



COMUNE DI MELILLI

Melilli
Terrazza degli Iblei

Libero Consorzio Comunale di Siracusa

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA 2021/2023

- ✓ VISTO il Documento Unico di Programmazione 2021/2023 quale analisi di contesto e documento prospetto di sintesi di questo Ente Locale, che quivi si richiama e si allega (Cfr. All. A);
- ✓ VISTA la mappatura dei processi e delle aree a rischio per il triennio 2021/2023 (Cfr. All. B),
- ✓ RICHIAMATI il Protocollo di Legalità siglato con la Prefettura – U.T.G. di Siracusa e il Patto di Integrità dell'Ente,

1. La Legge 6 novembre 2012, n. 190 ed il concetto di corruzione

La Legge Anticorruzione, Legge 6 novembre 2012, n. 190, dispone che il Piano Nazionale Anticorruzione costituisce Atto di Indirizzo per le Pubbliche Amministrazioni ai fini dell'adozione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, e della Trasparenza.

Sulla base di questa affermazione, assai chiara ed evidente, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ritiene necessario precisare meglio il contenuto della nozione di Corruzione e della nozione di Prevenzione della Corruzione; nel mentre, l'art. 19, co. 15, del Decreto Legge 24 giugno 2014, n. 90, in tema di Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari (convertito nella Legge n. 114/2014), completando le ampie visioni della Legge Anticorruzione, trasferisce alla stessa Autorità Nazionale Anticorruzione le Funzioni del Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di Prevenzione della Corruzione, di cui all'art. 1 della suddetta Legge 6 novembre 2012, n. 190, che all'oggetto reca: Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione.

Sia per la Convenzione ONU, che per le correlate Convenzioni internazionali predisposte da diverse Organizzazioni internazionali (es. OCSE e Consiglio d'Europa), firmate e ratificate dall'Italia, la Corruzione consiste in comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio, o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra all'adozione di) una decisione pubblica deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d'ufficio, cioè dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli.

Questa definizione, che è tipica delle dinamiche di abuso del contrasto penalistico ai fenomeni corruttivi, volto ad evitare comportamenti soggettivi di funzionari pubblici (intesi in senso molto ampio, fino a ricomprendere nella disciplina di contrasto anche la persona incaricata di pubblico servizio), delimita il fenomeno corruttivo in senso proprio.

Nell'ordinamento penale italiano, la corruzione non coincide con i soli reati più strettamente definiti come corruttivi (concussione, art. 317, corruzione impropria, art. 318, corruzione propria, art. 319, corruzione in atti giudiziari, art. 319ter, induzione indebita a dare e promettere utilità, art. 319quater), ma comprende anche altri reati relativi ad atti che la Legge definisce come condotte di natura corruttiva, e quindi ne amplia la portata.

L'Autorità, con la propria Delibera n. 215/2019, sia pure ai fini dell'applicazione della misura della rotazione straordinaria (di cui alla Parte III del PNA 2019, § 1.2. "La rotazione straordinaria"), ha considerato come "condotte di natura corruttiva" tutte quelle indicate dall'art. 7 della Legge n. 69/2015, che aggiunge,

ai reati prima indicati, quelli di cui agli art. 319bis, 321, 322, 322bis, 346bis, 353, 353bis del Codice penale, arricchendo e completando il quadro generale delle fattispecie criminose.

Con questo ampliamento resta ulteriormente delimitata, ed allo stesso tempo diviene onnicomprensiva, la nozione di corruzione, sempre consistente in: specifici comportamenti soggettivi di un pubblico funzionario, configuranti ipotesi di reato.

I comportamenti di tipo corruttivo di pubblici funzionari possono verificarsi in ambiti diversi e con riferimento a funzioni diverse. Si può avere, pertanto:

- una corruzione relativa all'assunzione di decisioni politicolegislative;
- una corruzione relativa all'assunzione di atti amministrativi;
- una corruzione relativa all'assunzione di atti giudiziari.

Ciò non muta il carattere unitario del fenomeno corruttivo nella propria essenza e nella propria identità generale; in questo senso abituali espressioni come "corruzione politica" o "corruzione amministrativa" valgono più a precisare l'ambito nel quale il fenomeno si verifica, che non ad individuare una diversa specie di corruzione.

Le Convenzioni internazionali citate promuovono, presso gli Stati che le firmano e ratificano, accanto a misure di rafforzamento dell'efficacia della repressione penale della corruzione, l'adozione di misure di carattere preventivo, individuate secondo il metodo della determinazione, in rapporto ai contenuti e ai procedimenti di ciascuna delle decisioni pubbliche più rilevanti assunte, del rischio del verificarsi dei fenomeni corruttivi, così come prima definiti.

Per essere efficace, la prevenzione della corruzione deve consistere in misure ad ampio spettro che riducano, all'interno delle Amministrazioni, il rischio che i pubblici funzionari adottino atti di natura corruttiva (in senso proprio). Queste misure, evidentemente, si sostanziano:

- tanto in azioni di carattere organizzativo (oggettivo);
- quanto in azioni di carattere comportamentale (soggettivo).

Le misure di tipo oggettivo sono volte a prevenire il rischio, incidendo sull'organizzazione e sul funzionamento delle Pubbliche Amministrazioni; tali misure preventive (tra cui, rotazione del personale, controlli, trasparenza, formazione) prescindono da considerazioni soggettive, quali la propensione dei funzionari (intesi in senso ampio come dipendenti pubblici e dipendenti a questi assimilabili) a compiere atti di natura corruttiva, e si preoccupano di preconstituire condizioni organizzative e di lavoro che rendano difficili comportamenti corruttivi.

Le misure a carattere soggettivo concorrono alla prevenzione della corruzione proponendosi di evitare una più vasta serie di comportamenti devianti, quali:

- il compimento dei reati di cui al Capo I del Titolo II del Libro secondo del Codice penale (reati contro la Pubblica Amministrazione), diversi da quelli aventi natura corruttiva;
- il compimento di altri reati di rilevante allarme sociale;
- l'adozione di comportamenti contrari a quelli propri di un funzionario pubblico previsti da norme amministrativodisciplinari, anziché penali, fino all'assunzione di più che possibili decisioni di cattiva amministrazione, cioè di decisioni contrarie all'interesse pubblico perseguito dall'Amministrazione, in primo luogo sotto il profilo dell'imparzialità, ma anche sotto il profilo del buon andamento (funzionalità ed economicità).

Con la Legge n. 190/2012 è stata delineata una nozione ampia di "prevenzione della corruzione", che comprende una vasta serie di misure con cui si creano le condizioni per rendere sempre più difficile l'adozione di comportamenti di corruzione nelle Amministrazioni Pubbliche e nei soggetti, anche privati, considerati dalla Legge medesima in una globalità necessaria.

L'Autorità ritiene opportuno precisare, pertanto, che con la Legge n. 190/2012, naturalmente, non si modifica il contenuto tipico della nozione di corruzione ma per la prima volta, in modo organico, si introducono e, laddove già esistenti, si mettono a sistema misure che incidono in tutte quelle circostanze in cui si configurano condotte, situazioni, condizioni, organizzative ed individuali – riconducibili anche a forme di cattiva amministrazione – che potrebbero essere prodromiche, ovvero costituire un ambiente favorevole, alla commissione di fatti corruttivi in senso proprio.

L'art. 1, co. 36 della Legge n. 190/2012, laddove definisce i criteri di delega per il riordino della disciplina della Trasparenza, si riferisce esplicitamente al fatto che gli obblighi di pubblicazione integrano i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) che le Pubbliche Amministrazioni sono tenute ad erogare anche a fini di prevenzione e contrasto della "cattiva Amministrazione", e non solo a fini di trasparenza e prevenzione e contrasto della corruzione.

Il collegamento tra le disposizioni della Legge n. 190/2012, e l'innalzamento del livello di qualità dell'azione amministrativa, verso il contrasto di fenomeni di inefficiente e cattiva amministrazione, è evidenziato anche dai più recenti interventi del Legislatore sulla Legge n. 190/2012: in particolare, nell'art. 1, co. 8bis, della Legge suddetta, in cui è stato fatto un esplicito riferimento alla verifica da parte dell'Organismo Indipendente di Valutazione alla coerenza fra gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico gestionale e i piani triennali per la prevenzione della corruzione e della trasparenza.

2. La riorganizzazione della Pubblica Amministrazione e le riforme introdotte

La Legge 7 agosto 2015, n. 124, di Riorganizzazione della Pubblica Amministrazione, costituisce uno degli atti importanti sul complesso cammino del completamento della normativa anticorruzione e, come dovrebbe apparire conseguente e prevedibile, si tratta di una forma generale di previsione relativa alla revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, in materia di Pubblicità e Trasparenza, impiegando il consueto sistema della Delega al Governo, come, del resto, sostanzialmente accade, almeno al pari di quanto sta continuando ad avvenire, anche oggi, in tutti i rami della Pubblica Amministrazione.

In virtù del fatto che il generale contrasto alla corruzione, nella specifica dimensione dell'erogazione delle garanzie di Trasparenza, è inquadrato oggi tra i Livelli Essenziali di Prestazione (di cui al co. 2, lett. m) dell'art. 117 della Costituzione), al pari del diritto alla salute e del diritto alle prestazioni assistenziali, era assai conseguente che il Legislatore vi dedicasse un'apposita considerazione che si esplica nel fatto che il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente Legge, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive del Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97), in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni, nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dall'art. 1, co. 35, della Legge 6 novembre 2012, n. 190, nonché dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) ridefinizione e precisazione dell'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi e delle misure in materia di trasparenza;
- b) previsione di misure organizzative, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, anche ai fini della valutazione dei risultati, per la pubblicazione nel sito istituzionale dell'ente di appartenenza delle informazioni concernenti:
 - 1) le fasi dei procedimenti di aggiudicazione ed esecuzione degli appalti pubblici;
 - 2) il tempo medio dei pagamenti relativi agli acquisti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture;
 - 3) l'ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici, aggiornati periodicamente;
 - 4) le determinazioni dell'organismo di valutazione;
- c) riduzione e concentrazione degli oneri gravanti in capo alle Amministrazioni Pubbliche, ferme restando le previsioni in materia di verifica, controllo e sanzioni;

- d) precisazione dei contenuti e del procedimento di adozione del Piano Nazionale Anticorruzione, dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e della relazione annuale del Responsabile della Prevenzione della Corruzione, e della Trasparenza, anche attraverso la modifica della relativa disciplina legislativa, peraltro ai fini della maggiore efficacia dei controlli in fase di attuazione, della differenziazione per settori e dimensioni, del coordinamento con gli strumenti di misurazione e valutazione delle performance, nonché dell'individuazione dei principali rischi e dei relativi rimedi;
- e) conseguente ridefinizione dei ruoli, dei poteri e delle responsabilità dei soggetti interni che intervengono nei relativi processi;
- f) razionalizzazione e precisazione degli obblighi di pubblicazione nel sito istituzionale, ai fini di eliminare le duplicazioni e di consentire che tali obblighi siano assolti attraverso la pubblicità totale o parziale di banche dati detenute da Pubbliche Amministrazioni;
- g) definizione, in relazione alle esigenze connesse allo svolgimento dei compiti istituzionali e fatto salvo quanto previsto dall'art. 31 della Legge 3 agosto 2007, n. 124, e successive modificazioni, dei diritti dei membri del Parlamento inerenti all'accesso ai documenti amministrativi e alla verifica dell'applicazione delle norme sulla trasparenza amministrativa, nonché dei limiti derivanti dal segreto o dal divieto di divulgazione e dei casi di esclusione a tutela di interessi pubblici e privati;
- h) individuazione dei soggetti competenti all'irrogazione delle sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza;
- i) riconoscimento della libertà di informazione, fermi restando gli obblighi di pubblicazione, attraverso il diritto di accesso, anche per via telematica, di chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, ai dati e ai documenti detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni, salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento e nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati, al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche;
- l) semplificazione delle procedure d'iscrizione negli elenchi dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa istituiti ai sensi dell'art. 1, co. 52 della Legge 6 novembre 2012, n. 190, e successive modificazioni, con modifiche della relativa disciplina, mediante l'unificazione o l'interconnessione delle banche dati delle amministrazioni centrali e periferiche competenti, e previsione di un sistema di monitoraggio semestrale, finalizzato all'aggiornamento degli elenchi costituiti presso le Prefetture Uffici Territoriali del Governo;
- m) previsione di sanzioni a carico delle Amministrazioni che non ottemperano alle disposizioni normative in materia di accesso, di procedure di ricorso

all'Autorità Nazionale Anticorruzione in materia di accesso civico e in materia di accesso ai sensi della presente lettera, nonché della tutela giurisdizionale ai sensi dell'art. 116 del Codice del Processo Amministrativo, di cui all'allegato 1 del Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e successive modificazioni.

Il Governo, nel rispetto della Delega ricevuta, ha regolarmente approvato tutti i Decreti Attuativi, e peraltro anche altri atti di Legge che integrano, anche in minima parte, ma sempre regolarmente, il Sistema Anticorruzione, e nella cui orbita sono destinati a ruotare con la stessa regolarità; ma ancora continua ad adottare, qualche volta sparsi in differenti atti di legge, normative che incidono sulla Legge Anticorruzione e che a questa fanno riferimento.

3. Approfondimenti del Piano nazionale anticorruzione 2019

Nel far presente, con le parole adoperate dall'A.N.AC., che le indicazioni del PNA non devono comportare l'introduzione di adempimenti e controlli formali, con conseguente aggravio burocratico, ma, al contrario, si devono intendere in un'ottica di ottimizzazione e maggiore razionalizzazione dell'organizzazione e dell'attività delle Amministrazioni per il perseguimento dei propri fini istituzionali, secondo i principi di imparzialità, efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, l'Autorità Nazionale Anticorruzione esegue degli approfondimenti, sia generali, che speciali.

Gli approfondimenti svolti nelle parti speciali del Piano Nazionale Anticorruzione 2019 sono, per quanto riguarda le Amministrazioni:

- Piccoli Comuni PNA 2016 di cui alla Delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
- Semplificazioni per i Piccoli Comuni Aggiornamento PNA 2018, di cui alla Delibera A.N.A.C. n. 1074 del 21 novembre 2018;
- Città Metropolitane PNA 2016 di cui alla Delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
- Ordini e Collegi Professionali PNA 2016 di cui alla Delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
- Istituzioni Scolastiche PNA 2016 di cui alla Delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
- Autorità di Sistema Portuale – Aggiornamento PNA 2017 di cui alla Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017;
- Gestione dei Commissari straordinari nominati dal Governo – Aggiornamento PNA 2017 di cui alla Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017;

- Le Istituzioni universitarie – Aggiornamento PNA 2017 di cui alla Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017;
- Agenzie Fiscali – Aggiornamento PNA 2018 di cui alla Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018.

Per quanto riguarda gli approfondimenti su specifici settori di attività o materie, invece, abbiamo:

- Area di Rischio Contratti Pubblici – Aggiornamento PNA 2015 di cui alla Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015;
- Sanità Aggiornamento PNA 2015 di cui alla Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015;
- Sanità PNA 2016 di cui alla Delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
- Tutela e Valorizzazione dei Beni culturali PNA 2016 di cui alla Delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
- Governo del Territorio PNA 2016 di cui alla Delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
- Le procedure di gestione dei fondi strutturali e dei fondi nazionali per le politiche di coesione Aggiornamento PNA 2018 di cui alla Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018;
- Gestione dei rifiuti Aggiornamento PNA 2018 di cui alla Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018.

Risulta evidente che questi approfondimenti mantengono ancora immutata la loro validità, anzi rafforzano ancora di più le previsioni originarie.

Nelle parti generali, le questioni affrontate hanno riguardato:

- la strategia di prevenzione della corruzione a livello nazionale e decentrato;
- il processo di gestione del rischio di corruzione;
- l'analisi del contesto (esterno ed interno);
- la mappatura dei processi;
- la valutazione del rischio;
- il trattamento del rischio;
- l'attività di monitoraggio;
- i soggetti tenuti all'adozione delle misure di prevenzione della corruzione, e della trasparenza;
- il PTPCT e gli atti di programmazione delle performance;

- i soggetti interni coinvolti nel processo di predisposizione e adozione del PTPCT;
- gli Organi di Indirizzo e i Vertici amministrativi;
- il RPCT: ruolo, poteri, requisiti soggettivi per la nomina e la permanenza in carica, revoca;
- gli OIV;
- azioni e misure di prevenzione;
- la trasparenza e la nuova disciplina della tutela dei dati personali (Reg. UE 2016/679);
- i Codici di comportamento;
- la rotazione ordinaria e straordinaria;
- il ruolo strategico della formazione;
- l'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi;
- lo svolgimento di incarichi d'ufficio attività e incarichi extra istituzionali;
- il c.d. pantouflage;
- la disciplina specifica in materia di formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la Pubblica Amministrazione;
- la verifica della insussistenza di cause di inconferibilità;
- la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblowing);
- la revisione dei processi di privatizzazione e esternalizzazione di funzioni, attività strumentali e servizi pubblici disciplina;
- i Patti di Integrità negli affidamenti;
- il Whistleblowing.

In relazione a quest'ultimo tema, con la Deliberazione 1° luglio 2020, n. 690, a corredo, ma forse meglio a completamento del vigente PNA, l'A.N.A.C. ha approvato il nuovo Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54bis D.Lgs. n. 165/2001, introducendo una specifica disciplina in materia che era quantomai necessaria.

4. Inquadramento del contesto dell'anticorruzione

Il Sistema Anticorruzione ipotizza, ma potremmo anche dire che lo idealizza, un complesso processo di gestione del rischio che muove da fattori di analisi specifici, che devono oggettivamente contemplare il contesto generale, esterno ed interno, all'Ente.

Nell'ambito del singolo contesto, tutela la specifica disciplina delle quattro Aree prevalenti di Rischio, di cui al Piano Nazionale Anticorruzione, unitamente e sulla base della Trasparenza, ogni Amministrazione acquisisce le informazioni necessarie ad identificare il profilo del rischio corruttivo probabile: e ciò non soltanto in relazione alle caratteristiche dell'ambiente in cui opera, che costituisce, appunto, il contesto esterno, ma parimenti in relazione alla propria organizzazione che, invece, rappresenta il contesto interno.

Per cui, contesto esterno e contesto interno sono:

- i due lati della stessa medaglia;
- gli aspetti prevalenti e rilevanti in tema di rischio;
- i percorsi più ampi attraverso i quali passa la corretta e fedele analisi dell'esposizione al rischio da corruzione.

Nel nostro caso, la conduzione dell'analisi sta a significare che occorre:

- osservare attentamente;
- conoscere le ambientazioni in generale che determinano i contesti;
- studiare gli elementi e le componenti dei contesti;
- scomporre e ricomporre i contesti;
- combinare i contesti;
- individuare soluzioni utili a che i contesti possano essere enunciati e considerati in maniera opportuna ed efficace.

Il Sistema Anticorruzione, nella proiezione della migliore forma di attuazione che il medesimo Sistema concepisce, ma che anche pretende, gode di assicurazioni aggiuntive collegate alla conseguente adozione del presente Strumento di Pianificazione.

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, e della Trasparenza, è ritenuto, contemporaneamente, elemento e fase: entrambe qualificazioni prioritarie ed ineludibili del Processo di Gestione del Rischio da Corruzione, alle quali, poi, si riconduce intimamente la fase relativa all'inquadramento del

Contesto ampiamente inteso, che implica il contesto giuridico e sostanziale di cui a seguire nell'articolato, e che con questo coagisce.

L'inquadramento del contesto presume un'attività attraverso la quale è possibile far emergere ed astrarre le notizie ed i dati necessari alla comprensione del fatto che il rischio corruttivo possa normalmente e tranquillamente verificarsi all'interno dell'Amministrazione o dell'Ente in virtù delle molteplici specificità dell'ambiente; specificità che possono essere determinate e collegate alle Strutture territoriali, alle dinamiche sociali, economiche e culturali, ma anche alle caratteristiche organizzative interne.

Insomma, occorre un'analisi critica ed oggettiva che possa far emergere la definizione delle misure adeguate a contrastare i rischi corruttivi in sede di singolo Ente.

Per riassumere, allora, occorre un Piano di Prevenzione della Corruzione, e della Trasparenza, calibrato a misura dell'Ente in termini di conoscenza e di operatività, ma fondato su tutta la complessa serie di presupposti giuridici disegnati dalle Norme e dal PNA: in tal maniera è fortemente ed oggettivamente agevolata la contestualizzazione, nella fase di predisposizione, dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione, e della Trasparenza, e quindi, si prefigura un PTPCT caratterizzato da una ragionevole ed efficace operatività a livello di questo Ente e, di conseguenza, a livello generale.

5. Il contesto esterno all'ente

Il contesto esterno all'Ente ha un duplice obiettivo: da un lato, quello di evidenziare come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel quale l'Amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi; dall'altro, evidenziare come le suddette caratteristiche possano condizionare e/o alterare la valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione.

Si tratta di una fase preliminare indispensabile, se opportunamente realizzata, in quanto consente a ciascuna Amministrazione di definire la propria strategia di prevenzione del rischio corruttivo anche, e non solo, tenendo conto delle caratteristiche del territorio e dell'ambiente in cui opera.

In particolare, l'analisi del contesto esterno consiste nell'individuazione e descrizione delle caratteristiche culturali, sociali ed economiche del territorio o del settore specifico di intervento (ad esempio, cluster o comparto) nonché delle relazioni esistenti con gli stakeholders, e di come queste ultime possano influire

sull'attività dell'Amministrazione, favorendo eventualmente il verificarsi di fenomeni corruttivi al suo interno.

In buona sostanza, la disamina delle principali dinamiche territoriali, o settoriali, e del catalogo delle influenze o pressioni di interessi esterni cui l'Amministrazione può essere sottoposta, costituisce un passaggio essenziale nel valutare se, e in che misura, il contesto, territoriale o settoriale di riferimento incida sul rischio corruttivo e, conseguentemente, sull'elaborazione di una strategia di gestione del rischio adeguata e puntuale.

L'inquadramento del Contesto Esterno all'Ente richiede un'attività di individuazione, di selezione, di valutazione e di analisi delle caratteristiche ambientali in cui si trova ad agire l'Ente; tale fase, come obiettivo, pone in evidenza le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'Ente opera:

- sia con riferimento alla serie di variabili, da quelle culturali a quelle criminologiche, da quelle sociali a quelle economiche, sino a quelle territoriali in generale, e che tutte possono favorire il verificarsi di fenomeni;
- sia con riferimento a tutti quei fattori legati al territorio di riferimento dell'Ente, e quindi, sia le relazioni quanto le possibili influenze esistenti con quelli che il PNA individua quali Portatori e Rappresentanti di interessi esterni.

Questo Ente, come sembra tristemente normale che sia, in linea con la difficile, quanto inimmaginabile, situazione nazionale, subisce una fase di non progressione riconducibile, non solo alle alterazioni dei modelli occupazionali, dei modelli economici mondiali, nazionali e locali, ma anche collegata alla violenta ridefinizione dei modelli relazionali, specialmente in ambito digitale, e ai mutamenti sociali, in dimensione globale, conseguenti al modificarsi degli stili di vita, dei consumi, delle mobilità, degli orientamenti, delle preferenze e delle scelte individuali, ma pur sempre condizionate e, talvolta, pilotate.

Pur in presenza di tante situazioni di disagio socioeconomico, l'Ente tende ad impattare in maniera convinta incidendo con previsioni altrettanto analoghe in materia di welfare, e con l'avvio di una serie di progettualità finalizzate alla diffusione del lavoro.

È da considerare che non appaiono rilevabili ipotesi di pressioni terze; come non appaiono incidenze diverse sulla regolare attività e terzietà dell'azione di Governo locale e di Amministrazione.

6. Il contesto interno all'ente

Il contesto interno all'Ente potrebbe rappresentare una fase più complessa perché considera gli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della Struttura al rischio corruttivo.

Questa fase serve a far emergere:

- da un lato, il sistema delle responsabilità;
- dall'altro, il livello di complessità dell'Amministrazione.

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

Ciò significa che l'analisi del contesto interno deve contare su più contributi, certamente tutti interni alla Struttura organizzativa, ma certamente non per questo più semplici da gestire.

Se si parla, infatti, come di deve fare, di sistema delle responsabilità, lo si può fare soltanto disegnando un meccanismo funzionale che metta in rilievo la Struttura organizzativa dell'Ente e le sue principali funzioni.

È importante rappresentare sinteticamente l'articolazione organizzativa di questa Amministrazione, sia con riferimento alla struttura organizzativa centrale che alle altre Strutture periferiche dislocate in altra sede fisica, evidenziando la dimensione organizzativa, anche in termini di Dotazione di personale per Macro Struttura.

La selezione delle informazioni e dei dati (come già evidenziato per l'analisi del contesto esterno) deve essere funzionale all'individuazione di elementi utili ad esaminare come le caratteristiche organizzative possano influenzare il profilo di rischio dell'Amministrazione, e non può consistere in una mera presentazione della struttura organizzativa.

Per quello che concerne le fonti interne, invece, l'Ente può fare ricorso:

- all'utilizzo di indagini rivolte agli Organo di Indirizzo ed ai Responsabili;
- alle segnalazioni pervenute mediante le denunce in modalità riservata, tramite il canale del whistleblowing, o con modalità analoghe;
- ai risultati conseguenti all'azione di monitoraggio del RPCT;
- alle informazioni raccolte nel corso di incontri e/o attività congiunte con altre Amministrazioni che operano nello stesso territorio o settore.

Insomma, potremmo dire che il contesto interno costituisce il vero, l'autentico punto di snodo dell'effettività dell'azione di contrasto alla corruzione perché la collaborazione sentita, fattiva ed attiva di coloro che compongono la Pubblica Amministrazione e che ad essa sono legati da un rapporto stabile, a prescindere che sia onorario o impiegatizio, è la collaborazione dei veri attori del sistema,

dei veri stakeholder, degli autentici conoscitori delle misure necessarie a prevenire fenomeni corruttivi.

Quindi, assume un peso specifico la Struttura organizzativa, in particolar modo la parte che contempla quella tecnica, che vive ed opera sulla base di processi dettati per leggi, per regolamenti e per atti di Amministrazione e con il fine ultimo di raggiungere effettivamente obiettivi di pubblica utilità.

La funzionalità della singola Amministrazione Pubblica, nonché la pertinenza delle previsioni di funzionamento secondo non solo i principi che sono previsti per Legge, ma anche, e se non maggiormente, secondo le condizioni reali che coinvolgono la stessa singola Amministrazione Pubblica, sono requisiti tanto essenziali, quanto utili al perseguimento degli obiettivi.

Attraverso la Struttura organizzativa passa tutta l'attività amministrativa; tant'è vero che prevalentemente ai suoi componenti si destina il Sistema Anticorruzione, pur non lasciando esente alcuno dalle sue precise previsioni e dai gradi di coinvolgimento.

All'interno dell'Ente occorre prevedere una Strategia di Prevenzione che si deve realizzare conformemente all'insieme delle ormai molteplici prescrizioni introdotte dalla Legge n. 190/2012, dai Provvedimenti di Legge successivi, nonché dalle Direttive che il Piano Nazionale Anticorruzione, così come approvato dall'A.N.A.C. con Deliberazione 13 novembre 2019, n. 1604, che costituisce la guida ed il riferimento di sistema.

L'inquadramento del Contesto Interno all'Ente richiede un'attività che si rivolge 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 delle Strutture, intesi in senso ampio, unitamente alla Struttura organizzativa;
- elementi oggettivi: i ruoli e le responsabilità, le politiche, gli obiettivi, le strategie, le risorse, le conoscenze, i sistemi e le tecnologie, la qualità e la quantità del Personale, la cultura organizzativa, con particolare riferimento alla cultura dell'etica, i sistemi e i flussi informativi, i processi decisionali (sia formali sia informali), le relazioni, interne ed esterne.

In altre parole, devono risaltare i profili caratterizzanti l'identità dell'Ente nella loro totalità, in modo che il contesto interno emergente sia il più pertinente

possibile, e che quindi questo Piano Triennale possa esperire i propri effetti in maniera analoga e secondo l'indirizzo nazionale.

L'attività svolta dall'Ente, di conseguenza, deve essere oggetto di un'analisi che deve essere condotta e completata attraverso la Mappatura dei Processi, al fine di definire, nel particolare, Aree che, in funzione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

La Mappatura del Rischio è rivolta prevalentemente alle Aree di rischio obbligatorie, così come afferma normativamente l'art. 1, co. 16 della Legge n. 190/2012, e così come identificate dal PNA che, regolarmente, nel corso delle elaborazioni, ha ricondotto i procedimenti collegati alle quattro Aree corrispondenti.

È necessario, al fine di una più utile efficacia del presente Piano, ampliare le Aree a rischio, o meglio maggiormente elaborarle, così come emerge dal paragrafo sul Contesto Giuridico e sostanziale, già citato, e così come si deduce dagli allegati Modelli di Dichiarazione relativi a differenti e molteplici situazioni.

Pertanto, sono aggiunte materie che, pur potendo rientrare in generale nell'ambito delle quattro generali Aree a rischio, meritano apposita menzione, e possono essere identificabili quali Aree Generali, giusto per una differenziazione formale con le quattro Aree a Rischio.

Sono Aree Generali aggiuntive, ma allo stesso modo incidenti, quelle:

- della Gestione delle Entrate, delle Spese e del Patrimonio;
- dei Controlli, delle Verifiche, delle Ispezioni e delle Sanzioni;
- degli Incarichi e delle Nomine;
- degli Affari Legali e del Contenzioso.

Fare propri questi concetti, e mutuare il ragionamento e le parole del Piano Nazionale Anticorruzione, sta a significare che questo Ente vuole condividere ed affermare la stretta ed ineludibile valenza del Contesto interno al fine di ben applicare le norme anticorruzione; e quindi vuol dire che ritiene "che la ricostruzione accurata della cosiddetta mappa dei processi organizzativi è un esercizio conoscitivo importante non solo per l'identificazione dei possibili ambiti di vulnerabilità dell'Amministrazione rispetto alla corruzione, ma anche rispetto al miglioramento complessivo del funzionamento della macchina amministrativa.

Frequentemente, nei contesti organizzativi ove tale analisi è stata condotta al meglio, essa fa emergere duplicazioni, ridondanze e nicchie di inefficienza che offrono ambiti di miglioramento sotto i profili:

- della spesa (efficienza allocativa o finanziaria);
- della produttività (efficienza tecnica);
- della qualità dei servizi (dai processi ai procedimenti) e della governance".

7. Mappatura sistematica dei processi delle aree a rischio confermate con il Piano Nazionale Anticorruzione 2019

L'ultimo PNA ha introdotto un Sistema di Mappatura dei Processi a maggior rischio corruttivo, mediante la previsione di Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi, intrattenendosi particolarmente sulla questione della Mappatura dei Processi all'interno del capitolo dell'analisi del contesto interno.

Le indicazioni, che nella sostanza chiudono il naturale percorso evolutivo del PNA, ci dicono che la Mappatura dei Processi deve definire l'individuazione e l'analisi dei processi organizzativi, con l'obiettivo finale di catalogare e conoscere l'intera attività amministrativa che si snoda, appunto, per processi, al cui interno prendono forma, esistono e si concludono i diversi procedimenti.

In considerazione del fatto che la Mappatura deve riguardare i processi e non i singoli procedimenti amministrativi, per ragionevolezza organizzativa si deve precisare che più procedimenti omogenei tra loro possono certamente confluire in un unico processo.

Ed allora: che cos'è un processo amministrativo?

Nel chiarire che stiamo parlando di una serie di atti e/o fatti posti in un vincolo di successione tra loro, con il termine processo possiamo definire quella successione di attività in sequenza tra loro connesse che rendono all'esterno le risorse dell'Amministrazione fornendo un output; quindi, parliamo di un insieme di azioni interrelate e collegate che assumono rilevanza esterna e che vengono esperite dalla Pubblica Amministrazione secondo le regole di comportamento specialmente previste, nonché nel rispetto puntuale delle leggi e dell'ordinamento giuridico.

Il Piano Nazionale Anticorruzione 2019 supera le previsioni del PNA 2013, prevedendo tre fasi di Mappatura dei Processi:

- quella dell'Identificazione;
- quella della Descrizione;
- quella della Rappresentazione.

Le tre fasi di Mappatura dei Processi, poi, devono trovare riassunzione nel Principio di Gradualità che ne consente l'attuazione in questa sequenza:

- identificazione, collegata all'Elenco completo dei processi che riassumono tutta l'attività dell'ente;
- descrizione, cui segue la Scheda di descrizione, la Valutazione solo di alcuni processi, nonché quella di tutti i processi;
- rappresentazione, attraverso una Tabella o Diagramma dei processi, per poi valutare solo alcuni elementi descrittivi, nonché tutti gli elementi descrittivi.

Sempre con riferimento al PNA 2019, allegato 1, si legge il suggerimento volto a finalizzare l'analisi del livello di esposizione al rischio dei vari processi, prevedendo di optare per un approccio di tipo valutativo attraverso:

- l'individuazione di criteri di valutazione;
- la rilevazione di dati e di informazioni;
- la formulazione di un giudizio sintetico, adeguatamente motivato.

L'approccio di tipo valutativo differisce dall'approccio tipo qualitativo, per il quale l'esposizione al rischio è condotta sulla base di valutazioni motivate ma espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi di specifici criteri: si tratterebbe di valutazioni che, anche se sostenute da dati, in conclusione non dovrebbero essere rappresentate in termini numerici.

In poche parole, la differenza tra le due tipologie di approccio sta nel fatto che, nel caso dell'approccio valutativo si procede, mutuando un'espressione del Regolamento Europeo sul Trattamento dei Dati personali, alla configurazione di un sistema di mappatura dei processi by design, che mira a prevenire e non a correggere, sin dalla configurazione del sistema, impiegando una corretta configurazione dei processi amministrativi; mentre, con l'approccio qualitativo, pur assicurando un maggior coinvolgimento dei soggetti partecipanti, il rischio potrebbe essere quello di non avere modelli certi e predeterminati e, di conseguenza, potrebbe realizzarsi una modalità di mappatura, per certi versi, artigianale, se non impropria, o magari senza una razionalità omogenea.

Ne consegue che, essendo le ultime indicazioni dell'A.N.A.C. abbastanza chiare, di fatto ci si trova ben oltre i precedenti riferimenti metodologici, comportanti una complessa ed impegnativa attività di analisi approfondita e mirata, che presuppone:

- un'individuazione iniziale dei criteri di valutazione;
- una rilevazione dei dati;
- la formulazione di un giudizio per ogni processo "mappato".

Il Piano Nazionale Anticorruzione determina le Aree di Rischio comuni e obbligatorie, con l'abbinamento delle Aree ai Settori amministrativi e tecnici

corrispondenti in sede locale, che possono essere integrate secondo le indicazioni e le necessità specifiche.

L'illustrazione tabellare delle misure di prevenzione è così distinta, ed in questo modo deve essere interpretata e praticata dall'Ente, anche con aggiunte necessarie che tali si dovessero rendere.

MAPPATURA SISTEMATICA DEI PROCESSI

AREE DI RISCHIO PROCESSI

Area: Acquisizione

e Progressione

del Personale Reclutamento

Progressioni di carriera

Conferimento di incarichi di collaborazione

Area: Affidamento

di Lavori,

Servizi e Forniture Definizione dell'oggetto dell'affidamento

Individuazione, Nomina e Funzioni del RUP

Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento

Requisiti di qualificazione

Requisiti di aggiudicazione

Valutazione delle offerte

Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte

Procedure negoziate

Affidamenti diretti

Revoca del bando

Redazione del cronoprogramma

Variante in corso di esecuzione del contratto

Subappalto ed Avvalimento

Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto

Area: Provvedimenti

Ampliativi

della sfera giuridica dei

destinatari privi di effetto economico diretto

e immediato per

il destinatario Provvedimenti di tipo autorizzatorio (incluse fattispecie simili, quali: abilitazioni, approvazioni, nullaosta, licenze, registrazioni, dispense, permessi a costruire)

Attività di controllo di dichiarazioni sostitutive in luogo di autorizzazioni (ad esempio in materia edilizia o commerciale)

Provvedimenti di tipo concessorio (incluse fattispecie simili, quali: deleghe, ammissioni, certificazioni a vario titolo, cambi di residenza, rilascio carte d'identità)

Area: Provvedimenti

Ampliativi della sfera

giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato

per il destinatario Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati

CATALOGO DEI RISCHI PER OGNI PROCESSO

AREE DI RISCHIO PROCESSI RISCHI

Acquisizione e progressione del personale Reclutamento Previsione di requisiti di accesso "personalizzati" ed insufficienza di meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire allo scopo di reclutare candidati particolari.

Abuso nei processi di stabilizzazione finalizzato al reclutamento di candidati particolari.

Irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari e/o mancanza di procedura di trasparenza nella scelta e nomina dei Commissari

Inosservanza delle regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità della selezione, quali, a titolo esemplificativo, la cogenza della regola dell'anonimato nel caso di prova scritta e la predeterminazione dei criteri di valutazione delle prove allo scopo di reclutare candidati particolari.

Progressioni di carriera Progressioni economiche o di carriera accordate illegittimamente allo scopo di agevolare alcuni dipendenti/candidati.

Conferimento

di incarichi

di collaborazione Motivazione generica e tautologica circa la sussistenza dei presupposti di Legge per il conferimento di incarichi professionali allo scopo di agevolare soggetti particolari.

Affidamento

di lavori, servizi e forniture Definizione dell'oggetto dell'affidamento
Restrizione del mercato nella definizione delle specifiche tecniche, attraverso l'indicazione nel disciplinare di prodotti che favoriscano una determinata impresa.

Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento Elusione delle regole di affidamento degli appalti, mediante l'improprio utilizzo del modello procedurale dell'affidamento delle concessioni al fine di agevolare un particolare soggetto.

Requisiti di

qualificazione Definizione dei requisiti di accesso alla gara e, in particolare, dei requisiti tecnicoeconomici dei concorrenti al fine di favorire un'impresa (es.: clausole dei bandi che stabiliscono requisiti di qualificazione).

Requisiti

di aggiudicazione Uso distorto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire un'impresa.

Valutazione

delle offerte Mancato rispetto dei criteri indicati nel disciplinare di gara cui la commissione giudicatrice deve attenersi per decidere i punteggi da assegnare all'offerta, con particolare riferimento alla valutazione degli elaborati progettuali.

Verifica dell'eventuale

anomalia delle offerte Mancato rispetto dei criteri di individuazione e di verifica delle offerte anormalmente basse, anche sotto il profilo procedurale.

Procedure negoziate Utilizzo della procedura negoziata al di fuori dei casi previsti dalla Legge al fine di favorire un'impresa.

Affidamenti diretti Abuso dell'affidamento diretto al di fuori dei casi previsti dalla Legge al fine di favorire un'impresa.

Revoca del bando Abuso del provvedimento di revoca del bando al fine di bloccare una gara il cui risultato si sia rivelato diverso da quello atteso o di concedere un indennizzo all'aggiudicatario.

Redazione del

cronoprogramma Mancanza di sufficiente precisione nella pianificazione delle tempistiche di esecuzione dei lavori, che consenta all'impresa di non essere eccessivamente vincolata ad un'organizzazione precisa dell'avanzamento dell'opera, creando in tal modo i presupposti per la richiesta di eventuali extraguadagni da parte dello stesso esecutore.

Pressioni dell'appaltatore sulla direzione dei lavori, affinché possa essere rimodulato il cronoprogramma in funzione dell'andamento reale della realizzazione dell'opera.

Varianti in corso

di esecuzione

del contratto Ammissione di varianti in corso di esecuzione del contratto per consentire all'appaltatore di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara o di conseguire extra guadagni.

Subappalto

ed Avvalimento Accordi collusivi tra le imprese partecipanti a una gara volti a manipolarne gli esiti, utilizzando il meccanismo del subappalto come modalità per distribuire i vantaggi dell'accordo a tutti i partecipanti allo stesso.

Utilizzo di rimedi di

risoluzione delle

controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto Condizionamenti nelle decisioni assunte all'esito delle procedure di accordo bonario, derivabili dalla presenza della parte privata all'interno della commissione.

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

autorizzatorio (incluse

figure simili quali:

abilitazioni, approvazioni, nullaosta, licenze,

registrazioni, dispense, permessi a costruire) Abuso nell'adozione di provvedimenti aventi ad oggetto condizioni di accesso a servizi pubblici al fine di agevolare particolari soggetti (es. inserimento in cima ad una lista di attesa).

Abuso nel rilascio di autorizzazioni in ambiti in cui il pubblico ufficio ha funzioni esclusive o preminenti di controllo al fine di agevolare determinati soggetti (es. controlli finalizzati all'accertamento del possesso di requisiti per apertura di esercizi commerciali).

Attività di controllo di dichiarazioni sostitutive in luogo di autorizzazioni (ad esempio in materia edilizia o commerciale) Corresponsione di tangenti per ottenere omissioni di controllo e "corsie preferenziali" nella trattazione delle proprie pratiche.

Richiesta e/o accettazione impropria di regali, compensi o altre utilità in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati.

Provvedimenti di tipo concessorio (incluse figure simili quali: deleghe, ammissioni) Corresponsione di tangenti per ottenere omissioni di controllo e "corsie preferenziali" nella trattazione delle proprie pratiche.

Richiesta e/o accettazione impropria di regali, compensi o altre utilità in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati.

Ambiti in cui il pubblico ufficio ha funzioni esclusive o preminenti di controllo (ad es. controlli finalizzati all'accertamento del possesso di requisiti).

Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati

Riconoscimento indebito di indennità di disoccupazione a cittadini non in possesso dei requisiti di Legge al fine di agevolare determinati soggetti.

Riconoscimento indebito dell'esenzione dal pagamento di somme dovute al fine di agevolare determinati soggetti.

Uso di falsa documentazione per agevolare taluni soggetti nell'accesso a fondi comunitari.

Rilascio di concessioni edilizie con pagamento di contributi inferiori al dovuto al fine di agevolare determinati soggetti.

In Relazione all'anno 2020 non sono emerse per l'Ente criticità di rilievo in questi processi relativamente:

- all'applicazione delle più volte rinviate previsioni normative in tema di Stazione Unica Appaltante, ed entrate in vigore definitivamente dal 1° novembre 2015;
- all'entrata in vigore del Codice degli Appalti, di cui al Decreto Legislativo n. 50/2016, così come modificato dal Decreto Legislativo n. 56/2017 (temporaneamente modificato dal così detto Decreto Sblocca Cantieri, di cui al

Decreto Legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito nella Legge 14 giugno 2019, n. 55, nonché dal Decreto Legge n. 76/2020, così come convertito nella Legge n. 120/2020);

- alle specifiche situazioni di incompatibilità dichiarate da alcuni Dipendenti in merito alla propria partecipazione in qualità di Componenti di Commissioni di Gara, o di RUP;
- alle attività di controllo e di verifica svolte nell'anno precedente che non hanno rilevato situazioni contemplabili come rilevanti nell'ambito della Normativa Anticorruzione.

8. Area acquisizione e progressione del personale

Misure di prevenzione per i concorsi pubblici

Nell'intero procedimento concorsuale, in esso ricomprendendosi anche tutte le operazioni di gestione del concorso, senza alcuna eccezione, deve essere assicurata l'individuazione della Commissione di Concorso in una dimensione di assoluta trasparenza nella scelta dei Componenti, e parimenti nella predisposizione delle tracce da proporre per l'estrazione della prova scritta, nonché delle domande da somministrare alle prove orali.

Ai Componenti della Commissione, ed al Segretario verbalizzante, deve essere applicato rigorosamente il Principio della Rotazione.

Ad ogni concorso pubblico, a nulla rilevando il posto di riferimento (a tempo indeterminato o determinato, a tempo pieno o parziale), deve essere assicurata la massima pubblicità e la massima diffusione mediante le forme di conoscenza e pubblicità legali vigenti: tale pubblicità deve data anche attraverso la pubblicazione delle prove estratte, ma solo al termine delle prove.

Per la presentazione delle domande vale il termine temporale che non può mai essere inferiore a 30 giorni dalla data di pubblicazione del bando: ciò al fine di garantire tempi adeguati di pubblicizzazione, nonché il puntuale rispetto della normativa in tema di concorsi pubblici di cui al D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, e ss. mm. e ii., recante norme sull'accesso agli impieghi nelle Pubbliche Amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzioni nei pubblici impieghi.

9. Area affidamento di lavori, servizi e forniture

Misure di prevenzione per la gestione degli appalti di lavori, servizi e forniture

Ogni forma di affidamento di lavori, servizi e forniture deve essere organicamente preceduta dalla Determinazione a Contrarre: questa deve riportare la tracciatura del percorso decisionale e di trasparenza, e deve essere adeguatamente motivata, secondo il Decreto Legislativo n. 50/2016, come modificato ed integrato dal Decreto Legislativo n. 56/2017, e ss.mm. e ii.

Prima di procedere alla pubblicazione degli Atti di gara, il Responsabile, o il RUP, deve adottare una specifica Determinazione di approvazione degli atti medesimi, che si possono riassumere nella Determina a contrarre.

A seguire, la regolare acquisizione del Codice di spesa: di questo deve esserne data formale ed espressa menzione in ogni atto della procedura di affidamento, indicandone gli estremi normativi e fisici.

Il modello contrattuale predefinito deve riportare al suo interno i riferimenti alla tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla Legge n. 136/2010, nonché il preciso rispetto del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, e della Trasparenza, e delle Normative in tema di Antiriciclaggio.

Le buste delle offerte di gara, a prescindere dal criterio di aggiudicazione stabilito, devono essere aperte alla presenza di due Dipendenti, in qualità di Testimoni, che compongono il Seggio di Gara: e questo sino ad ulteriori definizioni dell'A.N.A.C. in materia.

Le offerte, sia quella tecnica che quella economica, debbono essere vistate da tutti i Componenti della Commissione, al momento della loro apertura, e prima ancora di essere verificate e valutate: questa operazione risponde a criteri oggettivi di trasparenza.

Fatta eccezione per i casi in cui la Commissione debba procedere alla valutazione di elementi discrezionali, l'aggiudicazione avviene sempre in seduta pubblica: il luogo, la data e l'ora dell'inizio delle operazioni di apertura delle buste, che precedono l'aggiudicazione, sono comunicati e diffusi tramite pubblicazione sul Sito istituzionale dell'Ente per darne formale notizia agli Operatori economici invitati e ad ogni altro controinteressato.

Per quanto concerne le procedure aperte e ristrette, nella Determinazione di aggiudicazione deve essere dato atto dell'avvenuta pubblicazione della procedura medesima secondo quanto previsto dal Decreto Legislativo n.

50/2016, così come modificato ed integrato dal Decreto Legislativo n. 56/2017, e ss.mm. e ii.; inoltre, si devono elencare tutte le pubblicazioni effettuate ai sensi del Decreto Legislativo n. 50/2016, così come modificato ed integrato dal Decreto Legislativo n. 56/2017, sia che si tratti di procedura comunitaria, e sia che si tratti di procedura intracomunitaria; comunque, nella Determinazione di aggiudicazione si deve riportare il percorso amministrativo seguito, nella sua specificità e complessità, che ha preceduto l'affidamento, peraltro attestandone la legittimità, nonché il percorso decisionale che traduca all'esterno il perché quelle decisioni sono state assunte, e perché siano state assunte in quella maniera. e con quelle risultanze.

All'affidamento di un appalto di lavori, servizi e forniture devono precedere ed essere posti in essere i controlli di cui all'art. 80 del Decreto Legislativo n. 50/2016, così come modificato ed integrato dal Decreto Legislativo n. 56/2017, e ss.mm. e ii.

A far data dal 1° luglio 2013, secondo le indicazioni fornite dall'A.N.A.C., in attuazione dell'art. 213, comma ottavo, del Decreto Legislativo n. 50/2016, così come modificato ed integrato dal Decreto Legislativo n. 56/2017, e ss.mm. e ii., la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnicoorganizzativo ed economicofinanziario, per la partecipazione alle procedure disciplinate dal Codice degli Appalti, viene acquisita presso la Banca Dati Nazionale dei Contratti pubblici, istituita presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione: nell'atto che chiude il procedimento di aggiudicazione si deve attestare l'avvenuta verifica in fase di controllo.

I documenti che attestano il possesso dei requisiti richiesti devono essere catalogati e conservati nel fascicolo del procedimento per l'eventuale esperimento di controlli, sia interni che esterni.

Misure di prevenzione per la gestione della procedura aperta (bandi di gara)

L'elaborazione dei Bandi di Gara può essere il frutto di accordi corruttivi.

La previsione di alcuni requisiti, piuttosto che altri, può consentire, oppure, al contrario, precludere la partecipazione alle gare a determinate imprese anziché ad altre.

Si parla di Bandi a profilo, modellati sulle qualità specifiche di un determinato concorrente, con la previsione di requisiti talmente stringenti da limitare, e/o definire, in anticipo gli stessi potenziali concorrenti, di conseguenza annullando la valenza stessa della gara: anzi, minandone il significato, e di conseguenza il valore giuridico a questa ricondotto.

L'elaborazione di un Bando di questo tipo può occultare un patto di natura collusiva tra l'Ente appaltante, nella persona del Soggetto responsabile, e l'Imprenditore interessato all'appalto; e quindi, una specifica violazione della libera concorrenza oltre che, ovviamente, la commissione di un'evidente fattispecie criminosa.

Pertanto, i Bandi di Gara devono contenere e prevedere tutti gli elementi che concorrono a garantire la corretta e migliore esecuzione della prestazione, sia sotto il profilo finanziario, che sotto il profilo tecnico, in applicazione dell'art. 83 del Decreto Legislativo n. 50/2016, così come modificato ed integrato dal Decreto Legislativo n. 56/2017, e ss.mm. e ii., e della Determinazione 16 ottobre 2012, n. 4 dell'A.V.C.P., ora A.N.A.C.

Misure di prevenzione per l'affidamento degli appalti di servizi e forniture in economia

La Procedura negoziata, che in quanto tale si presta più delle altre a situazioni di corruzione, non è stata oggetto di una peculiare definizione formale in sede procedimentale amministrativa, tanto da poter far proprie le caratteristiche dinamiche legate alla trattativa che può avvenire tra soggetti privati; di conseguenza, è maggiore il rischio di esposizione ad episodi corruttivi, potenzialmente determinabili dall'alto grado di discrezionalità impiegabile.

L'Appalto in economia, allora, deve essere sempre preceduto dalla Determinazione a contrarre, provvedimento che deve contenere precisamente:

- le motivazioni della scelta;
- l'oggetto ricompreso nell'elenco di quelli che si possono affidare in economia;
- il valore ricompreso nella soglia di valore degli affidamenti in economia (ora a ragione del D.L. n. 32/2019);
- l'Operatore economico, non invitato ad una procedura analoga da almeno sei mesi.

In relazione a quest'ultimo punto, è fatto divieto di invitare ad una procedura il medesimo soggetto se non sono intercorsi almeno sei mesi dalla data di

aggiudicazione definitiva; pertanto, sempre nella Determinazione a Contrarre, si deve attestare che è stato rispettato il Principio di Rotazione, così come appena espresso.

Misure di prevenzione per l'affidamento degli appalti di lavori

Ugualmente, in questo caso, un Operatore economico invitato ad una procedura non può essere invitato, per almeno sei mesi, dalla data di aggiudicazione definitiva ad altra procedura analoga: nella Determinazione a contrarre si deve attestare che è stato rispettato il Principio di Rotazione così come appena espresso.

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

Misure di prevenzione per i procedimenti amministrativi Pubblicazione dei termini dei procedimenti e dei documenti che corredano l'Istanza di parte

A pena di divieto di liquidazione dell'Indennità di risultato a favore del Responsabile, e procedente, sussistono:

- l'obbligo di definire i tempi dei procedimenti dell'Area di competenza, nonché della loro pubblicazione sul Sito dell'Ente;
- l'obbligo di pubblicare sul Sito dell'Ente, l'elenco degli atti e documenti che l'Istante ha l'onere di produrre a corredo dell'istanza e dei termini entro cui il provvedimento sarà emanato; l'art. 6, co. 2, lett. b) del D.L. n. 70/2011, convertito nella Legge n. 106/2011, dispone che allo scopo di rendere effettivamente trasparente l'azione amministrativa, e di ridurre gli oneri informativi gravanti su cittadini e imprese, le Pubbliche Amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, così come modificato ed integrato dal Decreto Legislativo n. 75/2017, pubblicano sui propri Siti istituzionali, per ciascun procedimento amministrativo ad istanza di parte rientrante nelle proprie competenze, l'elenco degli atti e documenti che l'Istante ha l'onere di produrre a corredo dell'istanza: secondo la norma, in caso di

mancato adempimento di quanto previsto, l'Ente procedente non può respingere l'istanza affermando la mancata produzione di un atto o documento, e deve invitare l'istante a regolarizzare la documentazione in un termine congruo. Il provvedimento di diniego non preceduto dall'invito di cui al periodo precedente, è nullo. Il mancato adempimento è altresì valutato ai fini della attribuzione della retribuzione di risultato ai Responsabili.

In relazione ai Provvedimenti che terminano con il silenzio assenso, ove questo istituto sia applicabile, il Dirigente deve, in ogni caso, indicare nella tipologia del procedimento rispetto al quale si applica l'istituto in parola, i termini e l'applicazione dell'art. 20 della Legge n. 241/1990, in modo tale che il Privato abbia contezza del fatto che quel determinato procedimento non si conclude attraverso l'adozione di un provvedimento espresso, ma attraverso l'Istituto giuridico del silenzio positivamente tipizzato che equivale, giuridicamente, all'adozione dell'atto espresso.

È da ricordare che l'art. 2 della Legge n. 241/1990, al co. 9bis, prevede che l'Ente individua il Soggetto cui attribuire il Potere sostitutivo, in caso di inerzia, nell'adozione dei provvedimenti: tale Soggetto è il Segretario Generale.

Sul Sito istituzionale dell'Amministrazione è pubblicata, in relazione ad ogni procedimento, l'indicazione del Soggetto a cui è attribuito il Potere Sostitutivo, e a cui l'interessato può rivolgersi ai sensi e per gli effetti dell'art. 2, co. 9ter, della Legge n. 241/1990.

Il Titolare del Potere Sostitutivo, in caso di ritardo, valuta se la condotta del soggetto inadempiente integra i presupposti per l'avvio del procedimento disciplinare, secondo le specifiche disposizioni ordinamentali: decorso inutilmente il termine per la conclusione del procedimento, o quello superiore di cui all'art. 2, co. 7 della Legge n. 241/1990, il privato può rivolgersi al Responsabile di cui al co. 9bis della richiamata Legge perché, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le Strutture competenti o con la nomina di un Commissario.

Inoltre, occorre che siano tenute assolutamente presenti, per garantirne l'applicazione, le previsioni di cui all'art. 2 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, in tema di Conclusione del procedimento amministrativo, così sostituito dall'art. 7, co. 1 della Legge n. 69/2009, e modificato dall'art. 1, co. 38 della Legge n. 190/2012, che afferma espressamente: Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le Pubbliche Amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso. Se ravvisano la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda, le Pubbliche Amministrazioni concludono il procedimento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata, la cui motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo.

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

Misure di prevenzione per la concessione di contributi di natura socioeconomica

Nessun contributo di natura socioeconomica può venire erogato in assenza della preventiva predeterminazione dei criteri oggettivi: sono nulli i provvedimenti comunali, anche regolamentari, dell'Ente che dicano diversamente.

Esiste, tuttavia, una facoltà di derogare a quanto innanzi: essa è conseguente alla necessità di abbinare al contributo economico un progetto individuale predisposto dal Servizio sociale, il quale deve, sempre e comunque, enunciare specificamente le motivazioni che portano a collegare al progetto una determinata somma di denaro, nonché le ragioni che ne giustificano il correlato importo economico in funzione del progetto medesimo.

Per quanto attiene ai contributi associati al progetto individuale predisposto dal Servizio sociale di base, deve essere redatto un referto separato al quale allegare le relazioni del Servizio sociale di base, contenenti le motivazioni che hanno portato ad associare al progetto una determinata somma di denaro, e le ragioni che ne hanno giustificato il correlativo importo economico in funzione del progetto (processo decisionale).

Misure di prevenzione per la concessione di contributi ed ausili finanziari a soggetti senza scopo di lucro

Nessun contributo ad Enti associativi senza scopo di lucro può essere erogato senza la previa predeterminazione dei criteri oggettivi sulla cui base riconoscere il beneficio medesimo: sono nulli i provvedimenti comunali, anche regolamentari, dell'Ente che prevedano diversamente in quanto preclusivi della trasparenza e della concorsualità.

Misure di prevenzione in tema di affidamento a terzi di beni di proprietà comunale

Anche il procedimento attivato al fine dell'affidamento a terzi, e per il loro beneficio, del godimento di beni dell'Ente, è condizionato alla procedura ad evidenza pubblica che deve necessariamente collocare, a base della scelta del contraente, il maggior valore economico offerto in sede di aggiudicazione.

Occorre, a tal fine, che la procedura di affidamento pubblico sia oggetto di opportuna diffusione attraverso il Sito Web istituzionale dell'Ente.

Occorre, inoltre, stabilire che il termine di presentazione delle offerte non può mai essere inferiore a 30 giorni dalla data di pubblicazione sul Sito istituzionale dell'Ente.

Misure di prevenzione per i titoli abilitativi edilizi

Il rilascio di Titoli abilitativi edilizi richiede, in via tendenzialmente esclusiva, competenze del Responsabile, cui è attribuita la funzione; per cui, è di questo Soggetto ogni fase relativa alla gestione amministrativa che ricade nella competenza esclusiva: nei suoi riguardi non possono essere esercitate, in modo assoluto, forme, sia dirette che indirette, di pressione.

È fatto obbligo assoluto al Responsabile, ed al RUP, di tracciare chiaramente, in ogni Titolo abilitativo edilizio, trattandosi di attività di natura vincolata, il percorso normativo e quello decisionale che supportano e giustificano il provvedimento, enunciando la disciplina applicata.

Analoghe previsioni sono da applicarsi nei casi di Attività sostitutiva dei Privati, nei termini che la Legge prevede in relazione alle verifiche che devono essere esperite d'ufficio.

Misure di prevenzione per le varianti di contratto

Un elevato rischio di corruzione è da ritenere sussistente per le Varianti di contratto, e ciò in considerazione del fatto che il Responsabile, e/o il Direttore dei Lavori, possono certificare che una variante sia necessaria senza che la stessa presenti ragioni verificabili concretamente: l'indice di rischio è rappresentato, evidentemente, dalla diretta proporzionalità tra l'aggravio di spesa per l'Amministrazione, ed il costo dello scambio celato all'interno della variante fraudolenta.

Di conseguenza, risulta oggettivamente necessario che le varianti siano adeguatamente motivate, e che ad esse sia allegata una relazione tecnica del Responsabile Unico del Procedimento che disegni puntualmente le ragioni poste a fondamento della variante stessa, indicando la categoria della variante ammessa dall'art. 106 del Decreto Legislativo n. 50/2016, così come modificato ed integrato dal Decreto Legislativo n. 56/2017, e ss.mm. e ii., e la ragione tecnica della variante; inoltre, il Responsabile Unico del Procedimento, sulla base di quanto disposto dall'art. 106, co. 9 del Decreto Legislativo n. 50/2016, così come modificato ed integrato dal Decreto Legislativo n. 56/2017, e ss.mm. e ii., deve attestare che nessuna responsabilità grava sul Progettista, fatta salva ogni prova contraria.

In tutti quei casi ammessi dalla Legge, ed in cui la progettazione appartiene alla competenza del Responsabile Unico del Procedimento, compete al Responsabile dell'Area adottare la certificazione: nel caso in cui RUP e Responsabile siano coincidenti, la certificazione compete ad altro Responsabile tecnico alla cui nomina procede il Segretario Generale, nella veste di RPCT, dopo aver verificato la sussistenza delle condizioni impeditive.

Nei casi in cui la percentuale della Variante superi la metà del quinto dell'importo originario del contratto, la stessa deve essere comunicata tempestivamente e, comunque, non oltre cinque giorni dalla sua adozione, all'A.N.A.C., nonché al Prefetto, dandone comunicazione contestuale anche al RPCT.

12. La formazione

Il RPCT promuove e realizza azioni formative obbligatorie e mirate a beneficio dei Responsabili di Area, dei Responsabili di Procedimento, ma anche di tutto il Personale, in tema di Anticorruzione: l'Area Risorse Umane provvede all'esecuzione della Formazione nel rispetto delle Disposizioni dello stesso RPCT.

13. Il Codice di comportamento

Il Codice di Comportamento, regolarmente approvato, di cui avanti, è parte integrante e sostanziale del PTPCT.

14. Altre iniziative

Ai fini del perseguimento della Prevenzione della Corruzione, rilevano:

- l'oggettiva importanza dell'indicazione dei Criteri di Rotazione del Personale;
- l'adozione di misure per la Tutela dei Segnalatori (Whistleblower) (la cui normativa specifica è stata appena formalizzata con la Legge 179/2017, con la Direttiva dell'Unione Europea 23 ottobre 2019, e con il Regolamento A.N.A.C. di cui alla Deliberazione n. 690/2020);
- l'individuazione dei Referenti e Collaboratori di Area per l'Anticorruzione;
- la Trasparenza che, in particolare, di seguito, viene presa in esame in sede disciplinare.

Il RPCT, entro il 31 dicembre di ogni anno, o comunque entro altra data indicata dall'A.N.A.C., redige una Relazione annuale sull'efficacia delle misure di prevenzione definite nel PTPCT e sulle eventuali sanzioni applicate: la Relazione deve essere pubblicata sul Sito istituzionale dell'Ente e vestita secondo il Modello A.N.A.C.

15. Il Whistleblower: Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54bis D.Lgs. n. 165/2001

La Legge 30 novembre 2017, n. 179, recante "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato", apporta alcune novità in tema di tutela del Segnalatore di Illeciti (Whistleblower), ed ancor più di recente l'Unione Europea, con la Direttiva del 23 ottobre 2019, sulla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto europeo, prevede una tutela più ampia di quella attualmente prevista, che comunque entrerà in vigore con la Legge di recepimento. In considerazione che si tratta di una Direttiva, infatti,

per conformare il nostro Ordinamento è stabilito il termine massimo del 17 dicembre 2021, ma si tratta di un termine massimo.

Il pubblico Dipendente che, nell'interesse dell'integrità della Pubblica Amministrazione, segnala al Responsabile della Prevenzione della Corruzione, e della Trasparenza, o all'Autorità Nazionale Anticorruzione, o denuncia all'Autorità Giudiziaria ordinaria, o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione.

L'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'A.N.A.C. dall'interessato o dalle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'Amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.

L'A.N.A.C. informa il Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri Organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

L'attuale disciplina, differenziandosi dalla precedente, prevede che, nell'ambito dell'Amministrazione di appartenenza, il Dipendente segnali possibili illeciti non più al superiore gerarchico, ma al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, o alle Istituzioni testé indicate.

Pertanto, la segnalazione eventualmente ricevuta da un Responsabile e/o da un funzionario, come pure dall'ufficio del protocollo, deve essere tempestivamente inoltrata, a cura del ricevente e nel rispetto delle garanzie di riservatezza, al RPCT al quale ne è rimessa la protocollazione riservata.

Al Whistleblower, quindi, devono essere assicurate precise garanzie e le tutele di riservatezza e di anonimato.

Il tema del Whistleblowing, oggettivamente con qualche ritardo, attualmente si distingue per l'attenzione che, non solo il Legislatore, ma naturalmente l'Autorità Nazionale Anticorruzione, sia attraverso il Piano Nazionale che attraverso l'ultimo provvedimento regolatore della materia, gli stanno doverosamente riconoscendo ed attribuendo.

Con la Deliberazione 1° luglio 2020, n. 690, infatti, l'A.N.A.C. ha proceduto ad adottare il Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54bis del D.Lgs. n. 165/2001, reso pubblico nella Gazzetta Ufficiale n. 205, del 18 agosto 2020, ed entrato in vigore il 3 settembre 2020.

Questo Regolamento, alla luce della tempistica seguita, sarà applicabile soltanto ai procedimenti sanzionatori avviati successivamente alla suddetta data del 3

settembre 2020 e, quindi, come deriva dall'articolato, varrà solo per quei procedimenti che vedono origine solo a muovere da questa data.

Che un Regolamento dedicato dovesse essere approvato non solo era nel programma dell'Autorità, ma era maggiormente diventata una necessità conseguente non soltanto alle previsioni normative della Legge 30 novembre 2017, n. 179 (Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato), ma anche alle stesse disposizioni dell'ultimo Piano Nazionale Anticorruzione, quello del 2019, che aveva focalizzato fermamente l'importanza della Segnalazione di illecito, e quindi del Segnalatore di illecito, nell'ambito del meccanismo complessivo di funzionamento e di attivazione del Sistema anticorruzione che, bisogna dirlo, ancora fatica a decollare nella maniera più utile e nell'ottica che il Sistema medesimo, e quindi l'Autorità Anticorruzione, intende porre in essere.

Ed infatti, non è pleonastico ricordarlo, il Sistema anticorruzione si costruisce su alcuni principi morali che si nutrono del coinvolgimento, non solo degli Operatori della Pubblica Amministrazione, questa ormai intesa nell'accezione universale di Collettività di Dipendenti, sia pubblici che privati, ma anche estendendosi a chiunque riscontri, noti, sospetti o tema l'effettuazione di un illecito a base corruttiva; principi che si nutrono di nuove forme di pensiero e di relazione all'interno dei singoli contesti funzionali e d'ufficio, che solo mediante l'azione attiva di chi partecipa questi contesti può trovare reale soddisfazione, quella soddisfazione che necessita della coscienza civile del rispetto degli altri, del bene pubblico e del bene privato, e della giusta attenzione che in questo senso occorre dare.

In altri termini, se non si interessano, coinvolgendoli, gli Operatori, il Sistema stesso è destinato a fallire; e del resto, se così non fosse, il Legislatore, e non solo quello italiano, con la Legge Anticorruzione non avrebbe fatto altro che aggiungere un'altra Istituzione a contrastare fenomeni negativi per i quali già vi sono le giuste Istituzioni ma che, pur essendo capaci ed operative, non possono essere in grado di poter assicurare la corretta forma di contrasto.

Questo significa che quando si parla di Anticorruzione, si sta parlando di un Sistema amministrativo, e non penale, che deve e che vuole contrastare il fenomeno dall'interno, in una dimensione assolutamente preventiva, e certamente non repressiva come è esattamente quella delle Procure della Repubblica, la cui attività non è sostituibile o doppiabile, e la cui azione mira solo ad accertare responsabilità penali, ma certamente non a governare il Sistema.

Insomma: l'Autorità Nazionale Anticorruzione ed il Sistema che a questa fa capo, significa prevenzione pura ed educazione alla correttezza dei meccanismi, in una precisa dimensione di legalità ed efficienza.

Ed ecco perché il Whistleblowing è un elemento, un soggetto, troppo rilevante, quanto ineludibile, nel complesso meccanismo dell'Anticorruzione; e non può

essere ridotto ad una semplice, quanto importante, tessera del variegato mosaico che è composto dal quadro legislativo e normativo cui si riferisce il Sistema anticorruzione.

Il Whistleblowing rappresenta, perché questo deve fare, la reale chiave di innesco dell'effettività dell'azione anticorruptiva, che vuole ancorarsi alla consapevolezza del singolo Operatore, pubblico e privato, come di ogni Cittadino, e che si fonda:

- sull'essere parte importante del Sistema;
- oppure sull'essere Egli stesso il Sistema;
- oppure sull'essere contitolare di questo Sistema;
- ed ancora, sull'essere il vero Soggetto portatore di interessi che devono essere tutelati e garantiti.

Da qui l'assoluta importanza di ogni contributo libero, maturo, spontaneo di ogni Persona che, forte del sentimento civico, non abbia riserve nel segnalare condotte illecite di cui è venuto a conoscenza, non solo nell'ambito del rapporto di lavoro, ma anche, semplicemente, e si fa per dire, come Cittadino; e che quindi avverta il dovere di dare il proprio sostegno ad impedire che condotte e comportamenti antiggiuridici, illegali, se non addirittura illeciti, possano essere praticati.

Importante, allora, il Regolamento dell'A.N.A.C. sul Whistleblowing, che se da una parte disciplina la materia con una propria identità, dall'altra richiama l'attenzione su quel dovere sociale che, se riusciamo a sentire proprio, è destinato, solo e soltanto a migliorare la qualità della condizione di cittadinanza di ogni singolo individuo; e non solo a livello nazionale, ma anche a livello europeo, il cui contesto generale richiede il contributo ed il sostegno di ogni Paese dell'Unione.

E parimenti importante è conoscere, seguire e citare, pedissequamente, quanto ci dice l'A.N.A.C. in materia, non soltanto nel testo del Regolamento, ma anche nelle sue comunicazioni.

Le segnalazioni del whistleblower

L'istituto del Whistleblowing, introdotto nel nostro ordinamento giuridico con la Legge n. 190/2012 e rafforzato in maniera dedicata con la Legge n. 179/2017 che ne ha ampliato la portata applicativa, ha avuto, anche nel corso del 2019, un vero e proprio andamento esponenziale se si considera che si è passati dalle

125 segnalazioni del 2015 alle 873 del 2019, per un totale complessivo di circa 2330 segnalazioni.

Come per gli anni scorsi, e come ci fa sapere l'Autorità, le irregolarità segnalate hanno riguardato soprattutto l'ambito degli appalti pubblici, quello dei concorsi, la gestione delle risorse pubbliche, la mancata attuazione della disciplina anticorruzione, nonché parecchi casi di maladministration, con ricadute penali ogniqualvolta detti casi si sono tradotti in fattispecie criminose quali, ad esempio, l'abuso di potere.

Con il riconoscimento in capo all'A.N.A.C. del potere sanzionatorio, espressamente previsto al co. 6 dell'art. 54bis del D.Lgs. n. 165/2001, così come riformulato dalla Legge n. 179/2017 sopra richiamata, è stato registrato un aumento delle comunicazioni di misure ritorsive subite a seguito di segnalazioni di illeciti le quali, insieme a queste ultime, vengono generalmente acquisite attraverso un sistema informatico che garantisce riservatezza, sicurezza e affidabilità.

Il software utilizzato al riguardo dall'A.N.A.C. è attualmente in uso presso tutte le amministrazioni che ne hanno fatto richiesta.

Delle 873 tra segnalazioni e comunicazioni pervenute nel corso del 2019, 643 sono state acquisite tramite piattaforma informatica e, nel merito, 70 hanno riguardato comunicazioni di misure ritorsive provenienti, in misura maggioritaria, dai Whistleblowers ma anche dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative all'interno dell'amministrazione dove le misure ritenute ritorsive sono state adottate.

Di tutte le segnalazioni/comunicazioni pervenute, nell'anno di riferimento sono state disposte – per mancanza dei requisiti di ammissibilità espressamente elencati nel Regolamento che disciplina il potere sanzionatorio dell'A.N.A.C. in materia di whistleblowing – 488 archiviazioni dirette.

Le segnalazioni aventi, invece, ad oggetto illeciti rilevanti, sotto il profilo penale o erariale, sono state inoltrate alla competente Autorità giudiziaria o contabile, nel rispetto della tutela della riservatezza dell'identità del segnalante.

Nel corso del 2019 le segnalazioni di questo tipo hanno raggiunto il numero di 143.

Per tale tipo di segnalazioni vale, però, evidenziare che la normativa vigente non indica le modalità da seguire al fine di tutelare la riservatezza dell'identità del Whistleblower, ragion per cui si è ritenuto – pur nella consapevolezza degli obblighi di legge vigenti rispetto ai procedimenti penali e a quelli davanti alla Corte dei conti espressamente richiamati al co. 3 dell'art. 54bis di trasmettere dette segnalazioni specificando che si tratta di una segnalazione ex art. 54bis, nel cui processo di gestione è necessario assumere ogni cautela per garantire il rispetto delle disposizioni previste dal succitato co. 3.

Pertanto, in tutti i casi in cui l'Autorità giudiziaria cui è stata inoltrata la segnalazione, per esigenze istruttorie, ha avuto necessità di conoscere il nominativo del segnalante, questo è stato debitamente comunicato e l'Autorità giudiziaria ricevente, a partire da quel momento, è divenuta responsabile del trattamento dei dati personali richiesti.

Con specifico riferimento alla gestione delle comunicazioni di misure ritorsive o discriminatorie, secondo quanto previsto dall'art. 54bis, co. 1, secondo periodo, queste pervengono da parte del soggetto interessato o da parte delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione/ente di appartenenza del segnalante.

Compito dell'Autorità è, pertanto, quello di accertare che la misura ritorsiva o discriminatoria sia conseguente alla segnalazione di illeciti e, in caso positivo, applicare la sanzione normativamente prevista.

Una volta accertata l'ammissibilità della comunicazione, ai sensi di quanto disposto nel citato Regolamento sanzionatorio e verificato il rapporto di successione temporale tra la segnalazione/denuncia e la misura presuntivamente ritorsiva adottata nei confronti del Whistleblower, l'Autorità avvia il procedimento sanzionatorio nei confronti dell'autore della suddetta misura entro 90 giorni dall'acquisizione della comunicazione, salve specifiche esigenze del procedimento, quali ad esempio la necessità di integrazione documentale e/o chiarimenti.

Giova qui evidenziare che l'autore della comunicazione è tempestivamente informato dell'avvio del procedimento nonché della conclusione e degli esiti dello stesso, secondo le modalità specificate nel suddetto Regolamento.

Il procedimento sanzionatorio si conclude, quindi, con l'adozione di un provvedimento di archiviazione o, laddove sia accertata la "ritorsione" o la "discriminazione", con un provvedimento sanzionatorio nei confronti del soggetto ritenuto responsabile di aver adottato il provvedimento ritorsivo, o nei confronti del soggetto a cui è imputabile il comportamento e/o l'omissione ritenuta ritorsiva.

Nel corso dell'anno 2019 sono stati istruiti 24 procedimenti sanzionatori e, di questi, se ne sono conclusi 8.

Un procedimento sanzionatorio si è concluso con l'irrogazione della sanzione minima nei confronti del dirigente di un Comune ritenuto responsabile, in qualità di firmatario, dell'adozione di provvedimenti ritorsivi nei confronti di un dipendente che aveva denunciato presunte irregolarità innanzi all'Autorità Giudiziaria.

L'analisi dei dati statistici rilevati nel corso degli anni evidenzia che dell'inizio dell'anno 2014, fino all'anno 2019, risulta evidente, come sopra anticipato, la crescita esponenziale delle comunicazioni e segnalazioni del Whistleblowing inviate all'A.N.A.C. nel periodo considerato; tale crescita esponenziale è ancor

più evidente a partire dal 2018, anno in cui è entrata in funzione la piattaforma informatica.

Azioni del regolamento sul whistleblower

Il Regolamento in esame si esprime attraverso queste azioni di massima e mira:

- alla disciplina della gestione delle Segnalazioni di illeciti da parte del Whistleblower;
- all'accertamento di probabili azioni ritorsive assunte a danno del Whistleblower;
- alla corretta applicazione del procedimento di emissione delle sanzioni;
- all'accertamento di eventuali responsabilità a carico del Responsabile Anticorruzione relativamente al mancato svolgimento delle azioni di verifica e di valutazione delle segnalazioni ricevute;
- all'accertamento di eventuali responsabilità a carico del Responsabile Anticorruzione relativamente all'irrogazione delle relative sanzioni, o alla mancata irrogazione;
- all'accertamento della mancata predisposizione dei canali di inoltro delle segnalazioni, nonché delle procedure per la loro gestione o di procedure non conformi a quelle dettate dalle specifiche Linee guida A.N.A.C. in materia;
- all'applicazione delle sanzioni appositamente previste.

Pur tenendo presente che non si parla di fiumi di segnalazioni, il Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54bis del D.Lgs. n. 165/2001:

- considera la rilevanza dell'ordine di priorità di gestione delle segnalazioni e/o delle comunicazioni ricevute: per queste, l'Autorità Nazionale Anticorruzione provvederà alla gestione muovendo, innanzitutto, dal grado di gravità delle violazioni segnalate e/o comunicate, nonché dalla loro reiterazione; entrambi profili che definiscono chiaramente la condizione di pericolosità e di illegalità di quanto espresso nella segnalazione e/o nella comunicazione;
- dettaglia la gestione delle segnalazioni di condotte illecite, prevedendo 180 giorni quale termine utile per le valutazioni dell'Autorità e per le decisioni che questa intenda adottare relativamente all'eventuale archiviazione, oppure all'inoltro ad altro ufficio o ad altra Autorità più competente, ovviamente

preoccupandosi, nel caso di segnalazioni qualificabili sotto l'aspetto penale o erariale, di darne trasmissione immediata all'Autorità giudiziaria specificamente competente; mentre, per le segnalazioni di condotte illecite che coinvolgano magistrati ordinari, amministrativi, contabili e tributari, l'A.N.A.C. informerà il Whistleblower della possibilità di inoltrarla all'organo di autogoverno della magistratura e dell'impossibilità di gestire la segnalazione e/o la comunicazione; e, comunque, qualora la suddetta segnalazione e/o comunicazione assumano rilievo sotto il profilo penale o erariale, l'Autorità la trasmetterà automaticamente all'Autorità giudiziaria competente per materia;

- definisce cosa devono contenere necessariamente le segnalazioni e/o comunicazioni, intendendosi, con l'avverbio necessariamente, che, in caso contrario, queste non sono qualificabili e quindi, non potendo essere gestite ed evase, sono inammissibili, per cui devono avere questi contenuti minimi;
- prevede la denominazione ed i recapiti del Whistleblower, e magari l'indirizzo di posta elettronica certificata attraverso il quale l'Autorità possa comunicare garantendo la forma dell'interlo-

cuzione;

- indica i fatti oggetto di segnalazione e/o di comunicazione;
- indica la Pubblica Amministrazione al cui interno siano accaduti i fatti raccontati;
- indica la Pubblica Amministrazione d'appartenenza del Whistleblower, nonché la qualifica e/o la mansione posseduta;
- enuncia le ragioni connesse all'attività lavorativa svolta che hanno consentito la conoscenza dei fatti segnalati;
- prevede una doppia soluzione procedurale in relazione al procedimento sanzionatorio, stabilendo una distinzione in relazione alla natura della violazione accertata; per cui, nelle ipotesi in cui si accerti l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni, il procedimento sanzionatorio seguirà un percorso semplificato; mentre, nel caso di accertamento di misure ritorsive nei confronti del Whistleblower, il procedimento sarà condotto in modalità ordinaria, attraverso una fase preistruttoria, apertura del procedimento, fase istruttoria e fase decisionale;
- stabilisce la possibilità non soltanto di richiedere chiarimenti o integrazioni dei documenti eventualmente prodotti, ma anche quella di procedere all'audizione di Soggetti che possono riferire sull'argomento.

16. La rotazione: ordinaria e straordinaria

La Rotazione Ordinaria del Personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta una misura di importanza cruciale tra gli strumenti di

prevenzione della corruzione. È stata introdotta nel nostro ordinamento, quale misura di prevenzione della corruzione, dalla Legge n. 190/2012, art. 1, co. 4, lett. e), co. 5 lett. b), co. 10 lett. b).

Nel PTPCT l'Ente deve indicare come e in che misura farà ricorso alla rotazione, magari rinviando chiaramente a ulteriori atti organizzativi che disciplinano nel dettaglio l'attuazione della misura, come, ad esempio, i Regolamenti sul Funzionamento degli Uffici e dei Servizi.

La Rotazione ordinaria del Personale è una misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione; infatti, l'alternanza riduce il rischio che un dipendente di questo Ente, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne, o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate e l'assunzione di decisioni non imparziali.

La Rotazione ordinaria rappresenta, in generale, anche un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione di tutto il Personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore; in tale direzione va anche l'esperienza del settore privato dove, a fronte di un mondo del lavoro sempre più flessibile e di rapido cambiamento delle competenze richieste, il livello di professionalità si fonda non tanto o, non solo, sulle capacità acquisite e dimostrate, ma anche su quelle potenziali e future.

La Rotazione ordinaria è una tra le diverse misure che questo Ente ha a disposizione in materia di prevenzione della corruzione; ricorrendo alla Rotazione, infatti, si attua una logica di necessaria complementarità con le altre misure di prevenzione della corruzione, specie laddove possano presentarsi difficoltà applicative sul piano organizzativo; in particolare, occorre considerare che detta misura deve essere impiegata correttamente in un quadro di elevazione delle capacità professionali complessive dell'Amministrazione senza determinare inefficienze e malfunzionamenti.

Si tratta, allora, di uno strumento ordinario di organizzazione e utilizzo ottimale delle risorse umane da non assumere in via emergenziale, o con valenza punitiva, e come tale va accompagnata e sostenuta anche da percorsi di formazione che consentano una riqualificazione professionale: restano, naturalmente, ferme le discipline speciali di rotazione previste per particolari categorie di personale non contrattualizzato.

L'Istituto generale della Rotazione, in quanto tale qualificata come ordinaria, va distinto dall'istituto della Rotazione straordinaria, che è misura di prevenzione della corruzione, previsto dall'art. 16, co. 1, lett. l)quater) del D.Lgs. n. 165/2001 (integrato dall'art. 1, co. 24, D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135), come misura di carattere

successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi; tale norma, infatti, prevede la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

È una misura che solo nominalmente può associarsi all'istituto generale della Rotazione e che in realtà è più una rimozione, magari precauzionale e/o di tutela, ma pur sempre una rimozione.

Nello svolgimento dell'attività di vigilanza, l'A.N.A.C. ha riscontrato numerose criticità nell'applicazione dell'istituto della rotazione straordinaria; è risultato, infatti, che spesso le Amministrazioni, avuta formale notizia di procedimenti penali di natura corruttiva, non sempre procedono alla rotazione assegnando il dipendente ad altro ufficio o servizio.

In casi frequenti, la misura è stata attivata solo successivamente all'impulso dell'Autorità.

Tali criticità sono dovute, da un lato a lacune nel testo normativo che manca di chiarire sia il momento del procedimento penale, in cui l'Amministrazione deve valutare se applicare la misura, sia l'identificazione dei reati presupposto da tener in conto ai fini dell'adozione della misura; ma sono dovute anche a motivi organizzativi come, ad esempio, la mancata comunicazione dell'avvio del procedimento penale da parte del dipendente interessato o la dimensione organizzativa e l'esiguo numero di Responsabili, ove la misura della rotazione straordinaria debba applicarsi a tali soggetti.

Con la Deliberazione 26 marzo 2019, n. 215, l'A.N.A.C. ha chiarito la materia, esprimendosi con le Linee guida sull'applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, co. 1, lett. Iquater del D.Lgs. n. 165/2001, facendo riferimento:

- all'identificazione dei reati presupposto da tener in conto ai fini dell'adozione della misura;
- al momento del procedimento penale in cui l'Amministrazione deve adottare il provvedimento di valutazione della condotta del dipendente, adeguatamente motivato ai fini dell'eventuale applicazione della misura.

17. Il Lavoro Agile (Smart Working)

Il Lavoro Agile, divulgato come Smart Working o come Flexible Working, non è un rapporto di lavoro in quanto tale, bensì è una delle modalità di attuazione del rapporto di lavoro, ovviamente di lavoro subordinato, che si qualifica perché non sono previsti vincoli di orario o di spazi, in realtà, almeno all'inizio, e forme organizzative per fasi, per cicli e per obiettivi.

Il Lavoro Agile è concordato tra Dipendente e Datore di Lavoro ed è finalizzato: da una parte al sostegno del Lavoratore, perché questo possa conciliare i tempi di vita e lavoro; dall'altra, sulla base del vantaggio offerto ad agevolare una maggiore produttività.

La definizione giuridica di Lavoro Agile è custodita nella Legge 22 maggio 2017, n. 81, in tema di Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato. Si tratta di una normativa che considera specificamente la flessibilità organizzativa, basata sull'espressione del consenso delle Parti che, naturalmente, la sottoscrivono accettando i contenuti dell'accordo individuale, nonché l'utilizzo di strumentazioni che consentano al Lavoratore di lavorare a distanza ed in maniera svincolata, che sta a significare non che non sussistono obblighi del Lavoratore, ma che l'orario è lasciato nella libera disposizione del Lavoratore, ma a condizione che sia conseguito l'obiettivo datoriale, come anche il monte orario gestito autonomamente dallo stesso Lavoratore. Secondo il Disegno di Legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 28 gennaio 2016, con lo Smart Working vengono definite "misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato". Si tratta di un Disegno di Legge che, nel prevedere, in special modo per il settore privato, una serie di tutele a favore del Datore di Lavoro, più che introdurre, caratterizza la disciplina del Lavoro Agile, altrimenti detto, non solo Lavoro Leggero ma anche Lavoro Flessibile, quale innovativa modalità esecutiva, a carattere "speciale", di rapporto di lavoro subordinato.

A seguito degli interventi legislativi del Governo, unitamente a quelli disciplinari, sia in sede governativa, che nelle sedi di governo di livello inferiore, è mutato il quadro complessivo di riferimento del Lavoro Agile. Non si tratta di cambiamenti radicali, almeno in senso normativo, ma, più che altro, attese le contingenze eccezionali, si tratta di cambiamenti importanti che ci spingono a leggere e ad interpretare in modo alternativo questa modalità di esecuzione del proprio lavoro.

Pertanto, occorre indicare quello che possiamo definire come la prima parte del quadro normativo e disciplinare della materia, ovvero quello di seguito descritto e che rimane costituito da queste disposizioni:

- Decreto del Ministro del Tesoro, di concerto con il Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale e il Ministro della Sanità, 10 ottobre 1985: Regolamentazione della gestione per conto dello Stato della assicurazione contro gli infortuni dei dipendenti statali attuata dall'INAIL;
- Circolare INAIL 1° aprile 1987, n. 20: Decreto Ministeriale del 10 ottobre 1985. Regolamentazione della gestione per conto dello Stato della assicurazione contro gli infortuni dei dipendenti statali attuata dall'INAIL;

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124: Testo Unico delle Disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali;
- Legge 12 marzo 1999, n. 68: Norme per il diritto al lavoro dei disabili;
- Decreto del Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale, di concerto con il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, 12 dicembre 2000: Nuove tariffe dei premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali delle gestioni: industria, artigianato, terziario, altre attività, e relative modalità di applicazione;
- Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81: Testo Unico sulla Sicurezza e Salute sul Lavoro, e successive modificazioni;
- Decreto Legislativo 15 giugno 2015, n. 81: Disciplina organica dei Contratti di Lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'art. 1, co. 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183;
- Legge 7 agosto 2015, n. 124: Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche;
- Legge 22 maggio 2017, n. 81: Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato;
- Circolare INAIL 18 aprile 2017, n. 17: Limiti minimi di retribuzione imponibile giornaliera per il calcolo dei premi assicurativi. Determinazione per l'anno 2017;
- Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 giugno 2017, n. 3: Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri recante indirizzi per l'attuazione dei co. 1 e 2 dell'art. 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124 e Linee guida contenenti regole inerenti all'organizzazione del lavoro finalizzate a promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti;
- Circolare INAIL 2 novembre 2017, n. 48: Lavoro Agile. Legge 22 maggio 2017, n. 81, articoli 1823. Obbligo assicurativo e classificazione tariffaria, retribuzione imponibile, tutela assicurativa, tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. Istruzioni operative;
- Circolare del Ministro per la Pubblica Amministrazione 23 novembre 2017, n. 3: Indirizzi operativi in materia di valorizzazione dell'esperienza professionale del personale con contratto di lavoro flessibile e superamento del precariato;
- Circolare del Ministro per la Pubblica Amministrazione 9 gennaio 2018, n. 3: Legge di bilancio 2018 integrazioni alla circolare del 23 novembre 2017, n. 3 "Indirizzi operativi in materia di valorizzazione dell'esperienza professionale del personale con contratto di lavoro flessibile e superamento del precariato.

Specifica importanza assume, prima di passare alla seconda parte del quadro normativo, la Direttiva n. 3/2017 del Presidente del Consiglio dei Ministri, in tema di Lavoro Agile, che contiene le Linee Guida in materia di promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, relativamente ai Comitati Unici di Garanzia, alle Misure organizzative, al Bilancio di Genere, agli Obiettivi, alle Proposte metodologiche, alle Indicazioni operative per il Lavoro Agile.

L'art. 14 della Legge n. 124/2015 prevede che le amministrazioni pubbliche, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, adottino misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e per la sperimentazione, anche al fine di tutelare le cure parentali, di nuove modalità spaziotemporali di svolgimento della prestazione lavorativa (lavoro agile) che permettano, entro 3 anni, ad almeno il 10% dei dipendenti, ove lo richiedano, di avvalersi di tali modalità, garantendo che i dipendenti che se ne avvalgono non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera.

L'adozione delle predette misure organizzative e il raggiungimento degli obiettivi indicati costituiscono oggetto di valutazione nell'ambito dei percorsi di misurazione della performance organizzativa e individuale all'interno delle amministrazioni pubbliche.

Inoltre, anche alla luce della riorganizzazione della pubblica amministrazione e delle esigenze di contenimento dei costi delle strutture pubbliche, le misure di conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare possono incrementare la produttività individuale e organizzativa.

Le amministrazioni pubbliche sono chiamate ad adeguare i propri sistemi di misurazione e valutazione della performance, per verificare l'impatto sull'efficacia e sull'efficienza dell'azione amministrativa, nonché sulla qualità dei servizi erogati, delle misure organizzative adottate in tema di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti, anche coinvolgendo i cittadini, sia individualmente, sia nelle loro forme associative.

Inoltre, secondo il co. 2, le amministrazioni pubbliche, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, procedono, al fine di conciliare i tempi di vita e di lavoro dei dipendenti, a stipulare convenzioni con asili nido e scuole dell'infanzia e a organizzare, anche attraverso accordi con altre amministrazioni pubbliche, servizi di supporto alla genitorialità, aperti durante i periodi di chiusura scolastica.

Il contesto normativo si completa con la disciplina del lavoro agile recata dal Capo II del DDL A.S. 2233B, nel testo definitivamente approvato dal Senato il 10 maggio 2017 (di seguito A.S. 2233B), recante "Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato" che, tra l'altro, all'art. 18, co. 3,

prevede che le disposizioni del predetto capo II "si applicano, in quanto compatibili, anche nei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, secondo le direttive emanate anche ai sensi dell'art. 14 della Legge 7 agosto 2015, n. 124, e fatta salva l'applicazione delle diverse disposizioni specificamente adottate per tali rapporti".

Rileva anche la previsione dell'art. 18, co. 5 del medesimo A.S. 2233B, secondo cui agli adempimenti in materia di lavoro agile "si provvede senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente".

Si ricorda, altresì, la Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2016 sulla creazione di condizioni del mercato del lavoro favorevoli all'equilibrio tra vita privata e vita professionale. In particolare al punto 48 si evidenzia che il Parlamento "sostiene il «lavoro agile», un approccio all'organizzazione del lavoro basato su una combinazione di flessibilità, autonomia e collaborazione, che non richiede necessariamente al lavoratore di essere presente sul posto di lavoro o in un altro luogo predeterminato e gli consente di gestire il proprio orario di lavoro, garantendo comunque il rispetto del limite massimo di ore lavorative giornaliere e settimanali stabilito dalla legge e dai contratti collettivi; sottolinea pertanto il potenziale offerto dal lavoro agile ai fini di un migliore equilibrio tra vita privata e vita professionale, in particolare per i genitori che si reinseriscono o si immettono nel mercato del lavoro dopo il congedo di maternità o parentale; si oppone tuttavia alla transizione da una cultura della presenza fisica a una cultura della disponibilità permanente; invita la Commissione, gli Stati membri e le parti sociali, in sede di elaborazione delle politiche in materia di lavoro agile, a garantire che esse non impongano un onere supplementare ai lavoratori, bensì rafforzino un sano equilibrio tra vita privata e vita professionale e aumentino il benessere dei lavoratori; sottolinea la necessità di concentrarsi sul conseguimento di obiettivi occupazionali al fine di scongiurare l'abuso di queste nuove forme di lavoro; invita gli Stati membri a promuovere il potenziale offerto da tecnologie quali i dati digitali, internet ad alta velocità, la tecnologia audio e video per l'organizzazione del (tele)lavoro agile".

In relazione alle Misure organizzative occorre dire che "Nell'ambito degli obiettivi specificamente previsti dall'art. 14 della Legge n. 124/2015, le amministrazioni pubbliche, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, sono chiamate ad adottare le seguenti misure:

a) Misure organizzative per l'attuazione del telelavoro ... che rappresenta una forma di lavoro a distanza per cui le amministrazioni, con l'obiettivo di razionalizzare l'organizzazione del lavoro e di realizzare economie di gestione attraverso l'impiego flessibile delle risorse umane, possono installare, nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio, apparecchiature informatiche e collegamenti telefonici e telematici, necessari e possono autorizzare i propri

dipendenti ad effettuare, a parità di salario, la prestazione lavorativa in luogo diverso dalla sede di lavoro, previa determinazione delle modalità per la verifica dell'adempimento della prestazione lavorativa (art. 4, Legge n. 191/1998).

Si rinvia alla disciplina prevista dal D.P.R. n. 70/1999 e all'accordo quadro nazionale sul telelavoro nelle pubbliche amministrazioni del 23 marzo 2000.

Si ricorda che già il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 (convertito dalla Legge n. 221/2012) prevede, all'art. 9, co. 7, che, entro il 31 marzo di ogni anno, le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, pubblicano nel proprio sito web, gli obiettivi di accessibilità per l'anno corrente e lo stato di attuazione del "piano per l'utilizzo del telelavoro" nella propria organizzazione, in cui identificano le modalità di realizzazione e le eventuali attività per cui non è possibile l'utilizzo del telelavoro. La mancata pubblicazione è altresì rilevante ai fini della misurazione e valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili;

b) Misure organizzative per la sperimentazione di nuove modalità spaziotemporali di svolgimento della prestazione lavorativa (lavoro agile o smart working). In base all'art. 14, co. 1, della Legge n. 124/2015, le amministrazioni pubbliche sono chiamate a sperimentare nuove modalità spaziotemporali di svolgimento della prestazione lavorativa, anche al fine di tutelare le cure parentali".

A seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid19, si è assistito ad un'accelerazione notevole del ricorso allo smart working, soprattutto nella pubblica amministrazione, che, iniziato come una necessità, ha funto da volano per velocizzare un tale processo di evoluzione. A livello normativo due sono i provvedimenti determinanti in questo senso:

- il decreto del Ministro per la pubblica amministrazione 19 ottobre 2020, recante "Misure per il lavoro agile nella pubblica amministrazione nel periodo emergenziale";
- il decreto del Ministro per la pubblica amministrazione 9 dicembre 2020, contenente le Linee guida sul piano organizzativo del lavoro agile (POLA) e indicatori di performance.

18. Il Piano organizzativo del lavoro agile

Il POLA, acronimo di Piano Organizzativo del Lavoro Agile, è stato introdotto con un Decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione del 9 dicembre 2020, approvando le Linee guida sul Piano organizzativo del Lavoro agile (POLA) e indicatori di performance.

Come si legge sul sito del Ministero della Pubblica Amministrazione, "Le amministrazioni pubbliche adottano le misure organizzative necessarie ad assicurare la corretta attuazione di quanto previsto dall'art. 263 della legge 17

luglio 2020, n. 77, definendo i requisiti tecnologici, i percorsi formativi del personale, anche dirigenziale, e gli strumenti di rilevazione e di verifica periodica dei risultati conseguiti, secondo le indicazioni fornite nell'allegato atto di indirizzo, nell'ambito delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il lavoro agile supera la tradizionale logica del controllo sulla prestazione, ponendosi quale patto fiduciario tra l'amministrazione e il lavoratore, basato sul principio guida FAR BUT CLOSE, ovvero: lontano ma vicino.

Ciò a significare la collaborazione tra l'amministrazione e i lavoratori per la creazione di valore pubblico, a prescindere dal luogo, dal tempo e dalle modalità che questi ultimi scelgono per raggiungere gli obiettivi perseguiti dall'amministrazione.

Tale principio si basa sui seguenti fattori:

- Flessibilità dei modelli organizzativi;
- Autonomia nell'organizzazione del lavoro;
- Responsabilizzazione sui risultati;
- Benessere del lavoratore;
- Utilità per l'amministrazione;
- Tecnologie digitali che consentano e favoriscano il lavoro agile;
- Cultura organizzativa basata sulla collaborazione e sulla riprogettazione di competenze e comportamenti;
- Organizzazione in termini di programmazione, coordinamento, monitoraggio, adozione di azioni correttive;
- Equilibrio in una logica winwin: l'amministrazione consegue i propri obiettivi e i lavoratori migliorano il proprio Worklife balance".

Articolato

Art. 1

Disposizioni Generali

Le Disposizioni di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, sono diretta attuazione del Principio di Imparzialità di cui all'Art. 97 della Costituzione della Repubblica Italiana, e devono essere obbligatoriamente applicate e garantite.

Pertanto:

- in attuazione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la Corruzione, adottata dall'Assemblea Generale ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della Legge 3 agosto 2009, n. 116;
- in esecuzione della Convenzione Penale sulla Corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata ai sensi della Legge 28 giugno 2012, n. 110;
- in esecuzione della Convenzione Civile sulla Corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata ai sensi della Legge 28 giugno 2012, n. 112;
- in applicazione della Legge n. 190 del 6 novembre 2012, che reca Disposizioni in tema di Contrasto alla Corruzione ed all'Illegalità nella Pubblica Amministrazione;
- in applicazione del Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33, così come integrato e modificato dal Decreto Legislativo 25 maggio 2016, n. 97, che reca Disposizioni in tema di Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni;
- in applicazione del Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39, che reca una nuova Disciplina in tema di Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le Pubbliche Amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'art. 1, co. 49 e 50, della Legge 6 novembre 2012, n. 190;
- in applicazione del Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, che reca Disposizioni in tema di Regolamento recante Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art. 54 del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, così come modificato ed integrato dal Decreto Legislativo 25 maggio 2017, n. 75;
- in applicazione della Delibera C.I.V.I.TA.N.A.C. 11 settembre 2013, n. 72, che approva il Piano Nazionale Anticorruzione;
- in applicazione della Legge 30 ottobre 2013, n. 125, che reca la Conversione in Legge, con modificazioni, del Decreto Legge 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle Pubbliche Amministrazioni;
- in applicazione della Legge 11 agosto 2014, n. 114, che reca la Conversione in Legge, con modificazioni, del Decreto Legge 24 giugno 2014, n. 90 in tema di Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari;
- in applicazione della Legge 7 agosto 2015, n. 124, che reca Disposizioni in tema di Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche; in applicazione della Determinazione A.N.A.C. 28 ottobre 2015, n. 12, che apporta l'Aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione;

- in applicazione della Deliberazione A.N.A.C. 3 agosto 2016, n. 831, che approva il Nuovo Piano Nazionale Anticorruzione;
- in applicazione della Deliberazione A.N.A.C. 22 novembre 2018, n. 1074, che approva il Nuovo Piano Nazionale Anticorruzione;
- in applicazione della Deliberazione A.N.A.C. 13 novembre 2019, n. 1064, l'ultimo Piano Nazionale Anticorruzione;
- in osservanza delle Linee Guida A.N.A.C., ed in particolare della n. 1309 e della n. 1310 del 23 dicembre 2016;
- in conseguenza ai precedenti Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione, approvati ai sensi delle Normative temporalmente vigenti, il presente Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, rappresenta lo Strumento pianificatore e regolatore il complesso e dettagliato Sistema di Contrasto alla Corruzione di questo Ente;
- in applicazione del Decreto Legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito nella Legge 14 giugno 2019, n. 55, in materia di Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici;
- in applicazione della Delibera A.N.A.C. n. 690/2020, Regolamento sul Whistleblower;
- in applicazione della Legge 11 settembre 2020, n. 120, recante la Conversione, con modificazioni, del Decreto Legge 16 luglio 2020, n. 76, in tema di Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali.

Art. 2

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

Il Sistema di Prevenzione della Corruzione, e della Trasparenza, introdotto nel nostro Ordinamento dalla Legge n. 190/2012, si realizza attraverso un'azione coordinata tra un livello nazionale ed uno decentrato.

La strategia, a livello nazionale, si realizza mediante il PNA, adottato dall'A.N.A.C., che costituisce Atto di indirizzo per le Pubbliche Amministrazioni ai fini dell'adozione dei rispettivi PTPCT.

A livello decentrato, quindi, quest'Amministrazione predispone il proprio Piano di Prevenzione della Corruzione, e della Trasparenza, da adottare entro il 31 gennaio di ogni anno, ma con orizzonte triennale.

Il PTPCT individua il grado di esposizione dell'Amministrazione al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (cioè le misure) volti a prevenire il medesimo rischio (art. 1, co. 5 della Legge n. 190/2012).

Art. 3

Finalità del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

La 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 all'Amministrazione assicurare la gestione del rischio corruttivo partendo dal fatto che questo Ente, al pari di ogni Amministrazione, presenta differenti livelli e fattori abilitanti al rischio corruttivo per via delle specificità ordinamentali e dimensionali, nonché per via del proprio contesto territoriale, sociale, economico, culturale e organizzativo.

Pertanto, occorre l'impiego di una metodologia che comprende:

- l'analisi del contesto (interno ed esterno);
- la valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio);
- il trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione).

Di conseguenza, la progettazione e l'attuazione del Processo di gestione del rischio corruttivo richiedono di tener conto dei seguenti principi guida:

- principi strategici;
- principi metodologici;
- principi finalistici.

Art. 4

Principi strategici

Atteso che questa Amministrazione compie scelte strategiche, finalizzate allo sviluppo della collettività ed al benessere sociale, risulta insuperabile il coinvolgimento degli Organi Politici (di indirizzo) che devono assumere un ruolo proattivo nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo e contribuire allo svolgimento di un compito, tanto importante quanto delicato,

anche attraverso la creazione di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole al reale ed effettivo supporto al Responsabile della Prevenzione della Corruzione, e della Trasparenza.

I principi strategici mirano ad assicurare la cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio corruttivo che non riguarda solo il RPCT, ma l'intera struttura, agevolando la responsabilizzazione diffusa e la cultura consapevole dell'importanza del processo di gestione del rischio e delle responsabilità correlate.

L'efficacia del sistema dipende anche dalla piena e attiva collaborazione di tutti i dipendenti e degli Organi di valutazione e di controllo.

Rientra nelle strategie anche la collaborazione con altre Amministrazioni, poiché questa può favorire la sostenibilità economica e organizzativa del processo di gestione del rischio, anche tramite la condivisione di metodologie, di esperienze, di sistemi informativi e di risorse che devono sempre, e comunque, appartenere alla valutazione critica di ogni Amministrazione.

Art. 5

Principi metodologici

Il secondo principio guida è quello del metodo che, interpretando la normativa anticorruzione ed osservando le previsioni del PNA, afferma la prevalenza della sostanza sulla forma: perché il Sistema deve tendere ad un'effettiva riduzione del rischio di corruzione.

Per questo, il processo di gestione del rischio non deve essere attuato in modo formalistico, secondo una logica di mero adempimento, bensì progettato e realizzato in modo sostanziale, ossia calibrato sulle specificità del contesto esterno ed interno dell'Amministrazione, con l'obiettivo primario di tutelare l'interesse pubblico alla prevenzione della corruzione e a garantire la trasparenza.

I Principi metodologici prevedono:

- la gradualità;
- la selettività;
- l'integrazione;
- il miglioramento e l'apprendimento continuo.

Attraverso la gradualità, le diverse fasi di gestione del rischio possono essere sviluppate per passi, ossia seguendo un approccio che consenta di migliorare progressivamente e continuativamente l'entità e/o la profondità dell'analisi del contesto (in particolare nella rilevazione e analisi dei processi), nonché la valutazione e il trattamento dei rischi.

Con la selettività, finalizzata al miglioramento della sostenibilità organizzativa, dell'efficienza e dell'efficacia del processo di gestione del rischio, vengono individuate priorità di intervento, evitando di trattare il rischio in modo generico e poco selettivo; occorre selezionare, sulla base delle risultanze ottenute in sede di valutazione del rischio, interventi specifici e puntuali volti ad incidere sugli ambiti maggiormente esposti ai rischi, valutando, al contempo, la reale necessità di specificare nuove misure, qualora quelle esistenti abbiano già dimostrato un'adeguata efficacia.

L'integrazione implica la garanzia della sostanziale integrazione tra il processo di gestione del rischio e il ciclo di gestione della performance. Atteso che la gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi decisionali e, in particolare, dei processi di programmazione, controllo e valutazione, le misure programmate nel PTPCT devono corrispondere a specifici obiettivi nel Piano delle Performance.

Nella misurazione e valutazione delle performance organizzative e individuali si deve tener conto dell'attuazione delle misure programmate nel PTPCT, dell'effettiva partecipazione delle strutture e degli individui alle varie fasi del processo di gestione del rischio, nonché del grado di collaborazione con il RPCT.

Il miglioramento e l'apprendimento continui servono a far intendere la gestione del rischio, nel suo complesso, come un processo di analogo miglioramento basato sui processi di apprendimento generati attraverso il monitoraggio e la valutazione dell'effettiva attuazione ed efficacia delle misure ed il riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema di prevenzione.

Art. 6

Principi finalistici

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

I principi finalistici impongono:

- da un alto, l'obbligo di risultato che consiste nella garanzia della corretta applicazione del Sistema e nella preclusione di esposizione al rischio a danno della Amministrazione;
- dall'altro, la visione dell'Orizzonte del Valore pubblico, inteso come il miglioramento del livello di benessere di questa Comunità, mediante la riduzione del rischio di erosione dello stesso Valore pubblico a seguito di fenomeni corruttivi.

Art. 7

Figure Giuridiche Interne coinvolte

Il PTPCT coinvolge a pieno titolo giuridico, non soltanto gli Organi dell'Ente, sia Politici, che Tecnici, ma anche gli Organismi di Controllo interno, nonché tutti quei Soggetti partecipati a vario titolo dall'Ente, e per i quali sono previste regole ed obblighi specifici ed analoghi a quelli stabiliti per ogni Pubblica Amministrazione.

A seguito dell'esperienza del 2016, che rappresenta il momento valutativo di riferimento, e delle Raccomandazioni A.N.A.C., e quindi a conferma di quanto già previsto (e di cui anche alla Determinazione A.N.A.C. 28 ottobre 2015, n. 12, e della Deliberazione A.N.A.C. 3 agosto 2016, n. 831, della la Deliberazione A.N.A.C. 13 novembre 2016, n. 1604, che approva il penultimo PNA, e della Deliberazione A.N.A.C. 22 novembre 2018, che approva il precedente PNA) conferma che tutti i Dipendenti dell'Ente sono coinvolti nella Programmazione in materia di Anticorruzione, oltre agli altri Soggetti succitati.

Il Sistema adottato da questo Ente, infatti, appare strutturato sul seguente sistema relazionale o rapporto diretto tra:

- Dipendente Responsabile di Area;
- Responsabile di Area Responsabile Anticorruzione;
- Responsabile Anticorruzione Organi Politici;
- Responsabile Anticorruzione Dipendenti.

Art. 8

Soggetti Giuridici collegati

I Soggetti Giuridici collegati stabilmente all'Ente (a prescindere dalla specifica soggettività giuridica, che dell'Ente stesso siano espressione e/o da questo siano partecipati, o comunque collegati anche per ragioni di finanziamento parziale e/o totale delle attività, e quindi Appaltatori di Servizi, Organismi partecipati, Fondazioni, etc.) adottano il proprio Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, sui presupposti del Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231, recante all'oggetto: Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'art. 11 della Legge 29 settembre 2000, n. 300, nonché del PNA 2019 di cui alla Delibera A.N.A.C. citata all'art. 7, co. 2.

L'adozione avviene in relazione specifica alla struttura del presente PTPCT.

Art. 9

Organi di indirizzo Politico ed Organi di Vertice amministrativo

L'Aggiornamento del PNA 2019 continua a riconoscere la necessità, tanto logica quanto oggettiva, del Coinvolgimento degli Organi di Indirizzo Politico, questione che ha inciso in senso negativo sulla buona applicazione dei PTPCT; di conseguenza, rispettando il PNA, la Fase del Coinvolgimento diventa un obiettivo imprescindibile di questo Ente che intende e deve partecipare consapevolmente all'elaborazione dello stesso PTPCT.

Pertanto, è opportuna la più larga condivisione della proposta di PTPCT, sia nella fase della definizione, sia in quella dell'attuazione; in conseguenza ragionevole e logica, in fase di adozione, il PTPCT, dopo la pubblicazione della proposta sul Sito web dell'Ente, sarà adottato a seguito di un Atto di Indirizzo del Consiglio Comunale, e poi definitivamente dalla Giunta Comunale, per poi essere trasmesso ai tutti i Soggetti giuridici coinvolti.

Come raccomanda il PNA 2019, nell'elaborazione del PTPCT, una particolare attenzione deve essere data al pieno coinvolgimento ed alla partecipazione di tutti i Soggetti coinvolti, in special modo dei Dipendenti titolari di funzioni; questi Soggetti, che adottano atti propri, che svolgono sia fondamentali compiti di supporto conoscitivo e di predisposizione degli schemi di atti per gli organi di indirizzo, sia compiti di coordinamento e di interpretazione degli atti di indirizzo emanati nei confronti degli organi amministrativi, rivestono un ruolo chiave per il successo delle politiche di prevenzione della corruzione; il PTPCT deve essere elaborato con la piena collaborazione e l'attiva partecipazione di tali figure, a supporto dell'opera del RPCT e degli Organi di Governo.

Art. 10

Obblighi degli Organi di Indirizzo

In attuazione del principio di Coinvolgimento necessario, all'Approvazione definitiva del PTPCT provvede la Giunta Comunale entro il 31 gennaio di ogni anno, sulla base di Indirizzi espressi dal Consiglio Comunale.

I suddetti Indirizzi hanno natura di Atto politico generale che, a sua volta, coinvolge come Parti attive, nel rispetto del Piano Nazionale Anticorruzione, anche gli Eletti, non solo nella fase pianificazione, ma anche nella partecipazione effettiva al Sistema Anticorruzione.

La Delibera di Giunta Comunale di Approvazione costituisce l'Atto amministrativo a contenuto generale che dichiara l'avvenuta formalizzazione del PTPCT quale strumento di pianificazione.

Art. 11

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione, e della Trasparenza, rappresenta il Soggetto fondamentale nell'ambito dell'attuazione normativa ed operativa del Sistema Anticorruzione, e delle Garanzie di Trasparenza e di Comportamento.

In ossequio alla Legge n. 190/2012, e del PNA 2019, le Funzioni di RPCT sono affidate al Segretario Generale p/t, al quale sono riconosciute ed attribuite tutte le prerogative e le garanzie di Legge (lo svolgimento delle funzioni di RPCT in condizioni di indipendenza e di garanzia è stato solo in parte oggetto di disciplina della Legge n. 190/2012, con disposizioni che mirano ad impedire una revoca anticipata dall'incarico e, inizialmente, solo con riferimento al caso di coincidenza del RPCT con il Segretario Generale (art. 1, co. 82, della Legge n. 190/2012).

A completare la disciplina è intervenuto l'art. 15, comma terzo, del Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39, che ha esteso l'intervento dell'A.N.A.C. in caso di revoca, applicabile in via generale.

In considerazione dell'organizzazione di questo Ente, pur proponendo le Linee Guida A.N.A.C. l'unificazione delle funzioni in capo al Soggetto Responsabile della Prevenzione della Corruzione, è opportuno che la Figura del RPC, e quella del Responsabile della Trasparenza, rimangano distinte; ciò, non soltanto per ragioni organizzative, ma anche per garantire la corretta e migliore applicazione dell'esercizio dei Poteri sostitutivi in ragione di un principio di terzietà e trasparenza che, diversamente, sarebbe difficile esercitare secondo i parametri normativi.

Al RPCT competono:

- Poteri di Interlocuzione e di Controllo (all'art. 1, co. 9, lett. c) della Legge n. 190/2012) è disposto che il PTPCT preveda «obblighi di informazione nei confronti del RPCT chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano». Tali obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di formazione del Piano e, poi, nelle fasi di verifica del suo funzionamento e dell'attuazione delle misure adottate);
- Supporto conoscitivo e operativo (come dispone il PNA, l'interlocuzione con gli uffici e la disponibilità di elementi conoscitivi idonei non sono condizioni sufficienti per garantire una migliore qualità dei PTPCT. Occorre che il RPC sia dotato di una Struttura Organizzativa di Supporto adeguata, per qualità del Personale e per mezzi tecnici, al compito da svolgere. Ferma restando l'autonomia organizzativa di ogni Amministrazione o ente, la struttura a supporto del RPCT potrebbe non essere esclusivamente dedicata a tale scopo ma, in una logica di integrazione delle attività, essere anche a disposizione di chi si occupa delle misure di miglioramento della funzionalità dell'Amministrazione (si pensi, ad esempio, all'OIV, ai controlli interni, alle strutture che curano la

predisposizione del piano della performance). La condizione necessaria, però, è che tale Struttura sia posta effettivamente al servizio dell'operato del RPCT. In tale direzione nel PTPCT è opportuno precisare le indicazioni organizzative, ivi compresa la regolazione dei rapporti tra RPC e Ufficio di Supporto);

- Responsabilità (si deve operare nel quadro normativo attuale che prevede, in capo al RPCT, responsabilità di tipo dirigenziale, disciplinare, per danno erariale e all'immagine della Pubblica Amministrazione. Questi può andare esente dalla responsabilità in caso di commissione di reati se dimostra di avere proposto un PTPCT con misure adeguate e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza dello stesso.

Il RPCT deve essere posto nella condizione di esercitare poteri e funzioni idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività: a tal fine devono essere disposte anche le eventuali modifiche organizzative a ciò necessarie

Al Segretario Generale, quale RPCT, è assegnato un Ufficio di Staff, previsto nella Dotazione Organica dell'Ente, costituito da Personale appositamente individuato dallo stesso RPCT, ed assegnato con proprio Decreto: lo stesso Ufficio di Staff supporta il Segretario Generale anche per l'esercizio dei poteri di Coordinamento del Sistema dei Controlli Interni, per le Funzioni aggiuntive, per l'esercizio dei Poteri sostitutivi, e per le Attività istituzionali ordinarie.

Art. 12

Obblighi del RPCT

Il RPCT provvede a:

- elaborare e redigere il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, e della Trasparenza;
- sottoporre il Piano all'approvazione ai sensi del precedente articolo;
- pubblicare il Piano;
- vigilare sul puntuale rispetto del Piano;
- operare interventi correttivi;
- compiere azioni di monitoraggio.

L'attività di elaborazione e redazione del Piano non può essere affidata ad altri Soggetti, né interni e né esterni, e deve avvenire senza costi aggiuntivi per l'Ente garantendo, in tal modo, l'invarianza della spesa di cui all'art. 2 della Legge n. 6 novembre 2012, n. 190, nonché la piena autonomia ed indipendenza del RPCT nella predisposizione del Documento.

Art. 13

Le Competenze del RPCT

È di competenza del Responsabile della Prevenzione della Corruzione, e della Trasparenza:

- a) la proposizione, entro il 31 dicembre, del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, e della Trasparenza;
- b) la redazione, entro il 31 gennaio, o entro la data stabilita dall'A.N.A.C., del Referto sull'attuazione del Piano dell'anno precedente: il Referto si sviluppa sulle Relazioni presentate dai Responsabili in relazione ai risultati realizzati in esecuzione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza;
- c) la sottoposizione, entro il 31 gennaio, dello stesso Referto all'Organismo Indipendente di Valutazione per le attività di valutazione dei Responsabili;
- d) la proposizione al Sindaco, ove possibile, della Rotazione, con cadenza triennale, ma comunque non inferiore all'annuale, degli incarichi dei Responsabili: il limite temporale di un anno può essere superato nel caso si verificano accadimenti pericolosi, anche potenzialmente, per la corretta e legale azione amministrativa;
- e) l'individuazione, su proposta dei Responsabili competenti per materia, del Personale da inserire in Programmi di Formazione specifici;
- f) la proposizione al Sindaco della Rotazione, ove possibile, dei Responsabili particolarmente esposti alla corruzione, in collegamento con la lettera d);
- g) l'attivazione, con proprio Atto, delle azioni correttive per l'eliminazione delle criticità;
- h) la verifica dell'obbligo, entro il 31 gennaio di ogni anno, dell'avvenuto contenimento, ai sensi di Legge, degli incarichi dirigenziali a contratto nella misura massima di percentuale dei posti effettivamente coperti della dotazione organica della qualifica dirigenziale;
- i) l'approvazione, anche su proposta dei Responsabili, del Piano Annuale di Formazione di tutto il Personale, ed in special modo con riferimento alle materie inerenti le attività a rischio di corruzione individuate nel presente Piano.

Art. 14

Poteri del RPCT

Oltre alle Funzioni di cui al precedente articolo, al Responsabile della Prevenzione della Corruzione, e della Trasparenza sono attribuiti i seguenti Poteri:

- 1) acquisizione di ogni forma di conoscenza di tutte le attività in essere del Comune, anche in fase meramente informale e propositiva; tra le attività, prevalenza obbligatoria deve essere riconosciuta a quelle relative a:
 - a) rilascio di autorizzazioni o concessioni;
 - b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del Codice degli Appalti;
 - c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a Persone ed Enti pubblici e privati;
 - d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera;
 - e) entrate tributarie;
 - f) incarichi diversi;
- 2) indirizzo, per le attività di cui al punto 1), sull'attuazione di meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonee a prevenire il rischio di corruzione;
- 3) vigilanza sul funzionamento e sull'osservanza del Piano;
- 4) monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla Legge o dai Regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- 5) verifica dei rapporti tra il Comune e i Soggetti che con lo stesso stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela, di affinità, di amicizia, di relazione sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i Responsabili, gli Amministratori e i Dipendenti del Comune;
- 6) individuazione di ulteriori obblighi di trasparenza in aggiunta a quelli già in essere;
- 7) ispezione, in relazione a tutta la documentazione amministrativa, di qualsiasi tipo e genere, detenuta dal Comune, ed in relazione a tutte le notizie, le informazioni ed i dati, formali ed informali, a qualsiasi titolo conosciuti dai Responsabili, dal Personale, dagli Organi di Governo, quest'ultimi anche in relazione ai singoli Componenti, dall'Organo di Revisione EconomicoFinanziario

e dell'Organismo Indipendente di Valutazione, e da qualsiasi altro Organismo dell'Ente, o all'Ente collegato, o all'Ente strumentale.

Per l'adempimento delle proprie funzioni, il RPCT provvede, con proprio Decreto, alla nomina di Personale dipendente dell'Ente nella qualità Collaboratori diretti, a prescindere dal livello funzionale e dalle mansioni assegnate: il Personale individuato non può rifiutare la nomina ed è vincolato al segreto in relazione a tutte le notizie ed ai dati conosciuti in ragione dell'espletamento dell'incarico; il suddetto incarico non può comportare riconoscimenti economici.

Art. 15

Atti del RPCT

Le Funzioni ed i Poteri del RPCT sono esercitati:

- sia in forma verbale;
- sia in forma scritta, cartacea o informatica:

Nella prima ipotesi, il RPCT si relaziona con il Soggetto pubblico o privato, o con entrambi, senza ricorrere a documentare l'intervento; ma qualora uno dei Soggetti lo richieda, può essere redatto apposito Verbale di Intervento: lo stesso Verbale, viceversa, deve essere stilato obbligatoriamente a seguito di Intervento esperito su segnalazione e/o denuncia, e conclusosi senza rilevazione di atti o comportamenti illegittimi e/o illeciti poiché, nel caso siano riscontrati comportamenti e/o atti qualificabili illecitamente, il RPCT deve procedere con Denuncia all'Autorità Giudiziaria.

Nella seconda ipotesi, invece, il RPCT esercita il suo intervento:

- a) nella forma della Disposizione, qualora debba indicare o suggerire formalmente la modifica di un atto o provvedimento, adottando o adottato, o di un tipo di comportamento che possano potenzialmente profilare ipotesi di esposizione a corruzione o ad illegalità in genere;
- b) nella forma dell'Ordine, qualora debba intimare la rimozione di un atto o di un provvedimento, o debba intimare l'eliminazione di un comportamento che contrasta con una condotta potenzialmente preordinata all'esposizione a corruzione o ad illegalità in genere;
- c) nella forma della Denuncia, circostanziata, da trasmettere all'Autorità Giudiziaria, e per conoscenza all'Autorità Nazionale Anticorruzione ed al Prefetto, qualora ravvisi con certezza: sia la consumazione di una fattispecie di reato, che il tentativo, realizzati mediante l'adozione di un atto o provvedimento, o posti in essere mediante un comportamento contrario alle norme penali.

Art. 16

Responsabilità del RPCT

L'eventuale commissione, all'interno dell'Amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, realizza una forma di responsabilità del RPCT che si configura nella forma tipologica dirigenziale, oltre che una responsabilità per il danno erariale e all'immagine della Pubblica Amministrazione, salvo che il RPCT provi tutte le seguenti circostanze:

- a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza;
- b) di aver posto in essere le azioni di vigilanza, di monitoraggio e di verifica sul Piano e sulla sua osservanza.

In caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano, il RPCT risponde ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare.

Art. 17

Rilevanza dei Responsabili

La necessaria Mappatura dei Processi svolti nell'Ente indica e comporta che, in termini culturali e formativi, ma anche per le soluzioni organizzative e procedurali applicate, e quindi per l'esercizio delle competenze, vi sia la necessaria partecipazione dei Responsabili a tutte le fasi di predisposizione e di attuazione del PTPCT, nel segno della promozione della piena condivisione degli obiettivi e della più ampia responsabilizzazione di tutti i Dipendenti; la conseguente attuazione, poi, passa attraverso una maggiore verifica delle responsabilità disciplinari e dei doveri conseguenti all'applicazione del Codice di Comportamento, la cui inosservanza, anche di minima rilevanza, è già ragione di corruzione nel significato specifico di malamministrazione.

Per garantire adeguato supporto al RPCT, i Responsabili possono essere individuati quali Referenti del RPCT, unitamente ad altro Personale che il RPCT intenda individuare.

Il ruolo dei Referenti è fondamentale per un efficace svolgimento dei compiti del RPCT: infatti, fermo restando il regime delle responsabilità in capo al RPCT, essi possono svolgere una costante attività informativa nei confronti del RPCT, affinché questi abbia elementi e riscontri per la formazione e il monitoraggio del PTPCT e sulla corretta attuazione delle misure.

Art. 18

I compiti dei Responsabili

I Soggetti incaricati di operare nell'ambito di settori e/o attività particolarmente sensibili alla corruzione, in relazione alle proprie competenze normativamente previste, dichiarano di essere a conoscenza del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, e provvedono a darvi esecuzione; pertanto è fatto loro obbligo di astenersi, ai sensi dell'art. 6bis della Legge n. 241/1990, in caso di conflitto di interessi e/o di incompatibilità, segnalando tempestivamente ogni analoga, anche potenziale, situazione.

Al fine di garantire l'integrità delle attività particolarmente sensibili al rischio di corruzione, ogni Responsabile presenta al RPCT, entro il mese di febbraio di ogni anno, un Piano Preventivo di Dettaglio, redatto sulla base delle indicazioni riportate nel PTPCT e mirato a dare esecuzione alla Legge n. 190/2012.

A seguire, ogni Unità di Personale che esercita competenze sensibili alla corruzione relaziona trimestralmente al Responsabile sul rispetto dei tempi procedurali e di qualsiasi altra anomalia accertata, indicando, per ciascun procedimento nel quale i termini non sono stati rispettati, le motivazioni che giustificano il ritardo.

Ai Responsabili è fatto obbligo di provvedere mensilmente alla verifica, con cadenza mensile, del rispetto dei tempi procedurali, ed eventualmente all'immediata risoluzione delle anomalie riscontrate.

Ai Responsabili è fatto obbligo, con specifico riguardo alle attività sensibili alla corruzione, di dare immediata informazione al RPCT relativamente al mancato rispetto dei tempi procedurali e/o a qualsiasi altra manifestazione di mancato rispetto del PTPCT e dei suoi contenuti.

La puntuale applicazione del Piano, ed il suo rigoroso rispetto, rappresentano elemento costitutivo del corretto funzionamento delle attività di questo Ente: in tali casi, i Responsabili adottando le azioni necessarie volte all'eliminazione delle difformità informando il RPCT che, qualora lo ritenga, può intervenire per disporre propri correttivi.

I Responsabili attestano, entro i primi cinque giorni del mese, ed in relazione al mese precedente, il monitoraggio mensile del rispetto del criterio di accesso degli interessati alle informazioni afferenti ai provvedimenti e ai procedimenti amministrativi, ivi comprese quelle relative allo stato della procedura, ai tempi stabiliti e allo specifico ufficio competente in ogni singola fase; nonché, dichiarano, sempre entro i primi cinque giorni del mese, ed in relazione al mese precedente, l'osservanza puntuale del presente Piano e l'adempimento delle prescrizioni in esso contenute.

I Responsabili provvedono al monitoraggio settimanale dell'effettiva avvenuta trasmissione della posta in entrata e, ove possibile in uscita, mediante PEC; relazionano contestualmente al RPCT delle eventuali anomalie: le anomalie costituiscono elemento di valutazione della responsabilità del Dipendente preposto alla trasmissione in formato PEC.

Al Responsabile dell'Area Risorse Umane è fatto obbligo di comunicare, al RPCT ed all'Organismo Indipendente di Valutazione, tutti i dati utili a rilevare le Posizioni di responsabilità attribuite a Persone, interne e/o esterne all'Ente, individuate discrezionalmente dall'Organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione: i dati forniti vengono trasmessi all'A.N.A.C. per le finalità di Legge entro il 31 gennaio di ogni anno.

Ai Responsabili è fatto obbligo di inserire nei Bandi di gara regole di legalità e/o integrità di cui al presente Piano, prevedendo specificamente la sanzione dell'esclusione di soggetti partecipanti rispetto ai quali si rilevino situazioni, anche potenziali, di illegalità a vario titolo; di conseguenza, producono al RPCT report singolo sul rispetto dinamico del presente obbligo.

Ai Responsabili è fatto obbligo di procedere, salvo i casi di oggettiva impossibilità, e comunque con motivati argomenti, non oltre i sei mesi precedenti la scadenza dei contratti aventi per oggetto la fornitura dei beni e servizi e lavori, all'indizione delle procedure ad evidenza pubblica secondo le modalità indicate dal Decreto Legislativo n. 50/2016, così come modificato ed integrato dal Decreto Legislativo n. 56/2017, e ss.mm. e ii.; i Responsabili, pertanto, comunicano al Responsabile della Prevenzione della Corruzione, e della Trasparenza, le forniture dei beni e servizi e lavori da appaltare nello stesso termine suindicato.

Ai Responsabili è fatto obbligo, in attuazione del Regolamento sui Controlli Interni, di proporre al Segretario Generale, quale Coordinatore del Sistema dei Controlli Interni, i procedimenti del controllo di gestione, registrando la puntuale attuazione, in modo efficace ed efficiente, delle attività indicate nel presente Piano come più sensibili alla corruzione.

I Responsabili propongono al RPCT:

- il Personale da includere nei Programmi dedicati alla Formazione;
- il Piano Annuale di Formazione del proprio Settore, con specifico riferimento alle materie di propria competenza ed inerenti le attività maggiormente sensibili alla corruzione individuate nel presente Piano.

La proposta deve contenere:

- le materie oggetto di formazione;
- i Responsabili, i Funzionari ed i Dipendenti che svolgono attività nell'ambito delle materie sopra citate;
- il grado di informazione e di conoscenza dei Dipendenti nelle materie/attività a rischio di corruzione;
- le metodologie formative, prevedendo se sia necessaria la formazione applicata ed esperienziale (analisi dei rischi tecnici) e/o quella amministrativa (analisi dei rischi amministrativi); le metodologie devono indicare i vari

meccanismi di azione formativi da approfondire (analisi dei problemi da visionare, approcci interattivi, soluzioni pratiche ai problemi, etc.).

Art. 19

Il Concetto di Prevenzione della Corruzione per il Triennio 2021-2023

La fattispecie giuridica della corruzione, così come profilata dalla Legge 6 novembre 2012, n. 190, che significa ogni forma di comportamento che di per sé, anche senza sfociare in responsabilità penali, può esporre meramente al rischio che si configurino situazioni, anche potenziali, di illiceità, appare oggettivamente più ampio di quanto non previsto in sede penale, e ciò a ragione del fatto che viene fortemente esteso il campo di applicazione dell'Istituto, peraltro secondo dinamiche che non sono soltanto giuridiche, ma allo stesso tempo, e prevalentemente, sono dinamiche culturali ed ambientali.

La corruzione sistemica, infatti, oltre al prestigio, all'imparzialità e al buon andamento della Pubblica Amministrazione, pregiudica: da un lato la legittimazione della stessa Pubblica Amministrazione, e, dall'altro, l'Economia della Nazione.

Ne consegue che l'Istituto della Corruzione, così come rinnovato, si distingue come quella fattispecie normativa che implica tutte le molteplici situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, emergano abusi, da parte di un soggetto pubblico, del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati; come, del resto, le molteplici situazioni in cui, pur senza rilevanza penale, emergano disfunzioni e/o malfunzionamenti amministrativi conseguenti all'uso irregolare delle funzioni attribuite, o a superficialità nell'esercizio delle funzioni; come, ancora, quelle molteplici situazioni implicanti l'inquinamento dell'azione amministrativa, sia a livello interno che esterno, contemplando anche le ipotesi di solo tentativo di inquinamento amministrativo.

Da qui la necessità di una risposta preventiva rispetto ai fenomeni corruttivi, utile a limitare la corruzione percepita che, rispetto a quella reale, viene diffusamente condivisa per il fatto di emergere con maggiore prepotenza.

Art. 20

Il Contesto giuridico e sostanziale della Legge 6 novembre 2012, n. 190

Con la Legge n. 190/2012, e successivamente con gli Atti normativi ad essa collegati, si delinea uno specifico Contesto giuridico e sostanziale per la gestione della prevenzione che si esprime attraverso la trattazione di queste materie:

- adempimenti di trasparenza;
- codici di comportamento;

- rotazione del personale;
- obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse;
- disciplina specifica in materia di svolgimento di incarichi d'ufficio attività ed incarichi extraistituzionali;
- disciplina specifica per delitti contro la Pubblica Amministrazione;
- disciplina specifica in materia di attività successiva alla materia di conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti;
- incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali;
- disciplina specifica in materia di formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale, cessazione del rapporto di lavoro;
- disciplina specifica in materia di tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito;
- formazione in materia di etica, integrità ed altre tematiche attinenti alla prevenzione della corruzione;
- antiriciclaggio.

Questi aspetti di Contesto costituiscono argomenti del PTPCT, e così di seguito si dettagliano come materie sensibili alla corruzione:

- 1) incompatibilità ed inconferibilità;
- 2) Codice di Comportamento dei dipendenti dell'Ente;
- 3) retribuzioni e tassi di assenza e di maggiore presenza del personale;
- 4) trasparenza e pubblicità;
- 5) attività ove devono essere assicurati "livelli essenziali" nelle prestazioni mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi;
- 6) attività oggetto di autorizzazione o concessione;
- 7) attività nelle quali si sceglie il contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del Codice degli Appalti relativi a lavori, servizi e forniture;
- 8) attività oggetto di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed Enti, pubblici e privati;
- 9) concorsi e prove selettive per l'assunzione del Personale, nonché le progressioni di carriera;

- 10) assegnazioni di beni confiscati alla mafia;
- 11) attività connesse alla revisione della spesa (spending review);
- 12) rilascio di documenti, in special modo a soggetti non aventi titolo;
- 13) rilascio di cittadinanza italiana;
- 14) trasferimenti di residenza;
- 15) smembramenti dei nuclei familiari;
- 16) mense scolastiche;
- 17) opere pubbliche;
- 18) pianificazione urbanistica: strumenti urbanistici; attività edilizia privata, cimiteriale e condono edilizio, ed in particolare le attività istruttorie;
- 19) interventi ambientali;
- 20) rilascio di autorizzazioni allo svolgimento di attività di vendita su aree pubbliche;
- 21) attività di accertamento e di verifica dell'elusione e dell'evasione fiscale;
- 22) erogazione dei servizi sociali e relative attività progettuali;
- 23) polizia Locale, con specifico riferimento a:
 - a) procedimenti sanzionatori relativi agli illeciti amministrativi e penali accertati nelle materie di competenza nazionale e locale della Polizia Locale, nonché il rispetto dei termini, perentori, ordinatori o semplici, previsti per il compimento dei relativi atti, compreso il rispetto delle garanzie di Legge riconosciute ai soggetti interessati;
 - b) attività di accertamento ed informazione svolta per conto di altri Enti o di altri Settori dell'Ente;
 - c) pareri, nulla osta ed atti analoghi, obbligatori e facoltativi, vincolanti e non, relativi ad atti e provvedimenti da emettersi da parte di altri Enti o altri Settori del Comune;
 - d) autorizzazioni e/o concessioni di competenza della Polizia Locale;
 - e) gestione dei beni e delle risorse strumentali assegnati alla Polizia Locale, nonché vigilanza sul loro corretto uso da parte del Personale dipendente e sul comportamento in servizio del Personale di Polizia Locale;
- 24) protezione civile;
- 25) gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- 26) controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- 27) incarichi e nomine;

- 28) affari legali e contenzioso;
- 29) lavoro agile.

Art. 21

Il Percorso di Adozione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

L'Adozione del PTPCT avviene attraverso la partecipazione attiva di tutti Soggetti interessati, sia appartenenti all'Amministrazione che esterni, ed entro il termine del 31 gennaio: tale limite temporale vale anche per gli eventuali aggiornamenti.

La proposta di PTPCT richiede adeguata e formale pubblicità; pertanto essa viene regolarmente pubblicata all'Albo dell'Ente e in prima pagina sul Sito Istituzionale.

I soggetti interessati possono/devono partecipare al processo di adozione, e quindi sono invitati a formulare osservazioni nel termine di quindici giorni dalla pubblicazione della proposta: delle osservazioni sarà tenuto conto, se compatibili con la normativa vigente e se utili a migliorare la definizione del Piano, e secondo il Parere positivo del Responsabile della Prevenzione della Corruzione, e della Trasparenza, quale Soggetto Responsabile del Sistema di Prevenzione della Corruzione, e della Trasparenza, all'interno dell'Ente.

Art. 22

Finalità, Obiettivi e Struttura del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, e della Trasparenza, è stato introdotto dalla Legge 6 novembre 2012, n. 190, al fine di coinvolgere attivamente tutte le Pubbliche Amministrazioni e, in particolare, gli Enti locali, nella gestione delle Politiche di Contrasto alla Corruzione.

Secondo le Direttive A.N.A.C., contenute nelle Linee Guida sulla Trasparenza e sull'Accesso, il PTPCT è finalizzato a:

- a) prevenire la corruzione attraverso una valutazione del diverso livello di esposizione dell'Ente al rischio di corruzione;
- b) indicare gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio;
- c) monitorare le attività dell'Ente;
- d) attivare le procedure appropriate per selezionare e formare i Dipendenti chiamati ad operare in Settori particolarmente esposti alla corruzione