



Comune di
Fontanafredda

PIAO 2024

sottosezione di Programmazione: “Rischi corruttivi e Trasparenza”

Sommario

1. 1.Premesse.....	4
2. I destinatari della normativa anticorruzione.....	5
2.1 I soggetti obbligati.....	5
2.2 Il responsabile della prevenzione della corruzione (RPC).....	6
1. Il Piano nazionale anticorruzione (PNA).....	8
2. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC).....	9
2.1 Il processo di approvazione del PTCP	9
Parte II Il Piano Anticorruzione.....	10
1. I contenuti e le indicazioni metodologiche per la gestione del rischio corruttivo	11
1.1 Analisi del contesto	11
1.2 Contesto esterno	11
1.3 Contesto interno	14
1.5 Soggetti che concorrono alla prevenzione della corruzione.....	16
1.6 Gli organi di indirizzo	16
1.7 Il ruolo dei responsabili d'area	16
1.8 Il personale dipendente.....	16
1.9 L'Organismo Indipendente di Valutazione.....	16
1.10 L'Organo di Revisione Economico-Finanziario	17
1.11 I collaboratori a qualsiasi titolo	17
1.12 L'Ufficio Procedimenti Disciplinari	17
2. La mappatura dei processi	18
3. Valutazione del rischio e misure	19
3.1 Valutazione del rischio	19
3.2 Identificazione	19
3.3 Analisi del rischio.....	20
3.4 La ponderazione	23
3.5 Trattamento del rischio.....	23
3.5.1 Individuazione delle misure	24
3.5.2 Programmazione delle misure	25
4. Altri contenuti del PTPC	27
4.1 Formazione in tema di anticorruzione	27
4.2 Il codice di comportamento	28
4.2 Criteri di rotazione del personale.....	28
5. Controlli e monitoraggio dei rischi.....	29
6. La tutela dei whistleblower.....	29
Parte II La Trasparenza Ed Integrità.....	31
1. Introduzione	32
2. Il nuovo accesso civico.....	32
3. La trasparenza e le gare d'appalto	33
4. Il titolare del potere sostitutivo	36
5. Il sito web istituzionale.....	36
6. Qualità delle pubblicazioni	37
7. Prevenzione della corruzione, trasparenza e performance	38
7.1 Collegamenti con il piano della prestazione	38
7.2 Valutazione dei Responsabili d'area.....	38
8. Adozione del Programma e suo aggiornamento	38
9. Attuazione del Programma	38
9.1 L'aggiornamento delle pubblicazioni	39
9.2 Monitoraggio sull'attuazione del piano	39
10. Rapporto con la società civile.....	40
Parte III La Prevenzione Della Corruzione E La Trasparenza Come Dimensioni Del Valore Pubblico	41
1. La prevenzione della corruzione e la trasparenza come dimensioni del valore pubblico	42

1. Premessa

Il presente piano anticorruzione viene redatto alla luce del piano nazionale anticorruzione (di seguito PNA) valido per il triennio 2023-2025 approvato dall'Autorità nazionale Anticorruzione nella seduta del Consiglio del 16 novembre 2022 **e dell'aggiornamento 2023 di cui alla delibera n. 605 del 19 dicembre 2023.**

L'Autorità ha deciso di dedicare l'Aggiornamento 2023 sempre ai contratti pubblici.

Com'è noto, la disciplina in materia è stata innovata dal d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 "Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici", intervenuto in costanza di realizzazione degli obiettivi del PNRR/PNC e in un quadro normativo che, come indicato nel PNA 2022, presenta profili di complessità per via delle numerose disposizioni derogatorie via via introdotte.

Ciò nonostante, ad avviso dell'Autorità, la parte speciale del PNA 2022 dedicata ai contratti pubblici risulta sostanzialmente ancora attuale. Pertanto, con l'Aggiornamento 2023, l'Autorità ha fornito solo limitati chiarimenti e modifiche a quanto previsto nel PNA 2022, al fine di introdurre, ove necessario, riferimenti alle disposizioni del nuovo Codice.

Gli ambiti di intervento di questo Aggiornamento al PNA 2022 sono circoscritti alla sola parte speciale del PNA 2022 e, in particolare:

- alla sezione dedicata alla schematizzazione dei rischi di corruzione e di maladministration e alle relative misure di contenimento, intervenendo solo laddove alcuni rischi e misure previamente indicati, in via esemplificativa, non trovino più adeguato fondamento nelle nuove disposizioni;
- alla disciplina transitoria applicabile in materia di trasparenza amministrativa alla luce delle nuove disposizioni sulla digitalizzazione del sistema degli appalti e dei regolamenti adottati dall'Autorità, in particolare quelli ai sensi degli artt. 23, co. 5 e 28, co. 4 del nuovo Codice dei contratti pubblici (cfr. rispettivamente le delibere ANAC nn. 2611 e 2642 del 2023).

Di tali aggiornamenti si terrà conto nella presente stesura del piano anticorruzione del Comune di Fontanafredda, valido per gli anni 2024-2026

Il "PNA" è finalizzato a rafforzare la programmazione di efficaci presidi di prevenzione della corruzione nelle P.A., puntando però nello stesso tempo a semplificare e velocizzare le procedure amministrative.

Le novità principali si incentrano in ambito di appalti pubblici e riguardano:

- la trasparenza: l'Autorità ha fornito, a tal proposito, puntuali indicazioni sui diversi regimi di trasparenza da attuare, in base alla data di pubblicazione del bando/avviso e dello stato dell'esecuzione del contratto alla data del 31.12.2023;
- le disposizioni sulla digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici recate dalla Parte II del Codice, ovvero dagli artt. 19 e ss. d.lgs. 36/2023, la cui attuazione decorre dal 1° gennaio 2024, come fattore, tra l'altro, di standardizzazione, di semplificazione, di riduzione degli oneri amministrativi in capo agli operatori economici, nonché di trasparenza delle procedure;
- le norme in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti di cui agli artt. 62 e 63, d.lgs. 36/2023.

Come sottolineato anche dalla Relazione agli articoli e agli allegati al Codice, la digitalizzazione consente, da un lato, di assicurare efficacia, efficienza e rispetto delle regole e, dall'altro, costituisce misura di prevenzione della corruzione volta a garantire trasparenza, tracciabilità, partecipazione e controllo di tutte le attività.

Qualificazione e digitalizzazione costituiscono, quindi, pilastri del nuovo sistema e la loro effettiva, piena, attuazione contribuisce a velocizzare l'affidamento e la realizzazione delle opere, riducendo al contempo i rischi di maladministration mediante la previsione di committenti pubblici dotati di adeguate capacità, esperienza e professionalità e tramite la maggiore trasparenza e tracciabilità delle procedure.

Tuttavia, l'aspetto particolarmente rilevante del nuovo Codice è rappresentato dall'inedita introduzione di alcuni principi generali, di cui i più importanti sono i primi tre declinati nel testo, veri e propri principi guida, ossia quelli **del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato**. Il nuovo Codice enuncia inoltre il valore funzionale della concorrenza e della trasparenza, tutelate non come mero fine ovvero sotto il profilo di formalismi fine a sé stessi, ma come mezzo per la massimizzazione dell'accesso al mercato e il raggiungimento del più efficiente risultato nell'affidamento e nell'esecuzione dei contratti pubblici.

Sempre come precisato dalla Relazione agli articoli e agli allegati al Codice, attraverso la codificazione dei suddetti principi, il nuovo Codice mira a favorire una più ampia libertà di iniziativa e di auto-responsabilità delle stazioni appaltanti, valorizzandone autonomia e discrezionalità (amministrativa e tecnica).

2. I destinatari della normativa anticorruzione

È opportuno riassumere, brevemente, quanto previsto in capo alle diverse categorie di soggetti per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza.

2.1 I soggetti obbligati

Le Pubbliche Amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 sono tenute all'adozione di misure di prevenzione della corruzione nella forma di un piano prevenzione della corruzione, di durata triennale, e all'adozione di un programma per la trasparenza. Ogni Amministrazione, anche se articolata sul territorio con uffici periferici, predispone un unico piano anticorruzione, salvo i casi, da concordare con l'Autorità, in cui si ravvisi la necessità di una maggiore articolazione del piano fino a prevedere distinti piani per le strutture territoriali.

L'ambito soggettivo d'applicazione delle disposizioni in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione è stato ampliato dal decreto legislativo 97/2016, il cd. *"Freedom of Information Act"* (o più brevemente *"Foia"*).

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

Questi ultimi sono distinti tra soggetti tenuti ad approvare il PTPC e soggetti che possono limitarsi ad assumere misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 231/2001.

L'articolo 2-bis del decreto delegato 33/2013 (articolo aggiunto proprio dal decreto legislativo 97/2016) individua tre categorie di soggetti obbligati:

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

La disciplina in materia di anticorruzione e trasparenza si applica integralmente alle pubbliche amministrazioni, come notoriamente definite dall'articolo 1 comma 2 del decreto legislativo 165/2001, comprese *"le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione"*.

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

Il comma 2 dell'articolo 2-bis del decreto legislativo 33/2013 ha esteso l'applicazione della disciplina sulla *"trasparenza"* anche a:

- enti pubblici economici;
- ordini professionali;
- società in controllo pubblico, escluse le società quotate in borsa;
- associazioni, fondazioni e enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da Pubbliche Amministrazioni e in cui la totalità dei componenti dell'Organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da Pubbliche Amministrazioni.

L'articolo 41 del decreto legislativo 97/2016 ha previsto che, per quanto concerne le misure di prevenzione della corruzione, detti soggetti debbano adottare misure integrative di quelle già attivate ai sensi del decreto legislativo 231/2001. Tali soggetti devono integrare il loro modello di organizzazione e gestione con misure idonee a prevenire i fenomeni di corruzione e di illegalità.

Le misure sono formulate attraverso un *"documento unitario che tiene luogo del PTPC anche ai fini della valutazione dell'aggiornamento annuale e della vigilanza dell'ANAC"*.

Il comma 3 dell'articolo 2-bis del *"decreto trasparenza"* dispone che alle società partecipate, alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitino funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, si applichi la stessa disciplina in materia di trasparenza prevista per le pubbliche amministrazioni *"in quanto compatibile"*, ma limitatamente a dati e documenti *"inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea"*.

2.2 Il responsabile della prevenzione della corruzione (RPC)

La figura del responsabile anticorruzione è stata l'oggetto di significative modifiche introdotte dal legislatore del decreto legislativo 97/2016. La rinnovata disciplina:

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

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

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

Il responsabile, in ogni caso, e salvo situazioni eccezionali e motivate, deve essere un dirigente *"di ruolo in servizio"* che abbia sempre mantenuto una condotta integerrima. Di conseguenza, sono esclusi dalla nomina coloro che siano stati destinatari di provvedimenti giudiziari di condanna o provvedimenti disciplinari.

Il PNA evidenzia l'esigenza che il responsabile abbia *"adequata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione"*, e che sia:

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

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

Quanto alla possibilità che il RPCT sia il dirigente che si **occupa dell'ufficio procedimenti disciplinari**, l'Autorità ribadisce l'indicazione di carattere generale per cui è auspicabile, per gli enti che ne hanno la possibilità, tenere distinta la figura di RPCT da quella del soggetto titolare del potere disciplinare.

Tuttavia, ove tale indicazione non possa essere applicata, l'Amministrazione potrà attribuire entrambe le funzioni ad un unico soggetto. Tale evenienza deve però essere adeguatamente motivata.

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

Il decreto 97/2016, sempre per rafforzare le garanzie del responsabile, ha esteso i doveri di segnalazione all'ANAC di tutte le *"eventuali misure discriminatorie"* poste in essere nei confronti del responsabile anticorruzione e comunque collegate, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni, mentre in precedenza, era prevista la segnalazione della sola *"revoca"*.

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

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

Gli obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di elaborazione del PTPC e, poi, nelle fasi di verifica e attuazione delle misure adottate. È imprescindibile, dunque, un forte coinvolgimento dell'intera struttura in tutte le fasi di predisposizione e di attuazione delle misure anticorruzione.

L'articolo 8 del DPR 62/2013 (codice di comportamento) impone un *"dovere di collaborazione"* dei dipendenti nei confronti del responsabile anticorruzione, la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente.

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

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

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

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

Immutata, la responsabilità di tipo dirigenziale, disciplinare, per danno erariale e all'immagine della Pubblica Amministrazione, in caso di commissione di un reato di corruzione, accertato con sentenza passata in giudicato, all'interno dell'Amministrazione (articolo 1, comma 12, della legge 190/2012).

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

1. Il Piano nazionale anticorruzione (PNA)

L'Autorità nazionale anticorruzione elabora ed approva il Piano nazionale anticorruzione (PNA). L'ultimo piano in ordine di tempo (valido per il triennio 2023-2025 approvato dall'Autorità nazionale Anticorruzione nella seduta del Consiglio del 16 novembre 2022).

Finalità del PTPCT è quella di identificare le misure organizzative volte a contenere il rischio di assunzione di decisioni non imparziali. A tal riguardo spetta alle amministrazioni 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).

Come previsto dall'art. 1, co. 2-bis, della l. 190/2012, nel PNA l'Autorità fornisce indicazioni alle pubbliche amministrazioni, ai fini dell'adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT), e ai soggetti di cui all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013, per l'adozione delle misure integrative di quelle adottate ai sensi del d.lgs. 231/2001.

Attraverso il PNA l'Autorità coordina l'attuazione delle strategie ai fini della prevenzione e del contrasto alla corruzione e all'illegalità nella Pubblica Amministrazione (art. 1, co. 4, lett. a), l. 190/2012).

Il 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, quindi, 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.

Le modifiche del presente piano, a seguito di intervenute modifiche legislative, vengono disposte direttamente a cura del nuovo Responsabile della prevenzione della corruzione e comunicate alla Giunta comunale ed ai dipendenti.

Per tutta la durata triennale del piano, è data la possibilità a chiunque di inviare indicazioni, suggerimenti e richieste da parte di soggetti esterni all'Amministrazione con riferimento alle politiche di prevenzione della corruzione che consentano la correzione di comportamenti e/o condotte non coerenti con i principi del piano stesso.

Eventuali modifiche che si rendessero opportune e/o necessarie in considerazione dell'inadeguatezza del piano a garantire l'efficacia della prevenzione sono approvate dalla Giunta comunale su proposta del Responsabile della prevenzione.

Per l'aggiornamento sono state seguite le procedure in precedenza descritte.

Il processo di valutazione del personale dovrà rendere evidente il grado di applicazione del piano ed in particolare l'OIV valuterà l'attuazione ed il rispetto di quanto previsto in sede di formulazione della proposta di valutazione annuale dei dirigenti.

2. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC)

2.1. Il processo di approvazione del PTPC

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

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

Il PNA 2019 raccomanda di “curare la partecipazione degli stakeholder nella elaborazione e nell'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione”, tuttavia occorre prendere atto dell'assenza di proposte dagli avvisi pubblicati negli ultimi anni, per cui si ritiene opportuno lasciare un canale di comunicazione sempre aperto per le osservazioni degli stakeholder. Il Piano è finalizzato alla prevenzione e contrasto dei fenomeni di corruzione e illegalità e si propone i seguenti obiettivi:

- 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 aree particolarmente esposti alla corruzione prevedendo, qualora possibile, la rotazione di Responsabili d'area, Funzionari e di Figure di Responsabilità.

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:

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

La gestione del rischio comprende:

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



Comune di
Fontanafredda

Parte II

Il Piano Anticorruzione

1. I contenuti e le indicazioni metodologiche per la gestione del rischio corruttivo.

Il Piano anticorruzione contiene:

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

Le fasi centrali del sistema metodologico del PTPC sono:

- analisi del contesto;
- valutazione del rischio;
- trattamento del rischio.

Alle fasi centrali si affiancano due ulteriori fasi trasversali:

1. fase di consultazione e comunicazione;
2. fase di monitoraggio e riesame del sistema.

1.1 Analisi del contesto

L'Autorità nazionale anticorruzione ha decretato che la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'Amministrazione per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne.

1.2 Contesto esterno

Nell'analisi del contesto esterno si analizzano:

- Il contesto territoriale o settoriale;
- Le pressioni di interessi esterni cui l'Amministrazione può essere sottoposta.

Le attività da porre in essere sono:

- acquisizione dei dati rilevanti, sia di tipo oggettivo (economico, giudiziario, ecc.) che soggettivo (percezione della corruzione da parte degli stakeholder);
- interpretazione degli stessi ai fini della rilevazione del rischio corruttivo.

Le fonti da cui ricavare le informazioni possono essere:

Fonti esterne

- banche dati o studi di diversi soggetti e istituzioni (ISTAT, Università e Centri di ricerca, Ministero di Giustizia, Corte dei conti o Corte Suprema di Cassazione ecc.);
- questionari online o altre metodologie idonee (es. focus group, interviste ecc.).

Fonti interne

- interviste con l'organo di indirizzo o con i responsabili delle strutture;
- segnalazioni ricevute tramite il canale del whistleblowing o altre modalità;
- risultati dall'azione di monitoraggio del RPCT;
- informazioni raccolte nel corso di incontri e/o attività congiunte con altre amministrazioni che operano nello stesso territorio o settore.

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

Di seguito si riporta uno stralcio dei dati contenuti nella "Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata" del 27 novembre 2020:

PROVINCIA DI PORDENONE

La Provincia di Pordenone è caratterizzata dalla presenza di numerose industrie, particolarmente fiorenti sono quella metalmeccanica e quella del mobile. Questi settori sono ben rappresentati dalla presenza di tre importanti distretti industriali: il distretto del Mobile Livenza, della Componentistica e Termo-elettromeccanica e del Coltello di Maniago. Significativa anche la presenza del comparto della subfornitura (meccanica, plastica, tessile, elettromeccanica e del legno).

Inoltre vi ha sede il Polo Tecnologico: un'area di ricerca affiliata all'Area Science Park di Trieste, dove molte aziende della zona svolgono attività di ricerca, sviluppo e innovazione.

Il territorio non risulta interessato da una presenza stabile da parte di sodalizi di tipo mafioso nonostante sia stata registrata la presenza di pregiudicati di origine pugliese e siciliani³ residenti o domiciliati in tale area geografica.

La Provincia, grazie anche alla vicinanza con gli scali portuali e i confini nazionali, rappresenta il luogo di transito per traffici transnazionali nella cosiddetta "rotta balcanica" e destinati al mercato nazionale.

L'assenza di gruppi criminali locali, capaci di esercitare il controllo del territorio, ha favorito l'incremento di forme di aggregazioni criminali di matrice straniera, ma anche italiana di diversa provenienza, dedite alla commissione di reati predatori, in particolare rapine e furti in abitazioni ed in esercizi commerciali.

Il traffico e lo spaccio di sostanze stupefacenti vedono coinvolti soggetti di provenienza africana in concorso tra loro o con italiani. Nell'ambito del favoreggiamento dell'immigrazione clandestina è stata riscontrata, in particolare, l'operatività di un'organizzazione transnazionale formata da ghanesi che introduceva illegalmente cittadini africani nel territorio nazionale percependo ingenti somme di denaro.

Nell'ambito dei reati contro il patrimonio, i furti in abitazione sono attribuibili a soggetti albanesi, con flusso di beni e reinvestimenti in Albania, ma anche soggetti campani e calabresi in trasferta.

Tra i reati di falso e truffa, si è documentata la presenza di organizzazioni attive nella commercializzazione di autoveicoli di lusso operando in completa evasione fiscale, truffa e falso.

Inoltre, nel mercato di prodotti vinicoli è stata riscontrata la violazione dei disciplinari "DOP" e "IGP" commettendo falsità nelle registrazioni, falsità ideologica, frode nell'esercizio del commercio, aggravata poiché relativa a vini le cui denominazioni di origine e indicazioni geografiche sono protette dalle norme vigenti nonché di contraffazione di tali denominazioni. La Provincia, inoltre, è risultata interessata da reati tributari e frodi fiscali poste in essere da vere e proprie associazioni per delinquere.

Inoltre si evidenzia la presenza di bande giovanili, costituite principalmente da adolescenti specializzati in aggressioni e reati contro coetanei, oltre che di persone con disabilità.

³ In passato è stata documentata la presenza di elementi appartenenti alla famiglia "Campobello" di Mazara del Vallo (TP). Inoltre l'esistenza di un gruppo criminale trasversale, comprendente esponenti della 'ndrangheta, della Camorra e dei Casamonica (...).

L'indice di percezione della corruzione in Italia in base alle indicazioni fornite da Transparency International ha visto l'Italia, nel 2021, guadagnare 14 posizioni dal 2012 e posizionarsi al 56 posto.

Nello specifico il territorio del Comune di Fontanafredda non è mai stato interessato da fenomeni corruttivi di particolare rilevanza e non si è a conoscenza di indagini o procedimenti penali in tal senso. Il controllo del territorio da parte delle forze dell'ordine è esercitato in modo puntuale anche grazie ad un elevato senso civico sia sull'uso dell'ambiente che delle risorse pubbliche. Non si hanno neppure evidenze di criminalità organizzata o mafiosa e comunque le evidenze criminali, al momento non hanno influenze nei processi decisionali dell'Amministrazione comunale, in quanto riservati ad alcune aree della finanza o delle attività economiche.

1.3 Contesto interno

Premessa

Nell'analisi del contesto interno si analizzano gli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo al fine di far emergere, da un lato, il sistema delle responsabilità, dall'altro, il livello di complessità dell'amministrazione.

Le attività da porre in essere sono:

- Rappresentazione della struttura organizzativa dell'Amministrazione considerando: organi di indirizzo; struttura organizzativa (organigramma); ruoli e responsabilità; politiche, obiettivi e strategie; risorse; conoscenze, sistemi e tecnologie; qualità e quantità del personale; cultura organizzativa, con particolare riferimento alla cultura dell'etica; sistemi e flussi informativi, processi decisionali (sia formali sia informali); relazioni interne ed esterne;
- Individuazione e analisi dei processi organizzativi (c.d. "mappatura" dei processi), che costituisce l'attività centrale e più

importante e avviene attraverso le seguenti fasi: 1) identificazione dei processi; 2) descrizione dei processi; 3) rappresentazione degli elementi descrittivi del processo illustrati nella precedente fase.

Le fonti da cui ricavare le informazioni sono:

- Altri strumenti di programmazione (es. Piano delle performance);
- Documenti che l'Amministrazione già predispone ad altri fini (es. conto annuale, documento unico di programmazione degli enti locali).

L'inquadramento del Contesto Interno all'Ente richiede, invece, un'attività che si rivolge, appunto, ad aspetti propri dell'Ente, ovvero a quelli collegati all'organizzazione e alla gestione operativa che possono costituire ottimo presupposto di influenza e di sensibilizzazione in negativo della Struttura interna verso il rischio di corruzione; ecco perché, non solo è richiesta un'attività di conoscenza, di valutazione e di analisi, ma è richiesta, in parallelo, anche la definizione di un Sistema di responsabilità capace di impattare il livello di complessità funzionale ed operativa dell'Ente.

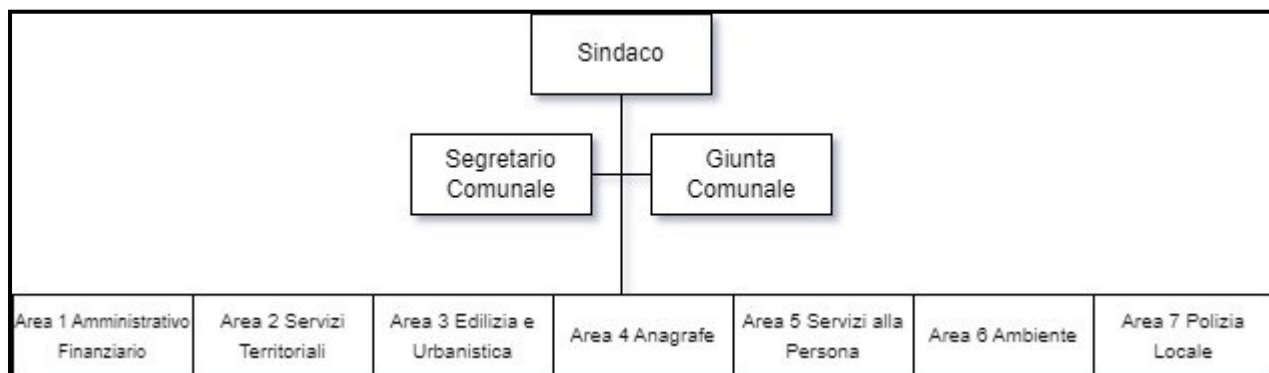
Ed allora, devono emergere:

- Elementi soggettivi, necessariamente le figure giuridiche coinvolte, definite nell'articolato, quali gli Organi di Indirizzo ed i Responsabili, intesi in senso ampio, unitamente alla Struttura organizzativa;
- elementi oggettivi: ruoli e responsabilità, politiche, obiettivi, strategie, risorse, conoscenze, sistemi e tecnologie, qualità e quantità del personale, cultura organizzativa, con particolare riferimento alla cultura dell'etica, sistemi e flussi informativi, processi decisionali (sia formali sia informali), relazioni interne ed esterne.

In buona sostanza devono emergere i profili di identità dell'Ente nella loro totalità, in modo che il contesto interno emergente sia il più pertinente possibile e che quindi questo Piano possa esperire i propri effetti in maniera analoga e secondo l'indirizzo nazionale.

Struttura organizzativa

La struttura del comune è ripartita in Aree. Ciascuna Area è organizzata in Uffici. Al vertice di ciascuna Area è posto un dipendente di categoria D, titolare di posizione organizzativa.



Struttura politica

All'esito delle elezioni del 12.06.2022 è stato eletto Sindaco il dott. Michele Pegolo, che ha nominato, con proprio provvedimento la Giunta comunale composta da:

- Vice Sindaco Alessandro Feltrin: deleghe Urbanista ed edilizia privata, Sicurezza, Rapporti istituzionali, Politiche Comunitarie;
- Assessore Elisa Baviera: delega all'Ambiente;
- Assessore Cristina Centis: delega ai Servizi alla Persona (Cultura, Istruzione, Salute e Sociale, Associazionismo, Politiche Giovanili)
- Assessore Antonino Landa: delega allo Sport, Protezione Civile
- Assessore Florinda Poles: delega al Personale, Pari opportunità
- Assessore Antonio Taiariol: delega al Commercio, Attività produttive, Sviluppo del territorio, Innovazione.
- Al Sindaco permangono le deleghe ai Lavori Pubblici, Patrimonio, Viabilità, Bilancio e Programmazione.

1.5 Soggetti che concorrono alla prevenzione della corruzione

L'attuale Responsabile della prevenzione della corruzione è il Segretario comunale, avv. Lucia Riotta nominato con decreto del Sindaco n. 3 del 12 gennaio 2022.

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 ai sensi dell'art. 1, co. 7 e co. 82, l. n. 190/2012, art. 15, co. 3, del d. lgs. 39/2013. Le modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016 alla legge 190 del 2012 hanno poi introdotto un dovere di segnalazione all' ANAC anche di eventuali misure discriminatorie.

1.6 Gli organi di indirizzo

L'art. 1, co. 8, 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.

1.7 Il ruolo dei Responsabili d'area

I Responsabili d'area:

- partecipano al processo di gestione del rischio;
- propongono le misure di prevenzione;
- assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione;
- assicurano l'applicazione delle contromisure previste dal Piano anticorruzione e la vigilanza sulla corretta attuazione da parte del personale dipendente delle relative prescrizioni;
- provvedono alla tempestiva segnalazione al Responsabile della Prevenzione e della Corruzione e dell'Illegalità delle anomalie registrate; il Responsabile della Prevenzione e della Corruzione, sulla scorta delle segnalazioni aggiorna e migliora il piano;
- procedono all'attivazione, compatibilmente con le condizioni operative, di misure che garantiscano la rotazione del personale addetto alle aree di rischio;
- verificano la corretta applicazione delle misure di contrasto secondo la periodicità e le modalità stabilite nel piano;
- partecipano all'individuazione del personale da inserire nei programmi di formazione.

1.8 Il personale dipendente

I dipendenti sono tenuti a rispettare puntualmente le disposizioni del piano, anche in virtù degli obblighi di lealtà e diligenza che derivano dal rapporto di lavoro instaurato con il Comune di Fontanafredda, qualunque forma esso assuma. 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".

In ragione di ciò, tutti i dipendenti del Comune di Fontanafredda devono mettere in atto le misure di prevenzione previste dal piano: la violazione è fonte di responsabilità disciplinare. La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile quando le responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi e regolamenti. Ogni dipendente che esercita competenze su attività sensibili informa i Responsabili d'area di riferimento in merito al rispetto dei tempi procedurali e a qualsiasi anomalia accertata, segnalando in particolare l'eventuale pericolo di una situazione che possono portare alla mancanza del rispetto dei termini del procedimento assegnato o l'impossibilità di eseguire i controlli nella misura e tempi prestabiliti, spiegandone le ragioni.

I dipendenti, nell'ambito del doveroso rispetto del Codice di comportamento nel suo complesso, in caso di conflitto di interessi e/o incompatibilità, anche potenziale, sono tenuti ad astenersi, segnalando tempestivamente al Responsabili d'area la situazione di conflitto.

1.9 L'Organismo Indipendente di Valutazione

Anche l'Organismo Indipendente di Valutazione partecipa al processo di gestione del rischio e pertanto nello svolgimento dei compiti attribuiti deve considerare i rischi e le azioni inerenti alla prevenzione della corruzione. Svolge, altresì, i compiti connessi all'anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa.

Secondo le indicazioni del PNA, gli OIV rivestono un ruolo importante nel coordinamento tra sistema di gestione della *performance* e le misure di prevenzione della corruzione e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni. Le funzioni già affidate agli OIV in materia di prevenzione della corruzione dal d.lgs. 33/2013 sono state rafforzate dalle modifiche che il d.lgs. 97/2016 ha apportato alla l. 190/2012. La nuova disciplina, improntata su una logica di coordinamento e maggiore comunicazione tra OIV e RPCT e di relazione dello stesso OIV con ANAC, prevede un più ampio coinvolgimento degli OIV chiamati a rafforzare il raccordo tra misure anticorruzione e misure di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e della performance degli uffici e dei funzionari pubblici.

I compiti degli OIV sono:

- verificare che i PTPCT siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico- gestionale e che nella misurazione e valutazione delle *performance*, si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza. Con riferimento alla corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo essi offrono un supporto metodologico al RPCT e agli altri attori.
- verificare i contenuti della Relazione annuale del RPCT recante i risultati dell'attività svolta che il RPCT è tenuto a trasmettere allo stesso OIV oltre che all'organo di indirizzo dell'Amministrazione (art. 1, co. 14, della l. 190/2012). Nell'ambito di tale verifica, l'OIV ha la possibilità di chiedere al RPCT informazioni e documenti che ritiene necessari e può anche effettuare audizioni di dipendenti (art. 1, co. 8-bis, l. 190/2012).
- esprimere un parere obbligatorio su una specifica misura di prevenzione della corruzione - il codice di comportamento - che ogni Amministrazione adotta ai sensi dell'art. 54, co. 5, d.lgs. 165/2001-
- verificare la coerenza tra gli obiettivi di trasparenza e quelli indicati nel piano della performance, valutando anche l'adeguatezza dei relativi indicatori. Inoltre, essi utilizzano i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione delle sia organizzativa, sia individuale, del responsabile e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati (art. 44). L'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione, posta in capo al RPCT, è svolta con il coinvolgimento dell'OIV, al quale il RPCT segnala i casi di mancato o ritardato adempimento (art. 43).
- promuovere e attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza (art. 14, co. 4, lett. g), del d.lgs. 150/2009) (cfr. Parte III § 4.4. "*L'attestazione OIV sulla trasparenza*").

Attualmente le funzioni di **OIV** sono svolte dal dott. Bruno Susio. L'OIV ha espresso il proprio parere obbligatorio sul **Nuovo Codice di comportamento in data 17.12.2019 prot. n. 21979**. L'OIV esegue inoltre i monitoraggi previsti dalle delibere 71/2013e 77/2013 della Civit.

L'Organismo Indipendente di Valutazione verifica quindi, anche ai fini della valutazione della prestazione individuale dei Responsabili d'area, la corretta applicazione del Piano della prevenzione. I risultati delle verifiche effettuate dal Responsabile della Prevenzione della corruzione sono trasmessi anche all'OIV affinché siano debitamente considerati in sede di predisposizione di proposte di modifiche ed aggiornamenti del Codice di comportamento dei dipendenti.

1.10 L'Organo di Revisione Economico-Finanziario

L'Organo di Revisione Economico-Finanziario, di cui all'art. 234 e seguenti del Decreto Legislativo n. 267 del 2000, è Organismo di collaborazione e di controllo e partecipa al Sistema dei Controlli Interni.

Pertanto:

- prende parte attiva al processo di gestione del rischio, ai sensi dell'Allegato 1, par. B.1.2. del Piano Nazionale Anticorruzione;
- prende in considerazione, analizza e valuta, nelle attività di propria competenza e nello svolgimento dei compiti a esso attribuiti, le azioni inerenti alla prevenzione della corruzione e i rischi connessi, e riferisce al Responsabile della prevenzione della corruzione;
- esprime pareri obbligatori sugli atti di rilevanza economico-finanziaria di natura programmatica;

1.11 I collaboratori a qualsiasi titolo

I collaboratori a qualsiasi titolo devono osservare le misure contenute nel P.T.P.C. nonché nel Codice di comportamento, come disposto dallo stesso.

1.12 L'Ufficio Procedimenti Disciplinari.

Il Comune di Fontanafredda gestisce direttamente i Procedimenti Disciplinari. Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione ha ritenuto, a fine anno 2019, di avviare il procedimento di revisione del codice di comportamento dei dipendenti successivamente approvato con deliberazione giuntale n. 6 del 27.01.2020. Ai sensi del nuovo art. 11 del codice gli aggiornamenti futuri saranno proposti dall'ufficio del personale.

2. La mappatura dei processi

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

L'obiettivo è che l'intera attività svolta dall'Amministrazione venga gradualmente esaminata al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi. La mappatura dei processi si articola in tre fasi: identificazione, descrizione, rappresentazione.

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

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

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

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

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

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

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

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

Oltre, alle undici "Aree di rischio" proposte dal PNA, il presente prevede un'ulteriore area definita "**Altri servizi**". In tale sottoinsieme sono ordinati processi tipici degli enti territoriali, in genere privi di rilevanza economica e difficilmente riconducibili ad una delle aree proposte dal PNA.

Ci si riferisce, ad esempio, ai processi relativi a: gestione del protocollo, funzionamento degli organi collegiali, istruttoria delle deliberazioni, ecc.

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

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

A tal proposito nell'allegato A "Mappatura dei processi" sono state enucleati i singoli processi delle varie aree. Tali processi, poi, sempre secondo gli indirizzi espressi dal PNA, sono stati brevemente descritti (mediante l'indicazione dell'input, delle attività costitutive il processo, e dell'output finale) e, infine, è stata registrata l'unità organizzativa responsabile del processo stesso.

3. Valutazione del rischio e misure

3.1 Valutazione del rischio

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

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

3.2 Identificazione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tecniche e fonti informative: per identificare gli eventi rischiosi “è opportuno che ogni Amministrazione utilizzi una pluralità di tecniche e prenda in considerazione il più ampio n. possibile di fonti informative”. Le tecniche applicabili sono molteplici, quali: l’analisi di documenti e di banche dati, l’esame delle segnalazioni, le interviste e gli incontri con il personale, workshop e focus group, confronti con amministrazioni simili (benchmarking), analisi dei casi di corruzione.

Tenuto conto della dimensione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, ogni Amministrazione stabilisce le tecniche da utilizzare, indicandole nel PTPCT. L’ANAC propone, a titolo di esempio, un elenco di fonti informative utilizzabili per individuare eventi rischiosi: i risultati dell’analisi del contesto interno e esterno; le risultanze della mappatura dei processi; l’analisi di eventuali casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato, anche in altre amministrazioni o enti simili; incontri con i responsabili o il personale che abbia conoscenza diretta dei processi e quindi delle relative criticità; gli esiti del monitoraggio svolto dal RPCT e delle attività di altri organi di controllo interno; le segnalazioni ricevute tramite il “whistleblowing” o attraverso altre modalità; le esemplificazioni eventualmente elaborate dall’ANAC per il comparto di riferimento; il registro di rischi realizzato da altre amministrazioni, simili per tipologia e complessità organizzativa.

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

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

Nella costruzione del registro l’Autorità ritiene che sia “importante fare in modo che gli eventi rischiosi siano

adeguatamente descritti” e che siano “specifici del processo nel quale sono stati rilevati e non generici”. Il catalogo dei rischi per il Comune di Fontanafredda è riportato nelle schede allegate, denominate “**Mappatura dei processi a catalogo dei rischi**” (Allegato A). Il catalogo è riportato nella colonna F.

3.3 Analisi del rischio

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

Fattori abilitanti

L’analisi è volta a comprendere i “fattori abilitanti” la corruzione, i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione. Per ciascun rischio, i fattori abilitanti possono essere molteplici e combinarsi tra loro. L’Autorità propone i seguenti esempi:

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

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

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

L’analisi si sviluppa secondo le sub-fasi seguenti: scegliere l’approccio valutativo; individuare i criteri di valutazione; rilevare i dati e le informazioni; formulare un giudizio sintetico, adeguatamente motivato. Per stimare l’esposizione ai rischi, l’approccio può essere di tipo qualitativo o quantitativo, oppure un mix tra i due.

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

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

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

Criteri di valutazione

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

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

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

Gli indicatori sono:

- 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: 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: 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;
- trasparenza/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 nell’elaborazione, aggiornamento e monitoraggio del piano: la

scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della corruzione o, comunque, determinare una certa opacità sul reale livello di rischio;

- grado di attuazione delle misure di trattamento: l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore probabilità di fatti corruttivi.

Tutti gli indicatori suggeriti dall'ANAC sono stati utilizzati per valutare il rischio nel presente PTPCT. I risultati dell'analisi sono stati riportati nelle schede allegate, denominate “Analisi dei rischi” (Allegato B).

Rilevazione dei dati e delle informazioni

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

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

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

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

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

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

Infine, l'Autorità ha suggerito di “programmare adeguatamente l'attività di rilevazione individuando nel PTPCT tempi e responsabilità” e, laddove sia possibile, consiglia “di avvalersi di strumenti e soluzioni informatiche idonee a facilitare la rilevazione, l'elaborazione e la trasmissione dei dati e delle informazioni necessarie” (Allegato n. 1, pag. 30).

I risultati dell'analisi sono stati riportati nelle schede allegate, denominate “Analisi dei rischi” (Allegato B). Tutte le “valutazioni” espresse sono supportate da una sintetica ma chiara motivazione esposta nell'ultima colonna.

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

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

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

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

L'ANAC, quindi, raccomanda quanto segue:

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

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

Pertanto, come da indicazioni del PNA, l'analisi del presente PTPCT è stata svolta con metodologia di tipo qualitativo ed è stata applicata la scala ordinale che segue, di maggior dettaglio rispetto a quella suggerita dal PNA (che si limita a “basso, medio, alto”).

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

I risultati della misurazione sono riportati nelle schede allegate, denominate “Analisi dei rischi” (Allegato B).

Nella colonna denominata "Valutazione complessiva" è indicata la misurazione di sintesi di ciascun oggetto di analisi.

Tutte le valutazioni sono supportate da una sintetica, ma altrettanto chiara motivazione, esposta nell'ultima colonna a destra ("Motivazione") nelle suddette schede (Allegato B). Le valutazioni, per quanto possibile, sono sostenute dai "dati oggettivi" in possesso dell'Ente (PNA, Allegato n. 1, Part. 4.2, pag. 29).

3.4 La ponderazione

La ponderazione del rischio è l'ultima delle fasi che compongono la macro-fase di valutazione del rischio. Scopo della ponderazione è quello di "agevolare, sulla base degli esiti dell'analisi del rischio, i processi decisionali riguardo a quali rischi necessitano un trattamento e le relative priorità di attuazione" (Allegato n. 1, Par. 4.3, pag. 31).

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

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

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

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

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

3.5 Trattamento del rischio

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

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

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

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

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

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

L'individuazione e la conseguente programmazione di misure per la prevenzione della corruzione appresentano il "cuore" del PTPCT.

Tutte le attività fin qui effettuate sono propedeutiche alla identificazione e progettazione delle misure che rappresentano, quindi, la parte fondamentale del PTPCT.

È pur vero che, in assenza di un'adeguata analisi propedeutica, l'attività di identificazione e progettazione delle misure di prevenzione può rivelarsi inadeguata.

In conclusione, il trattamento del rischio rappresenta la fase in cui si individuano le misure idonee a prevenire il rischio corruttivo cui l'organizzazione è esposta (fase 1) e si programmano le modalità della loro attuazione (fase 2).

3.5.1 Individuazione delle misure

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

In questa fase, dunque, l'amministrazione è chiamata ad individuare le misure più idonee a prevenire i rischi individuati, in funzione del livello di rischio e dei loro fattori abilitanti.

L'obiettivo di questa prima fase del trattamento è quella di individuare, per quei rischi (e attività del processo cui si riferiscono) ritenuti prioritari, l'elenco delle possibili misure di prevenzione della corruzione abbinate a tali rischi.

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

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

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

Essa è generale quando insiste trasversalmente sull'organizzazione, al fine di migliorare complessivamente la

trasparenza dell'azione amministrativa (es. la corretta e puntuale applicazione del d.lgs. 33/2013); è, invece, di tipo specifico, se in risposta a specifici problemi di scarsa trasparenza rilevati tramite l'analisi del rischio trovando, ad esempio, modalità per rendere più trasparenti particolari processi prima "opachi" e maggiormente fruibili informazioni sugli stessi.

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

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

L'individuazione delle misure di prevenzione non deve essere astratta e generica. L'indicazione della mera categoria della misura non può, in alcun modo, assolvere al compito di individuare la misura (sia essa generale o specifica) che si intende attuare. È necessario indicare chiaramente la misura puntuale che l'amministrazione ha individuato ed intende attuare.

Ciascuna misura dovrebbe disporre dei requisiti seguenti:

- presenza ed adeguatezza di misure o di controlli specifici pre esistenti sul rischio individuato e sul quale si intende adottare misure di prevenzione della corruzione: al fine di evitare la stratificazione di misure che possono rimanere inapplicate, prima dell'identificazione di nuove misure, è necessaria un'analisi sulle eventuali misure previste nei Piani precedenti e su eventuali controlli già esistenti per valutarne il livello di attuazione e l'adeguatezza rispetto al rischio e ai suoi fattori abilitanti; solo in caso contrario occorre identificare nuove misure; in caso di misure già esistenti e non attuate, la priorità è la loro attuazione, mentre in caso di inefficacia occorre identificarne le motivazioni;
- capacità di neutralizzazione dei fattori abilitanti il rischio: l'identificazione della misura deve essere la conseguenza logica dell'adeguata comprensione dei fattori abilitanti l'evento rischioso; se l'analisi del rischio ha evidenziato che il fattore abilitante in un dato processo è connesso alla carenza dei controlli, la misura di prevenzione dovrà incidere su tale aspetto e potrà essere, ad esempio, l'attivazione di una nuova procedura di controllo o il rafforzamento di quelle già presenti. In questo stesso esempio, avrà poco senso applicare per questo evento rischioso la rotazione del personale dirigenziale perché, anche ammesso che la rotazione fosse attuata, non sarebbe in grado di incidere sul fattore abilitante l'evento rischioso (che è appunto l'assenza di strumenti di controllo);
- sostenibilità economica e organizzativa delle misure: l'identificazione delle misure di prevenzione è strettamente correlata alla capacità di attuazione da parte delle amministrazioni; se fosse ignorato quest'aspetto, il PTPCT finirebbe per essere poco realistico; pertanto, sarà necessario rispettare due condizioni:
- per ogni evento rischioso rilevante, e per ogni processo organizzativo significativamente esposto al rischio, deve essere prevista almeno una misura di prevenzione potenzialmente efficace;
- deve essere data preferenza alla misura con il miglior rapporto costo/efficacia;
- adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione: l'identificazione delle misure di prevenzione non può essere un elemento indipendente dalle caratteristiche organizzative, per questa ragione, il PTPCT dovrebbe contenere un n. significativo di misure, in maniera tale da consentire la personalizzazione della strategia di prevenzione della corruzione sulla base delle esigenze peculiari di ogni singola amministrazione.

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

Secondo il PNA, sono state individuate misure generali e misure specifiche, in particolare per i processi che hanno ottenuto una valutazione del livello di rischio A++.

Le misure sono state puntualmente indicate e descritte nelle schede allegate denominate "Individuazione e programmazione delle misure" (Allegato C).

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

3.5.2 Programmazione delle misure

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

La programmazione delle misure rappresenta un contenuto fondamentale del 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 se stessa.

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

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

Il RPC dell'Ente, dopo aver individuato misure generali e misure specifiche (elencate e descritte nelle schede allegate denominate **"Individuazione e programmazione delle misure"** - Allegato C), ha provveduto alla programmazione temporale delle medesime, fissando le modalità di attuazione. Il tutto è descritto per ciascun oggetto di analisi nella Colonna F ("Programmazione delle misure") delle suddette schede alle quali si rinvia.

Ulteriori misure, generali e specifiche, oltre a quelle elencate nella Colonna E dell'Allegato C, sono indicate e programmate nel Capitolo del presente dedicato ad "Altri contenuti del PTPCT".

4. Altri contenuti del PTPC

4.1 Formazione in tema di anticorruzione

La formazione è intesa come misura di prevenzione della corruzione, essa è strutturata su due livelli:

- **livello generale**, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);
- **livello specifico**, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

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

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

Il PTPC reca informazioni in merito:

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

Infine, le amministrazioni possono evidenziare nel PTPC ulteriori informazioni in merito a:

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

In considerazione delle limitate risorse finanziarie e dei limiti di legge, si procederà privilegiando i momenti formazione interna, come tra l'altro già successo, a cura del Segretario Generale/Responsabile della Prevenzione della Corruzione e ove possibile ai corsi gratuiti messi a disposizione dalla Regione Friuli Venezia Giulia. Il codice di comportamento

Il Codice di comportamento è stato approvato dall'organo esecutivo con deliberazione giunta n. 6 del 27.01.2020.

4.2 Criteri di rotazione del personale

Il criterio è di difficile applicazione. La dotazione organica dell'Ente è limitata, in particolare per i profili di cat. D non consente, di fatto, l'applicazione sistematica dello stesso. All'interno dell'Ente non esistono figure professionali perfettamente fungibili. La legge di stabilità per il 2016 (legge 208/2015) art. 1, comma 221, prevede quanto segue: *"(...) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'Ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale"*.

In pratica la legge 208/2015 consente di evitare la rotazione dei dirigenti/funzionari negli enti dove ciò non sia possibile per sostanziale infungibilità delle figure presenti in dotazione organica.

5. Controlli e monitoraggio dei rischi.

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. Per quanto riguarda il monitoraggio si possono distinguere due sotto-fasi:

- il monitoraggio sull'attuazione delle misure di trattamento del rischio;
- il monitoraggio sull'idoneità delle misure di trattamento del rischio.

Le attività di controllo e monitoraggio assumono una valenza strategica per il Responsabile della prevenzione in quanto, unitamente all'approvazione del presente piano, egli è tenuto a rendicontare ogni anno l'efficacia delle misure di prevenzione predisposte. A tal fine si prevede che i Responsabili d'area relazionino, entro il 30 novembre di ogni anno, lo stato di attuazione dello stesso, l'efficacia delle politiche di prevenzione ed i dati rilevanti indicati dal P.N.A.

Le attività di controllo di cui al presente piano si pongono in rapporto con il regolamento sul sistema dei controlli interni, con il regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi all'interno del quale si trova normata la disciplina degli incarichi extraistituzionali del personale del Comune di Fontanafredda, e dei codici di comportamento nazionale e comunale e soprattutto con il programma della trasparenza (parte del presente piano).

6. La tutela dei whistleblower

Dal 15 luglio 2023 sono divenute efficaci le nuove procedure di whistleblowing introdotte con il D.Lgs. n. 24/2023, che recepisce la Direttiva UE 2019/1937 e amplia le tutele in caso di segnalazioni di illeciti, estendendo l'ambito applicativo soggettivo e le procedure per preservare i soggetti segnalanti da possibili ritorsioni.

Il Comune di Fontanafredda si è adeguato attivando il seguente link:

<https://comunedifontanafredda.whistleblowing.it/#/> <https://servizi.anticorruzione.it/segnalazioni/#/>

Il fine fondamentale della disciplina è quello della garanzia dell'interesse pubblico, nello specifico curando la protezione delle persone che segnalano violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'Ente privato, di cui siano venute a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato. È l'art. 3 ad individuare l'ambito di applicazione soggettiva delle nuove norme. La previsione denota una particolare ampiezza definitoria, proprio perché, data la rilevanza dell'interesse pubblico tutelato, è individuata una platea quanto più possibile ampia nell'ambito della quale possono verificarsi le violazioni per ovviare alle quali sono introdotte le norme in esame.

Le segnalazioni possono consistere in:

1. illeciti amministrativi, contabili, civili o penali che non rientrano nei numeri 3), 4), 5) e 6);
2. condotte illecite rilevanti ai sensi del D.Lgs n. 231/2001, o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti, che non rientrano nei numeri 3), 4), 5) e 6);
3. illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione europea o nazionali indicati nell'allegato al presente decreto ovvero degli atti nazionali che costituiscono attuazione degli atti dell'Unione europea indicati nell'allegato alla direttiva (UE) 2019/1937, seppur non indicati nell'allegato al presente decreto, relativi ai seguenti settori: appalti pubblici; servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sicurezza e conformità dei prodotti; sicurezza dei trasporti; tutela dell'ambiente; radioprotezione e sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali; salute pubblica; protezione dei consumatori; tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi;
4. atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui all'art. 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea specificati nel diritto derivato pertinente dell'Unione europea;
5. atti od omissioni riguardanti il mercato interno, di cui all'art. 26, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, comprese le violazioni delle norme dell'Unione europea in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, nonché le violazioni riguardanti il mercato interno connesse ad atti che violano le norme in materia di imposta sulle società o i meccanismi il cui fine è ottenere un vantaggio fiscale che vanifica l'oggetto o la finalità della normativa applicabile in materia di imposta sulle società; 6) atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell'Unione nei settori indicati nei numeri 3), 4) e 5).

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

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.



Comune di
Fontanafredda

Parte II

LA TRASPARENZA ED INTEGRITA'

1. Introduzione

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

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”*.

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

- **l'Istituto dell'accesso civico**, estremamente potenziato rispetto alla prima versione del 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 dell'azione amministrativa rimane la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012.

Secondo l'ANAC *“la trasparenza è una misura di estremo rilievo e fondamentale per la prevenzione della corruzione”*. 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”*.

Il PNA 2016 si occupa dei *“piccoli comuni”* nella *“parte speciale”* (da pagina 38) dedicata agli *“approfondimenti”*. In tali paragrafi del PNA, l'**Autorità, invita le amministrazioni ad avvalersi delle “gestioni associate”: unioni e convenzioni.**

A questi due modelli possiamo aggiungere i generici *“accordi”* normati dall'articolo 15 della legge 241/1990 visto l'esplicito riferimento inserito nel nuovo comma 6 dell'articolo 1 della legge 190/2012 dal decreto delegato 97/2016: *“I comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti possono aggregarsi per definire in comune, tramite accordi ai sensi dell'articolo 15 della legge 241/1990, il piano triennale per la prevenzione della corruzione, secondo le indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione”*.

L'ANAC ha precisato che, con riferimento alle *funzioni fondamentali*, le attività di anticorruzione *“dovrebbero essere considerate all'interno della funzione di organizzazione generale dell'amministrazione, a sua volta annoverata tra quelle fondamentali”* (elencate al comma 27 dell'articolo 14, del DL 78/2010). Quindi ribadisce che *“si ritiene di dover far leva sul ricorso a unioni di comuni e a convenzioni, oltre che ad accordi [...] per stabilire modalità operative semplificate, sia per la predisposizione del PTPC sia per la nomina del RPCT”*.

2. Il nuovo accesso civico

L'Istituto dell'accesso civico è stato introdotto nell'ordinamento dall'articolo 5 del decreto legislativo 33/2013. Secondo l'articolo 5, all'obbligo di pubblicare in *“amministrazione trasparente”* documenti, informazioni e dati corrisponde *“il diritto di chiunque”* di richiedere gli stessi documenti, informazioni e dati nel caso ne sia stata omessa la pubblicazione.

La norma, pertanto, conferma per ogni cittadino il *libero accesso* ai dati ed ai documenti elencati dal decreto legislativo 33/2013, ed oggetto di pubblicazione obbligatoria, ed estende l'accesso civico ad ogni altro dato e documento (*“ulteriore”*) rispetto a quelli da pubblicare in *“amministrazione trasparente”*. In sostanza, l'accesso civico generalizzato investe ogni documento, ogni dato ed ogni informazione delle pubbliche amministrazioni, incontrando quale unico limite *“la tutela di interessi giuridicamente rilevanti”* secondo la disciplina del nuovo articolo 5-bis.

La domanda di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti, ma **non richiede motivazione alcuna**. L'istanza può essere trasmessa anche per via telematica ed è presentata alternativamente ad uno dei seguenti uffici:

- all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- all'ufficio relazioni con il pubblico;
- ad altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione *“Amministrazione trasparente”*.

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

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

3. La trasparenza nei contratti pubblici a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs 36/2023

La disciplina che dispone sugli obblighi di pubblicazione in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture si rinviene oggi all'art. 37 del d.lgs. 33/2013 e nel nuovo Codice dei contratti di cui al d.lgs. n. 36/2023 che ha acquistato efficacia dal 1° luglio 2023 (art. 229, co. 2).

In particolare, sulla trasparenza dei contratti pubblici il nuovo Codice ha previsto:

- che le informazioni e i dati relativi alla programmazione di lavori, servizi e forniture, nonché alle procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici, ove non considerati riservati ovvero secretati, siano tempestivamente trasmessi alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP) presso l'ANAC da parte delle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti attraverso le piattaforme di approvvigionamento digitale utilizzate per svolgere le procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici (art. 28);
- che spetta alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti, al fine di garantire la trasparenza dei dati comunicati alla BDNCP, il compito di assicurare il collegamento tra la sezione «Amministrazione trasparente» del sito istituzionale e la stessa BDNCP, secondo le disposizioni di cui al d.lgs. 33/2013;
- la sostituzione, ad opera dell'art. 224, co. 4 del Codice, dell'art. 37 del d.lgs. 33/2013 rubricato "Obblighi di pubblicazione concernenti i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture" con il seguente:
 1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis e fermi restando gli obblighi di pubblicità legale, le pubbliche amministrazioni e le stazioni appaltanti pubblicano i dati, gli atti e le informazioni secondo quanto previsto dall'articolo 28 del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo di attuazione della legge 21 giugno 2022, n. 78.
 2. Ai sensi dell'articolo 9-bis, gli obblighi di pubblicazione di cui al comma 1 si intendono assolti attraverso l'invio dei medesimi dati alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici presso l'ANAC e alla banca dati delle amministrazioni pubbliche
 3. ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, limitatamente alla parte lavori.”
- che le disposizioni in materia di pubblicazione di bandi e avvisi e l'art. 29 del d.lgs. 50/2016 recante la disciplina di carattere generale in materia di trasparenza (cfr. Allegato 9 al PNA 2022) continuano ad applicarsi fino al 31 dicembre 2023;
- che l'art. 28, co. 3 individua i dati minimi oggetto di pubblicazione e che in ragione di tale norma è stata disposta l'abrogazione, con decorrenza dal 1°luglio 2023, dell'art. 1, co. 32 della legge n. 190/2012.

A completamento del quadro normativo descritto occorre richiamare i provvedimenti dell'Autorità che hanno precisato gli obblighi di pubblicazione e le modalità di attuazione degli stessi a decorrere dal 1° gennaio 2024:

- la deliberazione ANAC n. 261 del 20 giugno 2023 recante “Adozione del provvedimento di cui all'articolo 23, comma 5, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 recante «Individuazione delle informazioni che le stazioni appaltanti sono tenute a trasmettere alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici attraverso le piattaforme telematiche e i tempi entro i quali i titolari delle piattaforme e delle banche dati di cui agli articoli 22 e 23, comma 3, del codice garantiscono l'integrazione con i servizi abilitanti l'ecosistema di approvvigionamento digitale”. La delibera – come riporta il titolo - individua le informazioni che le stazioni appaltanti sono tenute a trasmettere alla BDNCP attraverso le piattaforme telematiche;
- la deliberazione ANAC n. 264 del 20 giugno 2023 e ss.mm.ii. recante “Adozione del provvedimento di cui all'articolo 28, comma 4, del decreto legislativo n. 31 marzo 2023, n. 36 recante individuazione delle informazioni e dei dati relativi alla programmazione di lavori, servizi e forniture, nonché alle procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici che rilevano ai fini dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e relativo allegato 1). La delibera – come riporta il titolo - individua gli atti, le informazioni e i dati relativi al ciclo di vita dei contratti pubblici oggetto di trasparenza ai fini e per gli effetti dell'articolo 37 del decreto trasparenza e dell'articolo 28 del Codice.

In particolare, nella deliberazione n. 264/2023 l'Autorità ha chiarito che gli obblighi di pubblicazione in materia di contratti pubblici sono assolti dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti:

- con la comunicazione tempestiva alla BDNCP, ai sensi dell'articolo 9-bis del d.lgs. 33/2013, di tutti i dati e le informazioni individuati nell'articolo 10 della deliberazione ANAC n. 261/2023;
- con l'inserimento sul sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente", di un collegamento ipertestuale che rinvia ai dati relativi all'intero ciclo di vita del contratto contenuti nella BDNCP. Il collegamento garantisce un accesso immediato e diretto ai dati da consultare riferiti allo specifico contratto della stazione appaltante e dell'Ente concedente ed assicura la trasparenza in ogni fase della procedura contrattuale, dall'avvio all'esecuzione;
- con la pubblicazione in “Amministrazione Trasparente” del sito istituzionale dei soli atti e documenti, dati e

informazioni che non devono essere comunicati alla BDNCP, come elencati nell'Allegato 1) della delibera n. ANAC 264/2023 e successivi aggiornamenti.

Quale regime di trasparenza applicare?

Alla luce delle disposizioni vigenti richiamate, delle abrogazioni disposte dal Codice, dell'efficacia differita prevista per alcune disposizioni, si valuta che la trasparenza dei contratti pubblici sia materia governata da norme differenziate, che determinano distinti regimi di pubblicazione dei dati e che possono essere ripartiti nelle seguenti fattispecie:

- a) Contratti con bandi e avvisi pubblicati prima o dopo il 1° luglio 2023 ed esecuzione conclusa entro il 31 dicembre 2023.
- b) Contratti con bandi e avvisi pubblicati prima o dopo il 1° luglio 2023 ma non ancora conclusi alla data del 31 dicembre 2023.
- c) Contratti con bandi e avvisi pubblicati dopo il 1° gennaio 2024.
- d) Contratti con bandi e avvisi pubblicati prima o dopo il 1° luglio 2023 ed esecuzione conclusa entro il 31 dicembre 2023

Per queste fattispecie, disciplinate dal d.lgs. 50/2016 o dal d.lgs. 36/2023, la pubblicazione di dati, documenti e informazioni in AT, sottosezione "Bandi di gara e contratti", avviene secondo le indicazioni ANAC di cui all'Allegato 9) al PNA 2022. Ciò in considerazione del fatto che il nuovo Codice prevede che le disposizioni in materia di pubblicazione di bandi e avvisi e l'art. 29 del vecchio Codice continuano ad applicarsi fino al 31 dicembre 2023 (art. 225, co. 1 e 2 d.lgs. 36/2023).

Rimane ferma anche la pubblicazione tempestiva, quindi per ogni procedura di gara, dei dati elencati all'art. 1, co. 32 della legge 190/2012, con esclusione invece delle tabelle riassuntive in formato digitale standard aperto e della comunicazione ad ANAC dell'avvenuta pubblicazione dei dati e della URL.

Si ribadisce, da ultimo, che i dati da pubblicare devono riferirsi a ciascuna procedura contrattuale in modo da avere una rappresentazione sequenziale di ognuna di esse, dai primi atti alla fase di esecuzione.

- b) Contratti con bandi e avvisi pubblicati prima o dopo il 1° luglio 2023 ma non ancora conclusi alla data del 31 dicembre 2023

Per queste ipotesi, l'Autorità ha adottato con Delibera n. 582 del 13 dicembre 2023, d'intesa con il MIT, un comunicato relativo all'avvio del processo di digitalizzazione e a cui si rinvia anche per i profili attinenti all'assolvimento degli obblighi di trasparenza.

- d) Contratti con bandi e avvisi pubblicati dopo il 1° gennaio 2024

Gli obblighi di pubblicazione sono assolti secondo quanto previsto dalle disposizioni del nuovo Codice in materia di digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti di cui agli artt. 19 e ss. e dai relativi regolamenti attuativi di ANAC. In particolare, le informazioni che le stazioni appaltanti sono tenute a trasmettere alla BDNCP e le modalità di assolvimento di tale obbligo sono stati descritti da ANAC, come sopra precisato, nella delibera n. 261 del 20 giugno 2023. Nell'Allegato 1) della già citata delibera n. 264 del 20 giugno 2023 e successivi aggiornamenti, sono stati invece precisati i dati, i documenti, le informazioni la cui pubblicazione va comunque assicurata nella sezione "Amministrazione trasparente".

4. Il titolare del potere sostitutivo

In questo Ente, titolare del potere sostitutivo è il segretario comunale, l'avv. Lucia Riotto.

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

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

Vigila sul rispetto dei termini procedurali il "titolare del potere sostitutivo". Come noto, "l'organo di governo individua, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia" (articolo 2 comma 9-bis della legge 241/1990, comma aggiunto dal DL 5/2012 convertito dalla legge 35/2012).

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

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

Nel caso di omessa nomina del titolare dal potere sostitutivo tale potere si considera "attribuito al dirigente generale" o, in mancanza, al dirigente preposto all'ufficio o in mancanza al "funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione". Negli enti locali, in caso di mancata nomina, il titolare dal potere sostitutivo è il segretario comunale.

5. Il sito web istituzionale

Il Comune di Fontanafredda è dotato di un sito *web* istituzionale, visibile al link <https://www.comune.fontanafredda.pn.it> nella cui *home page* è collocata la sezione denominata “Amministrazione trasparente”, all’interno della quale sono pubblicati i dati, le informazioni ed i documenti come previsto dal D.Lgs. 33/2013. La sezione è organizzata e suddivisa in sotto-sezioni nel rispetto delle specifiche strutturali stabilite nell’Allegato al D. Lgs. 33/2013 intitolato “Struttura delle informazioni sui siti istituzionali”. All’interno di “Amministrazione trasparente” sottosezione “Attività e procedimenti” e “Tipologie di procedimento” **vengono inoltre riportare gli indirizzi di posta elettronica dei singoli Responsabili**. La sezione viene costantemente conformata ai modelli, agli standard e agli schemi approvati con le disposizioni attuative o di modifica della normativa vigente a cura dell’Amministratore del sistema.

Nel sito è disponibile altresì l’Albo Pretorio on line per consentire la pubblicazione degli atti e dei provvedimenti amministrativi in un’ottica di informatizzazione e semplificazione delle procedure.

Compete ad ogni Responsabile d’area assicurare la pubblicazione degli atti di competenza.¹.

6. Qualità delle pubblicazioni

Il Comune di Fontanafredda persegue, per il triennio in considerazione, l'obiettivo di garantire la qualità delle informazioni pubblicate *on line*, nella prospettiva di raggiungere un appropriato livello di trasparenza e nella consapevolezza che le informazioni da pubblicare debbono essere selezionate, classificate e coordinate per consentirne la reale fruibilità. Per tale ragione la pubblicazione di dati, informazioni e documenti nella sezione "Amministrazione Trasparente" avverrà nel rispetto dei criteri generali di seguito evidenziati:

Completezza:

la pubblicazione deve essere esatta, accurata e riferita a tutte le unità organizzative.

Aggiornamento e archiviazione:

per ciascun dato, o categoria di dati, deve essere indicata la data di pubblicazione e, conseguentemente, di aggiornamento, nonché l'arco temporale cui lo stesso dato, o categoria di dati, si riferisce. La decorrenza, la durata delle pubblicazioni e la cadenza temporale degli aggiornamenti sono definite in conformità a quanto espressamente stabilito da specifiche norme di legge e, in mancanza, dalle disposizioni del D.Lgs. n. 33/2013. Il Comune procederà all'archiviazione delle informazioni e dei dati o alla loro eliminazione secondo quanto stabilito, caso per caso, dal D.Lgs. 33/2013 o da altre fonti normative.

Dati aperti e riutilizzo

I documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria sono resi disponibili in formato di tipo aperto e sono riutilizzabili secondo quanto prescritto dall'art. 7 D.Lgs. 33/2013 e dalle specifiche disposizioni legislative ivi richiamate, fatti salvi i casi in cui l'utilizzo del formato di tipo aperto e il riutilizzo dei dati siano stati espressamente esclusi dal legislatore.

Trasparenza e privacy

È garantito il rispetto delle disposizioni recate dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 in materia di protezione dei dati personali ai sensi degli artt. 1, comma 2, e 4, comma 4, D.Lgs. 33/2013: "nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione".

¹ Ai sensi dell'art. 16 punto 5 lett. b) del vigente regolamento di organizzazione

7. Prevenzione della corruzione, trasparenza e performance

7.1 Collegamenti con il piano della prestazione

Il PEG/Piano degli Obiettivi ed il Piano della Prestazioni, uniti organicamente in un unico documento approvato dalla Giunta Comunale, sono strettamente connessi ed integrati con il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza. (PTPCT). Tale integrazione è volta a garantire la piena ed effettiva conoscibilità e comparabilità dell'agire dell'Ente. A tal fine, in sede di predisposizione annuale del PEG/Piano Risorse e Obiettivi vengono inseriti specifici obiettivi in materia di anticorruzione e di trasparenza, muniti di indicatori oggettivi e misurabili, livelli attesi e realizzati di prestazione e criteri di monitoraggio, per consentire ai cittadini di conoscere, comparare e valutare in modo oggettivo e semplice l'operato dell'Ente.

Nella Relazione sulla Prestazione viene annualmente dato specificamente conto dei risultati raggiunti in materia di contrasto al fenomeno della corruzione e di trasparenza dell'azione amministrativa, sotto il profilo della prestazione individuale ed organizzativa, rispetto a quanto contenuto nel PTPCT.

7.2 Valutazione dei Responsabili d'area.

L'O.I.V., in sede di valutazione annuale, tiene in particolare considerazione gli atti, gli adempimenti ed i comportamenti dei Responsabili di Area in relazione agli obblighi in materia di misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza, anche ai fini della liquidazione dell'indennità di risultato, sulla base della Relazione sulla prestazione, di quanto previsto dalle specifiche normative in materia e dal presente PTPCT.

8. Adozione del Programma e suo aggiornamento.

La Giunta comunale approva il Programma della trasparenza, che costituisce oggi una sezione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, nella sua versione definitiva, dando conto in un'apposita relazione allegata, dell'accoglimento o del mancato recepimento delle osservazioni pervenute dagli stakeholder.

9. Attuazione del Programma

All'attuazione del Programma triennale per la Trasparenza e l'Integrità concorrono i seguenti soggetti:

I Responsabili d'area del Comune di Fontanafredda, che sono responsabili del procedimento di pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti. Essi sono, in particolare, responsabili della completezza, della tempestività, dell'aggiornamento e della pubblicazione dei dati in formato aperto. Sono, altresì, responsabili della trasmissione dei dati (ovvero della loro immissione in una banca dati informatica o in un archivio), qualora l'attività del Servizio di riferimento consista nella comunicazione di dati ad un altro Servizio incaricato della pubblicazione. Essi provvedono a disciplinare, per il servizio di competenza, le modalità di "validazione" dei dati che i dipendenti incaricati provvedono a pubblicare sul sito web.

I Referenti per la trasparenza, qualora individuati dai Responsabili d'area, collaborano con i Responsabili d'area all'attuazione del Programma Triennale; coadiuvano e supportano il personale assegnato al Servizio di riferimento nell'adempimento degli obblighi di pubblicazione. Curano la pubblicazione dei dati direttamente o attraverso gli "incaricati" della pubblicazione individuati dai Responsabili d'area.

Gli Incaricati della pubblicazione, qualora individuati dai Responsabili d'area, provvedono alla pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti indicati dal d.lgs. 33/2013 od altre disposizioni di legge, su indicazione dei soggetti detentori dei dati da pubblicare;

I Soggetti detentori dei dati, cioè i dipendenti dell'Ente tenuti a garantire la pubblicazione di dati, informazioni o documenti riguardanti i procedimenti amministrativi loro delegati o altra attività istituzionale di competenza. Hanno il compito di assicurare la tempestiva e completa fornitura del dato, dell'informazione e del documento da pubblicare all'incaricato della pubblicazione e ne garantiscono la corretta pubblicazione nel formato di tipo aperto.

Il Responsabile per la Trasparenza: controlla l'attuazione del Programma triennale per la Trasparenza e l'Integrità e segnala all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione. Controlla e assicura la regolare attuazione dell'accesso civico. Provvede all'aggiornamento del Programma triennale per la Trasparenza e l'Integrità. A tal fine, il Responsabile per la Trasparenza formula le necessarie direttive ai Responsabili d'area nonché promuove il coinvolgimento dei servizi dell'Ente avvalendosi del supporto di tutti i Responsabili d'area.

La Conferenza dei Responsabili d'area: collabora con il Responsabile per la Trasparenza, coadiuva e svolge funzioni di supporto in relazione agli adempimenti previsti dal D.Lgs. 33/2013 e dal Programma Triennale.

I dipendenti dell'Ente assicurano l'adempimento degli obblighi di trasparenza, prestando la massima collaborazione nell'elaborazione, reperimento e trasmissione dei dati soggetti all'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale.

9.1 L'aggiornamento delle pubblicazioni

Ove non siano previsti specificamente termini diversi e fatti salvi gli eventuali aggiornamenti normativi o i chiarimenti dell'Autorità competente si applicano, per l'aggiornamento delle pubblicazioni, le disposizioni sotto indicate, in analogia a quanto stabilito dall'art. 2, comma 2, L. 241/90, in relazione al termine di conclusione del procedimento amministrativo.

- **Aggiornamento “tempestivo”**

Quando è prescritto l'aggiornamento “tempestivo” dei dati, ai sensi dell'art. 8 D. Lgs. 33/2013, la pubblicazione avviene nei quindici giorni successivi alla variazione intervenuta o al momento in cui il dato si rende disponibile.

- **Aggiornamento “trimestrale” o “semestrale”**

Se è prescritto l'aggiornamento “trimestrale” o “semestrale”, la pubblicazione è effettuata nei trenta giorni successivi alla scadenza del trimestre o del semestre.

- **Aggiornamento “annuale”**

In relazione agli adempimenti con cadenza “annuale”, la pubblicazione avviene nel termine di trenta giorni dalla data in cui il dato si rende disponibile o da quella in cui esso deve essere formato o deve pervenire all'amministrazione sulla base di specifiche disposizioni normative.

9.2 Monitoraggio sull'attuazione del piano

I Responsabili di Area, secondo quanto previsto dal presente Piano, trasmettono al Responsabile informazioni anche attraverso una relazione sulle attività svolte in materia di prevenzione della corruzione; il Responsabile, a sua volta, predispone la propria relazione generale recante i risultati dell'attività svolta.

Nelle relazioni dei Responsabili di Area dovranno essere trattati in modo particolare i seguenti aspetti:

- Le risultanze del monitoraggio dei tempi di conclusione e le altre informazioni sui procedimenti di competenza;
- Gli esiti delle attività formative;
- L'eventuale attività di rotazione del personale;
- Se vi sono state denunce di violazioni e le modalità di relativa gestione;
- L'attestazione dell'inserimento dell'apposita clausola in merito al rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto;
- Le richieste di attività ed incarichi extra istituzionali e i relativi provvedimenti autorizzativi e di diniego;
- L'attestazione della previsione nei bandi di gara, avvisi pubblici, lettere invito, contratti, del rispetto del Codice di comportamento di cui al D.P.R. 62/2013 e del Codice di comportamento integrativo;
- Le eventuali richieste riguardanti gli obblighi di astensione dei responsabili dei servizi o dei procedimenti, con i conseguenti provvedimenti adottati;
- Gli eventuali suggerimenti per l'ottimizzazione del PTCPT, nell'ottica del miglioramento continuo

Il monitoraggio avverrà anche attraverso l'utilizzo delle griglie predisposte per i controlli interni.

Ai sensi dell'art. 14, co. 4, lett. g), del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, agli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) spetta il compito di promuovere e attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità da parte delle amministrazioni e degli enti. I risultati del monitoraggio effettuato dall'OIV saranno pubblicati sul sito web del Comune nell'apposita sezione “Amministrazione trasparente”.

10. Rapporto con la società civile.

L'Ente intende pianificare ad attivare misure di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate alla promozione della cultura della legalità, di promuovere la sensibilizzazione della cittadinanza alle tematiche della legalità e dell'integrità e nello stesso al fine di rafforzare l'immagine del Comune e il suo ruolo di fiducia e credito nei rapporti con cittadini.

Per tutta la durata triennale del piano, è data la possibilità a chiunque di inviare indicazioni che consentono la correzione di comportamenti e/o condotte non coerenti con i principi del piano stesso.

Viene inoltre stabilito che tramite PEC all'indirizzo “comune.fontanafredda@certgov.fvg.it” o via posta tradizionale all'indirizzo Comune di Fontanafredda - Via Puccini 8 CAP 33030 (PN) possono essere segnalati elementi utili a migliorare il piano e a ridurre i rischi corruttivi.



Comune di
Fontanafredda

PARTE III

**La prevenzione della corruzione e la trasparenza
come dimensioni del valore pubblico.**

1 La prevenzione della corruzione e la trasparenza come dimensioni del valore pubblico.

Il Piano anticorruzione 2024-2026 si arricchisce di una specifica sezione dedicata alla generazione di valore pubblico come obiettivo cui deve tendere il Comune di Fontanafredda.

Le riforme introdotte con il PNRR e con la disciplina sul Piano integrato di organizzazione e Attività (PIAO) hanno importanti ricadute in termini di predisposizione degli strumenti di programmazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza, siano tali misure inserite nel PIAO, siano esse collocate nei PTPCT, o ad integrazione dei MOG 231, nel caso dei soggetti privati che adottano tale Modello in attuazione del d.lgs. n. 231/2001.

Obiettivo principale del legislatore è, infatti, quello di mettere a sistema e massimizzare l'uso delle risorse a disposizione delle pubbliche amministrazioni (umane, finanziarie e strumentali) per perseguire con rapidità gli obiettivi posti con il PNRR, razionalizzando la disciplina in un'ottica di massima semplificazione e al contempo migliorando complessivamente la qualità dell'agire delle amministrazioni. Il PIAO è, altresì, misura che concorre all'adeguamento degli apparati amministrativi alle esigenze di attuazione del PNRR.

Ciò significa anche ridurre gli oneri amministrativi e le duplicazioni di adempimenti per le pubbliche amministrazioni e, come affermato dal Consiglio di Stato, *“evitare la autoreferenzialità, minimizzare il lavoro formale, valorizzare il lavoro che produce risultati utili verso l'esterno, migliorando il servizio dell'amministrazione pubblica”* (SI CFR Parere n. 506 del 2 marzo 2022 reso dalla Sezione Consultiva per gli Atti Normativi sullo Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante *“Individuazione e abrogazione degli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal piano integrato di attività e organizzazione ai sensi dell'art. 6, co. 5, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113”*.

Tali fondamentali obiettivi di semplificazione e razionalizzazione del sistema, di cui più volte l'Autorità ha evidenziato l'importanza negli atti di regolazione e nei PNA, non devono tuttavia andare a decremento delle iniziative per prevenire corruzione e favorire la trasparenza.

La corretta ed efficace predisposizione di misure di prevenzione della corruzione, tra l'altro, contribuisce ad una rinnovata sensibilità culturale in cui la prevenzione della corruzione non sia intesa come onere aggiuntivo all'agire quotidiano delle amministrazioni, ma sia essa stessa considerata nell'impostazione ordinaria della gestione amministrativa per il miglior funzionamento dell'amministrazione al servizio dei cittadini e delle imprese.

Come affermato da ANAC va privilegiata una nozione ampia di valore pubblico intesa come miglioramento della qualità della vita e del benessere economico, sociale, ambientale delle comunità di riferimento, degli utenti, degli *stakeholder*, dei destinatari di una politica o di un servizio. Si tratta di un concetto che non va limitato agli obiettivi finanziari/monetizzabili ma comprensivo anche di quelli socio-economici, che ha diverse sfaccettature e copre varie dimensioni del vivere individuale e collettivo.

In quest'ottica, la prevenzione della corruzione è dimensione del valore pubblico e per la creazione del valore pubblico e ha natura trasversale a tutte le attività volte alla realizzazione della missione istituzionale di una Amministrazione o Ente. Nel prevenire fenomeni di cattiva amministrazione e nel perseguire obiettivi di imparzialità e trasparenza, la prevenzione della corruzione contribuisce, cioè, a generare valore pubblico, riducendo gli sprechi e orientando correttamente l'azione amministrativa. Lo stesso concetto di valore pubblico è valorizzato attraverso un miglioramento continuo del processo di gestione del rischio, in particolare per il profilo legato all'apprendimento collettivo mediante il lavoro in *team*.

Anche i controlli interni presenti nelle amministrazioni ed enti, messi a sistema, così come il coinvolgimento della società civile, concorrono al buon funzionamento dell'amministrazione e contribuiscono a generare valore pubblico.

Il Comune di Fontanafredda considera quindi nella mappatura dei processi anche quelli correlati agli obiettivi di valore pubblico quali:

- Revisione e miglioramento della regolamentazione interna a partire dalla gestione dei conflitti di interessi.
- Qualità dell'attività nella pubblica amministrazione quale obiettivo trasversale, premessa generale per un buon funzionamento delle politiche pubbliche.
- Miglioramento continuo dell'informatizzazione dei flussi per alimentare la pubblicazione dei dati nella sezione “Amministrazione trasparente”.
- Incremento della formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e sulle regole di comportamento per il personale della struttura dell'Ente anche ai fini della promozione del valore pubblico.
- Miglioramento del ciclo della performance in una logica integrata (performance, trasparenza, anticorruzione).
- Miglioramento continuo della chiarezza e conoscibilità dall'esterno dei dati presenti nella sezione Amministrazione Trasparente.

Allegati al Piano:

Allegato A - Mappatura dei processi

Allegato B - Analisi dei rischi

Allegato C - Misure

Allegato D - Trasparenza

Allegato F - Codice di comportamento