

# **COMUNE DI PANCHIA'**

## **(Provincia di Trento)**

**Legge n° 190 del 06.11.2012**

**Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione**

### **PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA 2020-2022**

Elenco cronologico delibere di approvazione

- PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE 2014-2016
- Deliberazione della Giunta comunale n. 2, d.d. 31.01.2014
- PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE 2015-2017
- Deliberazione della Giunta comunale n. 9, d.d. 27.01.2015
- PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE 2016-2018
- Deliberazione della Giunta comunale n. 1, d.d. 28.01.2016
- PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA 2017-2019.
- Deliberazione della Giunta comunale n. 8, d.d. 30.01.2017
- PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA 2018-2020.
- Deliberazione della Giunta comunale n. 4 d.d. 30.01.2018
- PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA 2019-2021.
- Deliberazione della Giunta comunale n. 10 d.d. 28.01.2019

## PREMESSA

Il Parlamento Italiano il 6 novembre 2012 ha approvato la legge numero 190: **"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione."** Questa legge è entrata in vigore il 28 novembre 2012; successivamente è stata più volte modificata ed integrata.

I temi della **trasparenza** e della **integrità dei comportamenti** nella Pubblica Amministrazione appaiono sempre più urgenti, anche in relazione alle richieste della comunità internazionale (OCSE, Consiglio d'Europa, ecc.).

A livello internazionale va ricordata la **Convenzione dell'Organizzazione della Nazioni Unite** contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'O.N.U. il 31 ottobre 2013 con la risoluzione numero 58/4, recepita dallo Stato italiano il 9 dicembre 2013 e ratificata il 3 agosto 2009 con la legge numero 116; questa convenzione prevede che ogni Stato:

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

La legge 190/2012 **non fornisce la definizione del concetto di corruzione.**

Il **codice penale** prevede tre fattispecie.

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

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

L'articolo 319 sanziona la **"corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio"**:

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

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

*"Se i fatti indicati negli articoli 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da sei a dodici anni. Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da sei a quattordici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da otto a venti anni".*

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

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

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), approvato l'11 settembre 2013, ha ulteriormente specificato il concetto di corruzione da applicarsi in attuazione della legge 190/2012, ampliandone 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 delibera n. 1064 del 13 novembre 2019 l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha adottato il**

**Piano Nazionale Anticorruzione 2019**, che costituisce atto di indirizzo per l'approvazione, entro il 31 gennaio 2020, del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza che gli enti locali, le altre pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti tenuti all'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, devono approvare.

Nell'ambito del PNA 2019, l'ANAC ha fornito una definizione aggiornata di "corruzione" e di "prevenzione della corruzione", integrando e superando le precedenti interpretazioni. Il PNA 2019 ha distinto fra la definizione di corruzione, ovvero i "*comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra all'adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d'ufficio, cioè, dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli*", più propri del contrasto penalistico ai fenomeni corruttivi, da quella di "prevenzione della corruzione", ovvero "*una vasta serie di misure con cui si creano le condizioni per rendere sempre più difficile l'adozione di comportamenti di corruzione nelle amministrazioni pubbliche e nei soggetti, anche privati, considerati dalla legge 190/2012*".

Alla luce di detti chiarimenti non si intende modificato il contenuto della nozione di corruzione, intesa nel senso penalistico, ma si chiarisce il concetto di "prevenzione della corruzione" introducendo in modo organico e prevedendo una serie un sistema misure per poter intervenire laddove si configurino condotte, situazioni, condizioni, organizzative ed individuali - riconducibili anche a forme di cattiva amministrazione - che potrebbero essere prodromiche per costituire un ambiente favorevole alla commissione di fatti corruttivi in senso proprio.

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

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

- ***l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)***, che svolge funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni, nonché del rispetto della normativa in materia di trasparenza (art. 1, commi 2 e 3, legge 190/2012);
- ***la Corte di conti***, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo;
- ***il Comitato interministeriale***, istituito con il DPCM 16 gennaio 2013, che elabora linee di indirizzo e direttive (art. 1, comma 4, legge 190/2012);
- ***la Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie Locali***, chiamata ad individuare adempimenti e termini per l'attuazione della legge e dei decreti attuativi da parte di regioni, province autonome, enti locali, enti pubblici e soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo (art. 1, commi 60 e 61, legge 190/2012);
- ***i Prefetti della Repubblica*** che forniscono supporto tecnico e informativo, facoltativo, agli enti locali (art. 1 co. 6 legge 190/2012);
- ***la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA)*** che predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle amministrazioni statali (art. 1 co. 11 legge 190/2012);
- ***le pubbliche amministrazioni*** che attuano ed implementano le misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 legge 190/2012) anche attraverso l'azione del proprio *Responsabile della prevenzione della corruzione*;
- ***gli enti pubblici economici ed i soggetti di diritto privato in controllo pubblico***, responsabili anch'essi dell'introduzione ed implementazione delle misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 legge 190/2012).
- Secondo l'impostazione iniziale della legge 190/2012, all'attività di prevenzione e contrasto alla corruzione partecipava anche il Dipartimento della Funzione Pubblica. Il comma 5 dell'articolo 19 del D.L. 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) ha trasferito all'Autorità nazionale tutte le competenze in materia di Anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica.

L'obbligo di predisporre ed adottare un **Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza è dunque stabilito dalla legge 6 novembre 2012 n. 190** (*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione: legge 6 novembre 2012 n. 190*), modificata da ultimo con il D.lgs. 25 maggio 2016 n. 97. La normativa prevede che anche i Comuni siano obbligati a dotarsi del Piano anticorruzione (dal 2017 integrato obbligatoriamente con una sezione dedicata alla trasparenza), quale strumento atto a dimostrare come l'ente si sia organizzato per prevenire eventuali comportamenti non corretti da parte di dipendenti e amministratori, forte segnale di attenzione del legislatore

ai temi dell'integrità, correttezza e trasparenza dell'azione amministrativa.

**L'obiettivo primario** del Piano è quello garantire nel tempo all'Amministrazione comunale, attraverso un sistema di controlli preventivi e di misure organizzative, il presidio del processo di monitoraggio e di verifica sull'integrità delle azioni e dei comportamenti del personale. Ciò consente da un lato la prevenzione dei rischi per danni all'immagine derivanti da comportamenti scorretti o illegali del personale, dall'altro di rendere il complesso delle azioni sviluppate efficace anche a presidio della corretta gestione dell'ente.

Con riferimento agli adempimenti richiesti a Regioni e Province Autonome, la legge n. 190/2012 ha previsto (articolo 1, comma 60) che, entro centoventi giorni dalla data di sua entrata in vigore, si raggiungessero intese in sede di Conferenza unificata in merito agli specifici adempimenti degli enti locali, con l'indicazione dei relativi termini, nonché degli enti pubblici e dei soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo, volti alla piena e sollecita attuazione delle disposizioni dalla stessa legge previste. In particolare le intese riguardavano:

- a) la definizione, da parte di ciascuna amministrazione del **Piano triennale di prevenzione della corruzione**, a decorrere dall'anno 2014, e alla sua trasmissione - nel caso specifico - alla Regione TAA e al Dipartimento della funzione pubblica;
- b) l'adozione, da parte di ciascuna amministrazione, del **codice di comportamento** in linea con i principi sanciti dal DPR 62/2013;
- c) l'adozione, da parte di ciascuna amministrazione, di norme regolamentari relative all'individuazione degli **incarichi vietati** ai dipendenti pubblici.

Con riferimento a tale ultimo punto, la Conferenza Unificata Stato Regioni del 24/07/2013 ha, tra l'altro, costituito un tavolo tecnico presso il Dipartimento della funzione pubblica con i rappresentanti delle regioni e degli enti locali, per stabilire i criteri sulla base dei quali individuare gli incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, che costituiranno un punto di riferimento per le regioni e gli enti locali. A chiusura del tavolo tecnico è stato formalmente approvato il documento contenente "Criteri generali in materia di incarichi vietati ai pubblici dipendenti".

Nella Provincia Autonoma di Trento occorre tener conto di quanto già stabilito dalle norme regionali in materia (art. 23 D.P. Reg. 1 febbraio 2005 n. 2/L e s.m. come modificato dal D.P. Reg. 11 maggio 2010 n. 8/L e dal D.P. Reg. 11 luglio 2012 n. 8/L), che hanno dettato principi e criteri ai quali i regolamenti comunali debbono attenersi.

Sul punto, si è specificamente espressa la Regione TAA con circolare n.3/EL del 14 agosto 2014, recante prescrizioni circa l'adeguamento del regolamento organico dei Comuni ai criteri generali in materia di incarichi vietati ai pubblici dipendenti, tenendo peraltro in debito conto quanto (già) stabilito dalle norme regionali in materia (articolo 1, comma 1, della L.R. 25 maggio 2012 n. 2, art. 23 D.P. Reg. 1 febbraio 2005 n. 2/L e s.m. come modificato dal D.P. Reg. 11 maggio 2010 n. 8/L e dal D.P. Reg. 11 luglio 2012 n. 8/L), che hanno dettato principi e criteri ai quali i regolamenti organici dei Comuni avrebbero dovuto (debbono) attenersi.

Con il **D.lgs. 14 marzo 2013 n. 33** sono stati riordinati gli obblighi delle Pubbliche Amministrazioni in materia di pubblicità e trasparenza, cui ha fatto seguito il D.Lgs. n. 39/2013, finalizzato all'introduzione di griglie di incompatibilità negli incarichi "apicali" sia nelle Amministrazioni dello Stato che in quelle locali (Regioni, Province e Comuni), ma anche negli Enti di diritto privato che sono controllati da una Pubblica Amministrazione. Agli enti pubblici era richiesto di adottare, entro 90 giorni dalla conclusione dei lavori del tavolo tecnico e comunque non oltre 180 giorni dalla data di adozione dell'Intesa, specifiche norme relative agli **incarichi vietati** ai propri dipendenti.

**Il Regolamento organico del personale dipendente del Comune di Panchià è stato all'uopo integrato (deliberazione consiliare n. 26 del 26 novembre 2014).** Con tale provvedimento, l'Amministrazione ha dunque modificato le norme previgenti, obsolete e incomplete, concernenti l'inconferibilità e incompatibilità degli incarichi ai propri dipendenti.

Vi è ora l'impegno ad adottare misure di verifica e di controllo sul rispetto di tali divieti, anche successivamente alla cessazione del servizio o al termine dell'incarico (vedi il D.Lgs. n. 39/2013, finalizzato alla introduzione di griglie di incompatibilità negli incarichi "apicali" sia nelle amministrazioni dello stato che in quelle locali), anche negli enti di diritto privato controllati dal Comune (come previsto dall'articolo 53, comma 16-ter del D.Lgs. n.165/ 2001), secondo le indicazioni fornite dalla Regione Trentino Alto Adige, esplicitate con circolare n.3/EL del 14 agosto 2014.

Relativamente al **Codice di comportamento**, redatto in conformità a quanto previsto dall'articolo 54 del D.lgs 165/2001, del DPR 16.04.2013 n. 62 e delle indicazioni fornite dall'ANAC, si evidenzia che il Comune ha adempiuto all'obbligo di adozione. Il codice è stato approvato con **delibera di Giunta comunale n. 80 d.d. 02.09.2019**, e pubblicato nell'apposita sezione "Amministrazione trasparente" del sito dell'Amministrazione. Dell'avvenuta approvazione e pubblicazione è stata data formale comunicazione a tutto il personale dipendente, con espresso invito al rispetto di quanto in esso previsto, con particolare riferimento alle disposizioni in materia di incompatibilità.

In merito alla tematica della Trasparenza preme ricordare la L.R. n. 10 del 29 ottobre 2014, che reca: *"Disposizioni in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte della Regione e degli*

*enti a ordinamento regionale". Sulla materia si è nuovamente cimentato il legislatore nazionale con l'adozione del D.Lgs. 97/2016, sulla base della delega espressa dalla Legge di riforma della pubblica amministrazione (cd. Legge Madia) n. 124/2015.*

*Il 16.12.2016 è entrata in vigore la legge regionale n. 16 del 15.12.2016 ("Legge regionale collegata alla legge regionale di stabilità 2017").*

*Il Capo primo di tale legge riguarda le "Disposizioni di adeguamento alle norme in materia di trasparenza" e dispone alcune modifiche alla legge regionale n. 10/2014 ("Disposizioni in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte della Regione e degli enti a ordinamento regionale").*

*Questo gran fermento normativo riflette l'allarme sociale legato alla gravità e diffusione dei fenomeni "lato sensu" corruttivi nella P.A. e l'opinione pubblica chiede a gran voce di compiere rapidi e decisi passi verso il rinnovamento della Pubblica Amministrazione, passi che l'Amministrazione vuole percorrere con serietà e pragmatismo, rifiutando di aderire a una logica meramente adempimentale.*

*Al fine di cercare di fornire una schematizzazione del quadro normativo utile alla lettura del presente documento, si riportano, nella sottostante tabella, l'elenco delle principali fonti normative in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza corredato dai provvedimenti adottati dall'ANAC.*

NORMATIVA NAZIONALE	PROVVEDIMENTI ANAC E FUNZIONE PUBBLICA
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Legge 6 novembre 2012, n. 190</b>, "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione";</li> <li>➤ <b>Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33</b>, "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni";</li> <li>➤ <b>Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39</b>, "Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n.190";</li> <li>➤ <b>Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165</b>, "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche";</li> <li>➤ <b>Legge 3 agosto 2009, n. 116</b>, "Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice procedurale penale";</li> <li>➤ <b>Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150</b>, "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni";</li> <li>➤ <b>Legge 28 giugno 2012, n. 110</b>, "Ratifica ed esecuzione della Convenzione penale sulla corruzione fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999";</li> <li>➤ <b>Decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179</b>, "ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese". Art 34-bis. "Autorità nazionale anticorruzione";</li> <li>➤ <b>Intesa del 24 luglio 2013 tra Governo, Regioni ed Enti locali</b> per l'attuazione dei commi 60 e 61 della legge 6 novembre 2012, n. 190, "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione";</li> <li>➤ <b>D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62</b> recante: "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, ai sensi dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, come sostituito dall'articolo 44, della legge 6 novembre 2012 n. 190";</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Circolare n. 1 del 25/01/2013 della Presidenza del Consiglio dei Ministri</b> – Dipartimento della Funzione Pubblica, "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione";</li> <li>➤ <b>Circolare n. 2 del 19/07/2013 della Presidenza del Consiglio dei Ministri</b> – Dipartimento della Funzione Pubblica, "Attuazione della trasparenza";</li> <li>➤ <b>PNA 2013</b> (Piano Nazionale Anticorruzione);</li> <li>➤ <b>Delibere CIVIT nn. 105/2010, 2/2012, 50/2013</b> in materia di predisposizione e aggiornamento del PTI;</li> <li>➤ <b>Delibere CIVIT n. 71/2013</b> in materia di attestazioni OIV sull'assolvimento di specifici obblighi di pubblicazione per l'anno 2013;</li> <li>➤ <b>Delibere CIVIT n. 75/2013</b> in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni;</li> <li>➤ <b>Delibere CIVIT n. 77/2013</b> in materia di attestazioni OIV sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione per l'anno 2013 e attività di vigilanza e controllo delle Autorità;</li> <li>➤ <b>Delibera ANAC n. 144/2014</b> in materia di obblighi di pubblicazioni concernenti gli organi di indirizzo politico nelle pubbliche amministrazioni;</li> <li>➤ <b>Delibera ANAC n. 148/2014</b> in materia di attestazioni OIV, o strutture con funzioni analoghe, sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione per l'anno 2014 da parte delle pubbliche amministrazioni e attività di vigilanza e controllo delle Autorità;</li> <li>➤ <b>Determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015</b> concernente aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione;</li> <li>➤ <b>Delibera ANAC n. 831 del 3 agosto 2016</b> Determinazione di approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2016;</li> <li>➤ <b>Determinazione ANAC n. 833 del 3 agosto 2016</b> "Linee guida in materia di accertamento delle inconfiribilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione alla corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento A.N.A.C. in caso di incarichi inconfiribili e incompatibili";</li> <li>➤ <b>Determinazione ANAC n. 1309 del 28/12/2016</b> concernente linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5, comma 2 del D.lgs. n. 33/2013 Art. 5-bis, comma 6, del d.lgs. n. 33 del</li> </ul>

<p>➤ <b>D.lgs. n. 50/2016</b>, (Codice dei contratti);</p> <p>➤ <b>D.lgs. n. 25 maggio 2016, n. 97</b>, "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche";</p> <p>➤ <b>Legge n. 179 del 30.11.2017</b> recante "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazione di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato"</p>	<p>14/03/2013 recante "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione da parte delle pubbliche amministrazioni";</p> <p>➤ <b>Determinazione ANAC n. 1310 del 28/12/2016</b> concernente "Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016";</p> <p>➤ <b>Determinazione ANAC n. 241 del 08/03/2017</b> recante "obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali";</p> <p>➤ <b>Circolare n. 2/2017 della Funzione Pubblica</b> recante "attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (FOIA)";</p> <p>➤ <b>Determinazione ANAC n. 1208 del 22/11/2017</b> "Approvazione definitiva aggiornamento PNA 2017";</p> <p>➤ <b>Delibera ANAC n. 1074 del 21 novembre 2018 di</b> "Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione ";</p> <p>➤ <b>Delibera ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019 di</b> "Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2019 al Piano Nazionale Anticorruzione ";</p>
--	--

#### FONTI NORMATIVE LOCALI

<p>➤ <b>L.R. 25.05.2012 n. 2</b> in materia di personale degli enti locali che, al capo V – Principi di valorizzazione della trasparenza, del merito e della produttività del lavoro pubblico locale, all'art. 4 "Trasparenza", prevede siano individuati i dati e le informazioni da rendere pubblici, attraverso gli strumenti di informazione elettronica in uso, concernenti l'attività delle strutture e del personale dipendente e ogni aspetto dell'organizzazione, compresi i risultati ottenuti e la soddisfazione dell'utenza;</p> <p>➤ <b>L.R. 13.12.2012 n. 8</b> – finanziaria regionale 2013, che recepisce in Regione il decreto n. 83/2012 detto Crescitalia che, all'art. 7 "Misure di trasparenza", (successivamente modificato dalla L.R. 20.5.2013 n. 2 e dalla L.R. 29 ottobre 2014);</p> <p>➤ <b>L.R. 5 febbraio 2013 n. 1</b> modifiche alle leggi regionali in materia di pubblicità della situazione patrimoniale che rinviavano la pubblicazione di alcuni dati, riguardanti le dichiarazioni degli amministratori, alla successiva tornata amministrativa, che veniva successivamente limitato ai soli amministratori dei comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti;</p> <p>➤ <b>L.R. 10 del 24 ottobre 2014</b>, che ha recepito le disposizioni del D.lgs. 33/2013 per enti a ordinamento regionale, tra i comuni, apportando peraltro modifiche relativamente agli adempimenti applicabili nella specificità regionale ed assegnando ai Comuni termine di 6 mesi per l'adeguamento e la relativa circolare esplicativa n. 4/EL/2014 del 19.11.2014;</p> <p>➤ <b>L.R. n. 16 del 15 dicembre 2016</b>, "Modifiche alla legge regionale n. 10/2014 in materia di diritto di accesso civico, pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni" che ha recepito per gli enti a ordinamento regionale la citata riforma intervenuta a livello nazionale con il D.lgs. 97/2016, prevedendone l'obbligo di adeguamento entro 6 mesi dalla pubblicazione e quindi entro il 16 giugno 17, con la relativa circolare esplicativa degli Uffici Regionali di data 9 gennaio 2017, che propone la comparazione delle normative in materia di obblighi di trasparenza;</p> <p>➤ <b>L.P. n. 25 del 27 dicembre 2012</b> (finanziaria provinciale 2013), art. 32 che ha modificato la legge provinciale 30 novembre 1992, n. 23 inserendo il nuovo art. 31-bis (amministrazione aperta) che, al comma 2 dispone l'applicazione anche ai comuni della Provincia delle disposizioni normative regionali (art. 7 della L.R. 8/2012 e ss.mm. concessione benefici) e nazionale (artt. 26 e 27 del D.lgs. 33/2013 e ss.mm);</p> <p>➤ <b>L.P. n. 10 del 30.5.2014</b>, che reca disposizioni in materia di obblighi di pubblicità e di trasparenza e che è estensibile ai comuni nella parte dei rinvii della Legge Regionale o nella parte dei collegamenti con le norme provinciali che ai comuni si applicano, ad esempio l'art. 39 undecies della L.P. 23 del 1990 e s.m. per la pubblicazione afferente agli incarichi.</p>
--

Risulta ora necessario procedere all'approvazione del Piano di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT) relativo al triennio 2020-2022, che sostituisce ed aggiorna il vigente piano. Si precisa che con deliberazione della Giunta comunale n. 10 d.d. 28.01.2019 era stato confermato, per gli anni 2019 -2021, quello del triennio antecedente.

Il presente Piano triennale di prevenzione della corruzione 2020-2022, condividendo la metodologia di lavoro in linea con i suggerimenti forniti da ANAC, intende, invece, porsi, in una posizione innovativa rispetto ai piani precedenti, al fine anche di assicurare il monitoraggio effettivo delle misure già attuate, e dall'altro recepire le indicazioni ANAC sull'applicazione della normativa di prevenzione della corruzione.

Si ricorda che la legge 190/2012 impone l'approvazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) oggi anche per la trasparenza (PTPCT), che il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza propone alla Giunta, per essere approvato entro **il 31 gennaio 2020**.

L'attività di elaborazione del piano **non può essere affidata a soggetti esterni all'amministrazione**, pertanto la redazione dello stesso, per il Comune di Panchià, è affidata al Segretario Comunale dott.ssa Chiara Luchini, Responsabile anticorruzione e Responsabile per la trasparenza.

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

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

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

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

Pertanto, secondo l'ANAC gli obiettivi del PTPCT devono essere necessariamente coordinati con quelli fissati da altri documenti di programmazione dei comuni, quale ad esempio il documento unico di programmazione (DUP).

L'ANAC con la delibera n. 1064 del 13 novembre 2019 di approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2019 al Piano Nazionale Anticorruzione ha fornito ulteriori indicazioni metodologiche allo scopo di indirizzare ed accompagnare i Comuni chiamati ad applicare la normativa in materia di prevenzione della corruzione, individuando un "approccio di tipo qualitativo", che dia ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantisca la massima trasparenza, in luogo dell'approccio quantitativo finora utilizzato da tutte le pubbliche amministrazioni.

Questo cambiamento comporterà un adeguamento progressivo da parte del Comune al recepimento della nuova metodologia di approccio fornita dall'ANAC, pertanto vi sarà l'impegno da parte del Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza e di tutti gli altri soggetti coinvolti ad adeguare il piano.

## 2. L'AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE (ANAC)

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

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

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

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

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

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

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

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

L'ANAC:

1. collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;
2. approva il Piano nazionale anticorruzione (PNA);

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

A norma dell'articolo 19 comma 5 del D.L. 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014), 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. 165/2001;
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. 50/2016 e s.m.i.;
3. salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 689/1981, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.

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

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

### 3. IL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE (PNA)

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

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

Il 28 ottobre 2015 l'Autorità ha approvato la determinazione numero 12 di aggiornamento, per il 2015, del PNA. Detto aggiornamento si è reso necessario a seguito delle novelle normative intervenute successivamente all'approvazione del PNA; in particolare, il riferimento è al DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014), il cui articolo 19 comma 5 ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica.

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

Detto piano si caratterizzava dunque perché:

- *restava ferma l'impostazione relativa alla gestione del rischio elaborata nel PNA 2013, integrato dall'Aggiornamento 2015, anche con riferimento alla distinzione tra misure organizzative generali e specifiche e alle loro caratteristiche;*

- *in ogni caso, quanto indicato dall'ANAC nell'Aggiornamento 2015 al PNA 2013, sia per la parte generale che per quella speciale, era da intendersi integrativo anche del PNA 2016.*
- *approfondiva l'ambito soggettivo d'applicazione della disciplina anticorruzione, la misura della rotazione, che nel PNA 2016 trovava una più compiuta disciplina e la tutela del dipendente che segnala illeciti (cd. **whistleblower**) su cui l'Autorità ha adottato apposite Linee guida;*
- *la trasparenza, oggetto di innovazioni apportate dal decreto 97/2016, per la quale vengono forniti nuovi indirizzi interpretativi, salvo il rinvio a successive Linee guida;*
- *i codici di comportamento e le altre misure generali, oggetto di orientamenti dell'ANAC successivi all'adozione del PNA 2013, per i quali l'Autorità, pur confermando l'impostazione generale, si riservava di intervenire anche ai fini di un maggior coordinamento.*

### **Il Piano Nazionale Anticorruzione - Aggiornamento 2017**

Nella seduta del 1° Agosto 2017, il Consiglio dell'Autorità ha approvato l'Aggiornamento 2017 al PNA, con riferimento ai seguenti approfondimenti:

- *le Autorità di Sistema Portuale*
- *la Gestione dei Commissari Straordinari nominati dal Governo*
- *le Istituzioni universitarie.*

### **Il Piano Nazionale Anticorruzione - Aggiornamento 2018**

Il 21 novembre 2018 il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ha adottato **con la delibera n. 1074 l'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione.**

Il Piano Nazionale Anticorruzione costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni e per gli altri soggetti tenuti all'applicazione della normativa, ha durata triennale e viene aggiornato annualmente. In continuità con una prassi ormai consolidata, anche per l'Aggiornamento 2018, l'ANAC ha scelto di svolgere approfondimenti su specifiche realtà amministrative e specifici settori di attività.

L'Aggiornamento 2018 al PNA è pertanto suddiviso in:

- *una Parte generale, che fornisce indicazioni valide per tutte le Amministrazioni tenute ad adottare i Piani Triennali della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT);*
- *una Parte speciale - Approfondimenti, che quest'anno riguarda:*
  - I. Agenzie fiscali;*
  - II. Le procedure di gestione dei fondi strutturali e dei fondi nazionali per le politiche di coesione;*
  - III. Gestione dei rifiuti;*
  - IV. Semplificazione per i piccoli Comuni.*

**Con delibera n. 1064 del 13 novembre 2019** l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha adottato il **Piano Nazionale Anticorruzione 2019**, che costituisce atto di indirizzo per l'approvazione, entro il 31 gennaio 2020, del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza che gli enti locali, le altre pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti tenuti all'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, devono approvare.

A partire dal 2016, l'ANAC ha dunque elaborato i PNA e i successivi aggiornamenti affiancando ad una parte generale, in cui sono affrontate questioni di impostazione sistematica dei PTPCT, approfondimenti tematici per amministrazioni e ambiti di materie in cui analizzare, in relazione alle specifiche peculiarità, possibili rischi corruttivi e ipotesi di misure organizzative e di contrasto al fenomeno.

Con riferimento alla parte generale del PNA 2019, i contenuti sono orientati a rivedere, consolidare ed integrare in un unico provvedimento tutte le indicazioni e gli orientamenti maturati nel corso del tempo dall'Autorità e che sono stati oggetto di specifici provvedimenti di regolamentazione o indirizzo.

In virtù di quanto affermato dall'ANAC, il PNA 2019, assorbe e supera tutte le parti generali dei precedenti piani e relativi aggiornamenti, lasciando invece in vigore tutte le parti speciali che si sono succedute nel tempo.

Il PNA 2019, inoltre, consta di 3 Allegati:

1. Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi
2. La rotazione "ordinaria" del personale
3. Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

In merito all'adozione del PTPCT, l'Autorità ribadisce la necessità di adottare lo stesso entro il 31 gennaio di ciascun anno, senza la possibilità, pertanto, di procedere attraverso aggiornamenti parziali che vanno a novare, integrare o modificare i Piani adottati negli anni precedenti.

La possibilità di adottare un Piano completo ogni tre anni rimane valida solo per i Comuni con una popolazione inferiore a 5.000 abitanti, come indicato nella parte speciale dell'Aggiornamento 2018 al PNA, ma solo nel caso in cui nell'anno precedente non siano avvenuti eventi corruttivi o significative modifiche organizzative presso il Comune stesso.

Di tale evenienza, deve darne atto la deliberazione di Giunta Comunale da adottarsi necessariamente entro il 31 gennaio di ogni anno che conferma la validità del Piano dell'Ente.

Il Comune di Panchià pur potendo, non essendo avvenuti eventi corruttivi o significative modifiche organizzative, omettere l'approvazione di un Piano completo intende approvare un nuovo Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza anni 2020-2022.

Con riferimento alla pubblicazione del Piano e alla compilazione e pubblicazione della relazione annuale del RPCT, fermo restando l'obbligo per le amministrazioni di effettuare la pubblicazione di entrambi i documenti all'interno della sezione "Amministrazione Trasparente – Altri Contenuti – Prevenzione della Corruzione", a partire dal 1 luglio 2019, l'ANAC ha attivato una piattaforma, on line sul proprio sito istituzionale, per la rilevazione delle informazioni sulla predisposizione dei PTPCT e sulla loro attuazione, nonché per la compilazione della relazione annuale, piattaforma alla quale il Responsabile dott.ssa Chiara Luchini ha provveduto a registrarsi.

Pur in continuità con i precedenti PNA, l'Autorità ha ritenuto di sviluppare ed aggiornare nel PNA 2019 le indicazioni metodologiche per la gestione del rischio corruttivo confluite nel documento Allegato 1) al Piano, che costituisce l'unico riferimento metodologico da seguire nella predisposizione dei PTPCT per la parte relativa alla gestione del rischio corruttivo e che aggiorna, integra e sostituisce le indicazioni metodologiche contenute nel PNA 2013 e nell'Aggiornamento PNA 2015.

Si ricorda che, con l'obiettivo di semplificare le attività delle amministrazioni nel dare attuazione alla normativa di prevenzione della corruzione, il D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97, novellando l'art. 10 del D.Lgs. 33/2013, ha unificato in un solo strumento, il PTPCT, il Piano triennale di prevenzione della corruzione e il Programma triennale della trasparenza e dell'integrità.

Le amministrazioni e gli altri soggetti obbligati devono dunque adottare un unico PTPCT in cui sia chiaramente identificata anche la sezione relativa alla trasparenza.

Il PTPCT è un atto organizzativo fondamentale in cui è definita la strategia di prevenzione all'interno di ciascuna amministrazione, e i destinatari dello stesso sono coloro che prestano a qualunque titolo servizio presso l'Amministrazione (art.1, co. 2-bis, l. 190/2012).

La violazione da parte dei dipendenti delle misure di prevenzione previste nel PTPCT è fonte di responsabilità disciplinare (Legge 190/2012, art. 1, co. 14), e tale previsione è confermata all'art. 1, co. 44 della Legge stessa, secondo cui la violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del PTPCT, è fonte di responsabilità disciplinare.

Al fine di disegnare un'efficace strategia di prevenzione della corruzione è necessario che il PTPCT individui un sistema di monitoraggio sia sull'attuazione delle misure sia con riguardo al medesimo PTPCT.

Nell'ambito delle risorse a disposizione dell'amministrazione, il monitoraggio potrà essere attuato mediante sistemi informatici che consentano la tracciabilità del processo e la verifica immediata dello stato di avanzamento. L'attività di monitoraggio non coinvolge soltanto il RPCT, ma interessa i referenti, laddove previsti, i dirigenti e gli OIV, o organismi con funzioni analoghe, che concorrono, ciascuno per i propri profili di competenza, a garantire un supporto al RPCT.

In ogni caso dovrà essere assicurato un sistema di reportistica che consenta al RPCT di monitorare costantemente *"l'andamento dei lavori"* e di intraprendere le iniziative più adeguate nel caso di scostamenti.

#### **4. PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE ANNI 2020 -2022**

Il Comune di Panchià, come già precisato, pur essendo un comune con popolazione inferiore a 5.000 abitanti ed avendo quindi la possibilità di provvedere all'adozione del PTPCT con modalità semplificate, che permettono alla Giunta Comunale, non essendovi stati nell'anno successivo all'adozione del PTPCT fatti corruttivi o modifiche organizzative rilevanti, di adottare un provvedimento con cui conferma il PTPCT già adottato, ritiene opportuno dotarsi di un Piano triennale di prevenzione della corruzione anni 2020 -2022.

Il presente Piano triennale di prevenzione della corruzione pertanto, alla luce delle linee guida dettate nel Piano Nazionale Anticorruzione e delle intese sottoscritte in Conferenza Unificata Stato Regioni, è in continuità con i precedenti piani adottati dall'Amministrazione e contiene:

- 1) l'analisi del livello di rischio delle attività svolte,
- 2) un sistema di misure, procedure e controlli tesi a prevenire situazioni lesive per la trasparenza e l'integrità delle azioni e dei comportamenti del personale.

In linea con i suggerimenti forniti da ANAC l'aggiornamento del Piano è avvenuto tenendo conto degli esiti del monitoraggio del Piano 2019-2021, in corrispondenza del quale non sono state presentate, sino ad oggi, da parte dei Responsabili di Servizi proposte di modifica e/o miglioramento delle azioni previste nel Piano.

Il PTPCT 2020-2022 tiene conto altresì degli esiti dei controlli interni effettuati dal Segretario comunale e dei Responsabili dei Servizi nel corso dell'anno 2019.

Prima dell'adozione da parte della Giunta comunale, è stata avviata una consultazione pubblica aperta, attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale del Comune dal 22 novembre 2019 al 13 dicembre 2019, al

fine di ricevere osservazioni e proposte di integrazione da parte degli stakeholders e dei cittadini. Nel periodo di pubblicazione non è pervenuta alcuna segnalazione né alcun contributo. Il Piano per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza sarà comunicato infine a ciascun dipendente comunale e sarà pubblicato sul sito web comunale.

Nella stesura del presente Piano si è tenuto conto del contesto esterno ed interno all'amministrazione comunale, ed alla stessa hanno collaborato i responsabili delle strutture comunali, nel rispetto della programmazione strategica e operativa dell'amministrazione.

#### 4.1 IL CONTESTO ESTERNO

L'analisi del contesto esterno consiste nell'individuazione e descrizione delle caratteristiche culturali, sociali ed economiche del territorio nel quale l'Amministrazione è chiamata ad operare, nonché delle relazioni esistenti con gli stakeholders e di come queste ultime possano influire sull'attività dell'amministrazione, favorendo eventualmente il verificarsi di fenomeni corruttivi al suo interno.

Da un punto di vista operativo, l'analisi del contesto esterno è riconducibile sostanzialmente a due tipologie di attività:

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

Al fine di realizzare in maniera compiuta l'analisi del contesto esterno risulta fondamentale la scelta dei dati da utilizzare, la quale deve essere riferita sostanzialmente due criteri:

- 1) la rilevanza degli stessi rispetto alle caratteristiche del territorio o del settore;
- 2) il bilanciamento delle esigenze di completezza e sintesi, ovvero la necessità di reperire e analizzare esclusivamente dati e informazioni utili ad inquadrare il fenomeno corruttivo all'interno del territorio o del settore di intervento.

A tal proposito utile per analizzare il contesto esterno di riferimento del territorio è il rapporto recentemente pubblicato dall'ANAC riguardante "La corruzione in Italia 2016-2019", basato sull'esame dei provvedimenti emessi dall'Autorità giudiziaria nell'ultimo triennio. Gli elementi tratti dalle indagini penali possono fornire infatti importanti indicazioni riguardo la fenomenologia riscontrata in concreto e i fattori che agevolano la diffusione degli illeciti, favorendo l'elaborazione di indici sintomatici di possibili comportamenti corruttivi. Il dossier fornisce un quadro dettagliato delle vicende corruttive in termini di dislocazione geografica, contropartite, enti, settori e soggetti coinvolti.

In detto rapporto vengono analizzati le cifre e la dislocazione geografica della corruzione in Italia, emergendo il dato preoccupante di un caso a settimana.

In particolare viene evidenziato che fra agosto 2016 e agosto 2019 sono state 117 le ordinanze di custodia cautelare per corruzione emesse dall'Autorità giudiziaria in Italia e correlate in qualche modo al settore degli appalti; sono stati eseguiti pertanto arresti ogni 10 giorni circa.

In linea con questa cadenza temporale sono stati anche i casi scoperti di corruzione emersi analizzando i provvedimenti della magistratura: 152, ovvero uno a settimana. A essere interessate da tale fenomeno sono state pressoché tutte le regioni d'Italia, a eccezione del Friuli Venezia Giulia e del Molise, ove non risultano essere emesse misure cautelari nel periodo in esame.

Dai dati numerici, spicca il dato relativo alla Sicilia, dove nel triennio sono stati registrati 28 episodi di Corruzione (18,4% del totale) quasi quanti se ne sono verificati in tutte le regioni del Nord (29 nel loro insieme). A seguire, il Lazio (con 22 casi), la Campania (20), la Puglia (16) e la Calabria (14).

Il 74% delle vicende (113 casi) ha riguardato l'assegnazione di appalti pubblici, a conferma della rilevanza del settore e degli interessi illeciti a esso legati per via dell'ingente volume economico. Il restante 26%, per un totale di 39 casi, è composto da ambiti di ulteriore tipo (procedure concorsuali, procedimenti amministrativi, concessioni edilizie, corruzione in atti giudiziari, ecc.).

Il settore della contrattualistica pubblica resta dunque il più colpito, per comprendere il concreto *modus agendi* della corruzione è interessante rilevare come e in quali ambiti essa si è esplicata.

Il settore più a rischio si conferma essere quello legato ai lavori pubblici: 61 gli episodi di corruzione censiti nel triennio, pari al 40% del totale.

A seguire, il comparto legato al ciclo dei rifiuti (raccolta, trasporto, gestione, conferimento in discarica) con 33 casi (22%) e quello sanitario con 19 casi (forniture di farmaci, di apparecchiature mediche e strumenti medicali, servizi di lava nolo e pulizia), equivalente al 13%.

Quanto alle modalità "operative", è significativa la circostanza che - su 113 vicende corruttive inerenti l'assegnazione di appalti - solo 20 riguardavano affidamenti diretti (18%), nei quali l'esecutore viene scelto discrezionalmente dall'amministrazione, mentre in tutti gli altri casi sono state espletate procedure di gara. Questo dato fa intendere l'esistenza di una certa raffinatezza criminale nell'adeguarsi alle modalità di scelta del contraente imposte dalla legge per le commesse di maggiore importo.

A seguire, alcune delle principali peculiarità riscontrate nelle vicende di corruzione esaminate, che potrebbero essere assunte come indicatori di ricorrenza del fenomeno:

- illegittimità gravi e ripetute in materia di appalti pubblici: affidamenti diretti ove non consentito, abuso della procedura di somma urgenza, gare mandate deserte, ribassi anomali, bandi con requisiti funzionali all'assegnazione pilotata, presentazione di offerte plurime riconducibili ad un unico centro di interesse
- inerzia prolungata nel bandire le gare al fine di prorogare ripetutamente i contratti ormai scaduti (in particolare nel settore dello smaltimento rifiuti)
- assenza di controlli (soprattutto nell'esecuzione di opere pubbliche)
- assunzioni clientelari
- illegittime concessioni di erogazioni e contributi
- concorsi svolti sulla base di bandi redatti su misura
- illegittimità nel rilascio di licenze in materia edilizia o nel settore commerciale
- illiceità in procedimenti penali, civili o amministrativi, al fine di ottenere provvedimenti di comodo

Nel rapporto dell'Autorità Nazionale Anticorruzione viene specificato che nel periodo preso in esame (anni 2016-2019), i politici arrestati per episodi di corruzione sono 43, dei quali 20 sono Sindaci.

Nel periodo sono stati 207 i pubblici ufficiali/incaricati di pubblico servizio indagati per corruzione, e detto dato risulta essere indicativo di quanto il fenomeno riguardi l'apparato burocratico in senso stretto.

Sono stati 46 dirigenti indagati, ai quali ne vanno aggiunti altrettanti tra funzionari e dipendenti più 11 RUP (responsabile unico del procedimento).

Dai dati emerge che le forme di condizionamento dell'apparato pubblico più estese e pervasive si registrano prevalentemente a livello locale (specie al Sud), secondo forme di penetrazione capillare nel tessuto sociale, economico-imprenditoriale, politico e istituzionale.

Dal rapporto risulta chiaro che i Comuni rappresentano gli enti maggiormente a rischio, come si evince anche dalla disamina delle amministrazioni in cui si sono verificati episodi di corruzione: dei 152 casi censiti, 63 hanno avuto luogo proprio nei municipi (41%), seguiti dalle le società partecipate (24 casi, pari al 16%) e dalle Aziende sanitarie (16 casi, ovvero l'11%).

Dall'analisi svolta dall'ANAC emerge altresì il cd. fenomeno della "smaterializzazione" della tangente, che vede una sempre minor ricorrenza della contro partita economica; se il denaro rappresenta il principale strumento dell'accordo illecito, tanto da ricorrere nel 48% delle vicende esaminate, spesso per importi esigui, si manifestano nuove e più pragmatiche forme di corruzione.

In particolare, il posto di lavoro si configura come la nuova frontiera della contropartita, soprattutto al Sud l'assunzione di coniugi, congiunti o soggetti comunque legati al corrotto (non di rado da ragioni clientelari) è stata riscontrata nel 13% dei casi.

A seguire, a testimonianza del sopravvento di più sofisticate modalità criminali, si colloca l'assegnazione di prestazioni professionali (11%), specialmente sotto forma di consulenze, spesso conferite a persone o realtà giuridiche riconducibili al corrotto o in ogni caso compiacenti. Le regalie sono presenti invece nel 7% degli episodi.

A conferma delle molteplici modalità di corruzione, vi è il dato relativo alle utilità non rientranti nelle summenzionate fattispecie, più di un quinto del totale (21%), oltre a ricorrenti *benefit* di diversa natura (benzina, pasti, pernotti), non mancano singolari ricompense di varia tipologia (ristrutturazioni edilizie, riparazioni, servizi di pulizia, trasporto mobili, lavori di falegnameria, giardinaggio, tinteggiatura).

Il quadro complessivo che emerge dal rapporto dell'ANAC testimonia che la corruzione, benché all'apparenza scomparsa dal dibattito pubblico, rappresenta ancora un fenomeno radicato e persistente, verso il quale mantenere sempre alta l'attenzione.

La varietà delle forme di corruzione e dei settori di potenziale interesse impone di ricorrere ad un'azione combinata di strumenti preventivi e repressivi, che possano operare secondo comuni linee di coordinamento ed integrazione.

Sotto questo aspetto, occorre rilevare che in Italia negli ultimi anni i progressi in materia di contrasto alla corruzione sono stati molteplici e numerosi sono stati i riconoscimenti ricevuti dai più autorevoli organismi internazionali: Onu, Commissione europea, Ocse Consiglio d'Europa, solo per citare i principali.

Di questo impegno pare consapevole la stessa opinione pubblica, che difatti percepisce l'Italia un Paese meno corrotto del passato, mostrando che il cambiamento in atto è anche di tipo sociale e culturale. A tal proposito l'ANAC ha puntualizzato che vi è stato un incremento esponenziale delle segnalazioni riguardanti gli illeciti avvenuti sul luogo di lavoro (*whistleblowing*), verso le quali nel 2017 sono state introdotte nell'ordinamento particolari tutele per evitare ritorsioni e discriminazioni.

La trasparenza, intesa quale strumento di monitoraggio civico dell'azione amministrativa, allo stato rappresenta dunque un patrimonio consolidato e soprattutto diffuso, come dimostrano tutte le rilevazioni svolte nel tempo dall'Autorità.

Per quanto riguarda la **situazione in Trentino** si ricorda che dopo circa sei anni, nell'ottobre 2018, sono stati presentati gli esiti dell'attività svolta dal Gruppo di lavoro in materia di sicurezza, istituito dalla Giunta provinciale con deliberazione dell'8 agosto 2012, n. 1695, con il compito di analizzare la vulnerabilità all'infiltrazione criminale del sistema economico trentino, al fine di sviluppare risposte preventive attraverso il monitoraggio dei segnali di allarme.

Il gruppo di lavoro in materia di sicurezza, incaricato di svolgere attività di raccordo e confronto con le forze di polizia e le altre istituzioni operanti sul territorio provinciale, al fine di acquisire ogni informazione utile ad orientare le scelte politiche ed organizzative sul tema della sicurezza in Trentino, ha elaborato un'indagine sulla percezione del fenomeno relativo all'infiltrazione criminale nel tessuto produttivo locale con la collaborazione dell'ISPAT (Istituto di statistica della provincia di Trento) ed i cui esiti si possono riassumere come segue: *"In conclusione, si può fin d'ora affermare che dall'attività svolta dal Gruppo di lavoro emerge un quadro sufficientemente tranquillizzante e rassicurante. Infatti, sebbene il tessuto economico trentino appaia rispetto a quello di altre Regioni- sostanzialmente florido e appetibile per gli operatori, e di conseguenza non assolutamente immune dalla "possibilità" di infiltrazioni criminose, attualmente il rispetto della legalità sembra adeguatamente garantito. Quanto, invece, alla percezione dell'illegalità da parte degli operatori del Trentino, emerge la richiesta di una maggiore giustizia e sicurezza, che sarà tenuta in debita considerazione negli sviluppi futuri dell'attività del gruppo di lavoro. Il tema della sicurezza e della misura e della percezione di insicurezza da parte dei cittadini è stato correttamente tenuto presente dal gruppo di lavoro, ove si osservi che l'art. 9 dello Statuto di autonomia attribuisce alla Provincia una competenza legislativa secondaria in materia di sicurezza locale, e che gli artt. 1 e 3 della legge provinciale 27 giugno 2005, n. 8, dispongono che la Provincia promuova la realizzazione di un sistema integrato di sicurezza".*

Nel processo di costruzione del presente Piano si è tenuto conto degli elementi di conoscenza sopra sviluppati relativi al contesto ambientale di riferimento, ma anche delle risultanze dell'ordinaria vigilanza sui possibili fenomeni corruttivi. Nel corso dei monitoraggi sinora effettuati nell'ente non sono emerse irregolarità attinenti a fenomeni corruttivi o di "malagestio", ossia di mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, e non sono state irrogate sanzioni. Si può quindi ritenere che il contesto interno sia "sano" e non genera particolari preoccupazioni.

## **4.2 IL CONTESTO INTERNO: LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DEL COMUNE DI PANCHIA'**

La struttura organizzativa del Comune di Panchià si articola nel modo seguente:

- Servizio Segreteria
- Servizio Anagrafe, stato civile, leva, elettorale, commercio e pubblici esercizi;
- Servizio Finanziario – Ufficio Ragioneria
- Servizio Tecnico (Ufficio Edilizia Privata – Ufficio Lavori Pubblici)
- Servizio di custodia forestale gestito in convenzione con i comuni di Predazzo (capofila), Ziano di Fiemme e Tesero
- Servizio di Polizia Municipale gestito in convenzione con i comuni di Predazzo (capofila), Ziano di Fiemme e Tesero.

Il Segretario comunale dott.ssa Chiara Luchini, ai sensi dell'art. 1 comma 7 secondo capoverso della Legge 190/2012, come modificato dall'art. 41 lettera f) del D.Lgs. 97/2016, è stato nominato Responsabile anticorruzione e Responsabile per la trasparenza del Comune di Panchià.

Ai sensi della delibera 831 del 03.08.2016 di ANAC, la medesima, ha assunto anche il ruolo di Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA), soggetto responsabile dell'inserimento e dell'aggiornamento annuale degli elementi identificativi della stazione appaltante stessa.

Si rappresenta che il Piano prende in considerazione esclusivamente i processi critici direttamente gestiti. A tal fine si sottolinea che tra questi non possono figurare quelli relativi ai servizi resi alla cittadinanza da altri enti, ossia il Servizio Trasporto Urbano - demandato alla Comunità territoriale della Val di Fiemme, ed il Servizio istituzione e gestione associata Asilo Nido demandato sempre alla Comunità territoriale della Val di Fiemme. E' reso, peraltro, in forma esternalizzata, e quindi dell'integrità degli operatori impegnati su tali attività dovrà necessariamente rispondere il soggetto gestore, il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti gestito dalla società in house Fiemme Servizi - S.p.A. – Cavalese.

#### 4.3 SOGGETTI COINVOLTI: COMPITI, RESPONSABILITA' E OBBLIGHI INFORMATIVI

Nella tabella sotto esposta sono indicati i soggetti che con riferimento al Comune di Panchià, sono coinvolti nella predisposizione, aggiornamento e monitoraggio del Piano.

ATTORI COINVOLTI	COMPITI	RESPONSABILITA'
<b>Autorità di indirizzo politico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>designa il RPCT</li> <li>adotta, entro il 31 gennaio di ogni anno, il PTPCT</li> <li>adotta l'aggiornamento al Codice di Comportamento</li> <li>adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, indi retamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione. In particolare, individua gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza</li> <li>al fine di garantire che il RPCT possa svolgere il proprio ruolo con autonomia ed effettività (art. 41 D.Lgs. 97/2016) dispone le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare al responsabile funzioni e poteri idonei</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>l'omessa adozione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione può comportare da parte di ANAC l'irrogazione delle sanzioni di cui art. 19, co. 5, lett. B) del D.L. 90/2014.</li> </ul>
<b>Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>propone alla Giunta comunale l'adozione del PTPCT e i suoi aggiornamenti e ne cura la pubblicazione sul sito istituzionale del Comune di Panchià</li> <li>propone la modifica al Piano quando siano accertate significative violazioni delle prescrizioni, ovvero quando intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività amministrativa</li> <li>individua, anche su indicazione dei Responsabili dei Servizi, il personale da inserire in attività di formazione e/o aggiornamento sui temi dell'etica e della legalità</li> <li>predisporre la relazione sull'attività svolta e ne cura la pubblicazione sul sito web del Comune di Panchià</li> <li>svolge le funzioni ed i compiti allo stesso assegnati operando il necessario coordinamento e raccordo di tutte le strutture organizzative</li> <li>si raccorda con i Responsabili di Servizio ai fini della verifica delle misure di attuazione del Piano</li> <li>esercita anche le funzioni di Responsabile per la Trasparenza</li> <li>può individuare nel PTPCT eventuali "referenti" per svolgere attività informativa nei confronti del Responsabile, affinché questi abbia elementi e riscontri per la formazione e il monitoraggio del PTPCT e sull'attuazione delle misure, fermo restando il regime di responsabilità in capo al RPCT</li> <li>svolge le funzioni di OIV in materia di attestazione degli obblighi di trasparenza</li> <li>svolge le funzioni di UPD (Ufficio procedimenti disciplinari) e a tal fine espleta tutte le funzioni disciplinari di cui all'articolo 55-bis e seguenti del D.Lgs. n.165/2001</li> <li>provvede alla programmazione e realizzazione degli interventi formativi</li> <li>cura e/o promuove lo studio e la realizzazione di soluzioni organizzative atte ad assicurare la riservatezza della corrispondenza, dal momento della ricezione alla gestione, fino alla conservazione, a tutela dei soggetti che effettuino segnalazione di illeciti (whistleblowing) (attività di competenza del Servizio informatico)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>verifica l'attuazione del Piano e la sua idoneità. Anche tenuto conto di eventuali proposte formulate dai Referenti in ordine alle attività ed ai procedimenti esposti a maggior rischio di corruzione;</li> <li>verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento di attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione, qualora l'adozione di tale misura sia espressamente prevista dal PTPC;</li> <li>cura che nell'ambito del Comune di Panchià siano rispettate le disposizioni del D.Lgs. 39/2013 in materia di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi;</li> <li>pone in essere stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'Amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente;</li> <li>segnala all'organo di indirizzo politico e all'ANAC, le situazioni di mancato adempimento degli obblighi di pubblicazione, i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;</li> <li>assicura la regolare attuazione dell'accesso civico, occupandosi dei casi di riesame (art. 5, c. 7, del D.Lgs. 33/2013);</li> <li>segnala all'ANAC in aggiunta al caso di revoca, eventuali misure discriminatorie dirette o indirette nei suoi confronti comunque collegate allo svolgimento delle sue funzioni;</li> <li>è esente da responsabilità per omesso controllo, sul piano disciplinare, nei casi di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano, qualora provi di avere comunicato agli uffici le misure adottate e le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del Piano art. 41, co. 1, lett. 1), D.Lgs. 97/2016).</li> </ul>

<b>Responsabili di Servizio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• collaborano con il RPCT</li> <li>• attuano le misure individuate dal presente Piano</li> <li>• propongono eventuali modifiche ed aggiornamenti al PTPCT</li> <li>• <b>sono REFERENTI</b> per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza nell'ambito della struttura alla quale sono preposti, secondo il quadro normativo vigente</li> <li>• hanno obblighi di collaborazione, di monitoraggio, azione diretta in materia di prevenzione della corruzione</li> <li>• partecipano al processo di gestione del rischio</li> <li>• i Responsabili preposti ad attività amministrative a più elevato rischio di corruzione, forniscono collaborazione al Responsabile nell'attività di analisi, valutazione, proposta e definizione delle misure per l'implementazione del Piano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vigilano sul rispetto delle misure previste per la prevenzione della corruzione da parte dei dipendenti della struttura cui sono preposti;</li> <li>• monitorano le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nella struttura a cui sono preposti e forniscono i relativi esiti al Responsabile nel rispetto della tempistica indicata dal presente Piano;</li> <li>• attuano la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva;</li> <li>• sono responsabili della corretta attuazione e osservanza delle disposizioni contenute nella legge n. 190 del 2012 e del PTPC, nonché dei previsti obblighi di informazione, comunicazione e monitoraggio. La mancata risposta alle richieste di contatto e di informativa del responsabile della prevenzione da parte dei soggetti obbligati è suscettibile di essere sanzionata disciplinarmente, come stabilito dal Codice di comportamento;</li> <li>• rispondono della mancata attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, ove il RPCT dimostri di avere effettuato le dovute comunicazioni agli uffici e di avere vigilato sull'osservanza del Piano. Detta inosservanza rileva inoltre ai fini della valutazione di risultato delle posizioni organizzative e dell'attribuzione dell'indennità per area direttiva</li> <li>• l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste ex lege, costituiscono elemento di valutazione di responsabilità, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.</li> </ul>
<b>Tutto il personale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• osserva il P.T.P.C.T. ed i suoi aggiornamenti, nonché il Codice di comportamento</li> <li>• deve informare tempestivamente il proprio diretto superiore o il RPCT nel caso risultino comportamenti illeciti, anomalie, ritardi ingiustificati nella gestione dei procedimenti o qualsiasi altro caso di inosservanza delle disposizioni e delle misure contenute nel Piano e nel suo aggiornamento, delle quali viene a conoscenza nell'esercizio delle proprie funzioni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• è responsabile della corretta attuazione ed osservanza delle disposizioni contenute nella L.190/2012 e nel presente Piano e dei previsti obblighi di informazione, comunicazione e monitoraggio. La mancata risposta alle richieste di contatto e di informativa del RPCT da parte dei soggetti obbligati è suscettibile di essere sanzionata disciplinarmente, come stabilito dal Codice di comportamento</li> </ul>
<b>Collaboratori a qualsiasi titolo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• osservano le misure contenute nel Piano e suoi aggiornamenti</li> <li>• rispettano i doveri di comportamento e gli obblighi di condotta del Codice di Comportamento, in quanto compatibili</li> </ul>	

La progettazione del presente Piano prevede quindi il massimo coinvolgimento dei Funzionari con responsabilità organizzativa sulle varie strutture dell'Ente, anche eventualmente come soggetti titolari del rischio ai sensi del PNA. In questa logica si ribadiscono in capo alle figure apicali l'obbligo di collaborazione attiva e la corresponsabilità nella promozione ed adozione di tutte le misure atte a garantire l'integrità dei comportamenti individuali nell'organizzazione.

A questi fini le seguenti funzioni sono trasferite e assegnate a detti Responsabili:

- a) collaborazione per l'analisi organizzativa e l'individuazione delle varie criticità;
- b) collaborazione per la mappatura dei rischi all'interno delle singole unità organizzative e dei processi gestiti, mediante l'individuazione, la valutazione e la definizione degli indicatori di rischio;
- c) progettazione e formalizzazione delle azioni e degli interventi necessari e sufficienti a prevenire la corruzione e i comportamenti non integri da parte dei collaboratori in occasione di lavoro.

Si assume che attraverso l'introduzione e il potenziamento di regole generali di ordine procedurale, applicabili trasversalmente in tutti i settori, si potranno affrontare e risolvere anche criticità, disfunzioni e sovrapposizioni condizionanti la qualità e l'efficienza operativa dell'Amministrazione.

#### **4.4 RUOLO DEL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA (RPCT).**

Con **deliberazione nr. 840 dd. 02.10.2018** L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha fornito puntuali indicazioni in merito al ruolo e ai compiti del Responsabile della Prevenzione della corruzione (RPCT).

Al fine di definire in modo preciso il ruolo del Responsabile della Prevenzione della corruzione è opportuno ricordare le norme che ne hanno delineato la figura e le competenze. La figura del RPCT è stata istituita con la Legge 6 novembre 2012, n. 190, la quale ha stabilito che ogni amministrazione approvi un Piano triennale della Prevenzione della Corruzione che valuti il livello di esposizione degli uffici al rischio e indichi gli interventi organizzativi necessari per mitigarlo. La predisposizione e la verifica dell'attuazione di detto Piano sono attribuite ad un Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Il ruolo e i poteri di tale soggetto sono stati poi ulteriormente ampliati dal legislatore con il D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97, correttivo della L. 190/2012, che ha assegnato al RPCT, di norma, anche le funzioni di Responsabile per la trasparenza.

Per quanto riguarda i poteri e le funzioni attribuite a tale figura, vi sono ulteriori disposizioni che devono essere richiamate: si fa riferimento, in particolare, al D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, al D.Lgs. 8 aprile 2013 n. 39, al D.P.R. 16 aprile 2013 n. 62 (Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165), al D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e s.m.i..

Dalla lettura di dette norme si evincono alcuni punti fermi che sono stati anche oggetto di esame nei Piani Nazionali Anticorruzione da parte dell'ANAC, che di seguito si riassumono.

##### **a) In tema di criteri di scelta del RPCT**

- L'art 1, co. 7, l. 190/2012 stabilisce che l'organo di indirizzo individua il RPCT, di norma, tra i dirigenti di ruolo in servizio, disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività.

##### **b) In tema di compiti e poteri del RPCT**

- L'art 1, co. 8, della L. 190/2012, stabilisce che il RPCT predisponga – in via esclusiva (essendo vietato l'ausilio esterno) – il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPC) e lo sottopone all'Organo di indirizzo per la necessaria approvazione;
- L'art 1, co. 7, della L. 190/2012 stabilisce che il RPCT segnali all'organo di indirizzo e all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) le "disfunzioni" inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indichi agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza.
- L'art. 1 co. 9, lett. c) della medesima legge dispone che il PTPC preveda «obblighi di informazione nei confronti del RPC chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano», con particolare riguardo alle attività ivi individuate.
- L'art 1, co. 10, della L. 190/2012 stabilisce che il RPCT verifichi l'efficace attuazione del PTPC e la sua idoneità e proponga modifiche dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione. La richiamata disposizione assegna al RPCT anche il compito di verificare, d'intesa con il dirigente competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici maggiormente esposti ai reati di corruzione nonché quello di definire le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare nelle aree a rischio corruzione.
- L'art. 1, co. 14, della L. 190/2012 stabilisce che il RPCT rediga la relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta tra cui il rendiconto sull'attuazione delle misure di prevenzione definite nei PTPC.
- L'art. 43, del D.Lgs. 33/2013 assegna al RPCT, di norma, anche le funzioni di Responsabile per la trasparenza, attribuendo a tale soggetto "un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la

completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente Autorità Nazionale Anticorruzione Il Presidente 5 di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione”

- L'art. 5, co. 7, del D.Lgs. 33/2013 attribuisce al RPCT il compito di occuparsi dei casi di riesame dell'accesso civico: “Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato al comma 6, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni”.
- L'art. 5, co. 10, del D.lgs. 33/2013 precisa poi che, nel caso in cui la richiesta di accesso civico riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria, il RPCT ha l'obbligo di effettuare la segnalazione all'Ufficio di disciplina ai sensi dell'art.43, comma 5 del d.lgs. 33/2013.
- L'art. 15, co. 3 del D.P.R. 16 aprile 2013 n. 62 stabilisce che il RPCT curi la diffusione della conoscenza dei Codici di comportamento nell'amministrazione, il monitoraggio annuale della loro attuazione, la pubblicazione sul sito istituzionale e la comunicazione all'ANAC dei risultati del monitoraggio.

#### **c) In tema di supporto conoscitivo ed informativo al RPCT**

- l'art. 1, co. 9, lett. c) della L.190/2012, sopra citato, con particolare riguardo ai contenuti del PTPC stabilisce che in esso debbano essere previsti obblighi di informazione nei confronti del RPCT, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano, con particolare riguardo alle attività e aree di rischio individuate nel PTPC e alle misure di contrasto del rischio di corruzione;
- l'art. 16, co. 1 ter, del D.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce che i dirigenti degli uffici dirigenziali generali sono tenuti a “fornire le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione”;
- l'art. 8 del D.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013 stabilisce che i dipendenti dell'amministrazione sono tenuti a “rispettare le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione e a prestare collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione”;

#### **d) In tema di rapporti con l'organo di indirizzo**

- L'art. 1 co. 8 della L. 190/2012 stabilisce che “l'organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del PTPC”. Tali poteri di indirizzo sono strettamente connessi con quelli che la legge attribuisce al RPCT per la predisposizione del PTPC nonché per la verifica sulla sua attuazione e idoneità con conseguente potere di proporre modifiche dello stesso Piano.
- L'art. 1, co.14 della L. 190/2012 stabilisce l'obbligo per il RPCT di riferire all'Organo di indirizzo politico sull'attività svolta, con la relazione annuale sopra citata da pubblicare anche nel sito web dell'amministrazione. Nei casi in cui l'organo di indirizzo lo richieda, il RPCT è tenuto a riferire sull'attività svolta.
- L'art. 1 co. 7 della L. 190/2012 stabilisce l'obbligo da parte del RPCT di segnalare all'Organo di indirizzo e all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione. - La medesima disposizione, al fine di garantire che il RPCT abbia poteri all'interno di tutta la struttura tali da poter svolgere con effettività i propri compiti, stabilisce che “l'organo di indirizzo dispone le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare al RPCT funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività”.

#### **e) In tema di garanzie della posizione di indipendenza del RPCT**

- Stante il difficile compito assegnato al RPCT, il legislatore ha elaborato un sistema di garanzia a tutela di tale soggetto al fine di evitare ritorsioni nei confronti dello stesso per l'esercizio delle sue funzioni (art. 1, co. 7 e co. 82, L. n. 190/2012, art. 15, co. 3, del D. lgs. 39/2013), prevedendo anche l'intervento di ANAC recentemente disciplinato con “Regolamento sull'esercizio del potere dell'Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie adottati nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione” adottato dal Consiglio dell'Autorità in data 18 luglio 2018.

#### **f) In tema di inconferibilità e incompatibilità di incarichi**

- Ai sensi dall'art. 15 del D.lgs. n. 39/2013, al RPCT è affidato il compito di vigilare sul rispetto delle disposizioni sulle inconferibilità e incompatibilità degli incarichi di cui al medesimo decreto legislativo, con capacità proprie di intervento, anche sanzionatorio, e di segnalare le violazioni all'ANAC. A tale proposito è utile ricordare che l'Autorità con le “Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione”, adottate con Delibera ANAC n. 833 del 3 agosto 2016, ha precisato che spetta al RPCT “avviare il procedimento sanzionatorio, ai fini dell'accertamento delle responsabilità soggettive e dell'applicazione della

misura interdittiva prevista dall'art. 18 (per le sole inconferibilità). Il procedimento avviato dal RPC è un distinto e autonomo procedimento, che si svolge nel rispetto del contraddittorio e che è volto ad accertare la sussistenza dell'elemento psicologico del dolo o della colpa, anche lieve, in capo all'organo conferente. All'esito del suo accertamento il RPC irroga, se del caso, la sanzione inibitoria di cui all'art. 18 del D.lgs. n. 39/2013. Per effetto di tale sanzione, l'organo che ha conferito l'incarico non potrà, per i successivi tre mesi, procedere al conferimento di incarichi di propria competenza."

#### **g) In tema di responsabilità del RPCT**

- A fronte dei compiti attribuiti, la legge 190/2012 prevede (art. 12 e 14) anche consistenti responsabilità in capo al RPCT. In particolare, l'art. 12 stabilisce che "In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il RPCT risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il Piano e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano". L'art. 14 stabilisce altresì che "In caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano, il responsabile (...) risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, (...) nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare, salvo che provi di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del Piano. La violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare".

Con riferimento ai criteri di scelta del RPCT, il PNA 2019 ricorda che negli enti locali il RPCT è individuato, di norma, nel Segretario o nel dirigente apicale, salvo diversa e motivata determinazione.

Il PNA 2019, infine, ribadisce la necessità che, per quanto possibile, il Segretario Generale, o altro soggetto nominato, tenga distinto il suo ruolo sia da quello di Presidente o Componente dell'Organismo di valutazione, ciò al fine di evitare possibili sovrapposizioni di ruoli che potrebbero portare all'insorgere di potenziali situazioni di conflitto di interessi.

Rispetto al requisito soggettivo della condotta integerrima, il PNA 2019 ha precisato che debbano essere considerate cause ostative alla nomina o al mantenimento dell'incarico:

- tutti i casi di rinvio a giudizio e le condanne in primo grado per i reati presi in considerazione nel decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, art. 7, co. 1, lett. da a) ad f), nonché quelle per i reati contro la pubblica amministrazione e, in particolare, almeno quelli richiamati dal d.lgs. 39/2013 che fanno riferimento al Titolo II, Capo I «Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica amministrazione».
- le condanne erariali solo con riferimento a quelle punite a titolo di dolo, anche non definitive.

Nei seguenti casi spetta invece all'amministrazione valutare e motivare in sede di nomina o di revoca se tali condanne possano essere considerate cause ostative:

- condanne, anche di primo grado del giudice civile e del giudice del lavoro;
- pronunce di natura disciplinare.

L'Autorità ha già in passato fornito diverse indicazioni sul ruolo e sui poteri del RPCT (PNA 2013, adottato con Delibera Civit 72/2013, Aggiornamento 2015 al PNA adottato con Delibera ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015, PNA 2016 adottato con Delibera n. 831 del 3 agosto 2016 nonché Aggiornamento 2017 al PNA adottato con Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017), seguite alla prima interpretazione in materia fornita dal Dipartimento della Funzione Pubblica con Circolare 1/2013. In particolare nell'Aggiornamento 2015 al PNA al fine di assicurare al RPCT un supporto effettivo all'interno dell'amministrazione sia nella fase della predisposizione del Piano e delle misure sia in quella del controllo sulle stesse, l'Autorità ha evidenziato l'opportunità che le modalità dettagliate di raccordo e di interlocuzione tra RPCT e la struttura di riferimento, vengano inserite nell'ambito del PTPC dell'Ente.

Nel PNA 2019 vengono ribaditi i compiti e i diversi ruoli del RPCT all'interno di ciascuna amministrazione, in particolare:

#### **➤ in materia di prevenzione della corruzione:**

- obbligo di vigilanza del RPCT sull'attuazione, da parte di tutti i destinatari, delle misure di prevenzione del rischio contenute nel Piano;
- obbligo di segnalare all'organo di indirizzo e all'organismo indipendente di valutazione (OIV) le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- obbligo di indicare agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza

(art. 1, co. 7, L.190/2012).

➤ **in materia di trasparenza:**

- svolgere stabilmente un'attività di monitoraggio sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione;
- segnalare gli inadempimenti rilevati in sede di monitoraggio dello stato di pubblicazione delle informazioni e dei dati ai sensi del D.lgs. n. 33/2013;
- ricevere e trattare le richieste di riesame in caso di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta con riferimento all'accesso civico generalizzato.

➤ **in materia di whistleblowing:**

- ricevere e prendere in carico le segnalazioni;

➤ porre in essere gli atti necessari ad una prima attività di verifica e di analisi delle segnalazioni ricevute.

➤ **in materia di inconferibilità e incompatibilità:**

- capacità di intervento, anche sanzionatorio, ai fini dell'accertamento delle responsabilità soggettive e, per i soli casi di inconferibilità, dell'applicazione di misure interdittive;
- segnalazione di violazione delle norme in materia di inconferibilità ed incompatibilità all'ANAC.

➤ **in materia di AUSA (Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti):**

- sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPCT.

In relazione ai numerosi compiti attribuiti al RPCT, l'ANAC nel PNC 2019 evidenzia le responsabilità connesse a detto ruolo, precisando che:

- in caso di condanna per un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato qualora il RPCT non abbia predisposto il PTPCT prima della commissione del fatto, la legge 190/2012, all'art. 1, co. 12, prevede l'imputazione in capo allo stesso di una responsabilità dirigenziale, ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. 165/2001, responsabilità disciplinare, per danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione. Qualora il PTPCT sia stato adottato, per essere esente da responsabilità, il RPCT deve dimostrare di avere osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 dell'art. 1 della legge 190/2012;
- in caso di ripetuta violazione delle misure di prevenzione previste nel Piano, responsabilità dirigenziale ai sensi dell'art. 1, comma 14 della Legge n. 190/2012;
- in caso di omesso controllo, responsabilità disciplinare ai sensi dell'art. 1, comma 14, della Legge n. 190/2012;
- in caso di mancato adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e valutazione ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale, ai sensi dell'art. 46 del d.lgs. n. 33 del 2013.

Il PNA 2019, infine, precisa che è da intendersi superato il Comunicato del Presidente del 18 febbraio 2015 con il quale si fornivano indicazioni alle amministrazioni sulla modalità di trasmissione ad ANAC dei nominativi dei RPCT, in quanto ad oggi sono tenuti ora a registrarsi e accreditarsi direttamente nell'apposita piattaforma

#### **4.5 LA FINALITÀ DEL PIANO**

Il sistema di prevenzione della corruzione introdotto nel nostro ordinamento dalla legge 190/2012 si realizza attraverso un'azione coordinata tra un livello nazionale ed uno "decentrato".

La strategia, a livello nazionale, si realizza mediante il PNA adottato da ANAC, che costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni, ai fini dell'adozione dei propri PTPCT.

A livello decentrato ogni amministrazione o ente definisce quindi un proprio PTPCT predisposto annualmente, che individua il grado di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (cioè le misure) volti a prevenire il medesimo rischio (art. 1, co. 5, l. 190/2012).

La finalità del PTPCT è quella di identificare le misure organizzative volte a contenere il rischio di assunzione di decisioni non imparziali.

A questo riguardo spetta all'Amministrazione valutare e gestire il rischio corruttivo, secondo una metodologia che comprende l'analisi del contesto (interno ed esterno), la valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio) e il trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione).

Poiché ogni amministrazione presenta differenti livelli e fattori abilitanti al rischio corruttivo per via delle

specificità ordinamentali e dimensionali nonché per via del contesto territoriale, sociale, economico, culturale e organizzativo in cui si colloca, per l'elaborazione del PTPCT si deve tenere conto di tali fattori di contesto. **Il PTPCT, pertanto, non può essere oggetto di standardizzazione.**

Nella **PARTE GENERALE** del PNA 2019 l'ANAC ribadisce che il PTPCT ha la finalità di fornire una valutazione del livello di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione e di indicare le misure volte a prevenire il medesimo rischio.

In particolare, nel PNA 2019 vengono chiariti gli aspetti che le amministrazioni devono tenere presenti nella progettazione del loro sistema di gestione del rischio di corruzione, identificando i seguenti principi:

**Principi strategici:**

*Coinvolgimento dell'organo di indirizzo*

L'organo di indirizzo, abbia esso natura politica o meno, deve assumere un ruolo proattivo nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo e contribuire allo svolgimento di un compito tanto importante quanto delicato, anche attraverso la creazione di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole che sia di reale supporto al RPCT.

*Cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio*

La gestione del rischio corruttivo non riguarda solo il RPCT ma l'intera struttura. A tal fine, occorre sviluppare a tutti i livelli organizzativi una responsabilizzazione diffusa e una cultura consapevole dell'importanza del processo di gestione del rischio e delle responsabilità correlate. L'efficacia del sistema dipende anche dalla piena e attiva collaborazione della dirigenza, del personale non dirigente e degli organi di valutazione e di controllo.

*Collaborazione tra amministrazioni*

La collaborazione tra pubbliche amministrazioni che operano nello stesso comparto o nello stesso territorio può favorire la sostenibilità economica e organizzativa del processo di gestione del rischio, anche tramite la condivisione di metodologie, di esperienze, di sistemi informativi e di risorse. Occorre comunque evitare la trasposizione "acritica" di strumenti senza una preventiva valutazione delle specificità del contesto.

**Principi metodologici:**

*Prevalenza della sostanza sulla forma*

Il sistema deve tendere ad una effettiva riduzione del rischio di corruzione. A tal fine, il processo di gestione del rischio non deve essere attuato in modo formalistico, secondo una logica di mero adempimento, bensì progettato e realizzato in modo sostanziale, ossia calibrato sulle specificità del contesto esterno ed interno dell'amministrazione. Tutto questo al fine di tutelare l'interesse pubblico alla prevenzione della corruzione.

*Gradualità*

Le diverse fasi di gestione del rischio, soprattutto nelle amministrazioni di piccole dimensioni o con limitata esperienza, possono essere sviluppate con gradualità, ossia seguendo un approccio che consenta di migliorare progressivamente e continuativamente l'entità e/o la profondità dell'analisi del contesto (in particolare nella rilevazione e analisi dei processi) nonché la valutazione e il trattamento dei rischi.

*Selettività*

Al fine di migliorare la sostenibilità organizzativa, l'efficienza e l'efficacia del processo di gestione del rischio, soprattutto nelle amministrazioni di piccole dimensioni, è opportuno individuare priorità di intervento, evitando di trattare il rischio in modo generico e poco selettivo. Occorre selezionare, sulla base delle risultanze ottenute in sede di valutazione del rischio, interventi specifici e puntuali volti ad incidere sugli ambiti maggiormente esposti ai rischi, valutando al contempo la reale necessità di specificare nuove misure, qualora quelle esistenti abbiano già dimostrato un'adeguata efficacia.

*Integrazione*

La gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi decisionali e, in particolare, dei processi di programmazione, controllo e valutazione. In tal senso occorre garantire una sostanziale integrazione tra il processo di gestione del rischio e il ciclo di gestione della performance.

*Miglioramento e apprendimento continuo*

La gestione del rischio va intesa, nel suo complesso, come un processo di miglioramento continuo basato sui processi di apprendimento generati attraverso il monitoraggio e la valutazione dell'effettiva attuazione ed efficacia delle misure e il riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema di prevenzione.

## **Principi finalistici**

### *Effettività*

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

### *Orizzonte del valore pubblico*

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

La finalità del presente Piano Anticorruzione è quello di costruire all'interno dell'Amministrazione, un sistema organico di strumenti per la prevenzione della corruzione.

Tale prevenzione non è indirizzata esclusivamente alle fattispecie di reato previste dal Codice Penale, ma anche a quelle situazioni di rilevanza non criminale, ma comunque atte a evidenziare una disfunzione della Pubblica Amministrazione dovuta all'utilizzo delle funzioni attribuite non per il perseguimento dell'interesse collettivo bensì di quello privato.

Per interesse privato si intendono sia l'interesse del singolo dipendente/gruppo di dipendenti che di una parte terza.

Il processo corruttivo deve intendersi peraltro attuato non solo in caso di sua realizzazione ma anche nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

I principali obiettivi da perseguire, attraverso idonei interventi, pertanto sono:

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

Il RPCT si propone quindi i seguenti obiettivi:

- evidenziare ed analizzare gli elementi del contesto esterno e interno che possono favorire o costituire indicatori di potenziali rischi di corruzione o illegalità;
- evidenziare e analizzare le attività e i processi dell'Ente maggiormente esposti al rischio corruzione;
- individuare e analizzare la natura e i livelli dei rischi, in relazione alla probabilità e impatto degli eventi dannosi (rischi/minacce);
- indicare gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio;
- attivare le procedure appropriate per selezionare e formare i Dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione;
- indicare compiti, responsabilità e contenuti in materia di trasparenza.

Il Piano, attraverso un'analisi delle attività sensibili alla corruzione, sviluppa i seguenti contenuti: - mappatura del rischio; - gestione del rischio.

La mappatura del rischio comprende:

- a) l'identificazione delle aree di rischio;
- b) la collocazione nell'ambito di ciascuna area di rischio dei processi e delle attività dell'Ente;
- c) l'individuazione degli eventi dannosi (rischi/minacce) correlati a ciascuna area di rischio e processo;
- d) la valutazione del rischio, in relazione alla probabilità e impatto dell'evento dannoso.

La gestione del rischio comprende:

- a) l'individuazione delle azioni e misure di contrasto dei rischi (contromisure);
- b) l'associazione delle contromisure riferite alle aree di rischio e ai processi;
- c) l'indicazione dei responsabili dell'organizzazione e adozione delle contromisure;
- d) l'indicazione dei responsabili della verifica dell'attuazione delle contromisure;
- e) la definizione delle linee di aggiornamento del piano.

La redazione del piano anticorruzione costituisce dunque un'attività "in progress", che non può dirsi compiuta e completata una volta per tutte; sotto i profili sia dell'analisi che dell'attuazione è necessario assicurare un costante monitoraggio dell'appropriatezza ed esaustività delle attività compiute e, sulla base dell'esperienza propria e di altri Enti, studiare l'evoluzione necessaria del piano ai fini della sua più ampia efficacia.

Il Comune di Panchià intende adottare questa nuova metodologia nella redazione dei futuri Piani in modo progressivo, con un costante aggiornamento del personale al nuovo approccio fornito dall'ANAC per contrastare i possibili fenomeni di corruzione che potrebbero insorgere.

## 4.6 IL PERCORSO DI COSTRUZIONE DEL PIANO

Obiettivo primario del Piano di prevenzione della corruzione è quindi quello di garantire nel tempo, attraverso un sistema di controlli preventivi e di misure organizzative, il presidio del processo di monitoraggio e di verifica sull'integrità delle azioni e dei comportamenti del personale.

Ciò consente da un lato la prevenzione dei rischi per danni all'immagine derivanti da comportamenti scorretti o illegali del personale, dall'altro di rendere il complesso delle azioni sviluppate efficace anche a presidio della corretta gestione dell'ente.

Nel percorso di costruzione del presente Piano sono stati tenuti in considerazione diversi aspetti, espressamente citati dalle Linee di indirizzo del Comitato interministeriale del marzo 2013 e riconfermati dal PNA del 11 settembre 2013, nonché - come già detto - i contenuti dei provvedimenti e delle indicazioni in materia adottati e fornite dall'ANAC. In particolare si evidenziano:

- a) **Il coinvolgimento dei Responsabili operanti nelle aree a più elevato rischio** nell'attività di analisi e valutazione, di proposta e definizione delle misure e di monitoraggio per l'implementazione del Piano. Tale attività, che non sostituisce, ma integra la opportuna formazione rispetto alle finalità e agli strumenti dal Piano stesso – è stata il punto di partenza per la definizione di azioni preventive efficaci rispetto alle reali esigenze del Comune di Panchià. Il responsabile anticorruzione si propone, in particolare, di svolgere una continua azione di sensibilizzazione del personale, richiedendo allo stesso e, in particolare ai responsabili dei servizi comunali, di **collaborare nell'analisi organizzativa e nell'individuazione delle varie criticità, anche al fine di aggiornare le misure previste dal Piano**; di collaborare, pertanto, nella mappatura dei rischi e nella progettazione delle azioni e degli interventi necessari a prevenire i comportamenti non integri e lineari richiesti durante il lavoro.
- b) **Il coinvolgimento degli Amministratori** anche nella fase di progettazione, ai fini della elaborazione da parte del RPCT della proposta di Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza 2020-2022.
- c) **La rilevazione delle misure di contrasto** (procedimenti a disciplina rinforzata, controlli specifici, particolari valutazioni ex post dei risultati raggiunti, particolari misure nell'organizzazione dei servizi e nella gestione del personale addetto, particolari misure di trasparenza sulle attività svolte) anche già adottate, oltre alla indicazione delle misure che, attualmente non presenti, si prevede di adottare in futuro. Si è in tal modo costruito un Piano che, valorizzando il percorso già intrapreso dall'Amministrazione, mette a sistema quanto già positivamente sperimentato purché coerente con le finalità del Piano medesimo.
- d) **L'impegno all'apertura di un tavolo di confronto con i cittadini e portatori di interessi**, sui contenuti delle misure adottate nelle aree a maggior rischio di comportamenti non integri, per poter arricchire l'approccio con l'essenziale punto di vista dei fruitori dei servizi del Comune, e nel contempo rendere consapevoli gli interessati degli sforzi messi in campo dall'organizzazione per rafforzare e sostenere l'integrità e trasparenza dei comportamenti dei suoi operatori a tutti i livelli. In relazione a ciò è stato pubblicato un avviso nel sito web istituzionale, rivolto alla generalità dei cittadini a presentare, nel periodo da 03 dicembre 2019 al 27 dicembre 2019, eventuali osservazioni/suggerimenti ai fini della progettazione e costruzione del Piano 2020-2022.
- e) **Agire in sinergia** - misure concrete al riguardo sono state assunte - con quanto già realizzato **in materia di trasparenza**.  
A tale proposito, si evidenzia che:
- nel presente Piano è inserita una parte specifica concernente la trasparenza, per cui il Piano è denominato **"Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza"**;
  - è stato attivato, e costantemente monitorato, un sistema di trasmissione delle informazioni al sito web dell'amministrazione, come si andrà a specificare, in attuazione delle disposizioni nazionali (ultimo il D.lgs. n. 97/2016), regionali (L.R. 13 dicembre 2012 n. 8 e L.R. 29 ottobre 2014 n. 10);
  - sarà prestata la massima attenzione al diritto di accesso civico di cui al D.lgs. n. 33/2013 e successive modificazioni, in particolare con riferimento al c.d. "accesso civico generalizzato", introdotto dal D.lgs. 25 maggio 2016 n. 97 - e recepito in Regione dalla **L.R. 15 dicembre 2016 n. 16** - che si affianca all'accesso civico "semplice" e all'accesso documentale di cui alla legge n. 241/90 (nella Regione Autonoma trentino - Alto Adige: L.R. 31 luglio 1993 n. 13 e ss.mm.).
- A tal proposito con deliberazione n. 17 dd. 16.05.2018, il Consiglio Comunale ha approvato il Regolamento sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso documentale, civico semplice e civico generalizzato.

- f) **La previsione e l'attuazione di specifiche attività di formazione del personale e degli amministratori**, con attenzione prioritaria al RPCT e ai Responsabili dei servizi competenti per le attività maggiormente esposte al rischio di corruzione, in relazione alle tematiche della legalità ed eticità dei comportamenti individuali.
- g) **La continuità con le azioni intraprese con i precedenti Piani triennali di prevenzione della corruzione 2014-2016, 2015-2017, 2016- 2018, 2017-2019, 2018-2020, 2019-2021.**

**La stesura del presente Piano ha comportato la sensibilizzazione e condivisione dell'approccio con il Personale, con gli Amministratori Comunali ed il Revisore dei conti.**

Il primo passo compiuto nella direzione auspicata è stato quello di far crescere all'interno dell'ente la consapevolezza sul problema dell'integrità dei comportamenti.

In coerenza con l'importanza della condivisione delle finalità e del metodo di costruzione del Piano, in questa fase si è provveduto – in occasione dello svolgimento di specifici incontri – alla sensibilizzazione e al coinvolgimento del Personale dipendente, precisando in tali sedi che il Piano avrebbe incluso non solo i procedimenti previsti dall'art. 1, comma 16, della L. 06.11.2012 n. 190 (autorizzazioni o concessioni; scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture; concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati; concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera), ma che il punto di partenza sarebbe stata l'analisi di tutte le attività del Comune di Panchià che possono presentare rischi di integrità.

Per quanto riguarda il coinvolgimento degli organi di indirizzo politico dell'ente, si sottolinea come la partecipazione di questi ultimi al processo in esame sia doverosa oltre che strategica, non solo in termini di indirizzo politico-amministrativo, ma anche in termini di condivisione dei principi di sana ed integra gestione della cosa pubblica. Tale principio è stato rinforzato dalle previsioni del Piano Nazionale Anticorruzione 2016, dagli Aggiornamenti 2017 e 2018 e da ultimo dal PNA 2019, i quali hanno raccomandato la partecipazione degli organi di indirizzo politico nella progettazione e nella costruzione del sistema di prevenzione della corruzione.

Il **coinvolgimento** degli organi politici e di tutto il personale in servizio (ivi inclusi gli eventuali collaboratori a tempo determinato o i collaboratori esterni) è decisivo **per la qualità del PTPCT e delle relative misure**, così come un'ampia condivisione dell'obiettivo di fondo della prevenzione della corruzione e dei valori che sono alla base del Codice di comportamento dell'amministrazione.

Anche il Revisore dei conti, nella sua veste di organo di controllo della regolarità amministrativa e contabile, deve partecipare in modo attivo alle politiche di contenimento del rischio. Per tale ragione deve essere assicurato il suo coinvolgimento in ordine al processo di progettazione e di attuazione del Piano.

Appare opportuno, infine, evidenziare anche che si è cercato di far crescere all'interno del Comune la consapevolezza sul significato dell'integrità dei comportamenti. Anche gli amministratori sono sensibilizzati sul tema, come sopra già ricordato.

L'Amministrazione vuole, pertanto, ribadire e veicolare il messaggio citato in premessa, che il concetto di corruzione va distinto come precisato nel PNA 2019 dall'ANAC, tra la definizione di corruzione ovvero i *"comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra all'adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d'ufficio, cioè, dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli"*, più propri del contrasto penalistico ai fenomeni corruttivi, da quella di *"prevenzione della corruzione"*, ovvero *"una vasta serie di misure con cui si creano le condizioni per rendere sempre più difficile l'adozione di comportamenti di corruzione nelle amministrazioni pubbliche e nei soggetti, anche privati, considerati dalla legge 190/2012."*

La stesura del Piano anticorruzione ha comportato altresì **LA MAPPATURA DEI PROCESSI** ovvero l'attività di individuazione e analisi dei processi organizzativi con riferimento all'intera attività svolta dall'Amministrazione.

L'ANAC ha attribuito grande importanza a questa attività, affermando che essa rappresenta un *"requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità complessiva della gestione del rischio"*.

Nell'Allegato 1 al PNA 2019 l'ANAC chiarisce che le amministrazioni devono procedere a definire la lista dei processi che riguardano tutta l'attività svolta dall'organizzazione e non solo quei processi che sono ritenuti (per ragioni varie, non suffragate da una analisi strutturata) a rischio.

Data la fondamentale importanza rivestita dalla "mappatura" dei processi, nel complessivo sistema di gestione

del rischio, e il suo obiettivo principale di descrivere tutta l'attività dell'Ente, in detta attività sono stati coinvolti tutti i responsabili degli Uffici Comunali.

La "mappatura" dei processi è stata articolata nelle seguenti tre fasi:

1. identificazione
2. descrizione
3. rappresentazione

### **1. Identificazione**

L'identificazione dei processi è il primo passo per lo svolgimento della "mappatura" dei processi e consiste nello stabilire l'unità di analisi (il processo) e nell'identificazione dell'elenco completo dei processi svolti dall'organizzazione che, nelle fasi successive, dovranno essere accuratamente esaminati e descritti. La lista dei processi, individuati deve essere aggregata in base alle "Aree di rischio" "generali" e "specifiche" cui si riferiscono.

### **2. Descrizione**

Successivamente alla fase di identificazione dei processi, l'attività di "mappatura" si procede con la loro descrizione, ovvero l'individuazione, attraverso alcuni elementi salienti delle loro modalità di svolgimento. Tale fase riveste particolare importanza, poiché è attraverso essa che si possono individuare le eventuali criticità del processo in funzione delle sue modalità di svolgimento, tali da influire sul rischio che si verifichino eventi corruttivi.

Rispetto alla fase di descrizione dei processi, l'Allegato 1 al PNA 2019 ha affermato la possibilità di pervenire gradualmente ad una descrizione analitica dei processi attraverso i diversi cicli annuali di gestione del rischio corruttivo, tenendo conto delle risorse e delle competenze effettivamente disponibili all'interno di ciascuna Amministrazione, con particolare riferimento alle amministrazioni di piccole dimensioni o caratterizzate da criticità organizzative (scarse risorse e/o competenze).

### **3. Rappresentazione**

La fase finale della "mappatura" dei processi riguarda la rappresentazione degli elementi descrittivi del processo illustrati nella precedente fase.

Successivamente si è provveduto alla **VALUTAZIONE DEL RISCHIO** ovvero all'identificazione, analisi e confronto dei rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive (trattamento del rischio).

La valutazione del rischio si articola come previsto nel PNA 2019 in tre fasi:

1. Identificazione
2. Analisi
3. Ponderazione

#### **1. Identificazione del rischio**

La fase di identificazione degli eventi rischiosi, che coinvolge l'intera struttura organizzativa del Comune ha l'obiettivo quello di individuare i comportamenti o fatti che possono verificarsi in relazione ai processi di pertinenza dell'amministrazione, tramite cui si potrebbero concretizzare eventi di corruzione.

L'identificazione dei rischi deve includere tutti gli eventi rischiosi che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi.

Al fine di pervenire ad una corretta identificazione dei rischi l'Amministrazione ha provveduto seguendo il seguente percorso logico:

- a) definizione dell'oggetto di analisi;
- b) definizione e selezione delle tecniche di identificazione e delle fonti informative;
- c) individuazione dei rischi associabili all'oggetto di analisi e loro formalizzazione nel PTPCT.

#### **2. Analisi del rischio**

L'analisi del rischio ha il duplice obiettivo di:

1. analizzare i fattori abilitanti della corruzione, al fine di pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente;
2. stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio.

#### **3. Ponderazione del livello di esposizione al rischio**

Per quanto riguarda la stima e ponderazione del livello di esposizione al rischio l'ANAC nell'Allegato 1 al PNA 2019 ha introdotto delle innovazioni e modifiche all'intero processo di gestione del rischio, proponendo una

nuova metodologia, che supera quella prevista nell'allegato 5 del PNA 2013-2016, divenendo l'unica cui fare riferimento per la predisposizione dei PTPCT.

La nuova metodologia contenuta nel PNA propone l'utilizzo di un approccio qualitativo, in luogo dell'approccio quantitativo previsto dal citato Allegato 5 del PNA 2013-2016.

Tuttavia viene precisato chiarito che le amministrazioni possono anche scegliere di accompagnare la misurazione di tipo qualitativo anche con dati di tipo quantitativo i cui indicatori devono però essere autonomamente individuati dalle singole amministrazioni.

Ai fini della valutazione del rischio, in continuità con quanto già proposto nel PNA 2013, si provveduto ad incrociare due indicatori compositi rispettivamente per la dimensione della probabilità e dell'impatto. La probabilità consente di valutare quanto è probabile che l'evento accada in futuro, mentre l'impatto valuta il suo effetto qualora lo stesso si verifichi, ovvero l'ammontare del danno conseguente al verificarsi di un determinato evento rischioso.

Con riferimento all'indicatore di probabilità sono state individuate nove variabili ciascuna delle quali può assumere un valore Alto, Medio, Basso, in accordo con la corrispondente descrizione.

Dall'indice di rischio, che si deduce per ogni processo considerato sensibile, si definiscono quindi tre possibili livelli di soglia:

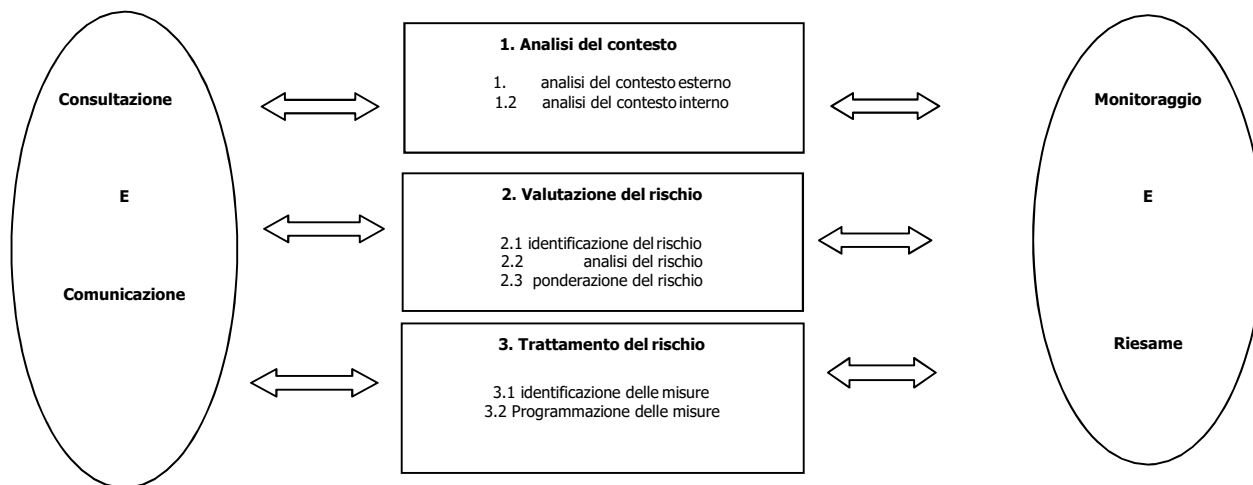
- 1, 2 = rischio basso
- 3, 4 = rischio medio
- 6, 9 = rischio alto

Successivamente all'individuazione del livello di rischio e di priorità di trattamento, per ciascuno dei processi mappati, si è passati **AL TRATTAMENTO DEL RISCHIO** inteso come la definizione delle misure di prevenzione dei rischi.

Il trattamento del rischio si divide in due fasi:

- 1. Individuazione delle misure
- 2. Programmazione delle misure

Schematizzando il processo di gestione del rischio prevede le seguenti fasi:



## 5. MISURE ORGANIZZATIVE DI CARATTERE GENERALE

Si riportano di seguito le misure organizzative di carattere generale che l'Amministrazione Comunale di Panchià intende mettere in atto o ha già messo in atto, in coerenza con quanto previsto dalla L. 06.11.2012 n. 190 e dai Piani nazionali anticorruzione succedutisi nel tempo nonché con la propria dimensione organizzativa.

Nell'aggiornamento al PNA 2019, l'ANAC ha sottolineato la particolare importanza delle misure di prevenzione relative alle seguenti tipologie:

- **semplificazione**, ritenuta utile in quei casi in cui l'analisi del rischio ha evidenziato che i fattori abilitanti i rischi del processo siano una regolamentazione eccessiva o non chiara, tali da generare una forte asimmetria informativa tra il cittadino/utente e colui che ha la responsabilità/interviene nel processo;
- **sensibilizzazione e partecipazione**, intesa come la capacità delle amministrazioni di sviluppare percorsi formativi ad hoc e diffondere informazioni e comunicazioni sui doveri e gli idonei comportamenti da tenere in particolari situazioni concrete.

Il presente Piano conferma nella sostanza le misure generali di prevenzione della corruzione e per la trasparenza del Piano 2019-2021, le quali, sebbene già attuate, non esauriscono la loro funzione, ma

necessitano di una costante e continua applicazione nel tempo.

Ed infatti, tutte le misure che prevedono la predisposizione di apposita modulistica, clausole, ovvero codici, disciplinari o regolamenti vari non esauriscono la loro funzione con al mera adozione di detti atti (es: codice di comportamento, clausole di pantouflage, dichiarazioni sostitutive di certificazione di assenza di condanne penali, di assenza di conflitto di interesse o di rapporti di parentela, patti di integrità, disciplinare whistleblowing, disciplinare conferimento incarichi, ...) dal momento che occorre procedere allo step successivo, che consiste, a seconda dei casi, nel dare applicazione agli atti in questione attraverso l'utilizzo in concreto della modulistica e delle dichiarazioni sostitutive di certificazione, attraverso l'effettivo inserimento delle clausole nei contratti, ovvero attraverso il rispetto della disciplina prevista dai vari codici e regolamenti approvati. Rispetto a dette misure, occorre poi verificare la corretta attuazione attraverso l'azione di monitoraggio e vigilanza.

Il Piano nazionale anticorruzione 2019 ed i relativi Aggiornamenti evidenziano l'importanza fondamentale del sistema di monitoraggio, ritenendo che quest'ultimo influisca sull'efficacia complessiva del Piano.

L'adozione di tali strumenti di controllo e/o verifica viene effettuata con specifico provvedimento del Segretario Comunale e comunicata ai Responsabili dei servizi.

## 5.1 - CONTROLLI INTERNI

Il sistema di monitoraggio sopra descritto risulta integrato e rafforzato dal sistema dei **controlli interni**.

In proposito si evidenzia che la L.R. 15.12.2015 n. 31 ha provveduto ad adeguare l'ordinamento dei Comuni della Regione Autonoma Trentino – Alto Adige alle disposizioni in materia di controlli interni introdotte nel Testo Unico degli enti locali (D. Lgs. 18.08.2000 n. 267) dal D.L. 10.10.2012 n. 174, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della L. 07.12.2012 n. 213.

Nello specifico l'art. 56 bis ("*Controlli interni*") della L.R. 04.01.1993 n. 1, introdotto dall'art. 1 della L.R. 15.12.2015 n. 31, prevede, ai commi 2 e 3, l'attribuzione al Segretario del compito di effettuare il controllo successivo di regolarità amministrativa nei confronti di determinazioni di impegno di spesa scelte secondo una rilevazione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.

Nel corso del 2020 il Comune di Panchià provvederà ad approvare il Regolamento comunale per la disciplina dei controlli interni.

Si ricorda che costituiscono principi generali sui quali si basa l'attività di controllo interno i canoni di legalità, di rispondenza al pubblico interesse e di efficienza; in particolare, di tali canoni costituiscono espressione i seguenti obblighi da osservarsi da parte dei soggetti che operano nell'amministrazione o per conto della stessa:

- a) di uniformare l'attività al rispetto della legge, delle disposizioni statutarie e regolamentari, allo scopo di assicurare la legittimità, la correttezza e la regolarità dell'azione dell'Ente nell'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, nei contratti e nell'attività di diritto privato;
- b) di assicurare che l'attività sia efficacemente diretta al conseguimento degli obiettivi e dei risultati attesi;
- c) di utilizzare strumenti telematici per l'effettuazione di ogni forma di comunicazione, salvo che tale utilizzo non sia possibile per circostanze obiettive;
- d) di assicurare la trasparenza, l'accesso civico e l'accesso ai documenti come stabilito dalla vigente normativa, fermi restando i limiti e i divieti di divulgazione e le cautele da adottare nei casi contemplati;
- e) di rispettare i tempi del procedimento amministrativo.

Tenuto conto della dimensione del Comune di Panchià e dell'opportunità di rendere organico il sistema dei controlli con le innovazioni introdotte nell'ordinamento finanziario e contabile dalla normativa applicabile agli Enti locali nella provincia di Trento sull'armonizzazione contabile, il regolamento approvato dal Consiglio Comunale disciplina:

- il controllo antecedente di regolarità amministrativa su tutte le deliberazioni del consiglio e della giunta comunale che non sia mero atto di indirizzo come stabilito dal successivo articolo 3 e sugli atti di organi monocratici nei casi previsti dal successivo articolo 4, da effettuarsi con il parere sulla regolarità tecnica e quello contabile da effettuarsi con il parere sulla regolarità contabile;
- il controllo successivo di regolarità amministrativa;
- il controllo sugli equilibri finanziari;
- il controllo di gestione;
- la misurazione delle prestazioni;
- il controllo sulle società controllate e partecipate.

Il sistema dei controlli è disciplinato sulla base del principio di separazione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione e organizzato con il segretario comunale e i responsabili delle strutture, nonché, secondo quanto eventualmente previsto da specifica convenzione redatta ai sensi dell'art. 3 della legge regionale 25 maggio 2012, n. 2, mediante uffici unici o (se previsto dallo Statuto comunale) con il supporto del Consorzio dei Comuni Trentini.

Si intende mantenere detta forma di controllo con scadenza annuale in ottemperanza a quanto previsto dalla

## MISURE RELATIVE ALL'AREA DI RISCHIO CONTRATTI PUBBLICI

Nella determinazione n. 12/2015 recante "Aggiornamento 2015 al Piano nazionale anticorruzione", A.N.AC. ha dedicato, nella parte speciale, un approfondimento specifico all'area di rischio dei contratti pubblici, individuando potenziali rischi e suggerendo indicatori e possibili misure da implementare ai fini di prevenzione della corruzione.

Con specifico riferimento alla programmazione, quale prima fase della procedura di approvvigionamento si deve operare un distinguo:

- la programmazione di opere ed interventi pubblici e delle manutenzioni straordinarie è disciplinata puntualmente nell'iter di elaborazione dalla deliberazione della Giunta provinciale n. 1061/2002. Tempi e priorità di attuazione del Piano generale delle opere pubbliche, quale parte integrante e sostanziale del DUP con validità triennale, è definito nel PEG – Piano esecutivo di gestione approvato annualmente dalla Giunta comunale;
- la programmazione di acquisti di beni e servizi avviene per lo più con riferimento ad un arco temporale di norma almeno biennale e avviene, salvo i casi di evidente mancato reperimento del bene/servizio, attraverso l'impiego degli strumenti di acquisto di e/procurement prendendo a riferimento i parametri prezzo messi a disposizione dalle piattaforme telematiche.

Sono stati redatti e sono costantemente aggiornati schemi tipo di atti di gara per appalti di lavori pubblici (per lo più schema tipo di lettera di invito a confronto concorrenziale per affidamenti di lavori in economia) e di RDO – Richieste di offerta da utilizzare nell'ambito dei sondaggi informali attraverso le piattaforme telematiche di acquisto; sono state adottate procedure standardizzate e clausole conformi in materia di tracciabilità dei pagamenti e dei termini di pagamento agli operatori economici; sono stati adottati modelli fac simile relativi alla dichiarazione in ordine ai motivi di esclusione di cui all'articolo 80 del D.Lgs. n.50/2016.

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

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

*Al fine di consentire l'eventuale proposizione del ricorso ai sensi dell'articolo 120 del codice del processo amministrativo, sono altresì pubblicati, nei successivi due giorni dalla data di adozione dei relativi atti, il provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni all'esito delle valutazioni dei requisiti soggettivi, economico finanziari e tecnico-professionali. E' inoltre pubblicata la composizione della commissione giudicatrice e i curricula dei suoi componenti. Nella stessa sezione sono pubblicati anche i resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione".*

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

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

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

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

A seguito dell'entrata in vigore del Nuovo codice dei contratti pubblici, D.Lgs. n. 50/2016, dell'intervento

regolativo di ANAC di cui alle linee guida n. 4 sottoposte a revisione in base alle novità introdotte dal Dlgs 56/2017, e degli arresti contraddittori della giurisprudenza amministrativa con riguardo al principio di rotazione, dovranno essere adottate disposizioni organizzative interne in merito all'applicazione del principio.

Con l'entrata in vigore della legge provinciale 6 agosto 2019, n. 5 e fino alla data di messa a disposizione, da parte della Provincia autonoma di Trento, del sistema informatico che garantisca l'interscambio delle informazioni e l'interoperabilità del sistema con le banche dati delle autorità o amministrazioni statali, il Comune di Panchià ha provveduto all'adempimento degli obblighi di trasparenza concernenti i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture con la pubblicazione nel proprio sito istituzionale ai sensi dell'articolo 37, comma 1, lettera b) del decreto legislativo n. 33 del 2013.

## **5.2 MISURE RELATIVE AD ENTI CONTROLLATI E PARTECIPATI**

Il Comune di Panchià è tenuto, al pari di tutte le pubbliche amministrazioni, a pubblicare sul proprio sito istituzionale tutti i dati indicati dall'art. 22 del D.lgs. n. 33/2013 con riferimento agli enti pubblici (ove si abbia potere di nomina degli amministratori), alle società partecipate e agli enti di diritto privato in controllo pubblico. Preme focalizzare l'attenzione sugli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza esistenti direttamente in capo a tali enti e società, al fine di delineare le attività di vigilanza e promozione svolte dall'Amministrazione comunale per favorirne il puntuale assolvimento.

Ai sensi dell'art. 1, comma 2-bis, della legge n. 190/2012, il Piano Nazionale Anticorruzione è definito atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni e per gli altri soggetti di cui all'art. 2-bis, comma 2, del decreto legislativo n. 33/2013. Al fine di individuare gli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza esistenti in capo agli enti controllati e partecipati, occorre pertanto avere riguardo ai contenuti dell'art. 2-bis del decreto legislativo n. 33/2013 (che in ambito locale si applica sulla base del rinvio operato dall'art. 1 della legge regionale n. 10/2014), ove si definisce l'ambito soggettivo di applicazione della normativa in materia di trasparenza.

In particolare, per quanto qui d'interesse, l'art. 2-bis del decreto legislativo n. 33/2013 dispone:

- al secondo comma, che la medesima disciplina dettata dal decreto legislativo n. 33/2013 per le pubbliche amministrazioni si applica, "in quanto compatibile", anche a:
  - enti pubblici economici e ordini professionali;
  - società in controllo pubblico come definite dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (mentre sono escluse le società quotate come definite dal medesimo decreto);
  - associazioni, fondazioni e enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

Per tali enti, ai sensi dell'art. 2-bis della legge n. 190/2012, il Piano Nazionale Anticorruzione è atto di indirizzo ai fini dell'adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative a quelle adottate ai sensi del decreto legislativo n. 231/2001 (modello di organizzazione e di gestione idoneo a prevenire i reati di cui allo stesso decreto legislativo n. 231/2001). Tali enti sono inoltre tenuti all'applicazione delle norme in materia di trasparenza di cui al decreto legislativo n. 33/2013, "in quanto compatibile", sia relativamente alla loro organizzazione sia in relazione al complesso delle attività svolte.

Si ricorda infine che anche per tali enti, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 10/2014, valgono in materia di trasparenza gli adeguamenti disposti, dalla stessa legge regionale, per i Comuni.

- al terzo comma che la medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni si applica, "in quanto compatibile" ma solo "limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea", a:
  - società in partecipazione, come definite dal decreto legislativo n. 175/2016;
  - associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici.

Tali enti non sono compresi nel novero dei soggetti cui le norme in materia di prevenzione della corruzione si applicano direttamente, mentre la disciplina sulla trasparenza di cui al decreto legislativo n. 33/2013 si applica, "in quanto compatibile", unicamente con riferimento alle "attività di pubblico interesse".

Considerato il quadro normativo come sopra brevemente descritto, si illustrano di seguito le modalità con cui l'amministrazione comunale svolge i propri compiti **di vigilanza e promozione**.

### **Enti di cui all'art. 2-bis, comma 2, del D.Lgs. n. 33/2013**

Con riferimento agli enti indicati dall'art. 2-bis, comma 2, del decreto legislativo n. 33/2013, l'amministrazione comunale vigila in ordine alla nomina di un Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza ed in ordine all'integrazione dell'eventuale modello di organizzazione e di gestione già adottato

ai sensi del decreto legislativo n. 231/2001 con le specifiche misure di prevenzione della corruzione, le quali devono essere chiaramente identificabili come tali nell'ambito del documento. In caso di mancata adozione del modello di cui al decreto legislativo n. 231/2001 (l'adozione, si ricorda, è facoltativa e vale allo scopo di poter eventualmente beneficiare dell'esimente dalla responsabilità amministrativa in caso di commissione di reati nei termini descritti dallo stesso decreto), l'amministrazione comunale vigila in ogni caso in ordine all'adozione da parte degli enti, in un apposito documento, delle misure minime indicate da A.N.AC. nelle sopra richiamate linee guida.

Per quanto attiene al profilo della trasparenza, l'amministrazione comunale vigila affinché siano definite, con atti interni agli enti, forme di responsabilità per il caso di inosservanza degli obblighi di pubblicazione di dati, informazioni e documenti previsti dalla legge.

Nel caso di controllo congiunto da parte di più amministrazioni, si provvederà a stipulare apposite intese allo scopo di definire a quale di esse compete la vigilanza.

La struttura amministrativa individuata per l'espletamento di detta attività di vigilanza nell'ambito dell'amministrazione comunale è l'Area Segreteria generale, in quanto, pur constatato l'organico ridotto dell'Area e inquadrato in figure professionali non altamente qualificate, non sono rinvenibili altri Servizi con maturata conoscenza e specializzazione in materia che possano essere destinatari delle misure generali testè richiamate.

### **Enti di cui all'art. 2-bis, comma 3, del D.Lgs. n. 33/2013**

Con riferimento agli enti di cui all'art. 2-bis, comma 3, del decreto legislativo n. 33/2013, considerato che questi non sono compresi nel novero dei soggetti cui la disciplina in materia di prevenzione della corruzione si applica direttamente, l'amministrazione comunale promuove l'adozione del modello di organizzazione e di gestione di cui al decreto legislativo n. 231/2001 o, nel caso in cui il modello sia già esistente, di misure integrative di prevenzione di corruzione. Per quanto riguarda il profilo della trasparenza, considerato che i soggetti in parola applicano la relativa disciplina solamente con riferimento alle attività di pubblico interesse, l'amministrazione comunale provvede ad una verifica rispetto all'esatta delimitazione delle attività di pubblico interesse. La struttura amministrativa individuata per l'espletamento di detta attività di vigilanza nell'ambito dell'amministrazione comunale è l'Area Segreteria generale, in quanto, pur constatato l'organico ridotto dell'Area e inquadrato in figure professionali non altamente qualificate, non sono rinvenibili altri Servizi con maturata conoscenza e specializzazione in materia che possano essere destinatari delle misure generali testè richiamate.

## **5.3 FORMAZIONE DEL PERSONALE IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA**

La formazione del personale costituisce uno degli strumenti fondamentali per la messa a punto di un efficace strategia di prevenzione della corruzione; una formazione adeguata consente, infatti, di fornire a tutto il personale la necessaria conoscenza delle leggi e delle procedure di prevenzione della corruzione e delle modalità per riconoscere e gestire i segnali di allarme.

Anche il PNA 2019, in continuità con i PNA e gli Aggiornamenti che lo hanno preceduto, suggerisce agli enti di strutturare la formazione in due ambiti:

- a) uno generale, rivolto a tutti i dipendenti, mirato all'aggiornamento delle competenze e alle tematiche dell'etica e della legalità;
- b) uno specifico rivolto al RPCT, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio, mirato a valorizzare le politiche, i programmi e gli strumenti utilizzati per la prevenzione e ad approfondire tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

Infine, il PNA 2019 auspica che la formazione sia sempre più orientata all'esame di casi concreti calati nel contesto delle diverse amministrazioni e costruisca capacità tecniche e comportamentali nei dipendenti pubblici. I fabbisogni formativi in materia di anticorruzione e trasparenza sono individuati dal Responsabile anticorruzione, tenuto conto anche delle proposte dei Responsabili di Area/Servizio, ed in considerazione delle modifiche normative e organizzative nonché delle criticità e dei bisogni rilevati dal RPCT.

Anche per l'anno 2020 la formazione del personale dipendente verterà sui seguenti contenuti:

- nozione di rischio e contesto normativo
- i reati contro la pubblica amministrazione
- gli obiettivi di trasparenza alla luce del novellato D.Lgs. n.33/2013
- l'accesso civico
- le responsabilità connesse all'adempimento degli obblighi di pubblicazione

- il codice di comportamento dei dipendenti pubblici e la cultura dell'etica

con l'obiettivo di formare e aggiornare il personale dipendente e tutti i soggetti che partecipano a vario titolo all'attuazione delle misure in materia di trasparenza, al fine di assicurare maggiore qualità nella trasparenza dei dati e delle attività del Comune, nonché fornire strumenti utili alla gestione delle istanze di accesso civico.

## 5.4 ROTAZIONE DEL PERSONALE

La rotazione rappresenta una misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni legate alla permanenza nel tempo del dipendente pubblico nel medesimo posto e che possono alimentare dinamiche improprie.

Se ben gestita, essa può rappresentare anche una modalità di accrescimento dell'esperienza professionale e contribuire alla formazione del personale.

Il Piano nazionale Anticorruzione 2019, nell'allegato 2, affronta il tema della rotazione, riconoscendone l'impatto sulla intera struttura organizzativa, consigliandone la programmazione secondo un criterio di gradualità e introducendo il concetto di rotazione c.d. "funzionale", che preveda un'organizzazione del lavoro basata su una modifica periodica dei compiti e delle responsabilità affidate ai dipendenti.

Nel Comune di Panchià, stante le difficoltà applicative sul piano organizzativo legate all'assenza di professionalità fungibili nelle figure apicali e dell'esiguità della propria dotazione organica, sono state privilegiate misure di prevenzione alternative alla rotazione ordinaria quali condivisione delle attività, trasparenza interna, flussi informativi tracciabili mediante modalità informatiche, controlli interni, verifiche sullo stato dei procedimenti, emanazione di circolari e disposizioni di servizio, tutte misure messe in campo dal Segretario comunale.

L'ANAC con la deliberazione n. 215/2019 ha provveduto a fornire indicazioni in ordine alla c.d. rotazione "straordinaria".

L'istituto della rotazione "straordinaria" è previsto dall'art. 16, co. 1, lett. l-quater) del D.Lgs. n. 165/2001, come misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi. La norma citata prevede, infatti, la rotazione "del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva". Detta misura di prevenzione non si associa in alcun modo alla rotazione "ordinaria".

L'ANAC con la deliberazione n. 215/2019 ha fornito indicazioni in ordine a:

- **i reati presupposto per l'applicazione della misura**, individuati in quelli indicati dall'art. 7 della Legge n. 69/2015, ovvero gli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale.

(**art. 317** Concussione, **art. 318** Corruzione per l'esercizio della funzione, **art. 319** Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, **art. 319/bis** Circostanze aggravanti, **art. 319/ter** Corruzione in atti giudiziari, **art. 319/quater** Induzione indebita a dare o promettere utilità, **art. 320** Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio, **art. 321** Pene per il corruttore, **art. 322** Istigazione alla corruzione, **art. 322/bis** peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati, **art. 346/bis** Traffico di influenze illecite, **art. 353** Turbata libertà degli incanti, art. 353/bis Turbata libertà del procedimento di scelta del contraente)

- **il momento del procedimento penale in cui l'Amministrazione deve adottare il provvedimento motivato di eventuale applicazione della misura**, individuato nel momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p.. Ciò in quanto è proprio con quell'atto che inizia un procedimento penale.

In considerazione del momento scelto dall'ANAC, quale "avvio del procedimento penale", vi è il dovere in del dipendente interessati da procedimenti penali, di segnalare immediatamente al Segretario Comunale l'avvio di tale procedimento.

## 5.5 IL COLLEGAMENTO TRA IL PTPCT E IL PEG – PIANO ESECUTIVO DI GESTIONE

Nell'aggiornamento ai Piani Nazionali Anticorruzione, l'ANAC ribadisce la necessità di integrazione delle misure di prevenzione della corruzione con le misure organizzative dell'Ente, evidenziando la particolare attenzione che le amministrazioni devono rivolgere alla coerenza tra PTPCT e il Piano esecutivo di gestione. In particolare, l'Autorità precisa che la necessità di ottimizzare le analisi e i dati a disposizione delle amministrazioni non deve condurre ad un'unificazione *tout-court* degli strumenti programmatori, stanti le diverse finalità e responsabilità connesse, tuttavia, di queste differenze deve essere data chiara evidenza da parte delle amministrazioni.

Ciò che deve essere rilevato nel PTPCT è, da un lato, la gestione del rischio e la chiara identificazione delle misure di prevenzione (anche in termini di definizione di tempi e responsabilità), dall'altro, l'organizzazione dei

flussi informativi per la pubblicazione e i relativi responsabili per l'attuazione della trasparenza. Pur restando ferma la distinzione tra i due strumenti programmatici: il PTPCT e il Piano esecutivo di gestione – PEG, i contenuti degli stessi, infatti, si sviluppano in maniera parallela: da un lato tutti gli elementi soggettivi ed oggettivi per rendere l'azione amministrativa nel complesso orientata alla prevenzione della corruzione (con il monitoraggio e la gestione del rischio) e la trasparenza (con l'indicazione dei tempi, della responsabilità e dei flussi informativi per la pubblicazione); dall'altro tutti gli elementi soggettivi ed oggettivi per rendere l'azione amministrativa efficiente ed efficace (con l'individuazione di obiettivi specifici, delle risorse necessarie, delle responsabilità).

Si ricorda che la legge anticorruzione, modificata dal decreto legislativo 97/2016, dispone altresì che l'organo di indirizzo deve definire "gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategica gestionale e del piano triennale per la prevenzione della corruzione".

In particolare, secondo l'ANAC (PNA 2019) l'integrazione è tra i principi metodologici che devono guidare la progettazione e l'attuazione del processo di gestione del rischio. Al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione è infatti necessario che i PTPCT siano coordinati rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione.

La rilevanza strategica dell'attività di prevenzione della corruzione comporta che le amministrazioni inseriscano le attività che pongono in essere per l'attuazione della Legge 190/2012 e dei decreti attuativi nella programmazione strategica e operativa, definita in via generale nel Piano della *performance* (e negli analoghi strumenti di programmazione previsti nell'ambito delle amministrazioni regionali e locali).

Si ritiene, pertanto, che gli strumenti organizzativi rappresentati, siano funzionali a realizzare quella forma di collegamento tra il PTPCT e il Piano esecutivo di gestione, nella misura in cui prevengono l'incidenza del grado di attuazione delle misure di prevenzione e di trasparenza sulla valutazione degli obiettivi operativi delle strutture amministrative del Comune di Panchià.

## 5.6 CODICE DI COMPORTAMENTO

Tra le misure di prevenzione della corruzione i **codici di comportamento** rivestono nella strategia delineata dalla Legge 190/2012 un ruolo importante, costituendo lo strumento che, più di altri, si presta a regolare le condotte dei funzionari e orientarle alla migliore cura dell'interesse pubblico, in connessione con i PTPCT.

Nel PNA 2019 viene ribadita l'importanza fondamentale dei codici di comportamento integrativi che ciascuna Amministrazione è tenuta ad adottare, ai sensi dell'art. 54, comma 2 del D.lgs. n. 165/2001, pena l'applicazione da parte dell'ANAC, delle sanzioni ai sensi dell'art. 19, comma 5, del D.L. n. 90/2014.

Il PNA 2019 sottolinea nuovamente che detti codici integrativi non devono essere una mera riproposizione del codice di comportamento nazionale di cui al DPR n. 62/2013, ma devono contenere specifiche prescrizioni adatte al contesto e alla realtà operativa ed organizzativa dell'Ente.

Al fine di migliorare i codici di comportamento integrativi, l'ANAC provvederà ad adottare specifiche linee guida, in sostituzione delle precedenti di cui alla deliberazione n. 75/2013.

Anche nel PNA 2019, l'ANAC ribadisce la necessità da parte delle Amministrazioni di provvedere ad effettuare una "mappatura" dei doveri di comportamento connessi alla piena attuazione, da parte dei dipendenti, sul versante dei comportamenti soggettivi, delle misure oggettive e organizzative del PTPCT.

Al fine di recepire i principi adottati dal D.P.R. 62/2013 in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza, tracciabilità e di estensione degli obblighi di condotta a tutti i consulenti e i collaboratori, con deliberazione della Giunta comunale nr. 5 d.d. 19.01.2015 è stato approvato il nuovo codice di comportamento. Il nuovo codice di comportamento, integra e specifica le disposizioni del D.P.R. n. 62/2013, sostituisce il previgente codice di comportamento allegato ai contratti collettivi di lavoro ed è pubblicato sul sito web comunale.

Lo strumento del Codice di Comportamento rappresenta una misura di prevenzione molto importante al fine di orientare in senso legale ed eticamente corretto lo svolgimento dell'attività amministrativa.

Il rispetto del codice di comportamento viene posto anche come condizione per il perfezionamento degli affidamenti di beni, lavori e servizi e di incarichi esterni.

Nel Piano nazionale anticorruzione è previsto che l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) proceda, a breve, all'adozione di nuove Linee guida in materia di codici di comportamento. Tenuto conto del contenuto di tali nuove Linee guida, l'Amministrazione dovrà procedere, se necessario, ad una revisione del vigente codice di comportamento.

## 5.7 LA TUTELA DEI WHISTLEBLOWER

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

La tutela del *whistleblower* è un dovere di tutte le amministrazioni pubbliche le quali, a tal fine, devono

assumere *"concrete misure di tutela del dipendente"* da specificare nel Piano triennale di prevenzione della corruzione.

La legge 190/2012 ha aggiunto al D.Lgs. 165/2001 l'articolo 54-bis. La norma prevede che il pubblico dipendente che denunci all'autorità giudiziaria o alla Corte dei Conti, o all'ANAC, ovvero riferisca al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possa *"essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia"*. L'articolo 54-bis delinea una *"protezione generale ed astratta"* che, secondo ANAC, deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente. Tutela che, in ogni caso, deve essere assicurata da tutti i soggetti che ricevono la segnalazione.

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

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

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

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

- l'art. 31 del DL 90/2014 ha individuato l'ANAC quale soggetto destinatario delle segnalazioni;
- l'art. 19 co. 5 del DL 90/2014 ha stabilito che l'ANAC riceva *"notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001"*. L'ANAC, pertanto, è chiamata a gestire sia le eventuali segnalazioni dei propri dipendenti per fatti avvenuti all'interno della propria organizzazione, sia le segnalazioni che i dipendenti di altre amministrazioni intendono indirizzarle.

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

Il paragrafo 4 della determinazione rappresenta un indiscutibile riferimento per le PA che intendano applicare con estremo rigore le misure di tutela del *whistleblower* secondo gli indirizzi espressi dall'Autorità. La tutela del *whistleblower* è doverosa da parte di tutte le PA individuate dall'art. 1 comma 2 del d.lgs. 165/2001.

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

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

- sia i dipendenti con rapporto di lavoro di *diritto privato* (art. 2 co. 2 d.lgs 165/2001);
- sia i dipendenti con rapporto di lavoro di *diritto pubblico* (art. 3 d.lgs 165/2001) compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti;

Dalla nozione di *"dipendenti pubblici"* pertanto sfuggono:

- i dipendenti degli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale e locale, nonché degli enti pubblici economici; per questi l'ANAC ritiene opportuno che le amministrazioni controllanti e vigilanti promuovano da parte dei suddetti enti, eventualmente attraverso il PTPC, l'adozione di misure di tutela analoghe a quelle assicurate ai dipendenti pubblici (determinazione n. 6 del 28.4.2015, Parte IV);
- i collaboratori ed i consulenti delle PA, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, i titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione. L'ANAC rileva l'opportunità che le amministrazioni, nei propri PTPC, introducano anche per tali categorie misure di tutela della riservatezza analoghe a quelle previste per i dipendenti pubblici (determinazione n. 6 del 28.4.2015, Parte V).

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

Le segnalazioni meritevoli di tutela riguardano condotte illecite riferibili a:

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

A titolo meramente esemplificativo e non esaustivo si evidenziano casi di:

- sprechi,
- nepotismo,
- demansionamenti,

- ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali,
- assunzioni non trasparenti,
- irregolarità contabili,
- false dichiarazioni,
- violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Legge, 30/11/2017 n° 179, pubblicata nella G.U. 14/12/2017 ed entrata in vigore il 29 dicembre 2017, ha come obiettivo principale quello di garantire una tutela adeguata ai lavoratori ed amplia la disciplina di cui al D.Lgs. 39/2013.

L'art. 1 della Legge. n. 179 del 2017 sostituisce integralmente l'art. 54-bis. Nella formulazione originale, è stato tutelato il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei Conti o all'ANAC, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico, condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro; questi *"non può 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"* (comma 1).

Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato (comma 2).

L'adozione di misure discriminatorie è segnalata alla Funzione pubblica dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere (comma 3). La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli artt. 22 e segg., L. n. 241 del 1990 (comma 4). Nella versione aggiornata, il dipendente può segnalare, *"nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione"*, oltre che all'ANAC anche al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Nei confronti dell'autorità giudiziaria ordinaria o contabile rimane la possibilità della *"denuncia"*. L'oggetto delle segnalazioni e/o denunce rimangono le condotte illecite di cui il dipendente sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro. In questi casi, egli *"non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione"*. Nella versione precedente erano prese in considerazione le sole ipotesi di sanzione, licenziamento o sottoposizione a misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.

Vengono dunque aggiunte le ipotesi in cui il dipendente venga trasferito o sottoposto ad altra *"misura organizzativa"* con effetti negativi sulle condizioni di lavoro, categoria molto più ampia di quella *"discriminatoria"* prevista nella versione previgente.

L'adozione di eventuali misure identificate come *"discriminatorie"* nel testo previgente e *"ritorsive"* in quello modificato è segnalata non più alla Funzione pubblica ma all'ANAC, sempre a cura dell'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state

poste in essere. L'ANAC è, però, tenuta ad informare il Dipartimento della funzione pubblica "o gli altri organismi di garanzia o di disciplina", con evidente riferimento agli uffici disciplinari delle singole amministrazioni, affinché svolgano le attività e adottino gli eventuali provvedimenti di competenza. Ulteriore novità, introdotta al comma 2, è la definizione di "dipendente pubblico", da intendersi non solo quello alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, D.Lgs. n. 165 del 2001, ma anche:

- il dipendente di un ente pubblico economico;
- il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 del codice civile, ossia le società partecipate e controllate da enti pubblici;
- i lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica, quindi i dipendenti di tutti gli operatori economici che abbiano appalti o concessioni di qualsiasi natura e importo.

Il comma 3 afferma che l'identità del segnalante non può essere rivelata: la novità rispetto all'immediato passato è che tale divieto era limitato all'ambito del procedimento disciplinare, nel quale l'identità del segnalante non poteva essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare fosse fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione ovvero sulla segnalazione e la sua conoscenza fosse assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato. Nella nuova versione, il comma 3 opera distinzioni a seconda del giudice adito:

1. nel caso di ricorso all'autorità ordinaria, l'identità del segnalante "è coperta dal segreto" secondo quanto dispone l'art. 329 c.p.p.;
2. nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei Conti, l'identità non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria;
3. nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità non può essere rivelata ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa; qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità.

Il comma 4 mantiene la sottrazione della segnalazione all'accesso previsto dagli artt. 22 e segg., L. n. 241 del 1990.

Gli ulteriori commi dell'art. 54-bis sono invece del tutto nuovi.

Il comma 5 affida all'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, l'onere di adottare apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni, le quali prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione.

Il comma 6 consegna all'Autorità anticorruzione un solido potere sanzionatorio nei confronti del responsabile" rispetto ad alcuni casi specifici:

- qualora nell'ambito dell'istruttoria accerti l'adozione di misure discriminatorie, la sanzione amministrativa pecuniaria va da 5.000 a 30.000 euro;
- qualora accerti l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5, la sanzione va da 10.000 a 50.000 euro;
- stesso *range* qualora accerti il mancato svolgimento di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute.

È poi inserito un potere riduttivo della sanzione per l'Autorità, la quale ne determina l'entità "tenuto conto delle dimensioni dell'amministrazione o dell'ente cui si riferisce la segnalazione".

Viene quindi posto a carico dell'amministrazione pubblica o dell'ente l'onere di dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa.

Nel caso contrario sono nulli (comma 7). Qualora licenziato, il segnalante deve essere reintegrato nel posto di lavoro (comma 8). Le tutele però non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave (comma 9).

L'art. 2, L. n. 179 del 2017 regola la tutela del segnalante nel settore privato, introducendo alcuni commi all'art. 6, D.Lgs. n. 231 del 2001, che ha disciplinato la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica.

La L. 179 del 2017 si chiude con l'art. 3, che integra la disciplina dell'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale. Al comma 1 viene disposto che le segnalazioni o denunce, sia nel pubblico che nel privato, costituiscono giusta causa di rivelazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto di cui ai seguenti articoli:

- **art. 326 c.p.**, che punisce il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio che rivela notizie d'ufficio, le quali debbano rimanere segrete, o ne agevola in qualsiasi modo la conoscenza;

- **l'art. 622 c.p.**, che punisce chiunque, avendo notizia, per ragione del proprio stato o ufficio, o della propria professione o arte, di un segreto, lo rivela, senza giusta causa, ovvero lo impiega a proprio o altrui profitto;
- **l'art. 623 c.p.**, che punisce chiunque, venuto a cognizione per ragione del suo stato o ufficio, o della sua professione o arte, di notizie destinate a rimanere segrete, sopra scoperte o invenzioni scientifiche o applicazioni industriali, le rivela o le impiega a proprio o altrui profitto;
- **l'art. 2105 c.c.**, che vieta al prestatore di lavoro di trattare affari, per conto proprio o di terzi, in concorrenza con l'imprenditore o divulgare notizie attinenti all'organizzazione e ai metodi di produzione dell'impresa, o farne uso in modo da poter recare ad essa pregiudizio.

In base al comma 2, le predette disposizioni non si applicano nel caso in cui l'obbligo di segreto professionale gravi su chi sia venuto a conoscenza della notizia in ragione di un rapporto di consulenza professionale o di assistenza con l'ente, l'impresa o la persona fisica interessata.

Chiude il comma 3, in base al quale quando notizie e documenti che sono comunicati all'organo deputato a riceverli siano oggetto di segreto aziendale, professionale o d'ufficio, costituisce violazione del relativo obbligo di segreto la rivelazione con modalità eccedenti rispetto alle finalità dell'eliminazione dell'illecito e, in particolare, la rivelazione al di fuori del canale di comunicazione specificamente predisposto a tal fine.

Concludendo in tale ottica, la segnalazione (cd. whistleblowing) costituisce un vero e proprio atto di manifestazione di senso civico, attraverso cui il dipendente contribuisce all'emersione ed alla prevenzione di rischi e situazioni pregiudizievoli per l'amministrazione di appartenenza e, di riflesso, per l'interesse pubblico collettivo.

Nell'ambito del Comune di Panchià il whistleblowing è disciplinato dal Codice di comportamento dei dipendenti. Sul sito web nella Sezione Amministrazione Trasparente – Altri contenuti – sarà pubblicata la procedura per la segnalazione di illeciti e irregolarità (Whistleblowing Policy) adottata dal Segretario comunale, in corso di aggiornamento (tramite il supporto fornito dal Consorzio dei Comuni Trentini che ha conferito un incarico apposito).

## **5.8 DISCIPLINA DI INCARICHI E ATTIVITÀ NON CONSENTITI AI DIPENDENTI**

Il cumulo in capo ad un medesimo dipendente di incarichi conferiti dall'Amministrazione può comportare un'eccessiva concentrazione di potere su un unico centro decisionale, con il rischio che l'attività possa essere indirizzata verso fini privati o impropri. Infatti, lo svolgimento di incarichi, soprattutto se extraistituzionali, da parte del dipendente può realizzare situazioni di conflitto di interesse che possono compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa, ponendosi come sintomo dell'evenienza di fatti corruttivi.

Per tale ragione, il conferimento operato direttamente dall'Amministrazione, nonché l'autorizzazione all'esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche, che svolgano attività d'impresa o commerciale, sono disposti dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della Pubblica Amministrazione o situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente.

Il Comune di Panchià per prevenire situazioni di conflitto di interessi che possano ledere l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa, verifica le richieste di autorizzazione/svolgimento di incarichi ed attività, anche alla luce delle conclusioni del tavolo tecnico esplicitate nel documento contenente "Criteri generali in materia di incarichi vietati ai pubblici dipendenti" e delle conseguenti indicazioni della Regione T.A.A. esplicitate con circolare n.3/EL del 4 agosto 2014.

L'elenco degli incarichi conferiti o autorizzati a ciascun dipendente con l'indicazione dell'oggetto, della durata e del compenso spettante per ogni incarico viene pubblicato nell'area Amministrazione Trasparente del sito web del Comune di Panchià, ai sensi della L.R. 10/2014, del D.Lgs. 33/2013 e ss.mm. e del D.Lgs. 165/2001.

## **5.9 DISCIPLINA DEL DIVIETO DI SVOLGERE ATTIVITÀ INCOMPATIBILI A SEGUITO DELLA CESSAZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO "PANTOUFLAGE"**

L'art. 1, co. 42, lett. l) della l. 190/2012, ha contemplato l'ipotesi relativa alla cd. "incompatibilità successiva" (*pantouflage*), introducendo all'art. 53 del d.lgs. 165/2001, il co. 16-ter, ove è disposto il divieto per i 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 lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. La norma sul divieto di pantouflage prevede inoltre specifiche conseguenze sanzionatorie, quali la nullità del contratto concluso e dell'incarico conferito in violazione del predetto divieto; inoltre, ai soggetti privati che hanno conferito l'incarico è preclusa la possibilità di contrattare con le pubbliche amministrazioni nei tre anni successivi, con contestuale obbligo di restituzione dei compensi eventualmente

percepiti ed accertati ad essi riferiti. Lo scopo della norma è quello di scoraggiare comportamenti impropri del dipendente, che durante il periodo di servizio potrebbe sfruttare la propria posizione all'interno dell'amministrazione per preconstituire delle situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro. Il divieto è anche volto allo stesso tempo a ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti nello svolgimento dei compiti istituzionali, prospettando al dipendente di un'amministrazione opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio, qualunque sia la causa della cessazione (ivi compreso il collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione).

La formulazione della norma non appare del tutto chiara e ha dato luogo a numerosi dubbi interpretativi sotto diversi profili, riguardanti in particolare la delimitazione dell'ambito di applicazione, dell'attività negoziale esercitata dal dipendente e dei soggetti privati destinatari della stessa. Inoltre, notevoli criticità sono state riscontrate con riferimento al soggetto competente all'accertamento della violazione e all'applicazione delle sanzioni previste dalla disciplina, attesa l'assenza di un'espressa previsione in merito che rischia di pregiudicare la piena attuazione della disciplina.

A fare un po' di chiarezza in merito all'interpretazione dell'istituto, è intervenuta L'Autorità Nazionale Anticorruzione, con la delibera n. 1074 dd. 21.11.2018 "Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione", la quale peraltro, al fine di rendere pienamente efficace la disciplina sul pantouflage, si è riservata di presentare un eventuale atto di segnalazione al Governo e Parlamento.

Come già chiarito dall'Autorità nel PNA 2013, il Comune di Panchià ha provveduto ad inserire nei bandi di gara e negli atti prodromici all'affidamento di appalti pubblici, tra i requisiti generali di partecipazione previsti a pena di esclusione e oggetto di specifica dichiarazione da parte dei concorrenti, la condizione che l'operatore economico non abbia stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici, in violazione dell'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001 (cfr. pareri ANAC AG/8/ del 18 febbraio 2015 e AG/2 del 2015 cit.).

La clausola che disciplina la situazione interdittiva di cui sopra stata altresì riportata nei contratti di assunzione di personale dipendente, di incarichi di collaborazione o consulenza di cui al capo I bis della L.P. n. 23/1990 nonché nei contratti di lavori, servizi e forniture stipulati secondo le modalità riportate nella Circolare n. 3/2017 di data 21 giugno 2017 ad oggetto *"Linee guida sulla forma dei contratti disposizioni organizzative per la stipulazione e la conservazione delle scritture private relative a contratti di lavori, servizi e forniture e delle lettere commerciali"*.

E' volontà nel PTPC 2020-2022, quale misura volta a implementare l'attuazione dell'istituto, prevedere l'obbligo per il dipendente, al momento della cessazione dal servizio o dall'incarico, di sottoscrivere una dichiarazione con cui si impegna al rispetto del divieto di pantouflage, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma. Si ritiene inoltre opportuno che il RPCT, non appena venga a conoscenza della violazione del divieto di pantouflage da parte di un ex dipendente, segnali detta violazione all'ANAC e all'amministrazione presso cui il dipendente prestava servizio ed eventualmente anche all'ente presso cui è stato assunto l'ex dipendente.

Si precisa, infine, che il Consiglio di Stato, Sezione V, nella pronuncia del 29 ottobre 2019, n. 7411, ha stabilito la competenza dell'ANAC in merito alla vigilanza e all'accertamento delle fattispecie di "incompatibilità successiva" di cui all'art. 53, co. 16-ter, del D.Lgs. 165/2001, espressamente richiamato all'art. 21 del d.lgs. 39/2013.

Con detta sentenza i magistrati amministrativi hanno, inoltre, affermato che spettano all'ANAC i previsti poteri sanzionatori, essendo configurabile il nesso finalistico fra la norma assistita dalla sanzione amministrativa e le funzioni attribuite all'Autorità stessa.

## **5.10 INCONFERIBILITÀ E INCOMPATIBILITÀ**

La disciplina delle ipotesi di inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi nelle Pubbliche Amministrazioni di cui al D.Lgs. n. 39/2013 è volta a garantire l'esercizio imparziale degli incarichi amministrativi mediante la sottrazione del titolare dell'incarico ai comportamenti che possono provenire da interessi privati o da interessi pubblici; in particolare, il Comune di Panchià attraverso la disciplina di inconferibilità, vuole evitare che alcuni incarichi, di cura di interessi pubblici, possano essere attribuiti a coloro che provengano da situazioni che la legge considera come in grado di comportare delle indebite pressioni sull'esercizio imparziale delle funzioni; mentre, attraverso la disciplina dell'incompatibilità vuole impedire il conflitto contestuale di interessi pubblici e di interessi privati.

Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) cura che nel Comune di Panchià siano rispettate le disposizioni del D.Lgs. n. 39/2013, in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi.

A tale fine il RPCT contesta all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità di cui al citato decreto.

I soggetti cui devono essere conferiti gli incarichi, contestualmente all'atto di nomina, devono presentare una dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di inconferibilità o incompatibilità individuate nel D.Lgs. n. 39/2013. Il RPCT deve accertare l'ipotesi di insussistenza delle cause di inconferibilità o incompatibilità che precludono il conferimento dell'incarico, previa attività di verifica sulla completezza e veridicità della dichiarazione in ordine al contenuto e alla sottoscrizione della stessa nei modi previsti dalla legge.

### **5.11 OBBLIGO DI ASTENSIONE IN CASO DI CONFLITTO DI INTERESSI**

Uno degli aspetti maggiormente rilevanti in materia di prevenzione della corruzione è sicuramente rappresentata dal "conflitto di interessi", cioè la situazione nella quale la cura dell'interesse pubblico cui è preposto il funzionario potrebbe essere deviata per favorire il soddisfacimento di interessi contrapposti di cui sia titolare il medesimo funzionario direttamente o indirettamente, determinando il rischio di comportamenti dannosi per l'amministrazione, a prescindere che ad esso segua o meno una condotta impropria.

Il tema della gestione e prevenzione del conflitto di interessi è estremamente eterogeneo e ampio, tanto è vero che è inserito in diverse norme che trattano aspetti differenti.

Il PNA 2019 ha richiamato l'attenzione delle Amministrazioni su un'ulteriore prescrizione, contenuta nel D.P.R. n. 62/2013, al comma 2 dell'art. 14 rubricato "*Contratti ed altri atti negoziali*". In questa fattispecie viene disposto l'obbligo di astensione del dipendente nel caso in cui l'amministrazione concluda accordi con imprese con cui il dipendente stesso abbia stipulato contratti a titolo privato (ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'art. 1342 del codice civile) o ricevuto altre utilità nel biennio precedente.

Con riferimento a tale ambito, il PNA 2019 chiarisce che, sebbene la norma sembri ipotizzare un conflitto di interessi configurabile in via automatica, è opportuno che il dipendente comunichi la situazione di conflitto al dirigente/superiore gerarchico per le decisioni di competenza in merito all'astensione. Il medesimo articolo prevede altresì, al comma 3, un ulteriore obbligo di informazione a carico del dipendente nel caso in cui stipuli contratti a titolo privato con persone fisiche o giuridiche private con le quali abbia concluso, nel biennio precedente, contratti di appalto, finanziamento e assicurazione, per conto dell'amministrazione. Al fine di scongiurare situazioni di conflitto di interesse da parte dei dipendenti pubblici, il PNA 2019 suggerisce l'adozione di una specifica procedura di rilevazione e analisi delle situazioni di conflitto di interessi, potenziale o reale, così articolata:

1. acquisizione e conservazione delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi da parte dei dipendenti al momento dell'assegnazione all'ufficio o della nomina a responsabile unico del procedimento;
2. monitoraggio della situazione, attraverso l'aggiornamento, con cadenza periodica da definire (biennale o triennale), della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, ricordando con cadenza periodica a tutti i dipendenti di comunicare tempestivamente eventuali variazioni nelle dichiarazioni già presentate;
3. esemplificazione di alcune casistiche ricorrenti di situazioni di conflitto di interessi (ad esempio situazioni di conflitto di interessi dei componenti delle commissioni di concorso o delle commissioni di gara);
4. chiara individuazione dei soggetti che sono tenuti a ricevere e valutare le eventuali situazioni di conflitto di interessi dichiarate dal personale (ad esempio, il responsabile dell'ufficio nei confronti del diretto subordinato);
5. chiara individuazione dei soggetti che sono tenuti a ricevere e valutare le eventuali dichiarazioni di conflitto di interessi rilasciate dai dirigenti, dai vertici amministrativi e politici, dai consulenti o altre posizioni della struttura organizzativa dell'amministrazione;
6. predisposizione di appositi moduli per agevolare la presentazione tempestiva di dichiarazione di conflitto di interessi;
7. sensibilizzazione di tutto il personale al rispetto di quanto previsto in materia dalla L. 241 /1990 e dal codice di comportamento.

Il PNA 2019, inoltre, si sofferma anche sul conflitto di interessi che potrebbe riguardare i consulenti nominati dall'amministrazione, suggerendo l'adozione di specifiche misure quali ad esempio:

- predisposizione di un modello di dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, con l'indicazione dei soggetti (pubblici o privati) presso i quali l'interessato ha svolto o sta svolgendo incarichi/attività professionali o abbia ricoperto o ricopra cariche;
- rilascio della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi da parte del diretto interessato, prima del conferimento dell'incarico di consulenza;
- aggiornamento, con cadenza periodica da definire (anche in relazione alla durata dell'incarico di consulenza) della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi;
- previsione di un dovere dell'interessato di comunicare tempestivamente la situazione di conflitto di interessi insorta successivamente al conferimento dell'incarico;
- individuazione del soggetto competente ad effettuare la verifica delle suddette dichiarazioni (es. organo conferente l'incarico o altro Ufficio);

- consultazione di banche dati liberamente accessibili ai fini della verifica;
- acquisizione di informazioni da parte dei soggetti (pubblici o privati) indicati nelle dichiarazioni presso i quali gli interessati hanno svolto o stanno svolgendo incarichi/attività professionali o abbiano ricoperto o ricoprano cariche, previa informativa all'interessato;
- audizione degli interessati, anche su richiesta di questi ultimi, per chiarimenti sulle informazioni contenute nelle dichiarazioni o acquisite nell'ambito delle verifiche;
- controllo a campione da parte del RPCT della avvenuta verifica delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi e della relativa pubblicazione delle stesse ai sensi dell'art. 53, co. 14, d.lgs. 165/2001.

Per quanto riguarda il Panchià, in questi anni l'Amministrazione si è attivata in collaborazione con il Segretario Comunale, per porre in essere delle procedure atte a scongiurare l'insorgere di situazioni di conflitto di interesse.

In particolare i dipendenti del Comune e gli Amministratori devono segnalare per iscritto l'eventuale potenziale conflitto d'interesse al Segretario Comunale, il quale valuta se la situazione realizza un conflitto idoneo a ledere l'imparzialità dell'agire amministrativo.

Il Segretario Comunale valuta la situazione e risponde per iscritto al dipendente, sollevandolo dall'incarico oppure motivando espressamente le ragioni che consentano comunque l'espletamento dell'attività da parte di quel dipendente.

Nel caso in cui sia necessario sollevare il dipendente dall'incarico esso dovrà essere affidato ad altro dipendente ovvero, in carenza di dipendenti professionalmente idonei, il Segretario Comunale dovrà avocare a sé ogni compito relativo al procedimento.

A sua volta il Segretario Comunale comunica per iscritto al Sindaco l'eventuale potenziale conflitto d'interesse, che verrà dallo stesso valutato.

Anche con riguardo al possibile conflitto di interessi da parte di consulenti e collaboratori esterni all'Amministrazione, prima del conferimento degli incarichi e durante lo svolgimento degli stessi, si provvede ad acquisire apposita dichiarazione scritta nella quale devono dichiarare l'insussistenza di conflitti di interesse. Dette dichiarazioni vengono controllate da parte del Segretario Comunale, attingendo informazioni da banche dati consultabili o da altre pubbliche amministrazioni.

## **5.12 PREVENZIONE DEL FENOMENO DELLA CORRUZIONE NELLA FORMAZIONE DI COMMISSIONI E NELLE ASSEGNAZIONI AGLI UFFICI**

La normativa in materia di prevenzione della corruzione ha previsto divieti a svolgere determinate attività avendo riguardo a condizioni soggettive degli interessati.

In particolare l'articolo 35 bis del d.lgs. n. 165/2001, introdotto dalla Legge n. 190/2012, stabilisce per coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, il divieto:

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

Ulteriore elemento da tenere in considerazione rispetto all'inconferibilità disciplinata dall'art. 35-bis del D.lgs. n. 165/2001 è la sua durata illimitata, ciò in ragione della loro natura di misure di natura preventiva e della lettura in combinato degli artt. 25, co. 2, Cost. e 2, co. 1, c.p.

Per dare attuazione a quanto disposto dall'art. 35-bis del D.Lgs. 165/2001 e dell'art. 3 del D.Lgs. 39/2013, presso a Panchià vengono effettuati da parte del Segretario Comunale i controlli su eventuali precedenti penali dei dipendenti e dei membri delle commissioni comunali, acquisendo certificazioni

## **6. TRASPARENZA E LE MISURE PREVISTE NEL PTPCT 2020-2022**

Il 14 marzo 2013, in esecuzione alla delega contenuta nella legge 190/2012 (articolo 1 commi 35 e 36), il Governo ha approvato il decreto legislativo 33/2013 di *"Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*.

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

Persino il titolo di questa norma è stato modificato in *"Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso*

*civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".*

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

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

**1. l'istituto dell'accesso civico**, estremamente potenziato rispetto alla prima versione del decreto legislativo 33/2013;

**2. la pubblicazione** di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.

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

L'articolo 1 del D.Lgs. 33/2013, rinnovato dal D.Lgs. 97/2016 (*Foia*) prevede: *"La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull' utilizzo delle risorse pubbliche."*. Secondo l'ANAC *"la trasparenza è una misura di estremo rilievo e fondamentale per la prevenzione della corruzione"*.

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

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

Questa dovrà contenere le soluzioni organizzative per assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati ed informazioni, nonché la designazione di responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati. L'Autorità, inoltre, raccomanda alle amministrazioni di *"rafforzare tale misura nei propri PTPC anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti"*.

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

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

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

**Il PNA 2019** ritorna sulla nozione di trasparenza e sull'evoluzione del suo significato e della sua portata nel tempo.

Il PNA 2019, dunque, richiama la definizione di trasparenza introdotta dal D.Lgs. n. 33/2013 sopra citata, precisando che inoltre che la trasparenza è anche regola per l'organizzazione, per l'attività amministrativa e per la realizzazione di una moderna democrazia.

In tal senso si è espresso anche il Consiglio di Stato laddove ha ritenuto che *"la trasparenza viene a configurarsi, ad un tempo, come un mezzo per porre in essere una azione amministrativa più efficace e conforme ai canoni costituzionali e come un obiettivo a cui tendere, direttamente legato al valore democratico della funzione amministrativa"*. (Cons. Stato., Sez. consultiva per gli atti normativi, 24 febbraio 2016, n. 515, parere reso sullo schema di decreto n. 97/2016.).

Relativamente alla trasparenza, il PNA 2019 richiama i più importati provvedimenti dell'Autorità in materia, ed in particolare:

- la deliberazione n. 1309/2016, recante *"Indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del D.Lgs. 33/2013"*;
- la deliberazione n. 1310/2016, recante *"Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D.Lgs. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. 97/2016"*;
- la deliberazione n. 1134/2017, recante *"Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici"*.

Il PNA 2019 chiarisce, inoltre, che è intenzione dell'Autorità procedere ad un aggiornamento della ricognizione degli obblighi di trasparenza da pubblicare nella sezione Amministrazione trasparente, anche alla luce delle

modifiche legislative intervenute, e di attivarsi, secondo quanto stabilito dall'art. 48 del D.Lgs. n. 33/2013, per definire, sentiti il Garante per la protezione dei dati personali, la Conferenza unificata, l'Agenzia Italia Digitale e l'ISTAT, criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria.

In relazione alla programmazione delle misure di trasparenza, ed in particolare del flusso di dati necessario ad alimentare la corrispondente sezione sul sito internet istituzionale di ciascun Ente, il PNA 2019 afferma che all'interno della sezione Trasparenza del PTPCT, si debba provvedere a specificare in relazione ai tempi di pubblicazione stabiliti dal D.Lgs. n. 33/2013 (annuali, semestrali, trimestrali o tempestivi), i termini entro i quali prevedere l'effettiva pubblicazione di ciascun dato, nonché le modalità stabilite per la vigilanza ed il monitoraggio sull'attuazione degli obblighi.

Come già nell'Aggiornamento 2018 al PNA, anche il PNA 2019 ribadisce la necessità, da parte delle amministrazioni, di indicare nelle sezioni in cui non vengono fatte pubblicazioni per assenza di dati o per mancata attinenza con la natura dell'Ente, di inserire una apposita dichiarazione in merito.

Le disposizioni vigenti a livello nazionale in materia di trasparenza **non trovano immediata applicazione a livello locale ed in particolare per i comuni della Regione Trentino Alto Adige**. A tal proposito occorre considerare che con la legge regionale n. 10/2014, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione del 4 novembre 2014 ed entrata in vigore il 19 novembre 2014, sono state emanate le disposizioni di adeguamento dell'ordinamento locale agli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni individuati dalla legge n. 190/2012 e dal decreto legislativo n. 33/2013.

Nel testo originale il decreto legislativo n. 33/2013 disciplinava anche il contenuto del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, prevedendo questo, di norma, costituisse una sezione del Piano di prevenzione della corruzione; ivi si prevedeva, inoltre, la nomina di un **RESPONSABILE PER LA TRASPARENZA** i cui compiti principali sono l'attività di controllo e di segnalazione di eventuali ritardi o mancati adempimenti.

Di seguito, la disciplina anzidetta è stata oggetto di revisione (in attuazione della delega di cui all'art. 7 della legge n. 124/2015), tramite il decreto legislativo n. 97/2016 che ha modificato il decreto legislativo n. 33/2013, incidendo su diversi aspetti (ambito di applicazione; accesso alle informazioni pubblicate su altri siti; obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi dirigenziali; responsabilità derivante dalla violazione delle disposizioni in materia di pubblicazione e accesso civico, ecc.). Di conseguenza, anche secondo le indicazioni fornite dalla Autorità, la figura del Responsabile per la prevenzione della corruzione è stata interessata in modo significativo dalle modifiche legislative intervenute, con la tendenza a voler unificare in capo ad un unico soggetto l'incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza, anche in coerenza alla ormai completa integrazione delle definizioni organizzativa dei flussi informativi di pubblicazione dei dati dall'interno del Piano triennale di Prevenzione della corruzione.

In ragione di tale elementi si è provveduto alla nomina del Segretario Comunale quale Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza del Comune di Panchià.

Nell'esercizio delle sue funzioni il Responsabile della Trasparenza si avvale dell'ausilio dei Responsabili dei Servizi Comunali cui è demandato, nello specifico e per competenza, il compito di provvedere alla corretta pubblicazione sul sito dei dati, informazioni e documenti.

Ciascuna responsabile, in ragione della propria competenza istituzionale desumibile dal Piano esecutivo di Gestione, provvede a pubblicare, aggiornare e trasmettere i dati, le informazioni ed i documenti così come indicato espressamente nel D.Lgs. n. 33/2013 modificato dall'art. 10 D. Lgs. 97/2016 e dalla legge regionale n. 10/2014 e ss.mm..

I primi e diretti responsabili della pubblicazione sono i Responsabili degli Uffici Comunali, i quali sono tenuti a *"garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla Legge"*. In mancanza di Responsabili di Settore, il Responsabile della Trasparenza individua, con proprio atto organizzativo, i referenti responsabili della pubblicazione.

#### ***I RESPONSABILI DELLA PUBBLICAZIONE :***

- assicurano la pubblicazione degli atti, dei documenti, delle informazioni e dei dati con le modalità e nella tempistica previste, effettuando eventualmente anche le opportune riorganizzazioni interne alla propria struttura, e devono presidiare affinché le pubblicazioni avvengano con i criteri di accuratezza e qualità come indicato all'art. 6 del D.Lgs. 33/2013 e dalle linee guida A.N.A.C. in materia;
- assicurano l'aggiornamento delle pubblicazioni di cui sopra;
- assicurano il tempestivo flusso di dati e informazioni in proprio possesso verso i soggetti responsabili della pubblicazione; nel caso in cui si renda necessario un interscambio di dati fra diversi servizi/uffici dell'Ente. Considerato, infatti, che i responsabili ai fini dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione potrebbero avere la necessità di acquisire dati ed informazioni non in loro possesso, tutti i dipendenti comunali devono garantire la più sollecita collaborazione ed il tempestivo scambio dei dati informativi necessari ad ottemperare agli obblighi di Legge;
- provvedono, nel caso di mancato o incompleto flusso dei dati da parte dei responsabili di procedimento ove

- nominati, tempestivamente ad effettuare puntuale segnalazione al Responsabile della trasparenza.
  - si attivano affinché tutti (nessuno escluso) i provvedimenti, assunti nell'ambito del Servizio di competenza, relativi ad affidamento di lavori, servizi e forniture senza la preventiva pubblicazione di un bando di gara, siano pubblicati in Amministrazione trasparente.
- Il MANCATO ADEMPIMENTO degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa in commento:
- rappresenta elemento di valutazione di responsabilità dirigenziale;
  - rappresenta eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'Ente;
  - comporta la valutazione ai fini della corresponsione della retribuzione accessoria di risultato collegata alla performance individuale del responsabile.

Il Comune pubblica nella sezione denominata "Amministrazione trasparente" del sito web istituzionale, le informazioni, dati e documenti sui cui vige obbligo di pubblicazione ai sensi del D.lgs 33/2013, come modificato dal D.lgs. 97/2016 e recepito dalla L.R. 10/2014 e s.m..

Essi sono inseriti ed aggiornati direttamente dai Responsabili e dai referenti della pubblicazione che provvedono a verificarne la completezza e la coerenza con le disposizioni di Legge. I dati e tutto il materiale oggetto di pubblicazione devono essere prodotti e inseriti in formato aperto o in formati compatibili alla trasformazione in formato aperto. Le norme sulla trasparenza, nello specifico quelle previste anche dalla Legge Anticorruzione (n. 190/2012), devono essere applicate anche alle società partecipate e alle società e enti da esso controllate o vigilate. Nella pubblicazione di dati e documenti e di tutto il materiale soggetto agli obblighi di trasparenza, deve essere garantito il rispetto delle normative sulla privacy.

Per quanto qui di peculiare interesse, si evidenzia che, già in forza di quanto allora previsto dalla legge regionale n. 10/2014, non si applicava la disposizione di cui all'art. 10 del decreto legislativo n. 33/2013 (fatta eccezione per quanto previsto dal comma 8, lettere c) e d), dello stesso articolo 10), secondo la quale ogni amministrazione era tenuta ad adottare un Programma triennale per la trasparenza. In ragione di tale dato, già nel precedente Piano triennale di prevenzione della corruzione adottato dall'amministrazione, si era strutturata la presente sezione sul tema della trasparenza, in modo da poter fissare gli adempimenti che al riguardo interessavano il Comune di Panchià.

Con legge regionale n. 16/2016 è stata modificata la legge regionale n. 10/2014, al fine di adeguare la disciplina vigente nell'ambito dell'ordinamento locale alle nuove disposizioni di cui al D. Lgs. 97/2016.

Nel tempo l'Amministrazione ha adeguato la sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale, ai nuovi obblighi di pubblicità e informazione previsti dalla normativa sopra citata.

L'Amministrazione si impegna ad applicare operativamente tutte le prescrizioni in tema di obblighi di pubblicità, di trasparenza e di diffusione di dati e di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni individuati dalla L. 06.11.2012 n. 190 e dal D. Lgs. 14.03.2013 n. 33, come da ultimo modificato dal D. Lgs. 25.05.2016 n. 97, compatibilmente con il recepimento operato, a livello locale, dal legislatore regionale con la L.R. 29.10.2014 n. 10 e con la L.R. 15.12.2016 n. 16. Nello specifico intende garantire un tempestivo e regolare flusso dei dati e delle informazioni da pubblicare nella sezione "*Amministrazione trasparente*" del sito web istituzionale, con relativa attività di aggiornamento e di monitoraggio, operando sulla piattaforma "*ComunWeb*" predisposta e messa a disposizione dal Consorzio dei Comuni Trentini, in conformità al quadro normativo applicabile in materia ai Comuni e alle Comunità della provincia di Trento.

Gli obiettivi in materia di pubblicità e trasparenza per il triennio 2020-2022, corrispondono alla piena applicazione dei relativi obblighi attraverso le prescritte pubblicazioni nella sezione "*Amministrazione trasparente*" del sito web istituzionale.

Corrispondono, altresì, alla piena applicazione, oltre che dell'istituto del diritto di accesso civico "*semplice*", anche dell'istituto del diritto di accesso civico "*generalizzato*", come previsto dalla L.R. 15.12.2016 n. 16, tenendo conto delle indicazioni contenute nelle Linee Guida in materia di FOIA ("*Freedom of information act*") adottate dall'ANAC con determinazione n. 1309 di data 28.12.2016.

Il Segretario Comunale, RPCT, dovrà garantire nel tempo un livello di applicazione adeguato della normativa, tenendo conto delle indicazioni contenute nelle Linee Guida in materia di trasparenza adottate dall'ANAC con determinazione n. 1310 di data 28.12.2016.

Con riferimento alle modalità di semplificazioni sugli obblighi di trasparenza, l'Autorità ha precisato nel PNA 2016, richiamando quanto disposto in via generale per tutte le amministrazioni dall'art. 9 del D.Lgs. 33/2013, come modificato dal D.Lgs. 97/2016, che i piccoli comuni possono assolvere l'obbligo di pubblicazione anche mediante un link ad altro sito istituzionale ove i dati e le informazioni siano già pubblicati.

Nel PNA 2018, approvato con deliberazione n. 1074 dd. 21.11.2018, l'ANAC ha fornito ulteriori indicazioni sugli obblighi di trasparenza per i piccoli comuni.

Al fine di svolgere un approfondimento sul grado di applicazione degli obblighi di legge in materia di trasparenza nei comuni con meno di 15.000 abitanti (circa 7200 su un totale di 8000 enti), l'Ufficio di Segreteria della Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha condotto tra maggio e agosto 2018, una rilevazione avvalendosi della collaborazione delle Prefetture, delle ANCI regionali

e dell'UPI. Sono state acquisite informazioni inerenti alla figura del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) e alle eventuali misure organizzative adottate dai comuni per ottemperare alle prescrizioni di legge; all'attuazione degli obblighi di pubblicazione dettati dal D.Lgs. 33/2013; all'istituto dell'accesso civico e alle criticità rilevate nel fornire riscontro alle istanze; alle misure organizzative strumentali al trattamento dei dati personali; alla presenza di eventuali sanzioni comminate per violazione degli obblighi di trasparenza.

I dati raccolti si riferiscono al periodo 1 gennaio – 31 dicembre 2017. L'analisi dei 4.784 questionari ricevuti (il 66,6% del totale dei comuni potenzialmente interessati dalla rilevazione) ha evidenziato alcune criticità, rispetto alle quali, come sopra visto, l'Autorità aveva già fornito indicazioni e/o semplificazioni.

Le maggiori problematiche emerse riguardano i soggetti protagonisti del sistema di prevenzione della corruzione e della trasparenza, in particolare l'individuazione della figura del RPCT, di norma, Segretario Comunale o Dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione.

Dai dati raccolti è emersa la difficoltà di adempiere a quanto richiesto dalla normativa, soprattutto nei piccoli comuni carenti di personale, che necessitano di maggiore supporto nella predisposizione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPC).

Diversi comuni hanno evidenziato la ridondanza delle pubblicazioni sia nella sezione "Amministrazione trasparente" sia nell'albo pretorio dovendo, in alcuni casi, inserire in entrambe le sezioni del sito istituzionale le stesse informazioni con finalità, tempistiche e formati diversi. L'analisi dei questionari, infine, ha fatto emergere l'importanza per i comuni di disporre di criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, oltre quelli già previsti dal D.Lgs. 33/2013 e non ancora adottati.

L'apporto che l'Autorità ha inteso fornire è volto a favorire l'applicazione sostenibile della disciplina della prevenzione della corruzione e della trasparenza da parte di enti di piccole dimensioni nel rispetto di principio di proporzionalità e ragionevolezza. Occorre precisare che l'Autorità ha dovuto necessariamente tener conto dei limiti imposti dalla vigente normativa, secondo cui non vi sono pubbliche amministrazioni esenti dall'applicazione degli obblighi di pubblicazione o dalla disciplina sull'anticorruzione. Il legislatore, infatti, ha solo previsto all'art. 3, co. 1-ter, del D.Lgs. 33/2013, che «l'Autorità nazionale anticorruzione può, con il Piano nazionale anticorruzione, nel rispetto delle disposizioni del presente decreto, precisare gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione, in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte, prevedendo in particolare modalità semplificate per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, per gli ordini e collegi professionali».

Ulteriori forme di semplificazione potranno derivare anche attuando quanto previsto dall'art. 3, co. 1-bis, del D.Lgs. 33/2013 sulla pubblicazione di informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione in alternativa alla pubblicazione in forma integrale.

Nel PNC 2018 l'Autorità, a seguito degli incontri del tavolo tecnico, ha dato delle indicazioni sia di carattere generale, sia misure di semplificazione specifiche per singoli adempimenti richiesti dal D.Lgs. 33/2013 e, in misura più limitata, dalla normativa della prevenzione della corruzione ex L. 190/2012, volte a migliorare l'organizzazione e le competenze all'interno degli enti, ed a semplificare e ridurre gli oneri e gli adempimenti, precisando che i piccoli comuni adattano tali proposte tenendo conto delle proprie esigenze organizzative.

Le proposte di semplificazione emerse nel corso dei lavori del tavolo tecnico hanno riguardato principalmente i seguenti ambiti:

1. Collegamenti con l'albo pretorio on line
2. Semplificazioni derivanti dal sistema dei collegamenti ipertestuali
3. Tempistica delle pubblicazioni
4. Semplificazioni di specifici obblighi del D.Lgs. 33/2013
5. Pubblicazione dei dati in tabelle
6. Realizzazione di un software open source
7. Semplificazioni per l'adozione annuale del PTPC
8. Nomina e funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

## **1. Collegamenti con l'albo pretorio on line**

Nel corso dei lavori del tavolo tecnico i partecipanti, nel rilevare che la pubblicazione di documenti nell'albo pretorio on line e nella sezione del sito istituzionale "Amministrazione trasparente" può costituire un notevole aggravio per le amministrazioni, hanno valutato come opportunità di semplificazione quella di utilizzare rinvii fra le due sezioni del sito istituzionale.

Sulla questione l'Autorità ha confermato l'orientamento già espresso secondo cui il ricorso al link tra l'albo pretorio on line e la sezione "Amministrazione trasparente" non può che avvenire con opportune cautele, considerate le differenze funzionali ed organizzative delle due sezioni del sito.

L'albo pretorio on line e la sezione "Amministrazione trasparente" sono, infatti, da considerarsi come autonome e distinte, con strutture e criteri di pubblicazione propri in quanto rispondono a finalità differenti.

Non avendo l'Autorità specifiche competenze sulla predisposizione, tenuta e gestione dell'albo pretorio on line, non si può che auspicare un intervento del legislatore volto ad individuare misure di coordinamento tra le pubblicazioni sull'albo pretorio on line e gli obblighi di pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente", anche in funzione di semplificazione degli oneri per le amministrazioni.

L'Autorità ritiene, nelle more dell'auspicato intervento legislativo, di poter indicare, esclusivamente per i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, la possibilità di semplificare la pubblicazione dei dati e dei documenti previsti dal D.Lgs. 33/2013 utilizzando le pubblicazioni già effettuate nell'albo pretorio on line nel rispetto, tuttavia, di limiti ben precisi.

Per gli atti o documenti che per specifica previsione normativa devono essere pubblicati sia nell'albo pretorio on line sia nella sezione "Amministrazione trasparente", ai sensi del D.Lgs. 33/2013 o della L. 190/2012, i comuni possono assolvere agli obblighi di pubblicazione anche mediante un collegamento ipertestuale che dalla sezione "Amministrazione trasparente" conduce all'albo pretorio on line, ove l'atto e il documento sia già pubblicato. Al fine di agevolare la consultazione dei dati e documenti, il link è necessario si riferisca direttamente alla pagina o al record dell'albo pretorio che contiene l'atto o il documento la cui pubblicazione è prevista nella sezione "Amministrazione trasparente".

Inoltre, per consentire un'immediata consultazione dei dati e delle informazioni, i comuni sono tenuti a creare nell'albo pretorio on line un'apposita sezione, anche articolata in sottosezioni, dedicata alla sola pubblicazione degli atti e dei documenti che coincidono con quelli previsti dal D.Lgs. 33/2013. Laddove la pubblicazione sia assicurata mediante ricorso al link, resta fermo, in ogni caso, l'obbligo per i comuni di assicurare, nella pubblicazione, i criteri di qualità delle informazioni diffuse, il rispetto del formato aperto e della disciplina in materia di protezione dei dati personali (artt. 6, 7, 7-bis del D.Lgs. 33/2013 e art. 2-ter, co. 3, del D.Lgs. 196/2003).

L'Autorità ritiene opportuno, in ogni caso, che i dati e i documenti di organizzazione e di programmazione del sistema di prevenzione della corruzione, come ad esempio il PTPC, vadano pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito, secondo le indicazioni contenute nella determinazione ANAC n. 1310/2016.

## **2. Semplificazioni derivanti dal sistema dei collegamenti ipertestuali**

Al fine di evitare duplicazioni di dati pubblicati sul sito l'Autorità ribadisce la possibilità, in virtù di quanto disposto dall'art. 9 del d.lgs. 33/2013, di assolvere agli obblighi di trasparenza anche mediante un collegamento ipertestuale ad altro sito istituzionale ove i dati e le informazioni siano già resi disponibili, nel rispetto dei criteri di qualità e di completezza dei dati specificamente disciplinati dall'art. 6 del D.Lgs. 33/2013.

## **3. Tempistica delle pubblicazioni**

Nel corso dei lavori del tavolo tecnico e nella rilevazione condotta dalla Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali, è stata evidenziata la difficoltà per i piccoli comuni, in ragione della carenza di personale e di risorse dedicate, di assicurare la tempestiva pubblicazione sul sito istituzionale dei documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria e successivamente il loro costante aggiornamento. Come noto, il D.Lgs. 33/2013 stabilisce per alcuni obblighi la frequenza di pubblicazione dei dati e dei documenti da rendere conoscibili, in altri casi, invece, gli obblighi di trasparenza non sono accompagnati da una chiara indicazione del termine entro cui i dati e i documenti devono essere resi disponibili sul sito. In alcune ipotesi, la loro pubblicazione non può che essere immediata, ciò si verifica quando il legislatore condiziona l'efficacia dell'atto o del provvedimento adottato alla sua pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente".

Laddove il D.Lgs. 33/2013 non menzioni in maniera esplicita la data di pubblicazione e, conseguentemente di aggiornamento, viene in evidenza quanto precisato in via generale nel richiamato art. 8, commi 1 e 2, dovendo quindi intendersi che l'amministrazione sia tenuta alla pubblicazione e, di conseguenza, a un aggiornamento tempestivo.

L'Autorità ha riportato le tempistiche di aggiornamento disposte dal legislatore per ciascuno dei dati soggetti ad obbligo di pubblicazione, ai sensi del D.Lgs. 33/2013, nell'allegato 1) alla Determinazione n. 1310 del 28 dicembre 2016, recante «Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 151 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016». Laddove il termine non sia precisato dal legislatore, l'ANAC ha fatto riferimento alla necessità di pubblicare il dato in maniera tempestiva, senza tuttavia fornire ulteriori precisazioni al riguardo. Sulla questione si è valutato opportuno non vincolare in modo predeterminato le amministrazioni ma si è preferito rimettere all'autonomia organizzativa degli enti la declinazione del concetto di tempestività in base allo scopo della norma e alle caratteristiche dimensionali di ciascun ente. Si ritiene, quindi, che i piccoli comuni possano interpretare il concetto di tempestività e fissare termini secondo principi di ragionevolezza e responsabilità, idonei ad assicurare, nel rispetto dello scopo della normativa sulla trasparenza, la continuità, la celerità e l'aggiornamento costante dei dati. I termini così definiti vanno indicati nella sezione del PTPC dedicata alla trasparenza sia per

la data di pubblicazione che di aggiornamento, tendenzialmente non superiore al semestre.

#### **4. Semplificazioni di specifici obblighi del D.Lgs. 33/2013**

L'Autorità specifica nel PNC 2018 alcune misure di semplificazione relative a pubblicazioni previste in norme specifiche del D.Lgs. 33/2013, in particolare:

*Art. 13. Obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni:* I comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti possono prevedere nella sezione "Amministrazione trasparente" la pubblicazione di un organigramma semplificato, con il quale assolvere agli obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 13, lettere da a) a d). Possono ritenersi elementi minimi dell'organigramma la denominazione degli uffici, il nominativo del responsabile, l'indicazione dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica cui gli interessati possano rivolgersi.

*Art. 23. Obblighi di pubblicazione concernenti i provvedimenti amministrativi:* A seguito delle abrogazioni operate dal D.Lgs. 97/2016, nella sua nuova formulazione l'art. 23 prevede per le amministrazioni l'obbligo di pubblicare e aggiornare ogni sei mesi, in distinte partizioni della sezione "Amministrazione trasparente", gli elenchi dei provvedimenti adottati dagli organi di indirizzo politico e dai dirigenti riguardanti: 1) la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi; 2) gli accordi stipulati dall'amministrazione con soggetti privati o con altre amministrazioni pubbliche, ai sensi degli articoli 11 e 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Laddove la rielaborazione degli atti in elenchi risulti onerosa, i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti possono assolvere a quanto previsto dall'art. 23 mediante la pubblicazione integrale dei corrispondenti atti, fermo restando il rispetto dei commi 3 e 4 dell'art 152 7-bis del D.Lgs. 33/2013, nonché la qualità e il formato aperto degli atti pubblicati ai sensi degli artt. 6 e 7 del medesimo decreto.

#### **5. Pubblicazione dei dati in tabelle**

Nel corso dei lavori del tavolo è stato evidenziato che la modalità di pubblicazione dei dati in tabelle, richiesta per alcuni obblighi dal D.Lgs. 33/2013 e per altri suggerita dall'Autorità, comporta una rielaborazione che in molti casi risulterebbe troppo onerosa per i comuni. Per gli obblighi in cui l'Autorità ha indicato nell'Allegato 1) alla determinazione n. 1310/2016 la pubblicazione in formato tabellare, i piccoli comuni possono valutare altri schemi di pubblicazione, purché venga rispettato lo scopo della normativa sulla trasparenza volto a rendere facilmente e chiaramente accessibili i contenuti informativi presenti nella sezione "Amministrazione trasparente" al fine di favorire forme di controllo diffuso da parte della collettività.

#### **6. Realizzazione di un software open source**

In sede di tavolo tecnico è stato più volte affrontato il tema della realizzazione di uno strumento software da mettere a disposizione dei piccoli comuni in grado di agevolarli nella pubblicazione dei dati on line relativi agli obblighi di trasparenza previsti dal D.Lgs. 33/2013.

Tale esigenza per quanto riguarda la realtà trentina è stata affrontata e risolta grazie alla collaborazione del Consorzio dei Comuni Trentini.

#### **7. Semplificazioni per l'adozione annuale del PTPC**

Un'ulteriore criticità venuta in rilievo riguarda, specie per i comuni molto piccoli, le difficoltà ad adottare, ciascun anno, un nuovo completo Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC). Sulla questione l'Autorità ha confermato, in generale, quanto recentemente ribadito con il comunicato del Presidente del 16 marzo 2018, con il quale si è richiamata l'attenzione delle Amministrazioni sull'obbligatorietà dell'adozione, ciascun anno, alla scadenza prevista dalla legge del 31 gennaio, di un nuovo completo Piano Triennale, valido per il successivo triennio. Fermo restando quanto sopra, l'Autorità ha specificato che i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, in ragione delle difficoltà organizzative dovute alla loro ridotta dimensione, e solo nei casi in cui nell'anno successivo all'adozione del PTPC non siano intercorsi fatti corruttivi o modifiche organizzative rilevanti, possono provvedere all'adozione del PTPC con modalità semplificate. In tali casi, l'organo di indirizzo politico può adottare un provvedimento con cui, nel dare atto dell'assenza di fatti corruttivi o ipotesi di disfunzioni amministrative significative nel corso dell'ultimo anno, conferma il PTPC già adottato. Rimane ferma la necessità di adottare un nuovo PTPC ogni tre anni, in quanto l'art. 1, co. 8 della L. 190/2012 stabilisce la durata triennale di ogni Piano, e in ogni caso il RPCT vigila annualmente sull'attuazione delle misure previste nello stesso, i cui esiti confluiscono nella relazione annuale da predisporre ai sensi dell'art. 1, co. 14, della L. 190/2012.

Il Comune di Panchià, nonostante le ridotte dimensioni ritiene opportuno approvare un nuovo Piano della prevenzione della corruzione e della trasparenza per il triennio 2020-2022, al fine di dare continuità al percorso intrapreso.

## **8. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza**

Come disposto dalla L. 190/2012, art. 1, co. 7, negli enti locali il RPCT è individuato, di norma, nel Segretario Comunale o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione. L'Autorità ha riscontrato nei piccoli comuni casi in cui il RPCT non risulta ancora individuato, in particolare, dove il segretario comunale ricopre l'incarico non in qualità di titolare ma di reggente o supplente, anche a scavalco. La L. 190/2012, art. 1, co. 7 ha previsto che nelle unioni di comuni, può essere nominato un unico responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Tale soluzione è stata richiamata da ANAC nell'approfondimento dedicato ai piccoli comuni nel PNA 2016. Ad avviso dell'Autorità, laddove non si tratti di unioni di comuni, occorre comunque garantire un supporto al Segretario comunale per le funzioni svolte in qualità di RPCT. Pertanto, nei soli comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti laddove ricorrano valide ragioni, da indicare nel provvedimento di nomina, può essere prevista la figura del referente. Quest'ultimo dovrebbe assicurare la continuità delle attività sia per la trasparenza che per la prevenzione della corruzione e garantire attività informativa nei confronti del RPCT affinché disponga di elementi per la formazione e il monitoraggio del PTPC e riscontri sull'attuazione delle misure.

## **7. TRASPARENZA E DISCIPLINA DELLA TUTELA DEI DATI PERSONALI**

A seguito dell'entrata in vigore dal 25 maggio 2018 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 «relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)» (si seguito RGPD) e, dell'entrata in vigore, il 19 settembre 2018, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 che adegua il Codice in materia di protezione dei dati personali - decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 - alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679, sono insorti alcuni problemi in merito alla compatibilità della nuova disciplina con gli obblighi di pubblicazione previsti dal D.Lgs. 33/2013, che hanno richiesto l'intervento interpretativo da parte dell'Autorità.

Occorre innanzitutto evidenziare, che l'art. 2-ter del D.Lgs. 196/2003, introdotto dal D.Lgs. 101/2018, in continuità con il previgente articolo 19 del Codice, dispone al comma 1 che la base giuridica per il trattamento di dati personali effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 3, lett. b) del Regolamento (UE) 2016/679, «è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento». Inoltre il comma 3 del medesimo articolo stabilisce che *"La diffusione e la comunicazione di dati personali, trattati per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, a soggetti che intendono trattarli per altre finalità sono ammesse unicamente se previste ai sensi del comma 1"*.

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

Alla luce di questa premessa l'ANAC osserva che, fermo restando il valore riconosciuto alla trasparenza, che concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione (art. 1, D.Lgs. 33/2013), occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti contenenti dati personali, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel D.Lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l'obbligo di pubblicazione.

L'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, tuttavia, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679, quali quelli di liceità, correttezza e trasparenza; minimizzazione dei dati; esattezza; limitazione della conservazione; integrità e riservatezza tenendo anche conto del principio di "responsabilizzazione" del titolare del trattamento. In particolare, assumono rilievo i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati («minimizzazione dei dati») (par. 1, lett. c) e quelli di esattezza e aggiornamento dei dati, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati (par. 1, lett. d).

A tal proposito l'Autorità nel PNA 2018 ha fornito anche delle indicazioni in merito ai rapporti tra il Responsabile della prevenzione della corruzione (RPCT) e il Responsabile della Protezione dei Dati -RPD, figura introdotta dal Regolamento (UE) 2016/679 (artt. 37-39).

Come già chiarito dal Garante per la protezione dei dati personali l'obbligo di nomina del Responsabile della Protezione dei Dati -RPD investe, tutti i soggetti pubblici.

Secondo le previsioni normative, il RPCT è scelto fra personale interno alle amministrazioni, mentre il RPD può

essere individuato in una professionalità interna all'ente o assolvere ai suoi compiti in base ad un contratto di servizi stipulato con persona fisica o giuridica esterna all'ente (art. 37 del Regolamento (UE) 2016/679). Fermo restando, quindi, che il RPCT è sempre un soggetto interno, qualora il RPD sia individuato anch'esso fra soggetti interni, l'Autorità ritiene che, per quanto possibile, tale figura non debba coincidere con il RPCT, in quanto la sovrapposizione dei due ruoli può rischiare di limitare l'effettività dello svolgimento delle attività riconducibili alle due diverse funzioni, tenuto conto dei numerosi compiti e responsabilità che la normativa attribuisce sia al RPD che al RPCT.

Eventuali eccezioni possono essere ammesse solo in enti di piccole dimensioni qualora la carenza di personale renda, da un punto di vista organizzativo, non possibile tenere distinte le due funzioni. In tali casi, le amministrazioni e gli enti, con motivata e specifica determinazione, possono attribuire allo stesso soggetto il ruolo di RPCT e RPD.

Resta fermo che, per le questioni di carattere generale riguardanti la protezione dei dati personali, il RPD costituisce una figura di riferimento anche per il RPCT, anche se naturalmente non può sostituirsi ad esso nell'esercizio delle funzioni.

Per quanto riguarda il Comune di Panchià, con atto a firma del Sindaco è stato nominato Responsabile della Protezione dei Dati personali (RPD) ai sensi dell'art. 37 del Regolamento UE 2016/679 il Consorzio dei Comuni Trentini nella persona del dott. Gianni Festi.

L'Autorità ribadisce l'importanza del rapporto sussistente tra trasparenza e tutela dei dati personali. In particolare, il PNA 2019 ricorda che, come evidenziato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 20/2019, occorre operare un bilanciamento tra il diritto alla riservatezza dei dati personali, inteso come diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e quello dei cittadini al libero accesso ai dati ed alle informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni.

L'ANAC, dunque, richiama l'attenzione delle pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, a verificare che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel D.Lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l'obbligo di pubblicazione.

A tal proposito, il PNA 2019 sottolinea che l'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679, quali quelli di:

- ✓ liceità, correttezza e trasparenza;
- ✓ minimizzazione dei dati;
- ✓ esattezza;
- ✓ limitazione della conservazione;
- ✓ integrità e riservatezza;

tenendo anche conto del principio di "responsabilizzazione" del titolare del trattamento.

## **8. REGOLAMENTO SUL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E SUL DIRITTO DI ACCESSO DOCUMENTALE, CIVICO SEMPLICE E CIVICO GENERALIZZATO**

Un'importante novità introdotta dalla legge di riforma del Decreto Trasparenza (D.Lgs. n.33/2013) ha riguardato l'introduzione dell'accesso civico generalizzato, istituito del tutto nuovo sia rispetto al tradizionale accesso documentale previsto dalla L. n. 241/1990, sia rispetto all'accesso civico semplice disciplinato dall'articolo 5, comma 1, del D.Lgs. n. 33/2013, così come modificato dal D.Lgs. n.97/2016.

Questa nuova forma di accesso favorisce forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche promuovendo, nel contempo, la partecipazione al dibattito politico.

L'ANAC nell'ambito della disciplina sull'accesso civico, contenuta nelle Linee guida approvate con deliberazione n. 1309 di data 28 dicembre 2016, recante "*Indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'articolo 5 comma 2 del D.Lgs.n.33/2013*", ha suggerito l'adozione di una disciplina interna sugli aspetti procedurali relativi all'esercizio dell'accesso. A tal scopo il PTPCT 2018-2020, recependo le novità introdotte dal D.Lgs. n. 97/2016, ha previsto, quale misura generale anticorruzione e trasparenza, l'adozione di un **Regolamento sull'accesso** che disciplini in modo organico e coordinato le tre tipologie di accesso al fine di dare attuazione al nuovo principio di trasparenza introdotto dal legislatore ed evitare comportamenti disomogenei tra i vari Servizi che vi devono dare attuazione.

Nel corso del prossimo anno il Comune di Panchià intende procedere all'approvazione di un **Regolamento sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso documentale, civico semplice e civico generalizzato**, disciplinando le tre tipologie di accesso:

- **accesso civico semplice** (art. 5, comma 1, del decreto trasparenza) che si riferisce a documenti, informazioni e dati oggetto di obblighi di pubblicazione e costituisce un rimedio alla omessa pubblicazione

degli stessi, sovrapponendo al dovere di pubblicazione da parte delle pubbliche amministrazioni il diritto del privato di accedere a documenti, informazioni e dati interessati dall'inadempienza.

- **accesso civico generalizzato** (art. 5, comma 2, del decreto trasparenza) che ha come finalità quella 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"*. Tale finalità comporta che *"chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione"*. Si tratta, quindi, di una forma di accesso che si configura come autonoma da obblighi di pubblicazione e come espressione di una libertà che incontra quali unici limiti, da un lato, il rispetto della tutela degli interessi pubblici e/o privati previsti dai commi 1 e 2 dell'art. 5 bis del decreto trasparenza e, dall'altro, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (comma 3 del citato art. 5 bis).
- **accesso documentale** (artt. 22 e sg della Legge 241/1990), che ha come finalità quella di mettere i soggetti interessati nella condizione di esercitare al meglio le facoltà – partecipative e/o oppositive e difensive – che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari. Nella relativa istanza quindi il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un *"interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso"*. In funzione di tale interesse l'istanza di accesso documentale deve essere opportunamente motivata.

## 9. OIV E TRASPARENZA

Le modifiche normative che si sono succedute nel tempo hanno mantenuto inalterato il compito affidato agli OIV dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, di promuovere e attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza.

Ai sensi dell'art. 14, co. 4, lett. g), del richiamato decreto, dell'art. 44 del d.lgs. 33/2013 e, da ultimo, dell'art. 1, co. 8-*bis*, della l. 190/2012 **gli OIV**, o organismi con funzioni analoghe, **attestano l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione** da parte delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici economici, degli ordini professionali, delle società e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni e degli enti privati di cui all'art. 2-*bis*, co. 3, secondo periodo del d.lgs. 33/2013.

In virtù dei poteri ad essa conferiti di verificare l'effettiva pubblicazione dei dati previsti dalla normativa vigente, l'Autorità individua annualmente gli obblighi di pubblicazione oggetto di attestazione e fornisce indicazioni agli OIV, o organismi con funzioni analoghe, sulla loro predisposizione (cfr. da ultimo la **delibera n. 141/2019**).

Le attestazioni sono pubblicate nella sezione *«Amministrazione trasparente»* entro il 30 aprile di ogni anno.

Gli OIV non sono solo chiamati ad attestare la mera presenza/assenza del dato o documento nella sezione *«Amministrazione trasparente»*, ma ad **esprimersi anche su profili qualitativi** che investono la completezza del dato pubblicato (ovvero se riporta tutte le informazioni richieste dalle previsioni normative), se è riferito a tutti gli uffici, se è aggiornato, se il formato di pubblicazione è aperto ed elaborabile. Nello svolgimento della **vigilanza d'ufficio**, l'Autorità esamina i contenuti delle attestazioni OIV, relativamente ad un campione selezionato di soggetti, al fine di **verificare il grado di concordanza delle stesse** rispetto a quanto effettivamente pubblicato nella **sezione «Amministrazione trasparente»** dei siti *web* istituzionali. Gli esiti delle verifiche confluiscono in raccomandazioni e indicazioni rivolte ai responsabili interni agli enti che devono favorire l'attuazione delle norme in materia di trasparenza e in report pubblicati sul sito dell'Autorità. L'OIV del Comune di Panchià, che per mancanza di personale è svolto dal Segretario Comunale, ogni anno ha adempiuto ad attestare gli obblighi di pubblicazione con le modalità indicate dall'Autorità.

## 6 10. MONITORAGGIO E AGGIORNAMENTO DEL PIANO

Il monitoraggio sull'attuazione delle azioni indicate nel presente Piano avviene con cadenza annuale. Il monitoraggio può avvenire anche in corso d'anno, in relazione ad eventuali circostanze sopravvenute ritenute rilevanti dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza. A valere dall'anno 2019 il monitoraggio avviene con le modalità di seguito indicate: entro il 15 dicembre di ogni anno, i Referenti individuati inviano al Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza un'informazione scritta sullo stato di attuazione delle azioni di rispettiva competenza aventi termine di attuazione nel corso dello stesso anno.

**Esiti del monitoraggio 2019:** all'atto dell'elaborazione del presente Piano il monitoraggio 2019 è stato concluso dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, non riscontrando alcuna irregolarità.

**Aggiornamento del Piano:** L'aggiornamento del presente Piano avviene con cadenza annuale ed ha per oggetto in particolare i processi a rischio, l'individuazione dei possibili rischi e delle azioni di prevenzione nonché ogni altro contenuto individuato dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza. L'aggiornamento può avvenire anche in corso d'anno, qualora reso necessario da eventuali adeguamenti a

disposizioni normative, dalla riorganizzazione di processi o funzioni o da altre circostanze ritenute rilevanti dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza.

**ALLEGATI:**

- Tabella rischi processi azioni
- Piano operativo per la Trasparenza

Panchià, 24 gennaio 2020

*RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA*  
*dott.ssa Chiara Luchini*