



Comune di Supino

*Piano triennale di prevenzione della
corruzione e per la trasparenza
2022 – 2024*

(Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, articolo 1, commi 8 e 9 della legge 6 novembre 2012 numero 190)

Approvato con DGC. n. 32 del 28/04/2022

PREMESSA

La legge n. 190 del 6 novembre 2012 *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”* (c.d. Legge anticorruzione) è stata introdotta in Italia primariamente per reprimere l’illegalità nella pubblica amministrazione, ma anche per adempiere ad impegni più volte sollecitati dagli organismi internazionali. In particolare, viene richiamata la Convenzione contro la corruzione delle Nazioni Unite, adottata dall’Assemblea generale dell’O.N.U. il 31 ottobre 2003 e ratificata con legge 3 agosto 2009, n. 116. Anche i contenuti e le raccomandazioni raccolti nei Piani Nazionali Anticorruzione (PNA), approvati dall’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) sono strettamente ancorati ad adempimenti internazionali alla cui attuazione l’ordinamento italiano è tenuto come previsto, tra l’altro, dal PNA 2016 che recita: *“L’Autorità [...] è chiamata a dare il proprio apporto anche in sede di elaborazione e esecuzione di norme internazionali entro l’ordinamento italiano in coerenza di quanto previsto dall’art. 1, co. 2, lett. a) della L. n. 190/2012”*.

La Legge anticorruzione si propone di:

- introdurre nel nostro ordinamento un sistema organico di prevenzione della corruzione;
- valorizzare i principi dello Stato democratico quali:
 - Eguaglianza
 - Trasparenza
 - Fiducia nelle istituzioni
 - Legalità e imparzialità dell’azione degli apparati pubblici.

Destinatario della norma sono tutte le pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001.

PARTE PRIMA

Il presente Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (di seguito PTPCT) dà attuazione alle disposizioni di cui alla citata legge n. 190/2012 e costituisce un atto organizzativo fondamentale attraverso il quale il Comune di Supino prevede, sulla base di una programmazione triennale, azioni e interventi

efficaci nel contrasto dei fenomeni corruttivi, la cui violazione da parte dei dipendenti è fonte di responsabilità disciplinare. Il Piano anticorruzione rientra, per natura giuridica, presupposti, caratteristiche ed effetti, nella categoria dei cd. atti di macro-organizzazione. Pertanto, il Piano anticorruzione ha come obiettivo di orientare la condotta degli Uffici e di supportarli nello svolgimento di importanti funzioni e attività previste dalla Legge, evitando fenomeni di cattivo esercizio del potere.

Infatti, la corruzione, e più in generale il malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ha un costo per la collettività, non solo diretto (come, ad esempio, nel caso di pagamenti illeciti), ma anche indiretto, connesso ai ritardi nella conclusione dei procedimenti amministrativi, al cattivo funzionamento degli apparati pubblici, alla sfiducia del cittadino nei confronti delle istituzioni, arrivando a minare i valori fondamentali sanciti dalla Costituzione: uguaglianza, trasparenza dei processi decisionali, pari opportunità dei cittadini.

Quindi, la finalità di predisporre il PTPCT risponde all'obiettivo precipuo di rafforzare i principi di legalità, di correttezza e di trasparenza nella gestione delle attività svolte.

A tal fine lo sviluppo, in aggiunta a quelle esistenti, di un complesso di misure, aventi lo scopo di prevenire il rischio di corruzione, costituisce il mezzo per favorire l'applicazione dei suddetti principi, promuovere il corretto funzionamento della struttura, tutelare la reputazione e la credibilità dell'azione amministrativa del Comune nei confronti dei suoi molteplici interlocutori.

Il rispetto delle disposizioni contenute nel PTPCT da parte dei soggetti destinatari intende favorire l'attuazione di comportamenti individuali ispirati all'etica della responsabilità ed in linea con le diverse disposizioni di legge ed i principi di corretta amministrazione.

Gli obiettivi strategici individuati nel Piano Nazionale Anticorruzione sono in particolare riferiti a tre assi di intervento:

- Ridurre le opportunità che si realizzino casi di corruzione;
- Aumentare la capacità di individuare gli eventuali fenomeni corruttivi;
- Creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

Inoltre, il PTPCT è finalizzato anche a:

- determinare una piena consapevolezza che il manifestarsi di fenomeni di corruzione espone l'Ente a gravi rischi anche sul piano dell'immagine e può produrre delle conseguenze sul piano penale a carico del soggetto che commette la violazione;
- sensibilizzare tutti i soggetti destinatari ad impegnarsi attivamente e costantemente nell'attuare le misure di contenimento del rischio previste nel presente documento e nell'osservare le procedure e le regole interne;
- assicurare la correttezza dei rapporti tra l'Ente ed i soggetti che con la stessa intrattengono relazioni di qualsiasi genere, anche verificando eventuali situazioni che potrebbero dar luogo al manifestarsi di situazioni di conflitto d'interesse;
- coordinare le misure di prevenzione della corruzione con i controlli che devono essere attuati per vigilare sul rispetto delle disposizioni sull'inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi previste dal D.lgs. 39/2013.

In un'ottica di miglioramento continuo del sistema e dell'organizzazione, volto alla diffusione della cultura della legalità, si presenta di seguito il PTPCT del Comune di Supino per il periodo 2022/2024.

✓ **Soggetti del sistema nazionale di prevenzione della corruzione – compiti.**

Il principale soggetto attore del sistema nazionale di prevenzione della corruzione è l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). La predetta Autorità, così come previsto dal comma 2, lett. b), art. 1 della legge 190/2012, adotta il Piano Nazionale Anticorruzione. Svolge, inoltre, 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). Per l'esercizio delle funzioni di vigilanza, in particolare *“l'Autorità nazionale anticorruzione esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni, e ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dai piani di cui ai commi 4 e 5 e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalle disposizioni vigenti, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza citati”*.

Organi ausiliari del sistema nazionale di prevenzione della corruzione sono:

- 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).

✓ **Soggetti del sistema locale di prevenzione della corruzione – compiti**

Ciascuna amministrazione pubblica ha l'obbligo di individuare al proprio interno un Responsabile per la prevenzione della corruzione e trasparenza. La nomina del responsabile è di competenza dell'organo di indirizzo politico. Per gli enti locali è competente il Sindaco e lo stesso responsabile è individuato di norma nel segretario comunale; per il Comune di Supino trattasi della Dott.ssa Arianna Pagani.

Al fine di rafforzare l'autonomia del Responsabile della prevenzione della corruzione, nelle ipotesi in cui questo coincida con il Segretario Comunale, è previsto che *“l'eventuale provvedimento di revoca di cui all'articolo 100, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è comunicato dal prefetto all'Autorità nazionale anticorruzione, di cui al comma 1 del presente articolo, che si esprime entro trenta giorni. Decorso tale termine, la revoca diventa efficace, salvo che l'Autorità rilevi che la stessa sia correlata alle attività svolte dal segretario in materia di prevenzione della corruzione”*. La disciplina è integrata dall'art. 15, co. 3, del D.lgs. 39/2013 che ha esteso l'intervento dell'ANAC anche alle ipotesi in cui sia revocato un incarico amministrativo, di vertice o dirigenziale,

conferito al soggetto cui sono state affidate le funzioni di RPCT. Inoltre, sussiste anche un dovere di segnalazione all'ANAC di eventuali condotte discriminatorie poste in essere nei confronti del Responsabile per la prevenzione della corruzione.

In caso di revoca dell'incarico a soggetto che sia RPCT, la revoca deve essere tempestivamente comunicata all'ANAC.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione ha il dovere di:

- a) proporre all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il PTPCT la cui elaborazione non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione (art. 1 co. 8 L. 190/2012);
- b) definire le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione;
- c) verificare l'efficace attuazione e l'idoneità del PTPCT;
- d) proporre le modifiche del PTPCT, anche a seguito di accertate significative violazioni delle prescrizioni, così come qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- e) d'intesa con il dirigente/responsabile competente, deve verificare l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività per le quali è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- f) nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora il responsabile lo ritenga opportuno, il responsabile deve riferire sull'attività svolta.

I Responsabili di Servizio collaborano con il RPCT alla redazione delle misure del Piano ed, in applicazione del presente Piano, monitorano l'esecuzione delle misure e riferiscono al RPCT circa l'eventuale mancata esecuzione delle stesse e la sostenibilità delle misure.

Tutti i dipendenti dell'Ente sono tenuti ad attenersi alle misure previste del Piano.

Gli OIV hanno il compito di verificare la coerenza tra gli obiettivi previsti nel PTPC e quelli indicati nei documenti di programmazione strategico-gestionale e la valutazione della performance tiene conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza.

✓ **Il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT)**

L'organo di indirizzo politico è competente all'approvazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC). In particolare, lo schema di PTPCT è proposto all'organo di indirizzo politico dal Responsabile anticorruzione, affinché

l'approvazione dello stesso avvenga, salvo proroghe, ogni anno entro il 31 gennaio. Negli enti locali la competenza ad approvare il PTPCT è della Giunta comunale.

Il PTPCT deve contenere:

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

Il PTPCT contiene anche il piano della trasparenza, come già indicato nella delibera dell'ANAC n. 831//2016 di approvazione del PNA 2016. Nella parte dedicata alla trasparenza, occorre dare specifica evidenza delle misure organizzative approntate, al fine di dare effettività agli obblighi di trasparenza.

I responsabili di servizio e tutti i soggetti coinvolti dall'applicazione del piano, per quanto di loro competenza, informano periodicamente il responsabile per la prevenzione della corruzione dello stato di attuazione del piano, relazionando annualmente sulla sostenibilità delle misure adottate.

✓ **Coinvolgimento degli stakeholders ed indirizzi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza**

Per il comune di Supino è stato pubblicato un avviso volto a raccogliere eventuali proposte da parte degli stakeholders, nel mese di marzo 2022 e non sono pervenute osservazioni.

Inoltre, l'Amministrazione comunale di Supino, con delibera di G.C. n. 25 del 11/04/2022 ha individuato gli obiettivi strategici anticorruzione e trasparenza per il triennio 2022/2024.

II PIANO ANTICORRUZIONE

1. Analisi del contesto

La prima fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come

il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'Amministrazione per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne (ANAC determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015).

Il Piano Nazionale Anticorruzione del 2013 conteneva un generico riferimento al contesto ai fini dell'analisi del rischio corruttivo, mentre, attraverso questo tipo di analisi, si favorisce la predisposizione di un PTPCT contestualizzato e, quindi, potenzialmente più efficace.

La relazione di ANAC sullo stato di attuazione e la qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche 2015-2017 del 16.12.2015 e i PNA seguenti considerano l'analisi del contesto – esterno ed interno – quale momento di analisi della realtà diversa di ogni Ente, finalizzato ad una maggiore conoscenza e quindi ad una maggior personalizzazione del piano ed una migliore definizione delle misure di prevenzione, senza imposizioni di misure uniformi.

Tale analisi dovrà essere, pertanto, del tutto oggettiva e dovrà descrivere gli spazi entro i quali *potrebbe* insinuarsi l'interesse privato, la corruzione o anche solo la mala-amministrazione.

Il PNA 2019 ritorna sul tema, sottolineando come la scelta dei dati da utilizzare per realizzare l'analisi del contesto esterno debba essere ispirata a due criteri fondamentali:

- a) la rilevanza degli stessi rispetto alle caratteristiche del territorio o del settore;
- b) il bilanciamento delle esigenze di completezza e sintesi, dal momento che l'amministrazione dovrebbe reperire e analizzare esclusivamente i dati e le informazioni utili ad inquadrare il fenomeno corruttivo all'interno del territorio o del settore di intervento.

Infine, l'ANAC sottolinea che l'analisi di contesto può beneficiare di attività di collaborazione tra amministrazioni che operano in uno stesso territorio o nello stesso settore e che potrebbero disporre di risorse e capacità di acquisizione e analisi dei dati diverse, realizzando in tal modo economie di scala, e producendo analisi congiunte. Il Comune di Supino si è avvalso in relazione all'esperienza maturata sul processo di valutazione del rischio e compatibilmente con le risorse disponibili, oltre alle fonti regionali, anche di dati elaborati dall'Anac, dalle Prefetture e da notizie ricavabili dai notiziari e quotidiani locali.

L'analisi del contesto interno investe aspetti correlati all'organizzazione e alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo. L'analisi ha lo scopo di far emergere sia il sistema delle responsabilità, che il livello di complessità dell'amministrazione. Entrambi questi aspetti contestualizzano il sistema di prevenzione della corruzione e sono in grado di incidere sul suo livello di attuazione e di adeguatezza. L'analisi del contesto interno è incentrata:

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

L'analisi del contesto esterno evidenzia una realtà piccola derivante dalla migrazione lavorativa di molti cittadini verso centri più grandi verificatasi nel corso degli anni; la realtà socio economica si presenta eterogenea, composta perlopiù da professionisti, non trascurando una fascia di cittadini più deboli.

2. Mappatura dei processi

La mappatura dei processi rappresenta tutte le attività dell'Ente e assume carattere strumentale ai fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi. L'ANAC, con la determinazione n. 12 del 28.10.2015, ha previsto che il Piano triennale di prevenzione della corruzione dia atto dell'effettivo svolgimento della mappatura dei processi.

Come rilevato dall'ANAC nell'aggiornamento al Piano Nazionale 2015, i processi e i procedimenti sono concetti diversi ma non incompatibili: *“la rilevazione dei procedimenti amministrativi è sicuramente un buon punto di partenza per l'identificazione dei processi organizzativi.”*

La revisione permette di migliorare, fra l'altro, la mappatura dei processi, l'analisi dei connessi rischi e quindi la revisione delle misure da adottare. Si tratta di un percorso che necessita di miglioramento ed aggiornamento continuo, in parallelo alla maggior integrazione delle procedure informatizzate.

3. Gestione del rischio

Il PNA 2019 ha riepilogato nella tabella 3 dell'allegato 1 le aree di rischio generali e specifiche già definite nei precedenti piani e per gli Enti locali ha riportato le seguenti:

1. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario. Aree di rischio generali -Allegato 2 del PNA 2013, corrispondente ad autorizzazioni e concessioni (lettera a, comma 16 art. 1 della Legge 190/2012).
2. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario. Aree di rischio generali - Allegato 2 del PNA 2013, corrispondente alla concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati (lettera c, comma 16 art. 1 della Legge 190/2012).
3. Contratti Pubblici (ex affidamento di lavori, servizi e forniture). Aree di rischio generali -Legge 190/2012 –PNA 2013 e Aggiornamento 2015 al PNA, con particolare riferimento al paragrafo 4. Fasi delle procedure di approvvigionamento.
4. Acquisizione e gestione del personale (ex acquisizione e alla progressione del personale). Aree di rischio generali -Legge 190/2012 –PNA 2013 e Aggiornamento 2015 al PNA punto b, Par. 6.3, nota 10.
5. Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio. Aree di rischio generali – Aggiornamento 2015 al PNA (Parte generale Par. 6.3 lettera b).
6. Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni. Aree di rischio generali – Aggiornamento 2015 al PNA (Parte generale Par. 6.3 lettera b)
7. Incarichi e nomine. Aree di rischio generali – Aggiornamento 2015 al PNA (Parte generale Par. 6.3 lettera b).
8. Affari legali e contenzioso Aree di rischio generali –Aggiornamento 2015 al PNA (Parte generale Par. 6.3 lettera b).
9. Governo del territorio. Aree di rischio specifiche –Parte Speciale VI –Governo del territorio del PNA 2016.
10. Pianificazione urbanistica. Aree di rischio specifiche –PNA 2015;
11. Gestione Rifiuti. Aree di rischio specifiche – Parte Speciale III del PNA 2018.

4. Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio.

La valutazione del rischio è svolta per ciascun processo mappato. La valutazione prevede l'identificazione, l'analisi e la ponderazione del rischio.

A. L'identificazione del rischio

Consiste nel ricercare, individuare e descrivere i “rischi di corruzione” intesa nella più ampia accezione della legge 190/2012. Richiede che, per ciascun processo, siano evidenziati i possibili rischi di corruzione, anche con riferimento al contesto interno ed esterno.

I rischi sono identificati tenendo presenti le specificità e la dimensione dell'Ente, di ciascun processo e del livello organizzativo in cui il processo si colloca e valutando i passati procedimenti giudiziari e disciplinari che hanno eventualmente interessato l'amministrazione.

B. L'analisi, l'identificazione e la pesatura del rischio

L'allegato 1 al PNA 2019 contiene nuove indicazioni metodologiche per la realizzazione e il miglioramento continuo del sistema di gestione del rischio corruttivo e la conseguente predisposizione della relativa parte del PTPCT fornendo nuovi indicatori per la costruzione delle aree a rischio, con un approccio volto alla sostanza più che alla mera formalità. Secondo l'ANAC, *“considerata la natura dell'oggetto di valutazione (rischio di corruzione), per il quale non si dispone, ad oggi, di serie storiche particolarmente robuste per analisi di natura quantitativa, che richiederebbero competenze che in molte amministrazioni non sono presenti, e ai fini di una maggiore sostenibilità organizzativa, si suggerisce di adottare un approccio di tipo qualitativo, dando ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantendo la massima trasparenza”*. Il Comune di Supino si è avvalso di tale metodologia. Infatti, dopo aver mappato i processi, ha identificato il rischio, o, meglio, gli elementi rischiosi con l'obiettivo di individuare quei comportamenti o fatti che possono verificarsi in relazione ai processi di pertinenza dell'Ente, tramite cui si concretizza il fenomeno corruttivo. A questo punto, si è proceduto con l'analisi del rischio. In particolare, l'analisi del rischio ha un duplice obiettivo:

1) pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi, identificati nella fase precedente, attraverso l'analisi dei cosiddetti fattori abilitanti alla corruzione, ovvero i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti

o fatti di corruzione (che nell'aggiornamento del PNA 2015 erano denominati, più semplicemente, "cause" dei fenomeni di malaffare). Per ciascun rischio, i fattori abilitanti possono essere molteplici e combinarsi tra loro. L'Autorità propone i seguenti esempi:

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

2) stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio.

Si è, dunque, tenuto conto dei seguenti indicatori di stima del livello del rischio:

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

La ponderazione del rischio, di tipo qualitativo, in “alto”, “medio” e “basso” è la risultanza della stima del livello del rischio e del livello di esposizione al rischio da parte di ciascun processo identificato, avuto riguardo gli indicatori sopra elencati.

Si è proceduto, pertanto, sulla scorta dell’analisi precedente, ad individuare le azioni da intraprendere per ridurre l’esposizione agli eventi rischiosi e alle priorità di trattamento degli stessi. Sono state progettate sia misure generali che misure specifiche e puntuali “calate” nel contesto di riferimento per poi programmarle adeguatamente mediante elementi descrittivi.

Essenziale è effettuare il monitoraggio ed il riesame periodico del processo di gestione del rischio, al fine di verificare:

- l’attuazione e l’adeguatezza delle misure di prevenzione;
- il complessivo funzionamento del processo stesso;
- consentire di apportare tempestivamente le modifiche necessarie.

Il monitoraggio è un’attività continuativa di verifica dell’attuazione e dell’idoneità delle singole misure di trattamento del rischio, mentre il riesame è un’attività svolta ad intervalli programmati che riguarda il funzionamento del sistema nel suo complesso.

Occorre frequentemente procedere al monitoraggio continuo circa l’idoneità delle misure di prevenzione al fine di intervenire tempestivamente.

Secondo l’ANAC *“con riferimento alla misurazione e valutazione del livello di esposizione al rischio, si evidenzia che le indicazioni contenute nel PNA, come ivi precisato, non sono strettamente vincolanti potendo l’amministrazione scegliere criteri diversi purché adeguati al fine”* (ANAC determinazione n. 12/2015). Fermo restando quanto previsto nel PNA, è di sicura utilità considerare per l’analisi del rischio anche l’individuazione e la comprensione di altri fattori, cause o circostanze che favoriscono potenzialmente il verificarsi dell’evento.

A titolo esemplificativo:

- processi per cui non sono ancora stati predisposti controlli (o non sono previsti)
- processi per i quali non sia previsto la pubblicazione dei dati
- ambiti normativi complessi che possono ingenerare scarsa chiarezza
- aree di attività strategiche per la vita sociale – economica – culturale del Comune

I Responsabili di Servizio, pertanto, nell’ambito delle valutazioni sulla pesatura della valutazione del rischio, dovranno considerare i processi per i quali siano emersi i più

elevati livelli di rischio identificando le aree e le attività più sensibili ai fini della prevenzione.

4.1 Il trattamento e l'individuazione delle misure

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

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

Inoltre, per ogni processo, è indicato il rischio connesso e la relativa valutazione ed è definita la misura da adottare per diminuire l'indice di rischio nel tempo.

Ogni misura definita concorre a sviluppare uno dei tre obiettivi strategici del piano:

- ridurre le opportunità che si realizzino casi di corruzione
- aumentare la capacità di cogliere gli eventuali casi di corruzione
- creare un contesto sfavorevole alla corruzione

In tale fase, si progetta l'attuazione di misure specifiche e puntuali e prevedere scadenze ragionevoli in base alle priorità rilevate e alle risorse disponibili. La fase di individuazione delle misure deve quindi essere impostata avendo cura di contemperare anche la sostenibilità della fase di controllo e di monitoraggio delle misure stesse, onde evitare la pianificazione di misure astratte e non attuabili. Tutte le attività fin qui effettuate sono propedeutiche alla identificazione e progettazione delle misure che rappresentano, quindi, la parte fondamentale del PTPCT.

La prima fase del trattamento del rischio ha l'obiettivo di identificare le misure di prevenzione della corruzione, in funzione delle criticità rilevate in sede di analisi. In questa fase, dunque, l'amministrazione è chiamata ad individuare le misure più idonee a prevenire i rischi individuati, in funzione del livello di rischio e dei loro fattori abilitanti.

L'obiettivo di questa prima fase del trattamento è quella di individuare, per quei rischi (e attività del processo cui si riferiscono) ritenuti prioritari, l'elenco delle possibili misure di prevenzione della corruzione abbinata a tali rischi. Il PNA suggerisce le misure seguenti, che possono essere applicate sia come "generali" che come "specifiche":

- a) controllo;
- b) trasparenza;

- c) definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento;
- d) regolamentazione;
- e) semplificazione;
- f) formazione;
- g) sensibilizzazione e partecipazione;
- h) rotazione;
- i) segnalazione e protezione;
- j) disciplina del conflitto di interessi;
- k) regolazione dei rapporti con i "rappresentanti di interessi particolari" (lobbies).

Le misure individuate dovranno essere puntualmente indicate e descritte. Per ciascun oggetto analisi deve essere determinata e programmata almeno una misura di contrasto o prevenzione, secondo il criterio suggerito dal PNA del "miglior rapporto costo/efficacia".

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

La programmazione delle misure rappresenta un contenuto fondamentale del PTPCT in assenza del quale il Piano risulterebbe privo dei requisiti di cui all'art. 1, comma 5 lett. a) della legge 190/2012. La programmazione delle misure consente, inoltre, di creare una rete di responsabilità diffusa rispetto alla definizione e attuazione della strategia di prevenzione della corruzione, principio chiave perché tale strategia diventi parte integrante dell'organizzazione e non diventi fine a sé stessa. Secondo il PNA, la programmazione delle misure deve essere realizzata considerando i seguenti elementi descrittivi:

- 1) fasi o modalità di attuazione della misura: laddove la misura sia particolarmente complessa e necessiti di varie azioni per essere adottata e presuppone il coinvolgimento di più attori, ai fini di una maggiore responsabilizzazione dei vari soggetti coinvolti, appare opportuno indicare le diverse fasi per l'attuazione, cioè l'indicazione dei vari passaggi con cui l'amministrazione intende adottare la misura;
- 2) tempistica di attuazione della misura o delle sue fasi: la misura deve essere scadenzata nel tempo; ciò consente ai soggetti che sono chiamati ad attuarla, così come ai soggetti chiamati a verificarne l'effettiva adozione (in fase di monitoraggio), di programmare e svolgere efficacemente tali azioni nei tempi previsti;

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

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

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

5. Le misure trasversali

5.1. Formazione in tema di anticorruzione

5.1.1. La formazione nell'Ente

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

L'ente è assoggettato al limite di spesa per la formazione fissato dall'articolo 6 comma 13 del DL 78/2010, per il quale: *“a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche [...], per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009.*

In ogni caso, le Sezioni della Corte dei conti Emilia Romagna (deliberazione 276/2013) e Liguria (deliberazione 75/2013), interpretando il vincolo dell'articolo 6 comma 13 del DL 78/2010, alla luce delle disposizioni in tema di contrasto alla corruzione, si è espressa per l'inefficacia del limite per le spese di formazione sostenute in attuazione della legge 190/2012.

Dall'anno 2020 tale vincolo non è più vigente.

In generale il Comune di Supino garantirà, compatibilmente con le risorse a disposizione la formazione continua dei propri dipendenti, attraverso la messa a disposizione di strumenti di aggiornamento on line.

5.1.2 La formazione in materia di legalità

Ove possibile, la formazione è garantita annualmente ed è strutturata su due livelli:

1) *livello generale*, rivolto alla generalità dei dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);

2) *livello specifico*, rivolto al responsabile della prevenzione, ai componenti degli organismi di controllo, ai Responsabili di Servizio ed addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, i programmi, le misure attuate e previste per la prevenzione, oltre a tematiche specifiche, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

5.2 Codice di comportamento

L'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, ha previsto che il Governo definisse un "*Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*".

Tale Codice di comportamento deve assicurare: la qualità dei servizi; la prevenzione dei fenomeni di corruzione; il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.

Il 16 aprile 2013 è stato emanato il DPR 62/2013 recante il suddetto Codice di comportamento.

Il comma 3 dell'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento.

Il Comune di Supino ha adottato il codice di comportamento e codice disciplinare con deliberazione di G. C. n. 47/2021.

5.3. La rotazione del personale

I commi 4 lett. e), 5 lett. b) e 10 lett. b) dell'art. 1 della L. 190/2012 prevedono diverse disposizioni finalizzate a favorire ed a porre in essere misure per la rotazione del personale dipendente, in particolare nei servizi ed uffici ritenuti a più elevato rischio di manifestazione di fenomeni corruttivi; peraltro, la lett. l-quater del c. 1 dell'art. 16 del D. Lgs. 165/2001, già prevede che i Responsabili di Servizio provvedano al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

Il Comune di Supino condivide l'importanza della rotazione del personale e, in accordo con le indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione, la ritiene

strumento fondamentale per la prevenzione della corruzione. Tuttavia, in considerazione della ridottissima entità del Comune di Supino (situazione aggravata ancor di più dai prossimi pensionamenti e dalla quasi impossibilità di un rinforzo della dotazione organica considerando anche le disponibilità economiche dell'Ente), la rotazione risulta pressochè inattuabile viste le competenze specifiche ed infungibili possedute dalla maggior parte dei dipendenti interessati dai procedimenti più a rischio corruzione.

Ad ogni modo, per quanto possibile e compatibilmente con le risorse a disposizione, in linea con le indicazioni fornite dall'ANAC ed in considerazione della ridottissima entità del comune, si procederà ad adottare, come obiettivo di medio – lungo termine (anche alla luce di eventuali assunzioni future da effettuare in sostituzione del personale ormai prossimo al pensionamento), modalità operative che favoriscano una maggiore compartecipazione del personale alle attività del proprio ufficio.

5.4 Trasparenza

La trasparenza si configura come misura nell'ambito del sistema di prevenzione ed è puntualmente disciplinata dal D.Lgs. n. 33/2013.

5.5 I controlli interni

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

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

Per dare attuazione a tale disposizione, occorre un regolamento sui controlli interni, che, elaborato sull'esperienza maturata in questi anni, consenta una gestione più snella, ma più penetrante e attiva, idonea a rappresentare un effettivo strumento di miglioramento dell'attività e quindi di arma verso la corruzione e, in generale, la malamministrazione. Si deve però tenere in debita considerazione che viste le ridotte quantità dell'Ente e la prossimità lavorativa tra i responsabili di servizio ed il segretario comunale, molti atti nascono già dopo un confronto tra gli organi, riducendo sensibilmente le rilevazioni, di legittimità e di merito, da effettuare *ex post*.

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

L'Amministrazione si impegna a limitare, laddove possibile, il ricorso all'arbitrato, nel rispetto delle disposizioni normative vigenti.

5.7 Incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti e conflitto di interessi.

L'Ente applica la disciplina del decreto legislativo 39/2013, dell'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001 e dell'articolo 60 del DPR 3/1957.

Ai sensi dell'art. 6bis della L. n. 241/90, così come introdotto dall'art. 1, comma 41, della L.190/2012, il Responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale, ai funzionari responsabili dei medesimi uffici. I titolari di posizione organizzativa formulano la segnalazione riguardante la propria posizione al Segretario Comunale ed al Sindaco.

5.8 Attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento e verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità

L'Ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina recata dagli articoli 50 comma 10, 107 e 109 del TUEL e dagli articoli 13 – 27 del decreto legislativo 165/2001 e smi. Inoltre, l'Ente deve applicare puntualmente le disposizioni del decreto legislativo 39/2013 ed in particolare l'articolo 20 recante *dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità*.

5.9 Verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto (Divieti post-employment - pantouflage):

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

La norma vieta ai dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività

lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

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

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

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

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

5.10 Precedenti penali e attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici

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

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

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

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

sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

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

Il 15 novembre 2017, la Camera dei deputati ha approvato in via definitiva il disegno di legge n. 3365-B, già licenziato dal Senato il 18 ottobre 2017 e avente ad oggetto: *“Disposizioni a tutela degli autori di segnalazioni di condotte illecite nel settore pubblico e privato”*.

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

La legge approvata a novembre 2017 si compone sostanzialmente di due articoli.

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

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

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

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

L'adozione di tali misure ritorsive, verrà comunicata all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione.

L'ANAC, in conseguenza della segnalazione, ne informerà il Dipartimento della funzione pubblica o gli altri organismi di garanzia o di disciplina, per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

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

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

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

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

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

La riforma dell'articolo 54-bis ha fatto proprio questo suggerimento dell'Autorità.

Il nuovo comma 9 oggi stabilisce che le tutele non siano garantite *"nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado"*, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con

la denuncia, oppure venga accertata la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave. La norma, pertanto:

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

-quindi, chiarisce che la decisione del Giudice può riguardare sia condotte penalmente rilevanti, sia condotte che determinano la sola “*responsabilità civile*” del denunciante per dolo o colpa grave. Come in precedenza, tutte le amministrazioni pubbliche elencate all'articolo 1 comma 2 del decreto legislativo 165/2001 sono tenute ad applicare l'articolo 54-bis.

I soggetti tutelati sono principalmente i “*dipendenti pubblici*” che, in ragione del rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite. I dipendenti pubblici sono i lavoratori delle stesse amministrazioni elencate dal decreto legislativo 165/2001, sia con rapporto di lavoro di diritto privato, che di diritto pubblico compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti (articoli 2, comma 2, e 3 del d.lgs. 165/2001).

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

-ai dipendenti pubblici;

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

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

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

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

Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale.

Mentre nel procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria.

Nel corso del procedimento disciplinare, attivato dall'amministrazione contro il denunciato, l'identità del segnalante non potrà essere rivelata, se la contestazione

dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Al contrario, qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, *“la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità”*.

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

Tra l'altro, invertendo l'onere della prova, il comma 7 pone a carico dell'amministrazione dimostrare che le *“misure discriminatorie o ritorsive”*, adottate nei confronti del segnalante, siano motivate da *“ragioni estranee”* alla segnalazione stessa. Ma se trattasi effettivamente di misure *“discriminatorie”* o di misure *“ritorsive”* contro un lavoratore, in quanto tali non potranno in alcun modo essere giustificate, anche se scollegate alla denuncia di malaffare. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati sono nulli e il segnalante che sia stato licenziato a motivo della segnalazione sarà reintegrato nel posto di lavoro.

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

L'ANAC, nella determinazione n. 6/2015, aveva sostenuto che nell'interpretare la norma si dovesse tener conto come il sistema di prevenzione della corruzione facesse perno sulla figura del responsabile della prevenzione della corruzione *“cui è affidato il delicato e importante compito di proporre strumenti e misure per contrastare fenomeni corruttivi”*.

Conseguentemente, l'Autorità aveva ritenuto *“altamente auspicabile”* che le amministrazioni prevedessero che le segnalazioni fossero inviate direttamente al *“responsabile della prevenzione della corruzione”*.

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

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

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

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

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

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

Non saranno prese in considerazione segnalazioni anonime, a meno che non siano estremamente dettagliate e circostanziate con dovizia di particolari. Il segnalante deve qualificarsi con nome, cognome e qualifica, nella considerazione che la tutela, ai sensi dell'art.54 bis, è riconosciuta al dipendente pubblico e non a qualsiasi altro soggetto.

5.12 Monitoraggio dei tempi dei procedimenti

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

La mappatura di tutti i procedimenti deve essere in costante aggiornamento.

5.13 Prevenzione riciclaggio proventi attività criminose

Il PNA 2016 (paragrafo 5.2) evidenzia che secondo “.... *quanto disposto dal Decreto Ministero Interno del 25/09/2015 «Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione di operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione» che, all'art. 6, c. 5 prevede che nelle amministrazioni indicate all'art. 1, lett. h) del decreto, la persona individuata come “gestore” delle segnalazioni di operazioni sospette può coincidere con il Responsabile della prevenzione della corruzione, in una logica di continuità esistente fra i presidi anticorruzione e antiriciclaggio e*

l'utilità delle misure di prevenzione del riciclaggio a fini di contrasto della corruzione. Le amministrazioni possono quindi valutare e decidere, motivando congruamente, se affidare l'incarico di "gestore" al RPCT oppure ad altri soggetti già eventualmente provvisti di idonee competenze e risorse organizzative garantendo, in tale ipotesi, meccanismi di coordinamento tra RPCT e soggetto "gestore ...".

In attesa di individuare il "gestore" predetto, le funzioni coincidono con il responsabile della prevenzione della corruzione.

5.13 Responsabile Anagrafe Stazione Appaltante (RASA)

Il "PNA 2016" prevede, inoltre, tra le misure organizzative di trasparenza volte alla prevenzione della corruzione, l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati nell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti che deve essere riportato all'interno del P.T.P.C.T., evidenziando come tale obbligo informativo -consistente nella implementazione della banca dati presso l'ANAC dei dati relativi all'anagrafica della stazione appaltante, della classificazione della stessa e dell'articolazione in centri di costo –*"sussiste fino alla data di entrata in vigore del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti previsto dall'art. 38 del nuovo Codice dei contratti pubblici (cfr. la disciplina transitoria di cui all'art. 216, co. 10, del d.lgs. 50/2016)"*.

L'individuazione del RASA è intesa come misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.

Con comunicato del 20 dicembre 2017, pubblicato il 29 successivo, il Presidente dell'ANAC sollecita il RPCT a verificare che il RASA indicato nel PTPCT si sia attivato per l'abilitazione del profilo utente di RSA secondo le modalità operative indicate nel Comunicato del 28 ottobre 2013.

Il PNA fa salva la facoltà dell'Amministrazione, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, di valutare l'opportunità di attribuire a un unico soggetto entrambi i ruoli (RASA e RPCT) con le diverse funzioni previste, rispettivamente, dal d.l. 179/2012 e dalla normativa sulla trasparenza, in relazione alle dimensioni e alla complessità della propria struttura.

La funzione di Rasa è stata assegnata al Responsabile del servizio tecnico.

PARTE II

LA TRASPARENZA AMMINISTRATIVA

Il Comune di Supino intende dare attuazione al *principio di trasparenza*, inteso come “*accessibilità totale delle informazioni concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche*”.

Il pieno rispetto degli obblighi di trasparenza, infatti, oltre che costituire livello essenziale delle prestazioni erogate, rappresenta un valido strumento di diffusione e affermazione della cultura delle regole, nonché di prevenzione e di lotta a fenomeni corruttivi.

Di seguito vengono definite le misure, i modi, e le iniziative per l’adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, ivi comprese le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi facenti capo ai Responsabili di Servizio dell’Amministrazione.

La normativa sulla trasparenza amministrativa.

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

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

Nella versione originale il decreto 33/2013, si poneva quale oggetto e fine la “*trasparenza della PA*”.

Il *Foia* ha spostato il baricentro della normativa a favore del “*cittadino*” e del suo diritto di accesso.

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

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

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

Secondo l’articolo 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal decreto legislativo 97/2016:

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

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

Collegamenti con il Piano della Performance

Gli obiettivi di trasparenza dovranno trovare collocazione quali obiettivi nel Piano delle Performance 2021/2023, riguardando comunque alla normativa in tema di Piao in corso di definizione.

Pertanto, si sottolineano i seguenti aspetti di *trasparenza sostanziale*:

1. la *trasparenza*, quale reale ed effettiva accessibilità totale alle informazioni concernenti l’organizzazione e l’attività dell’amministrazione;
2. l’esercizio dell’*accesso civico*, come potenziato dal decreto legislativo 97/2016, quale diritto riconosciuto a chiunque di richiedere documenti, informazioni e dati.

Tali obiettivi hanno la funzione precipua di indirizzare l’azione amministrativa ed i comportamenti degli operatori verso:

- a) elevati livelli di trasparenza dell’azione amministrativa e dei comportamenti di dipendenti e funzionari pubblici, anche onorari;
- b) lo sviluppo della cultura della legalità e dell’integrità nella gestione del bene pubblico.

La pubblicazione dei dati relativi alla performance rende poi comparabili tra enti i risultati raggiunti, avviando un processo virtuoso di confronto e crescita, che spinge ad abbandonare il criterio di autoreferenzialità del proprio operato per confrontarsi piuttosto sul terreno dei risultati e degli *outcome* prodotti dalle politiche perseguite.

Trasparenza e comunicazione.

Per assicurare che la *trasparenza sia sostanziale ed effettiva*, non è sufficiente provvedere alla pubblicazione di tutti gli atti ed i provvedimenti previsti dalla normativa, occorre semplificarne il linguaggio, rimodulandolo in funzione della

trasparenza e della piena comprensibilità del contenuto dei documenti da parte di chiunque e non solo degli addetti ai lavori.

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

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

La legge N. 69/2009 riconosce l'effetto di "*pubblicità legale*" soltanto alle pubblicazioni effettuate sui siti informatici delle PA.

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

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

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

Sul sito web, nella *home page*, va riportato l'indirizzo PEC istituzionale. Nelle sezioni dedicate alle ripartizioni organizzative, vanno indicati gli indirizzi di posta elettronica ordinaria di ciascun ufficio, nonché i relativi numeri di telefono.

La Sezione Amministrazione Trasparente

Ai fini della piena accessibilità delle informazioni pubblicate, sulla *home page* del sito istituzionale è collocata un'apposita sezione immediatamente e chiaramente visibile denominata "*Amministrazione Trasparente*" al cui interno sono contenuti i dati, le informazioni e i documenti soggetti all'obbligo di pubblicazione.

Tutte le informazioni e documenti sono pubblicati a cura o sotto il coordinamento del Responsabile di Servizio e sotto la diretta sorveglianza del RPCT.

Ai sensi del comma 3 dell'art. 43 del D. Lgs.33/2013, la responsabilità per la pubblicazione dei dati obbligatori è dei responsabili di Servizio, che hanno l'obbligo di assicurare il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare.

Il RPCT monitora periodicamente l'attuazione degli obblighi di trasparenza e, in caso di omessa pubblicazione per mancanza di flussi di informazione nei termini stabiliti dallo stesso Responsabile, attiva i conseguenti procedimenti, anche di carattere disciplinare, ed informa il Nucleo di Valutazione.

L'allegato A del decreto legislativo 33/2013 disciplina la struttura delle informazioni da pubblicarsi sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni.

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

Le sotto-sezioni devono essere denominate esattamente come indicato in nell'allegato A del decreto 33/2013.

L'aggiornamento delle pagine web di «*Amministrazione trasparente*» deve avvenire «*tempestivamente*» e costantemente.

L'aggiornamento di taluni dati deve essere «*tempestivo*». Il legislatore non ha però specificato il concetto di tempestività, concetto la cui relatività può dar luogo a comportamenti anche molto difformi.

Pertanto, al fine di «*rendere oggettivo*» il concetto di tempestività, tutelando operatori, cittadini e amministrazione, si definisce quanto segue: «*è tempestiva la pubblicazione di dati, informazioni e documenti quando effettuata entro un termine ragionevole dalla disponibilità definitiva dei dati, informazioni e documenti*».

È opportuno, in ottica pubblicazione tempestiva, adottare le procedure volte ad informatizzare il flusso per alimentare la pubblicazione dei dati nella sezione «*Amministrazione trasparente*».

Indicazione degli uffici e dei responsabili.

Poiché gli obblighi di pubblicazione riguardano tutte i Servizi dell'Ente, ogni Responsabile viene individuato quale responsabile per la trasmissione dei dati di propria competenza.

I Responsabili di Servizio vengono individuati quali referenti per la trasparenza e riferiscono ogni eventuale criticità al Responsabile della trasparenza.

Essi sono i destinatari delle direttive emanate dal Responsabile della trasparenza e provvedono a renderle operative.

Modello organizzativo

L'inserimento dei documenti e dei dati nell'apposita sezione del sito istituzionale dell'Ente dovrà avvenire con modalità decentrata.

Ai Responsabili di Servizio, o ai propri collaboratori incaricati, saranno attribuite apposite credenziali per l'accesso e l'utilizzo degli strumenti di pubblicazione e successivo aggiornamento/monitoraggio.

Laddove possibile, le attività di pubblicazione verranno integrate nelle procedure automatizzate di produzione e gestione documentale.

L'Ente deve rispettare le prescrizioni dei decreti legislativi 33/2013 e 97/2016, in un'ottica di miglioramento continuo.

L'Ente deve assicurare conoscibilità ed accessibilità a dati, documenti e informazioni elencati dal legislatore e precisati dall'ANAC.

L'ACCESSO CIVICO

A norma dell'art. 5 del D. Lgs.33/2013, si distinguono due diversi tipi di accesso:

a) L'accesso civico in senso proprio, disciplinato dall'art. 5 comma 1 D. Lgs.33/2013, che riguarda l'accessibilità ai documenti soggetti a pubblicazione obbligatoria in virtù di legge o di regolamento o la cui efficacia legale dipende dalla pubblicazione. Tali documenti possono essere richiesti da chiunque nel caso ne sia stata omessa la pubblicazione;

b) L'accesso civico generalizzato, disciplinato dall'art. 5 comma 2, per cui *“Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5 bis”*.

Alle forme di accesso sopra descritte continua ad affiancarsi, essendo sorretto da motivazioni e scopi diversi, il diritto di accesso di cui alla L. 241/90, come disciplinato dalla stessa legge e dallo specifico regolamento comunale in materia.

Ambedue le forme di accesso di cui al precedente comma 1 non sono sottoposte a nessuna limitazione relativa alla legittimazione soggettiva del richiedente, né ad alcun obbligo di specifica motivazione. In ogni caso l'istanza di accesso deve identificare i dati, le informazioni o i documenti richiesti o, quantomeno, gli elementi che li rendano facilmente identificabili; non sono pertanto ammesse richieste a carattere esplorativo o generiche, né sono ammissibili richieste per un numero manifestamente irragionevole di documenti, tali da comportare carichi di lavoro che compromettano il buon funzionamento dell'amministrazione. Inoltre l'amministrazione non è tenuta all'obbligo di rielaborazione dei dati ai fini dell'accesso, ma solo a consentire l'accesso ai documenti nei quali siano contenute le informazioni già detenute o gestite dall'amministrazione. Il rilascio di copia di documenti è subordinato al pagamento delle sole spese di riproduzione.

In caso di richiesta di accesso generalizzato, l'amministrazione è tenuta a dare comunicazione ai soggetti contro interessati, ove individuati, secondo le modalità di cui al comma 5 dell'art. 5 D. Lgs.33/2013.

Il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dal ricevimento a protocollo dell'istanza, secondo le forme e modalità disciplinate dai commi 6 e ss. del citato art. 5.

L'accesso di cui al precedente comma 1 può essere differito o negato solo con riferimento ai casi espressamente previsti dall'art. 5 bis del D. Lgs.33/2013, da interpretarsi comunque in senso restrittivo, dato che limitano un diritto di rilevanza costituzionale quale il diritto all'accesso e alla trasparenza della pubblica amministrazione.

Misure per assicurare l'efficacia dell'istituto dell'accesso civico

I Responsabili di Servizio pubblicano sul sito istituzionale dell'Ente idonea modulistica da utilizzarsi per le istanze di accesso.

Dette istanze dovranno essere recapitate, nei modi di legge, all'Ufficio Protocollo che provvederà ad inoltrarle direttamente ai Responsabili di Servizio competenti e i Responsabili provvederanno ad aggiornare il Registro degli accessi riportando anche i dati del relativo esito.

La mappatura delle Aree di rischio è riportata nell'allegato al presente Piano.