmessa anche per via telematica ed è presentata alternativamente ad uno dei seguenti uffici:

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

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

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

8.2. La trasparenza e le gare d'appalto

Il D.Lgs. 18.04.2016, n. 50 di "Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture" (pubblicato nella G.U.R.I. 19.04.2016, n. 91, S.O.) ha notevolmente incrementato i livelli di trasparenza delle procedure d'appalto.

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

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

Mentre l'art. 29, recante "Principi in materia di trasparenza", dispone: "*Tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli tra enti nell'ambito del settore pubblico di cui all'art. 5, ove non considerati riservati ai sensi dell'art. 112 ovvero secretati ai sensi dell'art. 162, devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente, nella sezione "Amministrazione trasparente", con l'applicazione delle disposizioni di cui al D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.*

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

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

Invariato l'art. 1, comma 32, della legge 190/12, per il quale per ogni gara d'appalto le stazioni appaltanti sono tenute a pubblicare nei propri siti web:

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

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

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

Le amministrazioni trasmettono in formato digitale tali informazioni all'A.N.A.C..

9. Il titolare del potere sostitutivo

Il titolare del potere sostitutivo del Comune di Pramollo è il Segretario comunale, D.ssa Laura Filliol.

La nomina è intervenuta con deliberazione della Giunta Comunale n. 16 del 30.09.2013.

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

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

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

"attraverso il monitoraggio emergono eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi".

L'art. 2, comma 9-quater, della legge 241/90 dispone che *"Il responsabile individuato ai sensi del comma 9-bis, entro il 30 gennaio di ogni anno comunica, all'organo di governo, i procedimenti suddivisi per tipologia e strutture amministrative competenti, nei quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsti per legge o dai regolamenti [...]"*.

Come noto, *"l'organo di governo individua, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia"* (art. 2, comma 9-bis, della legge 241/90 e s.m.i.).

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

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

Nel caso di omessa nomina del *titolare dal potere sostitutivo* tale potere si considera *"attribuito al dirigente generale"* o, in mancanza, al dirigente preposto

all'ufficio o in mancanza al “*funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione*”.

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

Parte II

Il Piano anticorruzione

1. Analisi del contesto

Secondo l'Autorità nazionale anticorruzione la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa *all'analisi del contesto*, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione per via delle *specificità dell'ambiente in cui essa opera* in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne (A.N.A.C. determinazione n. 12 del 28.10.2015).

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

1.1. Contesto esterno

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

Secondo i dati contenuti nella *“Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata”* trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Presidenza della Camera dei deputati il 14 gennaio 2016, disponibile alla pagina web:

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

per la provincia di appartenenza dell'ente, risulta quanto segue:

“La città metropolitana di Torino è uno dei maggiori poli industriali italiani ed un importante riferimento commerciale strategico grazie anche alla sua posizione geografica che la pone presso lo sbocco delle grandi reti viarie provenienti dai trafori alpini e dai valichi. Nonostante il territorio abbia risentito degli effetti della crisi economica, che ha determinato la scarsa propensione agli investimenti privati e di quelli pubblici sulle grandi opere, la crisi del settore edile ed un rialzo della disoccupazione (risulta essere il peggiore in tutto il Piemonte), la produzione industriale, al contrario, nel 2014 ha evidenziato una leggera crescita.

La provincia si presenta con uno scenario criminale multiforme dove la convivenza tra i vari gruppi criminali si basa su un'apparente divisione dei fenomeni delittuosi posti essere e quindi dei relativi interessi economici, facendo nascere degli equilibri, se non veri e accordi, tesi ad una gestione dei mercati illeciti e dei circuiti che la alimentano senza contrasto alcuno.

La criminalità organizzata di matrice endogena della provincia è rappresentata per lo dalla 'ndrangheta calabrese che risulta l'associazione per delinquere di

stampo mafioso maggiormente presente sul territorio - radicata soprattutto nei Comuni, anche piccoli, delle prime due cinture torinesi e del Canavese - dedita all'estorsione, all'usura, al gioco d'azzardo, al trasferimento fraudolento di valori, al porto ed alla detenzione illegale di armi e, soprattutto, al traffico di sostanze stupefacenti; gli stessi gruppi delinquenziali hanno orientato i propri anche verso il settore delle sale da gioco illegali, degli apparati videopoker, dell'edilizia e della movimentazione della terra oltre che degli inerti.

Il quadro d'insieme della criminalità mafiosa di matrice calabrese stanziata nella provincia di Torino era stato delineato dalle operazioni "Il Crimine" (2010), "Minotauro" (2011), Colpo di Coda" (2012), e da un'operazione del maggio 2013 confermando i legami tra le ramificazioni della 'ndrangheta in Piemonte e la "casa madre" in Calabria.

La mappa e le zone di influenza della 'ndrangheta piemontese emerse da tali attività, vedono l'insediamento nella città di Torino di un "locale principale" e di 'ndrine distaccate in altri quartieri.

A Torino e nella provincia le indagini in questione avevano rivelato l'esistenza dei locali - riconducibili a consorterie 'ndranghetiste prevalentemente reggine - di Natile di Careri (RC) a Torino, di Chivasso, di Cuornè, di Moncalieri, di Nichelino, di Rivoli, di San Giusto Canavese, di Siderno (RC) a Torino, di Volpiano e di Giaveno (oltre al citato "principale" di Torino).

Da ultimo, il 1° luglio 2014, nell'ambito dell'indagine "San Michele", l'Arma dei Carabinieri ha tratto in arresto 20 persone, ritenute responsabili, a vario titolo, di associazione di tipo mafioso, estorsione, usura, traffico illecito di rifiuti, accesso abusivo a sistema informatico protetto e concorso esterno in associazione mafiosa; l'indagine, oltre a ricostruire compiutamente l'organigramma del sodalizio, documentandone la connotazione tipicamente mafiosa, ha delineato, altresì, l'operatività nella provincia torinese di un'articolazione della cosca "Greco" di San Mauro Marchesato (KR). È stata, altresì, dimostrata la loro capacità di infiltrarsi nell'imprenditoria piemontese, arrivando ad ottenere in via diretta o indiretta la gestione e/o il controllo di attività economiche, l'acquisizione di appalti pubblici e privati, il reimpiego del denaro di provenienza illecita, l'intestazione fittizia di beni nonché ingerenze nella vita politica locale.

L'inchiesta "Minotauro" aveva, inoltre, già rivelato l'infiltrazione mafiosa delle municipalità torinesi di Leini, Rivarolo Canavese, e Chivasso tanto da suscitare il successivo intervento prefettizio che ha condotto allo scioglimento dei Consigli Comunali delle prime due località con appositi D.P.R., rispettivamente del 30 marzo e del 25 maggio 2012; la gestione commissariale dei suddetti comuni è terminata rispettivamente il 30 marzo 2014 e il 23 maggio 2014; per entrambi le elezioni amministrative si sono svolte nel mese di maggio 2014.

A Torino, nel Canavese e nel Chivassese si rileva la minore incisività criminale della pur significativa presenza della famiglia "Marando", che regge le sorti dell'alleanza dei due gruppi denominati "Marando-Agresta"; nell'area di Chivasso risulta sempre forte la presenza di personaggi legati alla potente cosca "Alvaro" di Sinopoli (RC). Nel Canavese, inoltre, si registra ancora la presenza di soggetti legati e/o appartenenti al gruppo criminale facente capo a un soggetto della famiglia "Iaria" che continua ad esercitare l'egemonia sul traffico di armi, di stupefacenti nonché di provenienza furtiva.

Nel capoluogo si registra la presenza di personaggi legati alle cosche "Barbaro", "Belfiore", "Bellocco", "Morabito-Bruzzaniti-Palamara" e "Ursino-Macri" della provincia di Reggio Calabria; "Lo Presti", "Ilaqua", "Vrenna" e "Megna" della provincia di Crotona.

Nella zona di Ivrea sono presenti affiliati alle cosche "Alvaro" e "Ierinò", originarie della provincia di Reggio Calabria nonché alla cosca "Mancuso" di Limbadi (VV); anche nell'area di Carmagnola (TO), si evidenziano elementi riconducibili al sodalizio catanzarese dei "Bonavita", nonché della cosca "Marando" della provincia di Reggio Calabria.

In Torino e Grugliasco (TO) è emersa l'attività di appartenenti ed affiliati alla cosca "Cua" di Natile di Careri (RC) dediti ai reati nel settore degli stupefacenti, alle estorsioni ed a quelli contro il patrimonio e la persona.

Nella provincia, come avvalorato da operazioni delle Forze di Polizia sia dell'anno di riferimento che di quelli precedenti, si sono rifugiati alcuni latitanti delle cosche di 'ndrangheta grazie ad una rete di solidarietà criminale che ha permesso il passaggio e la permanenza di soggetti affiliati alle famiglie dell'organizzazione.

Sul territorio è stata, altresì, riscontrata la presenza di soggetti, un tempo appartenenti alla criminalità organizzata di matrice siciliana, con diversi interessi illeciti, tra i quali il traffico di sostanze stupefacenti, l'usura e le estorsioni commesse anche ai danni di commercianti locali.

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

I sodalizi di matrice etnica maggiormente attivi nel capoluogo torinese e nella relativa provincia - tra i quali quelli nigeriani, maghrebini, albanesi, romeni e rom - esprimono la loro operatività nella commissione dei delitti contro il patrimonio e la persona, lo sfruttamento della prostituzione, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, la clonazione e falsificazione di strumenti di pagamento e lo spaccio e il traffico di sostanze stupefacenti. In relazione a quest'ultimo fenomeno, nel 20147 sono state sequestrate sostanze stupefacenti per un totale complessivo di kg. 1.520,67 (circa 1.313 kg. di hashish, oltre 12 kg di cocaina e 179,53 kg di marijuana) e sono state segnalate all'Autorità Giudiziaria per tali reati 501 persone, prevalentemente straniere.

In particolare, le organizzazioni nigeriane concentrano i propri interessi illeciti nel traffico di sostanze stupefacenti, in particolare cocaina, anche in sinergia con soggetti italiani e di altre etnie avvalendosi prevalentemente di corrieri "ovulatori" i quali, utilizzando rotte aeree, si approvvigionano direttamente nel Sud America e nei Paesi europei, come l'Olanda; sono dedite, alla tratta degli esseri umani e allo sfruttamento della prostituzione ed hanno consolidato uno spiccato profilo imprenditoriale, soprattutto riguardo alla gestione di "phone center", "money transfer" ed esercizi commerciali etnici.

La criminalità albanese fonda la propria forza sulla consolidata capacità dei clan di gestire significativi traffici internazionali di sostanze stupefacenti, di fornire

servizi d'intermediazione nelle rotte illegali (prima fra tutte quella balcanica) e di mantenere stretti i rapporti con i sodalizi criminali in madrepatria; risulta, altresì, attiva nello sfruttamento della prostituzione, anche in collegamento con elementi italiani e romeni.

I sodalizi criminali romeni risultano attivi soprattutto nella commissione dei reati contro il patrimonio, tra cui spiccano i furti in abitazione ed in esercizi commerciali, i furti di materiali ferrosi (soprattutto di rame) ed il riciclaggio di mezzi di movimentazione terra (trafugati per lo più all'interno di cantieri destinati all'ammodernamento di linee ferroviarie e tratti autostradali). Sono interessati, altresì, al traffico di t.l.e., al narcotraffico, alla clonazione, all'indebito utilizzo di carte di credito ed allo sfruttamento della prostituzione, anche minorile. Si segnala, in tale contesto, l'operazione "Brigada" condotta nel 2013, nell'ambito della quale è stato documentato da un lato, il predominio della criminalità romena a quella albanese nel controllo del territorio effettuato attraverso lo sfruttamento della prostituzione e dall'altro il profilo associativo di tipo mafioso dell'organizzazione disarticolata dalle indagini.

La criminalità cinese, caratterizzata da un forte senso di appartenenza e da una chiusura pressoché totale agli influssi esterni, tradizionalmente orientata a presentare una forte invisibilità sociale, manifesta principalmente i propri interessi illeciti verso il controllo della prostituzione, la gestione dell'immigrazione clandestina e lo sfruttamento della manodopera, le estorsioni in danno di connazionali oltre allo spaccio di droga, soprattutto ketamina, il cui uso risulta largamente diffuso all'interno della comunità stessa. Nel contesto provinciale, è in espansione il banditismo, anche minorile, che vive ai margini della propria comunità e si dedica prevalentemente ad attività estorsive esercitate nei confronti di connazionali che gestiscono attività commerciali. I gruppi, più strutturati, cercano di inserirsi nel tessuto imprenditoriale attraverso piccole aziende, ristoranti, pizzerie, "phone center", agenzie di "money transfer", funzionali al reimpiego di capitali illeciti. Infine, nell'area metropolitana è molto diffuso l'illecito commercio dei prodotti con marchi contraffatti presso attività commerciali riconducibili a cittadini cinesi che, dietro un'apparente gestione legale, commercializzano prodotti provenienti dal paese di origine non in linea con la normativa dell'Unione Europea.

La criminalità magrebina (in particolare marocchina e tunisina) rivolge i propri interessi nella perpetrazione di reati predatori ed ha un ruolo di primo piano nel traffico e nello spaccio di sostanze stupefacenti, a volte in sinergia con soggetti italiani o di altre soprattutto albanesi. Si conferma una sostanziale egemonia nel mercato delle droghe leggere, grazie anche alla notevole disponibilità di connazionali da impiegare come manovalanza a basso costo, unitamente alla facilità di approvvigionamento dello stupefacente proveniente dall'Olanda dalla Spagna e dalla Francia ha raggiunto, altresì, un rilevante ruolo nel traffico di hashish e cocaina.

Nel traffico di quest'ultimo tipo di stupefacente risultano coinvolti anche cittadini senegalesi, talvolta in collaborazione con soggetti di altre nazionalità.

Con riferimento alla c.d. criminalità diffusa, nella provincia è stato registrato un incremento di alcune fattispecie di reato quali le rapine (in abitazione e in pubblica via), i furti in abitazione, in esercizi commerciali e con destrezza, le

estorsioni, i danneggiamenti seguiti da incendio, i tentati omicidi e le truffe e frodi informatiche; nei centri della periferia nord di Torino, nel Canavese ed a Pinerolo è documentata la presenza di soggetti "rom" e "sinti" organizzati in bande criminali prevalentemente dedite alla commissione di delitti contro il patrimonio."

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:

Il territorio di riferimento non evidenzia, stando al numero di procedimenti segnalati al Tribunale di Torino (dopo l'ultima revisione delle circoscrizioni giudiziarie i comuni del circondario di Torino sono 138) una particolare propensione all'interferenza con l'esercizio della funzione pubblica, mediante scambi di favori, denaro o altre utilità. Dai dati forniti dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino risultano iscritti per gli articoli 318 e 319 Codice Penale i procedimenti di seguito riportati:

Per il reato di cui all'art. 318 C.P. (corruzione per l'esercizio della funzione):

Anno 2012 3 procedimenti iscritti

Anno 2013 4 procedimenti iscritti

Anno 2014 2 procedimenti iscritti

Anno 2015 0 procedimenti iscritti

Anno 2016 2 procedimenti iscritti

Per il reato di cui all'art. 319 C.P. (corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio):

Anno 2012 14 procedimenti iscritti

Anno 2013 19 procedimenti iscritti

Anno 2014 23 procedimenti iscritti

Anno 2015 20 procedimenti iscritti

Anno 2016 14 procedimenti iscritti

1.2. Contesto interno

La struttura organizzativa del Comune di Pramollo (238 residenti al 31/12/2016) è stata definita nel Regolamento comunale per l'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, approvato con deliberazione della giunta comunale n. 26 del 7.08.2008 e s.m.i..

La struttura è ripartita in due aree: area amministrativa-finanziaria e area tecnica.

Al vertice dell'area amministrativa - finanziaria è posto, a far data dal 01.01.2017, il vicesegretario comunale in convenzione con i Comuni di Perosa Argentina, Pinasca e San Germano Chisone. Al vertice dell'area tecnica, invece, è posto dal 01.01.2017, il Sindaco pro tempore, nominato con deliberazione della G.C. n. 34 del 28.12.2016.

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 Programma, attività di coordinamento tra sedi diverse.

La dotazione organica effettiva prevede:

n. 0 dirigenti;

n. 3 dipendenti (1 di cat. B e 2 di cat. C), dei quali n. 2 posti coperti e n. 1 vacante. In generale, con riferimento al Comune di Pramollo, 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 2016 non sono stati attivati procedimenti disciplinari.

1.3. Mappatura dei processi

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

L'A.N.A.C., con la determinazione n. 12/15, ha previsto che il Piano triennale di prevenzione della corruzione dia atto dell'effettivo svolgimento della mappatura dei processi (pagina 18).

In ogni caso, secondo l'Autorità, *“in condizioni di particolare difficoltà organizzativa, adeguatamente motivata la mappatura dei processi può essere realizzata al massimo entro il 2017”*.

La mappatura completa dei principali *processi di governo* e dei *processi operativi* dell'ente è riportata nella tabella delle pagine seguenti.

Per le finalità di prevenzione e contrasto alla corruzione, i *processi di governo* sono scarsamente significativi in quanto generalmente tesi ad esprimere *l'indirizzo politico* dell'amministrazione in carica.

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

È bene rammentare che la legge 190/12 è interamente orientata a prevenire i fenomeni corruttivi che riguardano l'apparato tecnico burocratico degli enti, senza particolari riferimenti agli organi politici.

Nella colonna di destra (*schede di analisi del rischio*), della Tabella che segue, è indicato il numero della scheda con la quale si è proceduto alla *stima del valore della probabilità* ed alla *stima del valore dell'impatto*, quindi *all'analisi del rischio* per singole attività riferibili a ciascun *sotto-processo* ritenuto potenzialmente esposto a fenomeni di corruzione.

Le singole schede di *valutazione del rischio* sono allegate al presente Piano triennale di prevenzione della corruzione 2017/2019 per costituirne parte integrante e sostanziale (Allegato A).

n.	processi di governo
1	stesura e approvazione delle “linee programmatiche”
2	stesura ed approvazione del documento unico di programmazione
3	stesura ed approvazione del programma triennale delle opere pubbliche
4	stesura ed approvazione del bilancio pluriennale

5	stesura ed approvazione dell'elenco annuale delle opere pubbliche			
6	stesura ed approvazione del bilancio annuale			
7	stesura ed approvazione del PEG			
8	stesura ed approvazione del piano dettagliato degli obiettivi			
9	stesura ed approvazione del piano della performance			
10	stesura ed approvazione del piano di razionalizzazione della spesa			
11	controllo politico amministrativo			
12	controllo di gestione			
13	controllo di revisione contabile			
14	monitoraggio della "qualità" dei servizi erogati			
n.	processi operativi	n.	sotto-processi operativi	scheda di analisi del rischio
15	servizi demografici, stato civile, servizi elettorali, leva	15.a	pratiche anagrafiche	22
		15.b	documenti di identità	22, 23
		15.c	certificazioni anagrafiche	22
		15.d	atti di nascita, morte, cittadinanza e matrimonio	22
		15.e	leva	41
		15.f	archivio elettori	42
		15.g	consultazioni elettorali	42
16	servizi sociali	16.a	servizi assistenziali e socio-sanitari per anziani	25
		16.b	servizi per minori e famiglie	24
		16.c	servizi per disabili	26
		16.d	servizi per adulti in difficoltà	27
		16.e	integrazione di cittadini stranieri	28
		16.f	alloggi popolari	43
17	servizi educativi	17.a	asili nido	4, 5
		17.b	manutenzione degli edifici scolastici	4, 5
		17.c	diritto allo studio	44
		17.d	sostegno scolastico	44
		17.e	trasporto scolastico	4
		17.f	mense scolastiche	4
		17.g	dopo scuola	4, 5, 44

18	servizi cimiteriali	18.a	inumazioni, tumulazioni	32
		18.b	esumazioni, estumulazioni	32
		18.c	concessioni demaniali per cappelle di famiglia	33
		18.d	manutenzione dei cimiteri	4, 5
		18.e	pulizia dei cimiteri	4, 5
		18.f	servizi di custodia dei cimiteri	4, 5
19	servizi culturali e sportivi	19.a	organizzazione eventi	34
		19.b	patrocini	35
		19.c	gestione biblioteche	4
		19.d	gestione musei	4
		19.e	gestione impianti sportivi	4
		19.f	associazioni culturali	8, 39
		19.g	associazioni sportive	8, 39
		19.h	fondazioni	8, 39
		19.i	pari opportunità	39
20	turismo	20.a	promozione del territorio	4, 5
		20.b	punti di informazione	4, 5
		20.c	rapporti con le associazioni di esercenti	8
21	mobilità e viabilità	21.a	manutenzione strade	4, 5
		21.b	circolazione e sosta dei veicoli	19
		21.c	segnaletica orizzontale e verticale	4, 5
		21.d	trasporto pubblico locale	4, 5, 47
		21.e	vigilanza sulla circolazione e la sosta	45
		21.f	rimozione della neve	4, 5
		21.g	pulizia delle strade	4, 5
		21.h	servizi di pubblica illuminazione	4, 5, 47
22	territorio e ambiente	22.a	raccolta, recupero e smaltimento rifiuti	4, 29, 47
		22.b	isole ecologiche	4, 29, 47
		22.c	manutenzione delle aree verdi	4, 47

		22.d	pulizia strade e aree pubbliche	4, 47
		22.e	gestione del reticolo idrico minore	46, 48
		22.f	servizio di acquedotto	47
		22.g	cave ed attività estrattive	48
		22.h	inquinamento da attività produttive	48
23	sviluppo urbanistico del territorio	23.a	pianificazione urbanistica generale	9
		23.b	pianificazione urbanistica attuativa	10
		23.c	edilizia privata	6, 7, 21
		23.d	edilizia pubblica	4
		23.e	realizzazione di opere pubbliche	4, 5
		23.f	manutenzione di opere pubbliche	4, 5
24	servizi di polizia	24.a	protezione civile	8
		24.b	sicurezza e ordine pubblico	20
		24.c	vigilanza sulla circolazione e la sosta	45
		24.d	verifiche delle attività commerciali	19
		24.e	verifica della attività edilizie	17
		24.f	gestione dei verbali delle sanzioni comminate	12
25	attività produttive	25.a	agricoltura	8, 19
		25.b	industria	8
		25.c	artigianato	8
		25.d	commercio	8, 19
26	società a partecipazione pubblica	26.a	gestione farmacie	39
		26.b	gestione servizi strumentali	39, 47
		26.c	gestione servizi pubblici locali	39, 47
27	servizi economico finanziari	27.a	gestione delle entrate	13
		27.b	gestione delle uscite	8, 14

		27.c	monitoraggio dei flussi di cassa	13, 14
		27.d	monitoraggio dei flussi economici	13, 14
		27.e	adempimenti fiscali	14
		27.f	stipendi del personale	14
		27.g	tributi locali	15, 16, 19
28	servizi di informatica	28.a	gestione hardware e software	4, 5
		28.b	<i>disaster recovery e backup</i>	4, 5
		28.c	gestione del sito web	4, 5
29	gestione dei documenti	29.a	protocollo	30
		29.b	archivio corrente	31
		29.c	archivio di deposito	31
		29.d	archivio storico	31
		29.e	archivio informatico	31
30	risorse umane	30.a	selezione e assunzione	1
		30.b	gestione giuridica ed economica dei dipendenti	2
		30.c	formazione	4, 5
		30.d	valutazione	18
		30.e	relazioni sindacali (informazione, concertazione)	18
		30.f	contrattazione decentrata integrativa	18
31	segreteria	31.a	deliberazioni consiliari	37
		31.b	riunioni consiliari	37
		31.c	deliberazioni di giunta	37
		31.d	riunioni della giunta	37
		31.e	determinazioni	38
		31.f	ordinanze e decreti	38
		31.g	pubblicazioni all'albo pretorio online	37, 38
		31.h	gestione di sito web: amministrazione trasparente	4, 5
		31.i	deliberazioni delle commissioni	37
		31.l	riunioni delle commissioni	37

		31.m	contratti	4, 5
32	gare e appalti	32.a	gare d'appalto ad evidenza pubblica	4
		32.b	acquisizioni in "economia"	5
		32.c	gare ad evidenza pubblica di vendita	36
		32.d	contratti	4, 5
33	servizi legali	33.a	supporto giuridico e pareri	3
		33.b	gestione del contenzioso	3
		33.c	levata dei protesti	11
34	relazioni con il pubblico	34.a	reclami e segnalazioni	40
		34.b	comunicazione esterna	40
		34.c	accesso agli atti e trasparenza	40
		34.d	<i>customer satisfaction</i>	40

2. Gestione del rischio

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

Per ogni area organizzativa dell'ente, sono ritenute "aree di rischio", quali attività a più elevato rischio di corruzione, le singole attività, i processi ed i procedimenti riconducibili alle macro **AREE** seguenti, per le quali si procede all'analisi ed alla valutazione del rischio del concreto verificarsi di fenomeni corruttivi:

AREA A:

acquisizione e progressione del personale:

concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione in carriera.

AREA B:

affidamento di lavori servizi e forniture:

procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture.

AREA C:

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

autorizzazioni e concessioni.

AREA D:

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

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

AREA E:

provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa;
permessi di costruire ordinari, in deroga e convenzionati;
accertamento e controlli sugli abusi edilizi, controlli sull'uso del territorio;
gestione del reticolo idrico minore;
gestione dell'attività di levata dei protesti cambiari;
gestione del processo di irrogazione delle sanzioni per violazione del CDS e vigilanza sulla circolazione e la sosta;
gestione ordinaria delle entrate e delle spese di bilancio;
accertamenti e verifiche dei tributi locali, accertamenti con adesione dei tributi locali;
incentivi economici al personale (*produttività individuale e retribuzioni di risultato*);
gestione della raccolta, dello smaltimento e del riciclo dei rifiuti⁵;
protocollo e archivio, pratiche anagrafiche, sepolture e tombe di famiglia, gestione della leva, gestione dell'elettorato;
patrocini ed eventi;
diritto allo studio;
organi, rappresentanti e atti amministrativi;
segnalazioni e reclami;
affidamenti in house.
Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an; provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi vincolati nell'an e a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto.

2.2. Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio

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

A. L'identificazione del rischio

Consiste nel ricercare, individuare e descrivere i “rischi di corruzione” intesa nella più ampia accezione della legge 190/12.

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

⁵ A.N.A.C. determinazione numero 12 del 28 ottobre 2015, pagina 18.

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

I rischi vengono identificati:

- a) mediante consultazione e confronto tra i soggetti coinvolti, tenendo presenti le specificità dell'amministrazione, di ciascun processo e del livello organizzativo a cui il processo si colloca;
- b) applicando i criteri di cui all'Allegato 5 "*Tabella valutazione del rischio*" del P.N.A. 2013: discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, frazionabilità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo, impatto reputazionale e di immagine;
- c) dai dati tratti dall'esperienza e dalla considerazione di precedenti giudiziari o disciplinari che hanno interessato l'Amministrazione.

L'attività di identificazione dei rischi è svolta nell'ambito di gruppi di lavoro, con il coinvolgimento dei funzionari responsabili di posizione organizzativa per l'area di rispettiva competenza con il coordinamento del responsabile della prevenzione e con il coinvolgimento del nucleo di valutazione, il quale contribuisce alla fase di identificazione mediante le risultanze dell'attività di monitoraggio sulla trasparenza e dei controlli interni.

B. L'analisi del rischio

In questa fase sono stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (*probabilità*) e sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (*impatto*).

Al termine, è calcolato il livello di rischio moltiplicando "*probabilità*" per "*impatto*".

L'Allegato 5 del P.N.A. suggerisce metodologia e criteri per stimare probabilità e impatto e, quindi, per valutare il livello di rischio.

L'A.N.A.C. ha sostenuto che gran parte delle amministrazioni ha applicato in modo "*troppo meccanico*" la metodologia presentata nell'allegato 5 del P.N.A..

Secondo l'A.N.A.C. "*con riferimento alla misurazione e valutazione del livello di esposizione al rischio, si evidenzia che le indicazioni contenute nel P.N.A., come ivi precisato, non sono strettamente vincolanti potendo l'amministrazione scegliere criteri diversi purché adeguati al fine*" (A.N.A.C. determinazione n. 12/15).

Fermo restando quanto previsto nel P.N.A., è di sicura utilità considerare per l'analisi del rischio anche l'individuazione e la comprensione delle cause degli eventi rischiosi, cioè delle circostanze che favoriscono il verificarsi dell'evento.

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

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

Secondo l'Allegato 5 del P.N.A. del 2013, criteri e valori (o pesi, o punteggi) per stimare la "*probabilità*" che la corruzione si concretizzi sono i seguenti:

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

rilevanza esterna: nessuna valore 2; se il risultato si rivolge a terzi valore 5;
complessità del processo: se il processo coinvolge più amministrazioni il valore aumenta (da 1 a 5);
valore economico: se il processo attribuisce vantaggi a soggetti terzi, la probabilità aumenta (valore da 1 a 5);
frazionabilità del processo: se il risultato finale può essere raggiunto anche attraverso una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, la probabilità sale (valori da 1 a 5);
controlli: (valori da 1 a 5) la stima della probabilità tiene conto del sistema dei controlli vigente. Per controllo si intende qualunque strumento utilizzato che sia utile per ridurre la probabilità del rischio.
Quindi, sia il controllo preventivo che successivo di legittimità e il controllo di gestione, sia altri meccanismi di controllo utilizzati.
Per ogni attività/processo esposto al rischio viene attribuito un valore/punteggio per ciascuno dei sei criteri elencati.
La media finale rappresenta la “*stima della probabilità*”.

B2. Stima del valore dell'impatto

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

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

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

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

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

Impatto sull'immagine: dipende dalla posizione gerarchica ricoperta dal soggetto esposto al rischio. Tanto più è elevata, tanto maggiore è l'indice (da 1 a 5 punti).
Attribuiti i punteggi per ognuna delle quattro voci di cui sopra, la media finale misura la “*stima dell'impatto*”.

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

C. La ponderazione del rischio

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

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

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

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

D. Il trattamento

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

Il trattamento consiste nel procedimento “*per modificare il rischio*”. In concreto, individuare delle misure per neutralizzare o almeno ridurre il rischio di corruzione.

Il responsabile della prevenzione della corruzione deve stabilire le “*priorità di trattamento*” in base al livello di rischio, all’obbligatorietà della misura ed all’impatto organizzativo e finanziario della misura stessa.

Il P.T.P.C. può/deve contenere e prevedere l’implementazione anche di misure di carattere trasversale, come:

- 1) *la trasparenza*, che come già precisato costituisce oggetto del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità quale “*sezione*” del P.T.P.C.; gli adempimenti per la trasparenza possono essere misure obbligatorie o ulteriori; le misure ulteriori di trasparenza sono indicate nel PTTI, come definito dalla delibera CIVIT 50/13;
- 2) *l’informatizzazione dei processi* che consente, per tutte le attività dell’amministrazione, la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce quindi il rischio di “*blocchi*” non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;
- 3) *l’accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo di dati, documenti e procedimenti* che consente l’apertura dell’amministrazione verso l’esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull’attività da parte dell’utenza;
- 4) *il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali* per far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Applicando la metodologia descritta nei precedenti paragrafi sono state analizzate le attività, i processi e di procedimenti, riferibili alle macro aree di rischio A – E, elencati nella tabella che segue.

Nelle schede di valutazione del rischio (Allegato A al presente Piano triennale di prevenzione della corruzione 2017/2019), sono riportati i valori attribuiti a ciascun criterio per la valutazione della probabilità e la valutazione dell’impatto.

La moltiplicazione dei due valori determina la “*valutazione del rischio*” connesso all’attività.

I risultati sono riassunti nella seguente Tabella:

N. scheda	Area di rischio	Attività o processo	Probabilità (P)	Impatto (I)	Rischio (P x I)
1	A	Concorso per l'assunzione di personale	2,50	2,75	6,88
2	A	Concorso per la progressione in carriera del personale	1,67	2,75	4,58
3	A	Selezione per l'affidamento di un incarico professionale	3,83	2,25	8,63
4	B	Affidamento mediante procedura aperta (o ristretta) di lavori, servizi, forniture	2,83	2,25	6,38
5	B	Affidamento diretto di lavori, servizi o forniture	3,67	2,25	8,25
6	C	Permesso di costruire	2,83	2,25	6,38
7	C	Permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica	3,17	2,25	7,13
8	D	Concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ecc.	2,83	2,25	6,38
9	E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale	4,67	2,50	11,67
10	E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica attuativa	4,50	2,25	10,13
11	E	Levata dei protesti	2,00	2,75	5,50
12	E	Gestione delle sanzioni per violazione del CDS	2,83	2,50	7,08
13	E	Gestione ordinaria delle entrate	2,50	2,25	5,63
14	E	Gestione ordinaria delle spese di bilancio	3,50	2,25	7,88
15	E	Accertamenti e verifiche dei tributi locali	2,50	2,25	5,63
16	E	Accertamenti con adesione dei tributi locali	3,67	2,25	8,25
17	E	Accertamenti e controlli sugli abusi edilizi	2,67	2,00	5,33

N. scheda	Area di rischio	Attività o processo	Probabilità (P)	Impatto (I)	Rischio (P x I)
18	E	Incentivi economici al personale (produttività e retribuzioni di risultato)	1,67	2,75	4,58
19	C	Autorizzazione all'occupazione del suolo pubblico	2,17	2,00	4,33
20	C	Autorizzazioni ex artt. 68 e 69 del TULPS (spettacoli, intrattenimenti, ecc.)	2,83	2,25	6,38
21	C	Permesso di costruire convenzionato	3,33	2,25	7,50
22	E	Pratiche anagrafiche	2,50	2,00	5,00
23	E	Documenti di identità	2,00	2,00	4,00
24	D	Servizi per minori e famiglie	3,83	1,25	4,79
25	D	Servizi assistenziali e socio-sanitari per anziani	3,83	1,25	4,79
26	D	Servizi per disabili	3,83	1,25	4,79
27	D	Servizi per adulti in difficoltà	3,83	1,25	4,79
28	D	Servizi di integrazione dei cittadini stranieri	3,83	1,25	4,79
29	E	Raccolta e smaltimento rifiuti	4,00	1,25	5,00
30	E	Gestione del protocollo	1,17	1,75	2,04
31	E	Gestione dell'archivio	1,17	1,75	2,04
32	E	Gestione delle sepolture e dei loculi	2,17	1,75	3,79
33	E	Gestione delle tombe di famiglia	2,17	1,75	3,79
34	E	Organizzazione eventi	2,33	2,25	5,25
35	E	Rilascio di patrocini	2,67	2,25	6,00
36	E	Gare ad evidenza pubblica di vendita di beni	2,67	2,25	6,00
37	E	Funzionamento degli organi collegiali	1,33	2,75	3,67
38	E	Formazione di determinazioni, ordinanze, decreti ed altri atti amministrativi	1,33	1,75	2,33

N. scheda	Area di rischio	Attività o processo	Probabilità (P)	Impatto (I)	Rischio (P x I)
39	E	Designazione dei rappresentanti dell'ente presso enti, società, fondazioni.	2,67	1,75	4,67
40	E	Gestione dei procedimenti di segnalazione e reclamo	1,83	1,75	3,21
41	E	Gestione della leva	1,17	1,75	2,04
42	E	Gestione dell'elettorato	2,00	1,75	3,50
43	E	Gestione degli alloggi pubblici	2,67	0,75	2,00
44	E	Gestione del diritto allo studio	2,67	2,25	6,00
45	E	Vigilanza sulla circolazione e la sosta	1,67	2,00	3,33
46	E	Gestione del reticolo idrico minore	2,83	1,25	3,54
47	E	Affidamenti in house	2,83	2,25	6,38
48	E	Controlli sull'uso del territorio	1,83	2,00	3,67

Le singole schede di *valutazione del rischio* sono allegate al presente Piano triennale di prevenzione della corruzione 2017/2019 per costituirne parte integrante e sostanziale (Allegato A).

Nella tabella che segue si procede alla **ponderazione del rischio** classificando le attività in ordine decrescente rispetto ai valori di "*rischio*" stimati:

N. scheda	Area di rischio	Attività o processo	Probabilità (P)	Impatto (I)	Rischio (P x I)
9	E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale	4,67	2,5	11,67
10	E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica attuativa	4,5	2,25	10,13
3	A	Selezione per l'affidamento di un incarico professionale	3,83	2,25	8,63
5	B	Affidamento diretto di lavori, servizi o forniture	3,67	2,25	8,25
16	E	Accertamenti con adesione dei tributi locali	3,67	2,25	8,25

N. scheda	Area di rischio	Attività o processo	Probabilità (P)	Impatto (I)	Rischio (P x I)
14	E	Gestione ordinaria delle spese di bilancio	3,5	2,25	7,88
21	C	Permesso di costruire convenzionato	3,33	2,25	7,5
7	C	Permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica	3,17	2,25	7,13
12	E	Gestione delle sanzioni per violazione del CDS	2,83	2,5	7,08
1	A	Concorso per l'assunzione di personale	2,5	2,75	6,88
4	B	Affidamento mediante procedura aperta (o ristretta) di lavori, servizi, forniture	2,83	2,25	6,38
6	C	Permesso di costruire	2,83	2,25	6,38
8	D	Concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ecc.	2,83	2,25	6,38
20	C	Autorizzazioni ex artt. 68 e 69 del TULPS (spettacoli, intrattenimenti, ecc.)	2,83	2,25	6,38
47	E	Affidamenti in house	2,83	2,25	6,38
35	E	Rilascio di patrocini	2,67	2,25	6
36	E	Gare ad evidenza pubblica di vendita di beni	2,67	2,25	6
44	E	Gestione del diritto allo studio	2,67	2,25	6
13	E	Gestione ordinaria delle entrate	2,5	2,25	5,63
15	E	Accertamenti e verifiche dei tributi locali	2,5	2,25	5,63
11	E	Levata dei protesti	2	2,75	5,5
17	E	Accertamenti e controlli sugli abusi edilizi	2,67	2	5,33
34	E	Organizzazione eventi	2,33	2,25	5,25

N. scheda	Area di rischio	Attività o processo	Probabilità (P)	Impatto (I)	Rischio (P x I)
22	E	Pratiche anagrafiche	2,5	2	5
29	E	Raccolta e smaltimento rifiuti	4	1,25	5
24	D	Servizi per minori e famiglie	3,83	1,25	4,79
25	D	Servizi assistenziali e socio-sanitari per anziani	3,83	1,25	4,79
26	D	Servizi per disabili	3,83	1,25	4,79
27	D	Servizi per adulti in difficoltà	3,83	1,25	4,79
28	D	Servizi di integrazione dei cittadini stranieri	3,83	1,25	4,79
39	E	Designazione dei rappresentanti dell'ente presso enti, società, fondazioni.	2,67	1,75	4,67
2	A	Concorso per la progressione in carriera del personale	1,67	2,75	4,58
18	E	Incentivi economici al personale (produttività e retribuzioni di risultato)	1,67	2,75	4,58
19	C	Autorizzazione all'occupazione del suolo pubblico	2,17	2	4,33
23	E	Documenti di identità	2	2	4
32	E	Gestione delle sepolture e dei loculi	2,17	1,75	3,79
33	E	Gestione delle tombe di famiglia	2,17	1,75	3,79
37	E	Funzionamento degli organi collegiali	1,33	2,75	3,67
48	E	Controlli sull'uso del territorio	1,83	2	3,67
46	E	Gestione del reticolo idrico minore	2,83	1,25	3,54

N. scheda	Area di rischio	Attività o processo	Probabilità (P)	Impatto (I)	Rischio (P x I)
42	E	Gestione dell'elettorato	2	1,75	3,5
45	E	Vigilanza sulla circolazione e la sosta	1,67	2	3,33
40	E	Gestione dei procedimenti di segnalazione e reclamo	1,83	1,75	3,21
38	E	Formazione di determinazioni, ordinanze, decreti ed altri atti amministrativi	1,33	1,75	2,33
30	E	Gestione del protocollo	1,17	1,75	2,04
31	E	Gestione dell'archivio	1,17	1,75	2,04
41	E	Gestione della leva	1,17	1,75	2,04
43	E	Gestione degli alloggi pubblici	2,67	0,75	2

Le singole schede di *valutazione del rischio* sono allegate al presente Piano triennale di prevenzione della corruzione 2017/2019 per costituirne parte integrante e sostanziale (Allegato A).

La fase di *trattamento del rischio* consiste nel processo di individuazione e valutazione delle misure da predisporre per *neutralizzare o ridurre il rischio*.

Inoltre il *trattamento del rischio* comporta la decisione circa quali rischi si debbano di trattare prioritariamente rispetto ad altri.

Al fine di neutralizzare o ridurre il livello di rischio, debbono essere individuate e valutate le misure di prevenzione. Queste, si distinguono in:

- 1) *obbligatorie*;
- 2) *ulteriori*.

Non ci sono possibilità di scelta circa le *misure obbligatorie*, che debbono essere attuate necessariamente nell'amministrazione.

Le **misure obbligatorie** verranno trattate nei successivi paragrafi: **formazione** in tema di anticorruzione, **codice di comportamento** e **altre iniziative** (rotazione del personale, arbitrato, incarichi e attività non consentite ai pubblici dipendenti, attribuzione degli incarichi dirigenziali, verifiche relative al rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto, verifiche per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi, adozione di misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower), monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti, iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere, indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale, indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del P.T.P.C.).

Le attività con valori di rischio maggiori, devono essere prioritariamente oggetto delle suddette misure.

Misure ulteriori possono essere valutate in base ai costi stimati, all'impatto sull'organizzazione e al grado di efficacia che si attribuisce a ciascuna di esse.

L'individuazione e la valutazione delle misure ulteriori può essere compiuta dal responsabile della prevenzione, con il coinvolgimento dei dirigenti/responsabili per le aree di competenza e l'eventuale supporto dell'O.I.V. (o di analogo organismo), tenendo conto anche degli esiti del monitoraggio sulla trasparenza ed integrità, dei controlli interni, nonché del "*gruppo di lavoro*" multidisciplinare.

Le decisioni circa la *priorità del trattamento* si baseranno essenzialmente sui seguenti fattori:

- 1) *livello di rischio*: maggiore è il livello, maggiore è la priorità di trattamento;
- 2) *obbligatorietà della misura*: va data priorità alla misura obbligatoria rispetto a quella ulteriore;
- 3) *impatto organizzativo e finanziario* connesso all'implementazione della misura.

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

Questa fase è finalizzata alla verifica dell'efficacia dei sistemi di prevenzione adottati e, quindi, alla successiva messa in atto di ulteriori strategie di prevenzione. È attuata dai medesimi soggetti che partecipano all'intero processo di gestione del rischio in stretta connessione con il sistema di programmazione e controllo di gestione.

Tenendo conto del livello di rischio, della obbligatorietà della misura e dell'impatto organizzativo e finanziario, nel Piano di dettaglio delle attività sensibili alla corruzione (allegato B), sono individuate le misure e le azioni da intraprendere con la relativa tempistica riferita al triennio 2017/2019.

3. Formazione in tema di anticorruzione

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

L'art. 7-bis del D.Lgs. 165/01 che imponeva a tutte le P.A. la pianificazione annuale della formazione è stato abrogato dal D.P.R. 16.04.2013 numero 70.

L'art. 8 del medesimo D.P.R. 70/13 prevede che le sole amministrazioni dello Stato siano tenute ad adottare, entro e non oltre il 30 giugno di ogni anno, un *Piano triennale di formazione del personale* in cui siano rappresentate le esigenze formative delle singole amministrazioni.

Tali piani sono trasmessi al Dipartimento della Funzione Pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze e al Comitato per il coordinamento delle scuole pubbliche di formazione.

Questo redige il Programma triennale delle attività di formazione dei dirigenti e funzionari pubblici, entro il 31 ottobre di ogni anno.

Gli enti territoriali possono aderire al suddetto programma, con oneri a proprio carico, comunicando al Comitato entro il 30 giugno le proprie esigenze formative. L'ente è assoggettato al limite di spesa per la formazione fissato dall'art. 6, comma 13, del D.L. 78/10, conv. in legge 122/10, per il quale:

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

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

La Corte costituzionale, con la sentenza 182/11, ha precisato che i limiti fissati dall'art. 6 del D.L. 78/10 per gli enti locali, sono da gestirsi complessivamente e non singolarmente.

Inoltre, la Corte dei conti Emilia Romagna (deliberazione 276/13), interpretando il vincolo dell'art. 6, comma 13, del D.L. 78/10, alla luce delle disposizioni in tema di contrasto alla corruzione, si è espressa per l'inefficacia del limite per le spese di formazione sostenute in attuazione della legge 190/12.

Ove possibile la formazione è strutturata su due livelli:

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

livello specifico, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

Spetta 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.

4. Codice di comportamento

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

L'art. 54 del D.Lgs. 165/01, ha previsto che il Governo definisse un *“Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni”*.

Tale Codice di comportamento deve assicurare:

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

Il 16 aprile 2013 è stato emanato il D.P.R. 62/13 recante il suddetto Codice di comportamento.

L'art. 54, comma 3, del D. Lgs. 165/01, dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento.

Il Comune di Pramollo ha approvato il codice di comportamento con deliberazione della giunta comunale n. 2 del 09.01.2014.

4.2. Meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento

Trova piena applicazione l'art. 55-bis, comma 3, del D.Lgs. 165/01 e s.m.i. in materia di segnalazione all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari.

5. Altre iniziative

5.1. Indicazione dei criteri di rotazione del personale

L'ente intende adeguare il proprio ordinamento alle previsioni di cui all'art. 16, comma 1, lett. i-quater), del D.Lgs. 165/01, in modo da assicurare la prevenzione della corruzione mediante la tutela anticipata.

L'art. 1, comma 221, della legge 28.12.2015, n. 208 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)" prevede quanto segue: "(...) *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*".

La dotazione organica dell'ente è assai limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione, in quanto non esistono figure professionali perfettamente fungibili.

Per quanto riguarda, invece, le gestioni associate (ad es. centrale unica di committenza) all'interno delle quali sono presente più figure professionali fungibili, si prevede la sostituzione, per rotazione tra gli incarichi, dei responsabili dei servizi associati. Si evidenzia inoltre che la centrale unica di committenza afferisce ad un'area ad elevato rischio di corruzione e pertanto si ritiene che tale misura possa contribuire a ridurre il rischio di corruzione in tale area.

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

Sistematicamente in tutti i contratti futuri dell'ente si intende escludere il ricorso all'arbitrato (esclusione della *clausola compromissoria* ai sensi dell'art. 209, comma 2, del D.Lgs. 50/16 e s.m.i.).

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

L'ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina del D.Lgs. 39/13, dell'art. 53 del D.Lgs. 165/01 e dell'art. 60 del D.P.R. 3/57. In particolare, per il conferimento e/o l'autorizzazione a dipendenti pubblici viene valutato l'eventuale conflitto di interesse, anche potenziale.

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

L'ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina recata dagli art. 50, comma 10, 107 e 109 del D.Lgs. 267/00 e dagli art. 13 e 27 del D.Lgs. 165/01 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.*".

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

La legge 190/12 ha integrato l'art. 53 del D.Lgs. 165/01 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 preconstituersi delle situazioni lavorative vantaggiose, sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all'interno dell'amministrazione, per poi ottenere contratti di lavoro/collaborazione presso imprese o privati con cui entra in contatto.

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

MISURA:

Pertanto, ogni contraente e appaltatore dell'ente, all'atto della stipulazione del contratto deve rendere una dichiarazioni, ai sensi del D.P.R. 445/00, circa l'inesistenza di contratti di lavoro o rapporti di collaborazione vietati a norma dell'art. 53, comma 16-ter, del D.Lgs. 165/01 e s.m.i..

5.6. Elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali 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. 165/01 pone condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione.

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

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

MISURA:

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.

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

Il nuovo art. 54-bis del D.Lgs. 165/01, rubricato "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*" (c.d. *whistleblower*), introduce una misura di tutela già in uso presso altri ordinamenti, finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito.

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

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

La legge 190/12 ha aggiunto al D.Lgs. 165/01 l'art. 54-*bis*.

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

L'art. 54-*bis* delinea una *“protezione generale ed astratta”* che, secondo A.N.A.C., 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 P.N.A. 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 (P.T.P.C.).

MISURA:

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

In ogni caso, i soggetti destinatari delle segnalazioni sono tenuti al segreto ed al massimo riserbo. Applicano con puntualità e precisione i paragrafi B.12.1, B.12.2 e B.12.3 dell'Allegato 1 del P.N.A. 2013:

“B.12.1 - Anonimato.

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

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

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

consenso del segnalante;

la contestazione dell'addebito disciplinare è fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione: si tratta dei casi in cui la segnalazione è solo uno degli elementi che hanno fatto emergere l'illecito, ma la contestazione avviene sulla base di altri fatti da soli sufficienti a far scattare l'apertura del procedimento disciplinare;

la contestazione è fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità è assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato: tale circostanza può emergere solo a seguito dell'audizione dell'incolpato ovvero dalle memorie difensive che lo stesso produce nel procedimento.

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

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

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

Per misure discriminatorie si intende le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili. La tutela prevista dalla norma è circoscritta all'ambito della pubblica amministrazione; infatti, il segnalante e il denunciato sono entrambi pubblici dipendenti. La norma riguarda le segnalazioni effettuate all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o al proprio superiore gerarchico. Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito:

deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al responsabile della prevenzione; il responsabile valuta la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione di quanto accaduto al dirigente sovraordinato del dipendente che ha operato la discriminazione; il dirigente valuta tempestivamente l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione,

all'U.P.D.; l'U.P.D., per i procedimenti di propria competenza, valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione,

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

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

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

può dare notizia dell'avvenuta discriminazione al Comitato Unico di Garanzia, d'ora in poi C.U.G.; il presidente del C.U.G. deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;

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

un provvedimento giudiziale d'urgenza finalizzato alla cessazione della misura discriminatoria e/o al ripristino immediato della situazione precedente;

l'annullamento davanti al T.A.R. dell'eventuale provvedimento amministrativo illegittimo e/o, se del caso, la sua disapplicazione da parte del Tribunale del lavoro e la condanna nel merito per le controversie in cui è parte il personale c.d. contrattualizzato;

il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione.

B.12.3 sottrazione al diritto di accesso.

Il documento non può essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti, ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a), della l. n. 241 del 1990. In caso di regolamentazione autonoma da parte dell'ente della disciplina dell'accesso documentale, in assenza di integrazione espressa del regolamento, quest'ultimo deve intendersi etero integrato dalla disposizione contenuta nella l. n. 190.".

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

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

MISURA:

Il monitoraggio del rispetto dei termini dei principali procedimenti è previsto tra gli obiettivi del piano della performance attribuiti ai responsabili dei servizi e ai dipendenti.

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

Sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere, sono elargiti esclusivamente alle condizioni e secondo la disciplina del regolamento previsto dall'art. 12 della legge 241/90. Il predetto regolamento è stato approvato dal Consiglio Comunale, con deliberazione n. 3 del 19.04.1991.

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*".

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

I concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del D.Lgs. 165/01 e del Regolamento comunale per l'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, approvato con deliberazione della giunta comunale n. 26 del 7 agosto 2008 e s.m.i..

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

5.11. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del P.T.P.C., con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa

Il monitoraggio circa l'applicazione del presente P.T.P.C. è svolto in autonomia dal Responsabile della prevenzione della corruzione.

Ai fini del monitoraggio i responsabili dei servizi sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.

Parte III

Trasparenza

1. La trasparenza

L'amministrazione ritiene la *trasparenza sostanziale della PA* e l'accesso civico le misure principali per contrastare i fenomeni corruttivi.

Il 14 marzo 2013 il legislatore ha varato il D.Lgs. 33/13 di "*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*".

Il D.Lgs. 97/16, il cosiddetto *Freedom of Information Act*, ha modificato la quasi totalità degli articoli e degli istituti del suddetto "*decreto trasparenza*".

Nella versione originale il D.Lgs. 33/13 si poneva quale oggetto e fine la "*trasparenza della PA*". Il *Foia* ha spostato il baricentro della normativa a favore del "*cittadino*" e del suo diritto di accesso.

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

- 1) l'istituto *dell'accesso civico*, estremamente potenziato rispetto alla prima versione del D.Lgs. 33/13;
- 2) la *pubblicazione* di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.

In ogni caso, **la trasparenza rimane la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione** delineato dal legislatore della legge 190/12.

Secondo l'art. 1 del D.Lgs. 33/13, rinnovato dal D.Lgs. 97/16: "*La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.*".

In conseguenza della cancellazione del *programma triennale per la trasparenza e l'integrità*, ad opera del D.Lgs. 97/16, l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza è parte integrante del P.T.P.C. in una "*apposita sezione*". L'A.N.A.C. raccomanda alle amministrazioni di "*rafforzare tale misura nei propri P.T.P.C. anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti*" (P.N.A. 2016 pagina 24).

2. Obiettivi strategici

L'amministrazione ritiene che la *trasparenza* 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, anche onorari;
- b) lo sviluppo della cultura della legalità e dell'integrità nella gestione del bene pubblico

3. Altri strumenti di programmazione

Gli obiettivi di *trasparenza sostanziale* sono stati formulati coerentemente con la programmazione strategica e operativa definita e negli strumenti di programmazione di medio periodo e annuale, quali:

- il D.U.P. - Documento Unico di Programmazione (art. 170 del D.Lgs. 267/00);
- il Programmazione triennale del fabbisogno di personale (art. 39 del D.Lgs. 449/97);
- il Piano della performance o Piano Risorse Obiettivi (art. 10 del D.Lgs. 150/09);
- il Piano triennale delle azioni positive per favorire le pari opportunità (art. 48 del D.Lgs. 198/06);
- la Programmazione triennale dei LL.PP. (art. 21 del D.Lgs. 50/16);
- il Programma degli incarichi di collaborazione (art. 3, comma 55, della legge 244/07);
- la Dotazione organica e ricognizione annuale delle situazioni di soprannumero o di eccedenza del personale (artt. 6 e 33 del D.Lgs. 165/01);
- il Piano delle alienazioni e delle valorizzazioni degli immobili (art. 58 del D.L. 112/08 conv. in legge 133/08).

In particolare, nel Piano della Performance ad ogni responsabile verranno assegnati obiettivi correlati agli obblighi di pubblicazione previsti da D.Lgs. 33/13, garantendo l'integrazione degli strumenti di programmazione dell'ente.

4. Comunicazione

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

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 P.A..

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 informaticomma 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 rientrino nelle categorie per le quali l'obbligo è previsto dalle legge, rimane invariato anche l'obbligo di pubblicazione in altre sezioni del sito istituzionale, nonché nell'apposita sezione "*trasparenza, valutazione e merito*" (oggi "*amministrazione trasparente*").

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

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

5. Attuazione

L'allegato A del D.Lgs. 33/13 disciplina la struttura delle informazioni da pubblicarsi sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni.

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

Le sotto-sezioni devono essere denominate esattamente come indicato in nell'allegato A del D.Lgs. 33/13.

La tabella allegata al presente piano (**Allegato C**), è stata elaborata sulla base delle indicazioni contenute nel suddetto allegato del D.Lgs. 33/13 e delle "linee guida" fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con la deliberazione n. 1310 del 28/12/2016, avente 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".

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 nell'allegato C.

I dirigenti responsabili della *pubblicazione e dell'aggiornamento* dei dati sono individuati nei Responsabili di area indicati nell'allegato C.

6. Organizzazione

I referenti per la trasparenza, che coadiuvano il Responsabile anticorruzione nello svolgimento delle attività previste dal D.Lgs. 33/13, sono i Responsabili di area indicati nell'allegato C. Ciascun responsabile di area è responsabile della tempestiva pubblicazione dei dati che afferiscono alla sua area di competenza.

Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza sovrintende e verifica la tempestiva pubblicazione da parte degli uffici competenti, monitorando anche che sia assicurata la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni.

Il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza segnala all'organo di indirizzo politico, al Nucleo di Valutazione, all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

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

L'adempimento degli obblighi di trasparenza e pubblicazione previsti dal D.Lgs. 33/13 e dal presente programma, è oggetto di *controllo successivo di regolarità amministrativa* come disciplinato dall'art. 147-bis, commi 2 e 3, del D.Lgs. 267/00 e dalla disciplina dei controlli interni allegata al Regolamento comunale di contabilità, approvata con deliberazione del Consiglio Comunale n. 22 del 21.07.2016.

L'ente rispetta con puntualità le prescrizioni dei D.Lgs. 33/13 e 97/16.

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

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.

7. Accesso civico

L'art. 5, comma 1, del D.Lgs. 33/13 stabilisce che: *“L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione”*.

Il successivo comma 2 prosegue: *“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 (“*ulteriore*”) rispetto a quelli da pubblicare in “*amministrazione trasparente*”.

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

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

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

A norma del D.Lgs. 33/13 in “*amministrazione trasparente*” sono pubblicati:

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