

COMUNE DI URZULEI
Provincia di Nuoro



**PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
TRIENNIO 2021/2023**

(APPROVATO DALLA G.C. CON DELIBERAZIONE N. 24 DEL 24.03.2021)

Parte I

- 1. OGGETTO DEL PIANO**
- 2. NORMATIVA IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE.**
- 3. PREMESSA**
- 4. I CONTENUTI**
 - 4.2 La trasparenza delle gare d'appalto
 - 4.3 Il titolare del potere sostitutivo
- 5. I SOGGETTI**
 - 5.1 Il Sindaco
 - 5.2 La Giunta Comunale
 - 5.3 Il Responsabile della prevenzione della corruzione
 - 5.4 I Referenti per la prevenzione per l'area di rispettiva competenza
 - 5.5 I dipendenti dell'amministrazione
 - 5.6 Il Nucleo di Valutazione
 - 5.7 L'Ufficio per i Procedimenti Disciplinari (U.P.D)
 - 5.8 I collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione;
 - 5.9 RASA
- 6. ANALISI DEL CONTESTO**
 - 6.1. Contesto esterno
 - 6.2 Il Comune di Urzulei
 - 6.2.1 Contesto interno

Parte II

7. MAPPATURA DEI PROCESSI E VALUTAZIONE DEI RISCHI

- 7.1 Valutazione e trattamento del rischio**
 - 7.1.1.** Identificazione
 - 7.1.2.** Analisi del rischio
 - 7.1.3** La Ponderazione
- 7.2. Individuazione delle misure**
 - 7.2.1. Trattamento del rischio**

8. PROCESSO DI ADOZIONE DEL PTCP

- 8.1. Data e documento di approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo
- 8.2. Indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano.

9. MISURE ANTICORRUZIONE

- 9.1. Formazione in tema di anticorruzione
 - 9.1.1 Formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione.
 - 9.1.2. Individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione
 - 9.1.3 Indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione
 - 9.1.4 Quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione
- 9.2. Codice di comportamento
 - 9.2.1. Adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici
 - 9.2.3. Ufficio competente ad emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento

10. ALTRE INIZIATIVE

- 10.1. Indicazione dei criteri di rotazione del personale
- 10.2 Astensione in caso di conflitto di interessi
- 10.3. Svolgimento di incarichi extraistituzionali.
- 10.4. Elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi di responsabilità dei servizi. Cause ostative e incompatibilità

- 10.5. Divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto
- 10.6. Elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici.
- 10.7. Adozione di misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (*whistleblower*)
- 10.8. Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti
- 10.9. Realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti
- 10.10. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere
- 10.11. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale
- 10.12. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPC, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa
- 10.13. Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile
- 10.14. Vigilanza su enti controllati e partecipati

Parte III ***Trasparenza***

- 1. La trasparenza**
- 2. Obiettivi strategici**
- 3. Altri strumenti di programmazione**
- 4. Comunicazione**
- 5. Attuazione**
- 6. Organizzazione**
- 7. Limiti alla pubblicazione dei dati – Protezione dei dati personali**
- 8. Dati aperti e riutilizzo**
- 9. Accesso civico**
 - 9.1 I contributi del Garante della privacy
- 10. Posta Elettronica Certificata (PEC)**
- 11. Individuazione Dati Da Pubblicare e Metodologia**
- 12 Pubblicazione dei dati relativi agli atti di concessione di contributi, sovvenzioni e agli atti riguardanti lavori, servizi e forniture.**
- 13 Qualità dei dati pubblicati**
- 14. Decorrenza e durata dell'obbligo di pubblicazione**
- 15. Aggiornamento dei dati**
- 16. Misure di monitoraggio e di vigilanza sull'attuazione degli obblighi di trasparenza**
- 17. Responsabilità e sanzioni**
- 18. Iniziative di comunicazione della trasparenza- le giornate della trasparenza**
- 19. Pianificazione triennale**
- 20. Dati ulteriori**
- 21. Disposizioni transitorie e finali**

Allegati:

- A- Mappatura dei processi e Catalogo dei rischi;
- B- Analisi dei rischi;
- C- Individuazione e programmazione delle misure;
- C1 – Individuazione delle principali misure per aree di rischio;
- D- Misure di trasparenza;

1. OGGETTO DEL PIANO

La legge 6 novembre 2012 numero 190, entrata in vigore il 28 novembre 2010, nota come “legge anticorruzione” o “legge Severino”, reca le disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione.

La Legge predetta, al comma 5 dell’art.1, prevede l’obbligo per le pubbliche amministrazioni di definire il piano di prevenzione della corruzione, mentre al comma 9 ne disciplina il contenuto.

Obiettivo del Piano di prevenzione della corruzione è quello di prevenire il rischio di fenomeni di tipo corruttivo nell’attività amministrativa dell’Ente con azioni di prevenzione e di contrasto della illegalità.

Come precisato nella relazione illustrativa al disegno di legge relativo, l’obiettivo della Legge 190/2012 è la prevenzione e la repressione del fenomeno della corruzione attraverso un approccio multidisciplinare, nel quale gli strumenti sanzionatori si configurano solamente come alcuni dei fattori per la lotta alla corruzione e all’illegalità nell’azione amministrativa. In quest’ottica, il concetto di corruzione non va inteso nella sua accezione esclusivamente penalistica, ma comprende tutte quelle situazioni in cui si verificano casi di “*maladministration*”, intesa come *assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell’interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari*.

Tra gli strumenti di prevenzione della corruzione, intesa nell’accezione di cui sopra, rileva, a livello “nazionale”, il c.d. Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.) approvato con delibera CIVIT (ora ANAC) n. 72 del 11/09/2013.

In attesa del nuovo P.N.A., in data 28 ottobre 2015, l’ANAC ha adottato un documento recante “*Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione*”, approvato in esito alle valutazioni condotte sui Piani di prevenzione della corruzione di un campione di 1911 amministrazioni.

Con Delibera n. 831 del 3 agosto 2016, recante “*Determinazione di approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2016*”, è stato adottato il nuovo P.N.A.

Con delibera ANAC n. 1208 del 22 novembre 2017 è stato approvato l’Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione.

Infine, con delibera 1064 del 13 novembre 2019 è stato approvato il PNA 2019, che costituisce atto di indirizzo per l’approvazione entro il 31 gennaio 2020, del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.). il PNA 2019 consta di 3 allegati:

- Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi;
- La rotazione “ordinaria” del personale;
- Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della trasparenza:

Per il PNA 2019-2021 il Consiglio dell’Autorità ha deciso di concentrare la propria attenzione sulle indicazioni relative alla parte generale del PNA, rivedendo e consolidando in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni date fino ad oggi, integrandole con orientamenti maturati nel corso del tempo e che sono anche stati oggetto di appositi atti regolatori. Si intendono, pertanto, superate le indicazioni contenute nelle Parti generali dei PNA e degli Aggiornamenti fino ad oggi adottati. Il PNA contiene rinvii continui a delibere dell’Autorità che, ove richiamate, si intendono parte integrante del PNA stesso.

A livello operativo la Legge 190/2012 individua quale strumento decentrato peculiare i Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.), attraverso i quali viene disegnata la strategia di prevenzione ad hoc per ciascuna amministrazione, anche sulla base delle indicazioni e delle direttive per l’applicazione delle misure di prevenzione, tra cui quelle obbligatorie per Legge, cui è dedicata la sezione seconda del P.N.A.

2. NORMATIVA IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE.

La normativa applicabile in materia di prevenzione della corruzione è contenuta nei provvedimenti legislativi e amministrativi qui di seguito indicati:

- Legge 6 novembre 2012 n. 190 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione;
- Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), approvato con delibera CIVIT (ora ANAC) n.72/2013;
- Linee di indirizzo del Comitato Interministeriale (d.p.c.m.16.01.2013) approvate il 12.03.2013;
- Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 *“Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190”*;
- Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, recante *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, approvato dal Governo il 15 febbraio 2013, in attuazione di commi 35 e 36 dell'art. 1 della l. n. 190 del 2012”*;
- Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 *“Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n.190”*;
- Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 *“Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”*;
- Intesa tra Governo, Regioni ed Enti locali sancita dalla Conferenza Unificata nella seduta del 24 luglio 2013 per l'attuazione dell'art.1, commi 60 e 61, della legge 6 novembre 2012, n.190;
- l'aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), approvato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), con determinazione 12 del 28.10.2015, sulla base delle modifiche normative che si sono susseguite e tenendo conto delle risultanze delle valutazioni condotte sui Piani Territoriali di Prevenzione della Corruzione (PTPC);
- Delibera n. 831 del 3 agosto 2016, recante *“Determinazione di approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2016”*;
- delibera ANAC n. 1208 del 22 novembre 2017 di approvazione dell'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione;
- Aggiornamento 2018 del medesimo Piano nazionale anticorruzione (deliberazione n. 1074) adottato dal Consiglio dell'Autorità 21 novembre 2018;
- delibera 1064 del 13 novembre 2019 con la quale è stato approvato il PNA 2019, che costituisce atto di indirizzo per l'approvazione entro il 31 gennaio 2020, del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.) il PNA 2019 insieme ai suoi 3 allegati:
 1. indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi;
 2. la Rotazione “ordinaria” del personale;
 3. riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

3. PREMESSA

Per espressa previsione di legge il comma 7 dell'art. 1 Legge 190/2012, così come modificato dal D. Lgs. 97 del 2016, dispone che *“Negli enti locali, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e' individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione”*.

La figura del responsabile anticorruzione è stata oggetto di significative modifiche da parte del d.lgs. 97/2016, norma che:

1) ha ricondotto ad un unico soggetto, l'incarico di responsabile della prevenzione della corruzione e l'incarico di responsabile della trasparenza;

2) ha rafforzato il ruolo del RPCT, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività.

La legge 190/2012 (art. 1 comma 7), stabilisce che **negli enti locali il responsabile sia individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione.**

Il Sindaco del Comune di Urzulei in data 17/11/2016, con decreto n. 20, in esecuzione del disposto dell'articolo 1, comma 7, della legge 06.11.2012, n. 190, ha individuato il Segretario Comunale quale responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

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

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

Persino il titolo di questa norma è stato modificato in "*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*".

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

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

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

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

L'articolo 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal d.lgs. 97/2016 (Foia) prevede, infatti che: "*La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.*"

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

In conseguenza della cancellazione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità, ad opera del predetto decreto legislativo 97/2016, l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza costituirà parte integrante del PTPC, il quale dedica a ciò "apposita sezione".

Questa dovrà contenere le soluzioni organizzative per assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati ed informazioni, nonché la designazione di responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, cui viene dedicato un apposito allegato al Piano.

L'Autorità, inoltre, raccomanda alle amministrazioni di "rafforzare tale misura nei propri PTPC anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti" (PNA 2016 pagina 24).

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

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

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

Inoltre, secondo l'ANAC (PNA 2016 pag. 44), gli obiettivi del PTPC devono essere altresì necessariamente coordinati con quelli fissati da altri documenti di programmazione dei comuni quali:

1. il piano della performance;
2. il documento unico di programmazione (DUP).

In particolare, riguardo al DUP, il PNA 2016 “propone” che tra gli obiettivi strategico operativi di tale strumento “vengano inseriti quelli relativi alle misure di prevenzione della corruzione previsti nel PTPC al fine di migliorare la coerenza programmatica e l'efficacia operativa degli strumenti”.

L'Autorità, come prima indicazione operativa in sede di PNA 2016, propone “di inserire nel DUP quantomeno gli indirizzi strategici sulla prevenzione della corruzione e sulla promozione della trasparenza ed i relativi indicatori di performance”.

In conformità a quanto disposto dal Presidente dell'ANAC, attraverso il Comunicato 16 marzo 2018, l'approvazione entro il 31 gennaio di ogni anno di un nuovo piano triennale anticorruzione è obbligatoria.

Considerato, tuttavia che, in sede di aggiornamento 2018, l'ANAC ha registrato, “specie per i comuni molto piccoli”, difficoltà ad adottare, anno per anno, un nuovo e completo Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, ritenendo *“i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, in ragione delle difficoltà organizzative dovute alla loro ridotta dimensione, e solo nei casi in cui nell'anno successivo all'adozione del PTPC non siano intercorsi fatti corruttivi o modifiche organizzative rilevanti, [possano] provvedere all'adozione del PTPC con modalità semplificate”* (ANAC delib. 1074/2018 pag. 153);

Appurato che la giunta, pertanto, può “adottare un provvedimento con cui, nel dare atto dell'assenza di fatti corruttivi o ipotesi di disfunzioni amministrative significative nel corso dell'ultimo anno, conferma il PTPC già adottato”.

Appurato che per l'esercizio 2019, con deliberazione della Giunta Comunale n. 7 del 28/01/2019 si è stabilito di confermare il Piano di Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza relativo al triennio 2018-2020, disponendo, tuttavia, l'attivazione di un canale informatico per la segnalazione da parte dei dipendenti comunali all'indirizzo <http://comunediuorzulei.whistleblowing.it> che permette:

- che la segnalazione venga fatta attraverso la compilazione di un questionario e può essere inviata in forma anonima;
- la segnalazione venga ricevuta dal Responsabile per la Prevenzione della Corruzione (RPC) e gestita garantendo la confidenzialità del segnalante e l'anonimato del predetto.

Posto che anche con riferimento al 2019 non si sono verificati elementi corruttivi e che il con deliberazione n 2 del 23/01/2020, recante *“Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza – Conferma del Piano 2018/2020, integrazioni 2020”*, è stato confermato il piano per il 2020, inserendo alcune integrazioni derivanti dalla necessità di conformarsi al disposto del nuovo PNA 2019.

Come specificato dal nuovo PNA, l'obbligo di invio del PTPC all'Anac si intende assolto con la pubblicazione del Piano sul sito istituzionale dell'Ente, nella Sezione Amministrazione Trasparente, sottosezione Altri Contenuti Corruzione.

4. I CONTENUTI

Il sistema di prevenzione della corruzione, normato dalla legge 190/2012, prevede la programmazione, l'attuazione ed il monitoraggio delle misure di prevenzione della corruzione da realizzarsi attraverso un'azione coordinata tra strategia nazionale e strategia interna a ciascuna amministrazione.

La strategia nazionale si attua mediante il Piano nazionale anticorruzione (PNA) adottato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

In relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, il PNA individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione degli obiettivi, dei tempi e delle modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto al fenomeno corruttivo. Dal 2013 al 2018 sono stati adottati due PNA e tre aggiornamenti. L'Autorità nazionale anticorruzione ha approvato il PNA 2019 in data 13 novembre 2019 (deliberazione n. 1064).

Il PNA costituisce un "atto di indirizzo" per le pubbliche amministrazioni, ai fini dell'adozione dei loro Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT).

Il PTPCT fornisce una valutazione del livello di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (cioè le "misure") volti a prevenire il medesimo rischio (art. 1, comma 5, legge 190/2012).

Il piano deve essere formulato ed approvato ogni anno, entro il 31 gennaio.

Tenuto conto dell'emergenza sanitaria da Covid-19, il Consiglio dell'Autorità nella seduta del 2 dicembre u.s. ha ritenuto opportuno differire, al 31 marzo 2021, il termine ultimo per la predisposizione e la pubblicazione della Relazione annuale 2020 che i Responsabili per la Prevenzione della corruzione e la trasparenza (RPCT) sono tenuti ad elaborare, ai sensi dell'art. 1, co. 14, della legge 190/2012.

Per le stesse motivazioni legate all'emergenza sanitaria e al fine di consentire ai RPCT di svolgere adeguatamente tutte le attività connesse all'elaborazione dei Piani triennali per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, il Consiglio dell'Autorità ha altresì deliberato di differire alla medesima data (31 marzo 2021) il termine ultimo per la predisposizione e la pubblicazione dei Piani Triennali per la prevenzione della corruzione e la trasparenza 2021-2023 da anac.it

L'eventuale violazione da parte dei dipendenti delle misure di prevenzione previste nel PTPCT costituisce illecito disciplinare (legge 190/2012, art. 1 comma 14).

Secondo il comma 44 dell'art. 1 della legge 190/2012 (che ha riscritto l'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001), la violazione dei doveri contenuti nel Codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare.

La progettazione e l'attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo si svolge secondo i seguenti principi guida: **principi strategici; principi metodologici; principi finalistici** (PNA 2019).

Principi strategici:

1) Coinvolgimento dell'organo di indirizzo politico-amministrativo:

l'organo di indirizzo politico amministrativo deve assumere un ruolo attivo nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo e contribuire allo svolgimento di un compito tanto importante quanto delicato, anche attraverso la creazione di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole che sia di reale supporto al Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT).

2) Cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio:

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

3) Collaborazione tra amministrazioni:

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

Principi metodologici:

1) prevalenza della sostanza sulla forma:

il sistema deve tendere ad una effettiva riduzione del livello di rischio di corruzione. A tal fine, il processo 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.

2) Gradualità:

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

3) Selettività:

al fine di migliorare la sostenibilità organizzativa, l'efficienza e l'efficacia del processo di gestione del rischio, soprattutto nelle amministrazioni di piccole dimensioni, è opportuno individuare le proprie 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.

4) Integrazione:

la gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi decisionali e, in particolare, dei processi di programmazione, controllo e valutazione.

In tal senso occorre garantire una sostanziale integrazione tra il processo di gestione del rischio e il ciclo di gestione della performance.

A tal fine, alle misure programmate nel PTPCT devono corrispondere specifici obiettivi nel Piano della Performance e nella misurazione e valutazione delle performance organizzative e individuali si deve tener conto dell'attuazione delle misure programmate nel PTPCT, della effettiva partecipazione delle strutture e degli individui alle varie fasi del processo di gestione del rischio, nonché del grado di collaborazione con il RPCT.

5) Miglioramento e apprendimento continuo:

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

Principi finalistici:

1) Effettività:

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

2) Orizzonte del valore pubblico:

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

4.1. LA TRASPARENZA DELLE GARE D'APPALTO

Il decreto legislativo 18 aprile 2016 numero 50 il **Codice dei contratti pubblici**, come modificato dal decreto delegato 19 aprile 2017 numero 56, ha sensibilmente innalzato i livelli di trasparenza delle procedure d'appalto.

L'articolo 22 del Codice dei contratti pubblici prevede che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicino, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse.

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

L'articolo 29, recante "Principi in materia di trasparenza", dispone:

"Tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli tra enti nell'ambito del settore pubblico di cui all'articolo 5, alla composizione della commissione giudicatrice e ai curricula dei suoi componenti ove non considerati riservati ai sensi dell'articolo 53 ovvero secretati ai sensi dell'articolo 162, devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente, nella sezione "Amministrazione trasparente", con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33. Al fine di consentire l'eventuale proposizione del ricorso ai sensi dell'articolo 120, comma 2-bis, del codice del processo amministrativo, sono altresì pubblicati, nei successivi due giorni dalla data di adozione dei relativi atti, il provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni all'esito della verifica della documentazione attestante l'assenza dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80, nonché la sussistenza dei requisiti economico-finanziari e tecnico-professionali. [...]"

Il comma 32 dell'articolo 1 della legge 190/2012, stabilisce che per ogni gara d'appalto le stazioni appaltanti siano tenute a pubblicare nei propri siti web:

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

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

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

4.3. IL TITOLARE DEL POTERE SOSTITUTIVO

In questo ente, è stato nominato *titolare del potere sostitutivo* il Segretario comunale.

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

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

L’Allegato 1 del PNA del 2013 a pagina 15 riporta, tra le misure di carattere trasversale, il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali:

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

Vigila sul rispetto dei termini procedurali il *“titolare del potere sostitutivo”*.

Come noto, *“l’organo di governo individua, nell’ambito delle figure apicali dell’amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia”* (articolo 2 comma 9-bis della legge 241/1990, comma aggiunto dal DL 5/2012 convertito dalla legge 35/2012).

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

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

Nel caso di omessa nomina del *titolare dal potere sostitutivo* tale potere si considera *“attribuito al dirigente generale”* o, in mancanza, al dirigente preposto all’ufficio o in mancanza al *“funzionario di più elevato livello presente nell’amministrazione”*.

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

5. I SOGGETTI

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

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

Il comma 8 dell’articolo 1 della legge 190/2012 (rinnovato dal Foia) prevede che l’organo di indirizzo definisca gli *“obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione”* che costituiscono *“contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del PTPC”*.

Il decreto legislativo 97/2016 ha attribuito al PTPC *“un valore programmatico ancora più incisivo”*.

Il PTPC, infatti, deve necessariamente elencare gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall’organo di indirizzo.

Conseguentemente, l’elaborazione del piano non può prescindere dal diretto coinvolgimento del vertice delle amministrazioni per ciò che concerne la determinazione delle finalità da perseguire. Decisione che è *“elemento essenziale e indefettibile del piano stesso e dei documenti di programmazione strategico gestionale”*.

I soggetti che concorrono alla prevenzione della corruzione sono:

- L’Autorità di indirizzo politico: Sindaco e Giunta Comunale;
- Il Responsabile della prevenzione della corruzione;
- I referenti - Responsabili di Servizio;
- Tutti i dipendenti dell’amministrazione;
- Il nucleo di valutazione;
- L’Ufficio per i Procedimenti Disciplinari (U.P.D.);
- I collaboratori a qualsiasi titolo dell’amministrazione.

5.1 Il Sindaco nomina il responsabile della prevenzione della corruzione;

5.2 La Giunta Comunale:

- adotta il P.T.P.C. e i suoi aggiornamenti e gli comunica al Dipartimento della funzione pubblica (art. 41, comma 1, lett. g del D.Lgs. 97 del 2016);
- approva il codice di comportamento;
- adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione, come ad esempio i criteri generali per il conferimento e l'autorizzazione allo svolgimento degli incarichi da parte dei dipendenti ex art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001;
- individua gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

5.3 Il Responsabile della prevenzione della corruzione svolge i compiti, le funzioni e riveste i “ruoli” seguenti:

1. elabora e propone all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il Piano triennale di prevenzione della corruzione (articolo 1 comma 8 Legge 190/2012);
2. verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del piano anticorruzione (articolo 1 comma 10 lettera a) Legge 190/2012);
3. comunica agli uffici le misure anticorruzione e per la trasparenza adottate (attraverso il PTPC) e le relative modalità applicative e vigila sull'osservanza del piano (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);
4. propone le necessarie modifiche del PTPC, qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione, ovvero a seguito di significative violazioni delle prescrizioni del piano stesso (articolo 1 comma 10 lettera a) Legge 190/2012);
5. definisce le procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);
6. individua il personale da inserire nei programmi di formazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione, la quale predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità (articolo 1 commi 10, lettera c), e 11 legge 190/2012);
7. verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici che svolgono attività per le quali è più elevato il rischio di malaffare (articolo 1 comma 10 lettera b) della legge 190/2012), fermo il comma 221 della legge 208/2015 che prevede quanto segue: “(...) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale”, salvo quanto disposto dell'allegato 2 al PNA 2019;
8. riferisce sull'attività svolta all'organo di indirizzo, nei casi in cui lo stesso organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora sia il responsabile anticorruzione a ritenerlo opportuno (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);
9. entro il 15 dicembre di ogni anno, trasmette all'OIV e all'organo di indirizzo una relazione recante i risultati dell'attività svolta, pubblicata nel sito web dell'amministrazione;
10. trasmette all'OIV informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo (articolo 1 comma 8-bis legge 190/2012);
11. segnala all'organo di indirizzo e all'OIV le eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
12. indica agli uffici disciplinari i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
13. segnala all'ANAC le eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, assunte nei suoi confronti “*per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni*” (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);

14. quando richiesto, riferisce all'ANAC in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PNA 2016, paragrafo 5.3, pagina 23);
15. quale responsabile per la trasparenza, svolge un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate (articolo 43 comma 1 del decreto legislativo 33/2013).
16. quale responsabile per la trasparenza, segnala all'organo di indirizzo politico, all'OIV, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio disciplinare i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione (articolo 43 commi 1 e 5 del decreto legislativo 33/2013);
17. al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA), il responsabile anticorruzione è tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPC (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 21);
18. può essere designato quale soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 22);
19. può essere designato quale "gestore" delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette ai sensi del DM 25 settembre 2015 (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 17).

Il Segretario Comunale pro tempore, che ha preso servizio in questo comune in data 5 ottobre 2016, nella sua qualità di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ha predisposto il piano triennale per la prevenzione della corruzione, da sottoporre all'approvazione della Giunta Comunale, adeguandolo al contenuto del piano nazionale anticorruzione, a seguito del coinvolgimento dei responsabili dei servizi, in particolare per la analisi del rischio e per la individuazione e la valutazione delle misure per le aree a rischio di corruzione.

Il Piano per la prevenzione della Corruzione per il triennio 2018/2020, ultimo documento adottato in materia, è stato approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 8 del 31/01/2018, confermato con deliberazione di Giunta Comunale n. 7 del 27/01/2019 con riferimento all'anno 2019 e ulteriormente confermato con deliberazione di Giunta Comunale n. 2 del 23/01/2020, recante *"Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza – Conferma del Piano 2018/2020, integrazioni 2020"*.

5.4 I Referenti per la prevenzione per l'area di rispettiva competenza:

Quali referenti si individuano, nel presente P.T.P.C., secondo quanto previsto nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1 del 2013, i responsabili dei Servizi, titolari di posizione organizzativa, ciascuno per il servizio di competenza, ai quali sono attribuiti i seguenti compiti:

- svolgono attività informativa e referente nei confronti del RPC e dell'autorità giudiziaria (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001; art. 20 D.P.R. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.);
- partecipano al processo di identificazione del rischio, individuando fra le attività di propria competenza quelle più esposte al rischio corruzione;
- partecipano al processo di gestione del rischio;
- propongono le misure di prevenzione (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001);
- assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione;
- adottano le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e, ove possibile, la rotazione del personale (artt. 16 e 55 bis d.lgs. n. 165 del 2001);
- osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, comma 14, della l. n. 190 del 2012);
- svolgono attività informativa nei confronti del responsabile, affinché questi abbia elementi e riscontri sull'intera organizzazione ed attività dell'Amministrazione;
- svolgono costante monitoraggio sull'attività svolta all'interno delle Aree di riferimento.

5.5 I dipendenti dell'amministrazione:

Tutti i dipendenti dell'Amministrazione partecipano al processo di gestione del rischio con le seguenti attività: (par. B.1.2. Allegato 1 P.N.A.):

- osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, comma 14, della l. n. 190 del 2012);

- segnalano le situazioni di illecito al proprio responsabile o all'U.P.D. (art. 54bis D.lgs. n. 165/2001);
- segnalano casi di personale conflitto di interessi (art. 6 bis l. n. 241/1990; artt. 6 e 7 Codice di comportamento, DPR 62/2012);
- partecipano alla formazione;
- hanno, ai sensi comma 9, lettera c) dell'articolo 1 della legge 190/2012 obblighi di informazione nei confronti del responsabile anticorruzione che vigila sul funzionamento e sull'osservanza del Piano.

Gli obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di elaborazione del PTPC e, poi, nelle fasi di verifica e attuazione delle misure adottate.

È imprescindibile, dunque, un forte coinvolgimento dell'intera struttura in tutte le fasi di predisposizione e di attuazione delle misure anticorruzione.

Il PNA 2016 sottolinea che l'articolo 8 del DPR 62/2013 impone un **“dovere di collaborazione”** dei dipendenti nei confronti del responsabile anticorruzione, la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente.

5.6 Il Nucleo di Valutazione :

- partecipa al processo di gestione del rischio;
- nello svolgimento dei compiti ad essi attribuiti, tiene conto dei rischi e delle azioni inerenti alla prevenzione della corruzione;
- svolge compiti propri connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa (articoli 43 e 44 d.lgs. 33/2013);
- esprime parere sul Codice di comportamento e sue modificazioni (articolo 54, comma 5, d.lgs. 165/2001).

5.7 L'Ufficio per i Procedimenti Disciplinari (U.P.D.):

- svolge i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza (articolo 55 bis d.lgs. n. 165 del 2001);
- provvede alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'autorità giudiziaria (art. 20 d.P.R. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.);
- propone l'aggiornamento del Codice di comportamento;
- opera in raccordo con il Responsabile per la prevenzione della corruzione per quanto riguarda le attività previste dall'articolo 15 del D.P.R. 62/2013 “Codice di comportamento dei dipendenti pubblici”.

5.8 I collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione:

- osservano per quanto compatibili, le misure contenute nel P.T.P.C. e gli obblighi di condotta previsti dai Codici di comportamento.

5.9 RASA (Responsabile Anagrafe Stazione Appaltante): ai sensi del punto 5.2 della Deliberazione Anac n. 831 del 03/08/2016, ogni stazione appaltante è tenuta a indicare il soggetto responsabile dell'inserimento e dell'aggiornamento annuale degli elementi identificativi della stessa. Nel comune di Urzulei tale Responsabile è individuato nel Responsabile dell'area Tecnica.

6. ANALISI DEL CONTESTO

Secondo l'Autorità nazionale anticorruzione la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è l'analisi del contesto, sia esterno che interno.

In questa fase l'amministrazione acquisisce le informazioni necessarie ad identificare il rischio corruttivo, in relazione sia alle caratteristiche dell'ambiente in cui opera (contesto esterno), sia alla propria organizzazione (contesto interno).

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

6.1. Contesto esterno

L'analisi del contesto esterno ha essenzialmente due obiettivi:

il primo, evidenziare come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel quale l'amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi;

il secondo, come tali caratteristiche ambientali possano condizionare la valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione.

Operativamente l'analisi prevede due tipologie di attività:

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

Con riferimento al primo aspetto, l'amministrazione utilizza dati e informazioni sia di tipo "oggettivo" (economico, giudiziario, ecc.), che di tipo "soggettivo", relativi alla percezione del fenomeno corruttivo da parte degli stakeholder.

Secondo il PNA, riguardo alle fonti esterne, l'amministrazione può reperire una molteplicità di dati relativi al contesto culturale, sociale ed economico attraverso la consultazione di banche dati o di studi di diversi soggetti e istituzioni (ISTAT, Università e Centri di ricerca, ecc.).

Urzulei, rientrando nel territorio dell'ex Provincia dell'Ogliastra, risulta attualmente ricompreso nella Provincia di Nuoro dalla data di entrata in vigore della L.R. 2 del 2016, recante "*Riordino del sistema delle Autonomie locali della Sardegna*". Successivamente, con Deliberazione della Giunta Regionale n. 23/5 del 20 aprile 2016, in esecuzione della Legge Regionale 4 febbraio 2016, n. 2 è stato approvato lo schema di assetto delle nuove province, che articola il territorio della Regione nella Città Metropolitana di Cagliari e nelle Province di Sassari, Nuoro, Oristano e Sud Sardegna.

Secondo i dati contenuti nella "*Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata*" trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Presidenza della Camera dei deputati il 14 gennaio 2016, disponibile alla pagina web: <http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=038&>, per la provincia di Nuoro, risulta quanto segue:

Le manifestazioni criminali che si registrano in questa provincia spaziano dagli abigeati, alle rapine, agli omicidi e ad altri fatti di sangue.

Nella provincia di Nuoro si individuano tre macro aree geografiche distinte in: interna: legata in prevalenza alla tradizione agro-pastorale e al controllo e all'accesso alle risorse pubbliche; costa orientale: caratterizzata dallo sviluppo delle attività imprenditoriali, in particolare nel settore turistico; costa occidentale: ancora in via di sviluppo dal punto di vista dell'imprenditoria turistica.

In tale comprensorio - soprattutto nell'"Ogliastra" - la delinquenza tenta di condizionare la popolazione, sfruttando la diffusa omertà e la propria spiccata aggressività ricorrendo a forme di intimidazione e violenza esercitate nei confronti di privati, pubblici amministratori e Forze dell'ordine.

La maggior parte dei delitti più gravi si sostanzia nella formazione di alleanze sul modello di "bande modulari" che tendono a disgregarsi a conclusione dell'azione criminosa. Non mancano, tuttavia, segnali di adozione di condotte - individuali ed aggregative - che sembrano mutuare modelli criminali da altri e più pericolosi vincoli associativi del Sud.

A fronte della diminuzione dei tipici reati della realtà locale (ad es. abigeato), si assiste al proliferare di una mentalità chiusa verso le istituzioni e di una violenza diffusa, testimoniata, in particolar modo, dal diffondersi di atti intimidatori contro amministratori e dipendenti pubblici, commercianti, imprenditori o semplici cittadini.

In particolare rimane pressoché costante il dato degli attentati dinamitardi ed incendiari nei confronti di amministratori pubblici e rappresentanti di istituzioni pubbliche, ovvero di professionisti, imprenditori ed esercizi commerciali verificatisi negli ultimi anni, che hanno confermato come la provincia di Nuoro sia un'area particolarmente "critica", stante anche la circostanza che in essa, comunque, si rinvenivano le peculiari radici storico-culturali del c.d. "banditismo sardo". D'altra parte la pressoché totalità degli episodi continuano ad esprimere la loro specificità. In questo senso sarebbe fuorviante interpretarli - come il resto d'Italia - quali

attività propedeutiche ad attività estorsive, costituendo, piuttosto, l'indicatore di una generica quanto diffusa attitudine violenta che esita in episodi cruenti.

Appare opportuno accennare, in particolare, al fenomeno delle c.d. "faide" familiari, operanti essenzialmente nelle piccole comunità locali, che hanno fatto registrare, nel corso degli anni, focolai di tensione legati inizialmente a manifestazioni di carattere regolativo e d'onore e, oggi, per il controllo e l'accesso alle risorse e per questioni economiche.

La provincia di Nuoro è quella dove si registra il tasso più alto di delitti di sangue in rapporto alla popolazione, cioè al numero di residenti.

Si conferma il costante trend positivo dei reati fiscali e delle frodi aggravate, soprattutto in pregiudizio di enti locali e del bilancio dell'Unione Europea.

Nell'ambito delle possibilità di riciclaggio o reimpiego di proventi illeciti, tra i settori economici che maggiormente vengono interessati, rientrano l'attività edile e quella del turismo.

Nel territorio vengono commessi reati predatori, quali furti e rapine che risultano però in diminuzione. Proprio le rapine, peraltro, costituiscono il presupposto per il riciclaggio dei proventi nei mercati finanziari leciti, con particolare riferimento all'acquisizione ed al controllo delle aree ove sono principalmente localizzate le attività economiche, quali le zone costiere.

Registra una lieve flessione il dato relativo ai delitti in materia di stupefacenti, localizzati soprattutto nei maggiori centri del territorio. Ne discende una particolare attenzione da parte delle Forze di Polizia atteso che i fenomeni criminosi legati allo spaccio ed al traffico di sostanze stupefacenti costituisce un settore criminale permanentemente esposto a rischi di contaminazioni con ambienti delittuosi nazionali ed esteri e terreno fertile per il reclutamento di nuova manovalanza delinquenziale in aree in cui sono presenti situazioni di devianza e di microcriminalità giovanile.

6.2 Il Comune di Urzulei

Il Comune di Urzulei, situato in una zona interna della Provincia dell'Ogliastra, presenta caratteristiche che lo avvicinano a molti piccoli centri della Regione Sardegna. Parallelamente ad altri centri con le medesime caratteristiche socio-demografiche, anche il Comune di Urzulei ha visto negli ultimi anni accentuarsi il trend demografico negativo

- Popolazione dell'Ente -

1.1.1 – Popolazione legale al censimento 2011		n. 1295
1.1.2 – Popolazione residente alla fine del penultimo anno precedente (2019) (art.170 D.L.vo 267/2000)		n. 1178
Di cui :	maschi	n. 579
	femmine	n. 599
nuclei familiari		n. 543
comunità/convivenze		n. 0
1.1.3 – Popolazione all'1.1.2019 (penultimo anno precedente)	n. 7 n. 15	n. 1192
1.1.4 – Nati nell'anno		
1.1.5 – Deceduti nell'anno	n. 11	n. - 8
saldo naturale	n. 17	
1.1.6 – Immigrati nell'anno		n. - 6
1.1.7 – Emigrati nell'anno		n.1178
saldo migratorio		
1.1.8 – Popolazione al 31.12.2019 (penultimo anno precedente) di cui		n. 48
		n. 61
1.1.9 – In età prescolare (0/6 anni)		n. 165
1.1.10 – In età scuola obbligo (7/14 anni)		n. 597

1.1.11 – In forza lavoro prima occupazione (15/29 anni) 1.1.12 – In età adulta (30/65 anni) 1.1.13 – in età senile (oltre 65 anni)		n. 307
1.1.14 – Tasso di natalità ultimo quinquennio:	Anno <i>Anno-2016</i> <i>Anno-2017</i> <i>Anno-2018</i> <i>Anno-2019</i> <i>Anno-2020</i>	Tasso 0,41 0,58 0,84 0,60 0,52
1.1.15 – Tasso di mortalità ultimo quinquennio:	Anno <i>Anno-2016</i> <i>Anno-2017</i> <i>Anno-2018</i> <i>Anno-2019</i> <i>Anno-2020</i>	Tasso 1,39 1,57 1,26 1,28 1,20
1.1.16 – Popolazione massima insediabile come da strumento urbanistico vigente	Abitanti	n. 4500
1.1.17 – Livello di istruzione della popolazione residente: buono		
1.1.18 – Condizione socio – economica delle famiglie: buona		

La popolazione residente al 31/12/2020 è pari a 1174 abitanti

L'Amministrazione Comunale è attiva nella ricerca di possibili soluzioni che tengano conto delle esigenze della popolazione e delle caratteristiche proprie del territorio, partendo dalle informazioni possedute e dai dati analitici elaborati all'interno dell'Ente.

Occorre altresì precisare che il Comune di Urzulei fa parte dell'Unione dei Comuni del Nord Ogliastra, alla quale ad oggi non è stata ancora trasferita nessuna funzione.

L'attuale amministrazione è così composta:

GIUNTA COMUNALE

NOME E COGNOME	CARICA RICOPERTA
ENNIO ARBA	SINDACO
SILVIO PISU	VICE SINDACO
NICO MURRU	ASSESSORE
GIAN PAOLO LORRAI	ASSESSORE
BASILIA MEREU	ASSESSORE

CONSIGLIO COMUNALE

NOME E COGNOME	CARICA RICOPERTA
ENNIO ARBA	SINDACO E PRESIDENTE
SILVIO PISU	VICE SINDACO E ASSESSORE
NICO MURRU	ASSESSORE
GIAN PAOLO LORRAI	ASSESSORE
BASILIA MEREU	ASSESSORE
FILIPPO BANGONI	CONSIGLIERE DI MAGGIORANZA
GIGI CARRERAS	CONSIGLIERE DI MAGGIORANZA
NATALE ARBA	CONSIGLIERE DI MAGGIORANZA

FRANCESCO SECCI	CONSIGLIERE DI MAGGIORANZA
BATTISTINA MESINA	CONSIGLIERE DI MINORANZA
PAOLA TIZIANA SERRA	CONSIGLIERE DI MINORANZA
ELENA MESINA	CONSIGLIERE DI MINORANZA
GIAMPIETRO CABIDDU	CONSIGLIERE DI MINORANZA

6.2.1 Contesto interno

Il Comune di Urzulei è articolato in tre settori principali, chiamati Aree, a capo dei quali vi è un Responsabile del Servizio, che ha il compito di coordinare le risorse finanziarie e umane assegnate a ciascuna area. I dipendenti sono 10.

Le aree sono:

- **AREA AMMINISTRATIVA:** Il Responsabile del Servizio, coordina l'attività di diversi Uffici che forniscono servizi al cittadino e allo stesso tempo svolgono importanti funzioni utili all'attività interna dell'Ente.
 - Segreteria- Affari Generali;
 - Elettorale – demografico;
 - Personale – parte economica;
 - Socio- assistenziale e culturale;
 - Turismo, spettacolo, cultura e sport;
 - Vigilanza e attività produttive;
 - Usi civici

- **AREA TECNICA:** Il Responsabile del Servizio coordina e armonizza le varie attività legate all'edilizia pubblica, riguardante principalmente le infrastrutture, e l'edilizia privata, con un diretto coinvolgimento dei cittadini.
 - Urbanistica;
 - Edilizia privata e residenziale
 - Lavori pubblici ed espropriazioni;
 - Ambiente-igiene urbana;
 - Servizi tecnologici;
 - Servizi manutentivi;
 - Protezione civile

- **AREA FINANZIARIA:** L'Area Finanziaria gestisce la contabilità dell'Ente, nel rispetto delle norme nazionali, regionali e degli atti regolamentari interni. Collabora con l'Amministrazione nella gestione delle risorse necessarie alla realizzazione delle attività rivolte alla cittadinanza.
 - Ragioneria-contabilità;
 - Patrimonio;
 - Contabilità fiscale;
 - Tributi;
 - Personale;
 - Economato;

7. MAPPATURA DEI PROCESSI E VALUTAZIONE DEI RISCHI

Il PNA 2019 individua un “approccio di tipo qualitativo” in luogo che dia ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantisca la massima trasparenza, in luogo dell’approccio di tipo quantitativo, finora adottato dalle pubbliche amministrazioni.

Va rilevato che, *“qualora le amministrazioni abbiano già predisposto il PTPCT utilizzando l’allegato 5 al PNA 2013, il nuovo approccio valutativo (di tipo qualitativo) illustrato nell’allegato può essere applicato in modo graduale, in ogni caso non oltre l’adozione del PTPC 2021-2023”* (Vedi nota 11 pag 20 del PNA 2019).

In questa sede si adotterà un approccio di tipo valutativo, che andrà a sostituire quello quantitativo adottato nel precedente PTPC 2018/2020, prorogato nel 2019 e nel 2020, come sopra meglio specificato.

A tal proposito, si rileva, infatti, come l’aspetto più importante dell’analisi del contesto interno, oltre alla rilevazione dei dati generali relativi alla struttura e alla dimensione organizzativa, è la mappatura dei processi, che nella individuazione e nell’analisi dei processi organizzativi.

L’obiettivo è che l’intera attività svolta dall’amministrazione venga esaminata al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell’attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

Secondo l’ANAC, nell’analisi dei processi organizzativi è necessario tener conto anche delle attività che un’amministrazione ha esternalizzato ad altre entità pubbliche, private o miste, in quanto il rischio di corruzione potrebbe annidarsi anche in questi processi.

Secondo il PNA, un processo può essere definito come una sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano delle risorse in un output destinato ad un soggetto interno o esterno all’amministrazione (utente).

La mappatura dei processi si articola in tre fasi:

- 1- identificazione;**
- 2- descrizione;**
- 3- rappresentazione.**

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

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

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

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

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

Le aree di rischio possono essere distinte in generali e specifiche:

quelle **generali** sono comuni a tutte le amministrazioni (es. contratti pubblici, acquisizione e gestione del personale);

quelle **specifiche** riguardano la singola amministrazione e dipendono dalle caratteristiche peculiari delle attività da essa svolte.

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

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

Oltre alle undici “Aree di rischio” proposte dal PNA, il presente PTPCT prevede l’area definita “**Altri servizi**”. In tale sottoinsieme sono ordinati processi tipici degli enti territoriali, in genere privi di rilevanza economica e difficilmente riconducibili ad una delle aree proposte dal PNA. Ci si riferisce, ad esempio, ai processi relativi a: gestione del protocollo, funzionamento degli organi collegiali, istruttoria delle deliberazioni, ecc.

La preliminare mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità complessiva della gestione del rischio.

Una compiuta analisi dei processi consente di identificare i punti più vulnerabili e, dunque, i rischi di corruzione che si generano attraverso le attività svolte dall’amministrazione.

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

Secondo il PNA, può essere utile prevedere, specie in caso di complessità organizzative, la costituzione di un “gruppo di lavoro” dedicato e interviste agli addetti ai processi onde individuare gli elementi peculiari e i principali flussi.

Il PNA suggerisce di “programmare adeguatamente l’attività di rilevazione dei processi individuando nel PTPCT tempi e responsabilità relative alla loro mappatura, in maniera tale da rendere possibile, con gradualità e tenendo conto delle risorse disponibili, il passaggio da soluzioni semplificate (es. elenco dei processi con descrizione solo parziale) a soluzioni più evolute (descrizione più analitica ed estesa)”.

Laddove possibile, l’ANAC suggerisce anche di avvalersi di strumenti e soluzioni informatiche idonee a facilitare la rilevazione, l’elaborazione e la trasmissione dei dati.

Sono stati enucleati i processi elencati nelle schede allegate, denominate “**Mappatura dei processi a catalogo dei rischi**” (**Allegato A**).

Tali processi, poi, sempre secondo gli indirizzi espressi dal PNA, sono stati brevemente descritti (mediante l’indicazione dell’input, delle attività costitutive il processo, e dell’output finale) e, infine, è stata registrata l’unità organizzativa responsabile del processo stesso.

Secondo gli indirizzi del PNA, il RPCT costituirà e creerà un “Gruppo di lavoro” composto dai funzionari dell’ente responsabili delle principali ripartizioni organizzative.

Sempre secondo gli indirizzi del PNA, e in attuazione del principio della “gradualità” (PNA 2019), seppur la mappatura di cui all’allegato appaia comprensiva di tutti i processi riferibili all’ente, il Gruppo di lavoro si riunirà nel corso del prossimo esercizio (e dei due successivi) per addivenire, con certezza, alla individuazione di tutti i processi dell’ente.

7.1. Valutazione e trattamento del rischio

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

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

7.1.1. Identificazione

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

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

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

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

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

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

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

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

L’analisi svolta per processi, e non per singole attività che compongono i processi, “è ammissibile per amministrazioni di dimensione organizzativa ridotta o con poche risorse e competenze adeguate allo scopo, ovvero in particolari situazioni di criticità”.

“L’impossibilità di realizzare l’analisi a un livello qualitativo più avanzato deve essere adeguatamente motivata nel PTPCT” che deve prevedere la programmazione, nel tempo, del graduale innalzamento del dettaglio dell’analisi.

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

Data la dimensione organizzativa contenuta dell’ente, è stata svolta l’analisi per singoli “processi” (senza scomporre gli stessi in “attività”, fatta eccezione per i processi relativi agli affidamenti di lavori, servizi e forniture).

Sempre secondo gli indirizzi del PNA, e in attuazione del principio della “gradualità” (PNA 2019), il Gruppo di lavoro si riunirà nel corso del prossimo esercizio (e dei due successivi) per affinare la

metodologia di lavoro, passando dal livello minimo di analisi (per processo) ad un livello via via più dettagliato (per attività), perlomeno per i processi maggiormente esposti a rischi corruttivi.

Tecniche e fonti informative: per identificare gli eventi rischiosi “è opportuno che ogni amministrazione utilizzi una pluralità di tecniche e prenda in considerazione il più ampio n. possibile di fonti informative”.

Le tecniche applicabili sono molteplici, quali:

- l’analisi di documenti e di banche dati,
- l’esame delle segnalazioni,
- le interviste e gli incontri con il personale, workshop e focus group,
- confronti con amministrazioni simili (benchmarking),
- analisi dei casi di corruzione, ecc.

Tenuto conto della dimensione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, ogni amministrazione stabilisce le tecniche da utilizzare, indicandole nel PTPCT.

L’ANAC propone, a titolo di esempio, un elenco di fonti informative utilizzabili per individuare eventi rischiosi, quali:

i risultati dell’analisi del contesto interno e esterno; le risultanze della mappatura dei processi; l’analisi di eventuali casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato, anche in altre amministrazioni o enti simili; incontri con i responsabili o il personale che abbia conoscenza diretta dei processi e quindi delle relative criticità; gli esiti del monitoraggio svolto dal RPCT e delle attività di altri organi di controllo interno; le segnalazioni ricevute tramite il “whistleblowing” o attraverso altre modalità; le esemplificazioni eventualmente elaborate dall’ANAC per il comparto di riferimento; il *registro di rischi* realizzato da altre amministrazioni, simili per tipologia e complessità organizzativa.

Sono state applicate principalmente le metodologie seguenti:

- i risultati dell’analisi del contesto;
- le risultanze della mappatura;
- l’analisi di casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato in altre amministrazioni o enti simili;
- segnalazioni ricevute tramite il “whistleblowing” o con altre modalità.

Identificazione dei rischi:

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

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

Per ciascun processo deve essere individuato almeno un evento rischioso.

Nella costruzione del registro l’Autorità ritiene che sia “importante fare in modo che gli eventi rischiosi siano adeguatamente descritti” e che siano “specifici del processo nel quale sono stati rilevati e non generici”.

A tal fine è stato prodotto un **catalogo dei rischi principali**.

Il catalogo è riportato nelle schede allegate, denominate “**Mappatura dei processi a catalogo dei rischi**” (Allegato A). Il catalogo è riportato nella **colonna F**.

Per ciascun processo è indicato il rischio più grave.

7.1.2. Analisi del rischio

L’analisi del rischio secondo il PNA si prefigge due obiettivi:

1- comprendere gli eventi rischiosi, identificati nella fase precedente, attraverso l'esame dei cosiddetti "fattori abilitanti" della corruzione;

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

Fattori abilitanti

L'analisi è volta a comprendere i "fattori abilitanti" la corruzione, i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione (che nell'aggiornamento del PNA 2015 erano denominati, più semplicemente, "cause" dei fenomeni di malaffare).

Per ciascun rischio, i fattori abilitanti possono essere molteplici e combinarsi tra loro. L'Autorità propone i seguenti esempi:

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

Stima del livello di rischio

In questa fase si procede alla stima del livello di esposizione al rischio per ciascun oggetto di analisi.

Misurare il grado di esposizione al rischio consente di individuare i processi e le attività sui quali concentrare le misure di trattamento e il successivo monitoraggio da parte del RPCT.

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

L'analisi si sviluppa secondo le sub-fasi seguenti:

1. scegliere l'approccio valutativo;
2. individuare i criteri di valutazione;
3. rilevare i dati e le informazioni;
4. formulare un giudizio sintetico, adeguatamente motivato.

Per stimare l'esposizione ai rischi, l'approccio può essere di tipo qualitativo o quantitativo, oppure un mix tra i due.

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

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

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

Criteri di valutazione

L'ANAC ritiene che "i criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi possono essere tradotti operativamente in **indicatori di rischio** (*key risk indicators*) in grado di

fornire delle indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo o delle sue attività componenti”.

Per stimare il rischio è necessario definire preliminarmente indicatori del livello di esposizione del processo al rischio di corruzione.

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

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

Gli indicatori sono:

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

Tutti gli indicatori suggeriti dall’ANAC sono stati utilizzati per valutare il rischio nel presente PTPCT.

I risultati dell’analisi sono stati riportati nelle schede allegate, denominate “**Analisi dei rischi**” (**Allegato B**).

Rilevazione dei dati e delle informazioni

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

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

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

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

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

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

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

La rilevazione delle informazioni è stata coordinata dal RPCT.

Si è ritenuto di procedere con la metodologia dell'"autovalutazione" proposta dall'ANAC (PNA 2019, Allegato 1, pag. 29).

Si precisa che, al termine dell'"autovalutazione" il RPCT ha vagliato le stime dei responsabili per analizzarne la ragionevolezza ed evitare la sottostima delle stesse, secondo il principio della “prudenza”.

I risultati dell'analisi sono stati riportati nelle schede allegate, denominate “**Analisi dei rischi**” (**Allegato B**).

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

Misurazione del rischio

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

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

Se la misurazione degli indicatori di rischio viene svolta con metodologia "qualitativa" è possibile applicare una scala di valutazione di tipo ordinale: alto, medio, basso.

"Ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte" (PNA 2019, Allegato n. 1, pag. 30).

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

L'ANAC, quindi, raccomanda quanto segue:

qualora, per un dato processo, siano ipotizzabili più eventi rischiosi con un diverso livello di rischio, “si raccomanda di far riferimento al valore più alto nello stimare l'esposizione complessiva del rischio”;

evitare che la valutazione sia data dalla media dei singoli indicatori; è necessario “far prevalere il giudizio qualitativo rispetto ad un mero calcolo matematico”.

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

Come da PNA, l'analisi del presente PTPCT è stata svolta con metodologia di tipo qualitativo ed è stata applicata una scala ordinale di maggior dettaglio rispetto a quella suggerita dal PNA (basso, medio, alto):

Livello di rischio	Sigla corrispondente
Rischio quasi nullo	N
Rischio molto basso	B-
Rischio basso	B
Rischio moderato	M

Rischio alto	A
Rischio molto alto	A+
Rischio altissimo	A++

I risultati della misurazione sono riportati nelle schede allegate, denominate “**Analisi dei rischi**” (**Allegato B**). Nella colonna denominata “**Valutazione complessiva**” è indicata la misurazione di sintesi di ciascun oggetto di analisi.

Tutte le valutazioni sono supportate da una chiara e sintetica motivazioni esposta nell'ultima colonna a destra (“**Motivazione**”) nelle suddette schede (**Allegato B**).

Le valutazioni, per quanto possibile, sono sostenute dai “dati oggettivi” in possesso dell'ente (PNA, Allegato n. 1, Part. 4.2, pag. 29).

7.1.3. La ponderazione

La ponderazione del rischio è l’ultimo step della macro-fase di valutazione del rischio.

Il fine della ponderazione è di “*agevolare, sulla base degli esiti dell’analisi del rischio, i processi decisionali riguardo a quali rischi necessitano un trattamento e le relative priorità di attuazione*” (Allegato n. 1, Par. 4.3, pag. 31).

Nella fase di ponderazione si stabiliscono:

1. le azioni da intraprendere per ridurre il grado di rischio;
2. le priorità di trattamento, considerando gli obiettivi dell’organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto.

Per quanto concerne le **azioni**, al termine della valutazione del rischio devono essere soppesate diverse opzioni per ridurre l’esposizione di processi e attività alla corruzione.

“La ponderazione del rischio può anche portare alla decisione di non sottoporre ad ulteriore trattamento il rischio, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti”.

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

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

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

In questa fase si è ritenuto di:

- 1- assegnare la massima priorità agli oggetti di analisi che hanno ottenuto una valutazione complessiva di rischio **A++** (“rischio altissimo”) procedendo, poi, in ordine decrescente di valutazione secondo la scala ordinale;
- 2- prevedere “misure specifiche” per gli oggetti di analisi con valutazione **A++**, **A+**, **A**.

7.2. Trattamento del rischio

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

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

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

Le misure possono essere classificate in "**generali**" e "**specifiche**".

Misure generali: misure che intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione.

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

L'individuazione e la programmazione di misure per la prevenzione della corruzione rappresentano la parte essenziale del PTPCT. Tutte le attività precedenti sono di ritenersi propedeutiche all'identificazione e alla progettazione delle misure che sono, quindi, la parte fondamentale del PTPCT. È pur vero, tuttavia, che in assenza di un'adeguata analisi propedeutica, l'attività di identificazione e progettazione delle misure di prevenzione può rivelarsi inadeguata.

In conclusione, il trattamento del rischio:

- è il processo in cui si individuano le misure idonee a prevenire il rischio corruttivo cui l'organizzazione è esposta;
- si programmano le modalità della loro attuazione.

7.2.1. Individuazione delle misure

Il primo step del trattamento del rischio ha l'obiettivo di identificare le misure di prevenzione della corruzione, in funzione delle criticità rilevate in sede di analisi. L'amministrazione deve individuare le misure più idonee a prevenire i rischi, in funzione del livello dei rischi e dei loro fattori abilitanti. L'obiettivo, di questa prima fase del trattamento, è di individuare, per quei rischi (e attività del processo cui si riferiscono) ritenuti prioritari, l'elenco delle possibili misure di prevenzione della corruzione abbinate a tali rischi.

Il PNA suggerisce le misure seguenti:

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

L'individuazione delle misure non deve essere astratta e generica.

L'indicazione della mera categoria della misura non può, in alcun modo, assolvere al compito di individuare la misura (sia essa generale o specifica) che si intende attuare.

E' necessario indicare chiaramente la misura puntuale che l'amministrazione ha individuato ed intende attuare.

Le misure suggerite dal PNA possono essere sia di tipo “generale” che di tipo “specifico”.

A titolo esemplificativo, una misura di trasparenza, può essere programmata sia come misura “generale”, che “specificata”.

E' generale quando insiste trasversalmente sull'organizzazione, al fine di migliorare complessivamente la trasparenza dell'azione amministrativa (es. la corretta e puntuale applicazione del d.lgs. 33/2013). Invece, è di tipo specifico, se in risposta a specifici problemi di scarsa trasparenza, rilevati tramite l'analisi del rischio, si impongono modalità per rendere trasparenti singoli processi giudicati “opachi” e maggiormente fruibili le informazioni sugli stessi.

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

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

Ciascuna misura dovrebbe disporre dei requisiti seguenti:

1- presenza ed adeguatezza di misure o di controlli specifici pre-esistenti sul rischio individuato e sul quale si intende adottare misure di prevenzione della corruzione:

- per evitare la stratificazione di misure che possano rimanere inapplicate, prima dell'identificazione di nuove misure, è necessaria un'analisi sulle eventuali misure previste nei Piani precedenti e su eventuali controlli già esistenti per valutarne il livello di attuazione e l'adeguatezza rispetto al rischio e ai suoi fattori abilitanti.
- Solo in caso contrario occorre identificare nuove misure. In caso di misure già esistenti e non attuate, la priorità è la loro attuazione, mentre in caso di inefficacia occorre identificarne le motivazioni.

2- Capacità di neutralizzazione dei fattori abilitanti il rischio:

- l'identificazione della misura deve essere la conseguenza logica dell'adeguata comprensione dei fattori abilitanti l'evento rischioso; se l'analisi del rischio ha evidenziato che il fattore abilitante in un dato processo è connesso alla carenza dei controlli, la misura di prevenzione dovrà incidere su tale aspetto e potrà essere, ad esempio, l'attivazione di una nuova procedura di controllo o il rafforzamento di quelle già presenti.
- In questo stesso esempio, avrà poco senso applicare per questo evento rischioso la rotazione del personale dirigenziale perché, anche ammesso che la rotazione fosse attuata, non sarebbe in grado di incidere sul fattore abilitante l'evento rischioso (che è appunto l'assenza di strumenti di controllo).

3- Sostenibilità economica e organizzativa delle misure:

- l'identificazione delle misure è correlata alla capacità di attuazione da parte delle amministrazioni; se fosse ignorato quest'aspetto, il PTPCT finirebbe per essere poco realistico; pertanto, sarà necessario rispettare due condizioni:
 - a) per ogni evento rischioso rilevante, e per ogni processo organizzativo significativamente esposto al rischio, deve essere prevista almeno una misura di prevenzione potenzialmente efficace;
 - b) deve essere data preferenza alla misura con il miglior rapporto costo/efficacia.

4- Adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione:

- l'identificazione delle misure di prevenzione non può essere un elemento indipendente dalle caratteristiche organizzative.

Per questa ragione, il PTPCT dovrebbe contenere un numero significativo di misure, in maniera tale da consentire la personalizzazione della strategia di prevenzione della corruzione sulla base delle esigenze peculiari di ogni singola amministrazione.

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

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

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

Le misure sono elencate e descritte nella **colonna E** delle suddette schede.

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

Le principali misure, inoltre, sono state ripartite per singola "area di rischio" (**Allegato C1**).

7.2.2. Programmazione delle misure

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

La programmazione delle misure rappresenta un contenuto fondamentale del PTPCT in assenza del quale il Piano risulterebbe privo dei requisiti di cui all'art. 1, comma 5 lett. a) della legge 190/2012.

La programmazione delle misure consente di creare una rete di responsabilità diffusa rispetto a definizione ed attuazione della strategia di prevenzione della corruzione, principio chiave perché tale strategia diventi parte integrante dell'organizzazione e non diventi fine a se stessa.

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

fasi o modalità di attuazione della misura:

- laddove la misura sia particolarmente complessa e necessiti di varie azioni per essere adottata e presuppone il coinvolgimento di più attori, ai fini di una maggiore responsabilizzazione dei vari soggetti coinvolti, appare opportuno indicare le diverse fasi per l'attuazione, cioè l'indicazione dei vari passaggi con cui l'amministrazione intende adottare la misura.

Tempistica di attuazione della misura o delle sue fasi:

- la misura deve essere scadenzata nel tempo;

ciò consente ai soggetti che sono chiamati ad attuarla, così come ai soggetti chiamati a verificarne l'effettiva adozione (in fase di monitoraggio), di programmare e svolgere efficacemente tali azioni nei tempi previsti;

Responsabilità connesse all'attuazione della misura:

- volendo responsabilizzare tutta la struttura organizzativa, e dal momento che diversi uffici possono concorrere nella realizzazione di una o più fasi di adozione delle misure, occorre indicare chiaramente quali sono i responsabili dell'attuazione della singola misura, al fine di evitare fraintendimenti sulle azioni da compiere per la messa in atto della strategia di prevenzione della corruzione.

Indicatori di monitoraggio e valori attesi:

- per poter agire tempestivamente su una o più delle variabili sopra elencate definendo i correttivi adeguati e funzionali alla corretta attuazione delle misure.

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

Il PTPCT carente di misure adeguatamente programmate (con chiarezza, articolazione di responsabilità, articolazione temporale, verificabilità effettiva attuazione, verificabilità efficacia), risulterebbe mancante del contenuto essenziale previsto dalla legge.

In questa fase, dopo aver individuato misure generali e misure specifiche (elencate e descritte nelle schede allegate denominate "**Individuazione e programmazione delle misure**" - **Allegato C**), si è provveduto alla programmazione temporale dell'attuazione medesima, fissando anche le modalità di attuazione.

Il tutto è descritto per ciascun oggetto di analisi nella **colonna F** ("Programmazione delle misure") delle suddette schede alle quali si rinvia.

8. PROCESSO DI ADOZIONE DEL PTCP

8.1. Data e documento di approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo

Il Piano Nazionale Anticorruzione, approvato dalla CIVIT (oggi ANAC) con deliberazione n. 72 del 11/09/2013, nella fase di valutazione del rischio, prevede la consultazione e il coinvolgimento degli utenti e delle associazioni dei consumatori e utenti che possono offrire un contributo con il loro punto di vista e la loro esperienza.

Con avviso del 09/03/2021 è stata avviata la fase di consultazione dei portatori di interessi finalizzata all'adozione del PTCP.

Nel termine assegnato, che scadeva il 20/03/2021, non è pervenuta alcuna osservazione.

8.2. Indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano

Il Piano sarà pubblicato sul sito istituzionale, link dalla homepage "*amministrazione trasparente*" nella sezione ventitreesima "*altri contenuti*", a tempo indeterminato sino a revoca o sostituzione con un Piano aggiornato.

09. MISURE ANTICORRUZIONE

9.1. Formazione in tema di anticorruzione

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

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

L'articolo 8 del medesimo DPR 70/2013 prevede che le sole amministrazioni dello Stato siano tenute ad adottare, entro e non oltre il 30 giugno di ogni anno, un *Piano triennale di formazione del personale* in cui siano rappresentate le esigenze formative delle singole amministrazioni.

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

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

Gli enti territoriali possono aderire al suddetto programma, con oneri a proprio carico, comunicando al Comitato entro il 30 giugno le proprie esigenze formative.

Ove possibile la formazione è strutturata su due livelli:

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

9.1.2. Individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di individuare, di concerto con i responsabili di settore, i collaboratori cui somministrare formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

9.1.3 Individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di individuare, di concerto con i responsabili di settore, i soggetti incaricati della formazione.

9.1.4 Indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di definire i contenuti della formazione.

Sul punto si precisa che, **con deliberazione n. 80 del 17/10/2019**, il Comune di Urzulei ha adottato il **Piano Triennale di Formazione del Personale in materia di anticorruzione**, associandosi a tal fine ai Comuni di Tortolì e di Tertenia, Triei e Talana, Arzana, Bari Sardo, Cardedu, Elini, Ilbono e l'Unione della Valle del Pardu.

Nel corso dell'anno 2019 si sono svolti diversi incontri formativi nell'ambito del Piano Triennale di Formazione del Personale in materia di anticorruzione con riferimento specifico alle seguenti materie:

- Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. 50/2016;
- Contabilità pubblica;
- Nozioni sui temi della legalità e dell'etica dei dipendenti pubblici (due giornate).

Purtroppo, nel corso del 2020, a seguito dell'emergenza pandemica da Covid-19, la formazione di cui al presente Piano è stata sospesa. Si è in compenso provveduto alla formazione dei nuovi dipendenti assunti in materia di contabilità pubblica e ad attivare alcuni webinar in materia di personale.

9.1.5 Quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione

Non meno di due ore annue per ciascun dipendente.

9.2. Codice di comportamento

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

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

Tale Codice di comportamento deve assicurare:

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

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

Il comma 3 dell'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento "*con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione*".

Si specifica che, deliberazione di G.C. n 111 del 2014, è stato adottato il Codice di Comportamento dell'Ente, che integra e specifica il codice adottato con D.P.R. 62 del 2013, in attuazione del disposto del comma 45 dell'art. 1 della citata legge 190.

L'ANAC il 19/2/2020 ha licenziato le "**Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche**" (deliberazione n. 177 del 19/2/2020).

Al Paragrafo 6, rubricato "Collegamenti del codice di comportamento con il PTPCT", l'Autorità precisa che "*tra le novità della disciplina sui codici di comportamento, una riguarda lo stretto collegamento che deve sussistere tra i codici e il PTPCT di ogni amministrazione*".

Secondo l'Autorità, oltre alle misure anticorruzione di "tipo oggettivo" del PTPCT, il legislatore dà spazio anche a quelle di "tipo soggettivo" che ricadono sul singolo funzionario nello svolgimento delle attività e che sono anche declinate nel codice di comportamento che l'amministrazione è tenuta ad adottare.

Intento del legislatore è quello di delineare in ogni amministrazione un sistema di prevenzione della corruzione che ottimizzi tutti gli strumenti di cui l'amministrazione dispone, mettendone in relazione i contenuti.

Ciò comporta che nel definire le misure oggettive di prevenzione della corruzione (a loro volta coordinate con gli obiettivi di performance cfr. PNA 2019, Parte II, Paragrafo 8) occorre

parallelamente individuare i doveri di comportamento che possono contribuire, sotto il profilo soggettivo, alla piena realizzazione delle suddette misure.

Analoghe indicazioni l'amministrazione può trarre dalla valutazione sull'attuazione delle misure stesse, cercando di comprendere se e dove sia possibile rafforzare il sistema con doveri di comportamento.

Tale stretta connessione è confermata da diverse previsioni normative. Il fatto stesso che l'art. 54 del d.lgs. 165/2001 sia stato inserito nella legge 190/2012 *"è indice della volontà del legislatore di considerare necessario che l'analisi dei comportamenti attesi dai dipendenti pubblici sia frutto della stessa analisi organizzativa e di risk assessment propria dell'elaborazione del PTPCT"*.

Inoltre, sempre l'art. 54, comma 3, del d.lgs. 165/2001 prevede la responsabilità disciplinare per violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, ivi inclusi i doveri relativi all'attuazione del PTPCT.

Il codice nazionale inserisce, infatti, tra i doveri che i destinatari del codice sono tenuti a rispettare quello dell'osservanza delle prescrizioni del PTPCT (art. 8) e stabilisce che l'ufficio procedimenti disciplinari, tenuto a vigilare sull'applicazione dei codici di comportamento, debba conformare tale attività di vigilanza alle eventuali previsioni contenute nei PTPCT.

I piani e i codici, inoltre, sono trattati unitariamente sotto il profilo sanzionatorio nell'art. 19, comma 5, del DL 90/2014. In caso di mancata adozione, per entrambi, è prevista una stessa sanzione pecuniaria irrogata dall'ANAC.

L'Autorità, pertanto, **ha ritenuto, in analogia a quanto previsto per il PTPC, che la predisposizione del codice di comportamento spetti al RPCT.**

Si consideri altresì che a tale soggetto la legge assegna il compito di curare la diffusione e l'attuazione di entrambi gli strumenti.

Tutto quanto sopra consente di ritenere che nell'adozione del codice di comportamento l'analisi dei comportamenti attesi debba essere effettuata considerando il diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione, come individuato nel PTPCT.

Il fine è quello di correlare, per quanto ritenuto opportuno, i doveri di comportamento dei dipendenti alle misure di prevenzione della corruzione previste nel piano medesimo.

In questa ottica è indispensabile che il RPCT in fase di predisposizione del codice sia supportato da altri soggetti dell'amministrazione per individuare le ricadute delle misure di prevenzione della corruzione in termini di doveri di comportamento. Vale a dire che è opportuno valutare se le principali misure siano o meno assistite da doveri di comportamento al fine di garantirne l'effettiva attuazione.

Resta fermo che i due strumenti - PTPCT e codici di comportamento - si muovono con effetti giuridici tra loro differenti. Le misure declinate nel PTPCT sono, come sopra detto, di tipo oggettivo e incidono sull'organizzazione dell'amministrazione. I doveri declinati nel codice di comportamento operano, invece, sul piano soggettivo in quanto sono rivolti a chi lavora nell'amministrazione ed incidono sul rapporto di lavoro del funzionario, con possibile irrogazione, tra l'altro, di sanzioni disciplinari in caso di violazione.

Anche sotto il profilo temporale si evidenzia che mentre il PTPCT è adottato dalle amministrazioni ogni anno ed è valido per il successivo triennio, i codici di amministrazioni sono tendenzialmente stabili nel tempo, salvo le integrazioni o le modifiche dovute all'insorgenza di ripetuti fenomeni di cattiva amministrazione che rendono necessaria la rivasitazione di specifici doveri di comportamento in specifiche aree o processi a rischio.

È, infatti, importante che il sistema di valori e comportamenti attesi in un'amministrazione si consolidi nel tempo e sia così in grado di orientare il più chiaramente possibile i destinatari del codice. Se i cambiamenti fossero frequenti si rischierebbe di vanificare lo scopo della norma.

E' poi rimessa alla scelta discrezionale di ogni amministrazione la possibilità che il codice di comportamento, anche se non modificato nei termini di cui sopra, sia allegato al PTPCT.

L'amministrazione intende aggiornare il Codice di comportamento ai contenuti della deliberazione ANAC n. 177/2020.

Il procedimento, normato dall'art. 54 del d.lgs. 165/2001, sarà concluso entro il giorno 31/12/2021.

9.2.2 Meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento

Trova piena applicazione l'articolo 55-bis comma 3 del decreto legislativo 165/2001 e smi in materia di segnalazione all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari.

10 ALTRE INIZIATIVE

10.1. Indicazione dei criteri di rotazione del personale

L'Ente intende adeguare il proprio ordinamento alle previsioni di cui all'art. 16, comma 1, lett. I-quater), del decreto legislativo 165/2001, in modo da assicurare la prevenzione della corruzione mediante la tutela anticipata.

La dotazione organica dell'ente è assai limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione.

Non esistono, inoltre, figure professionali perfettamente fungibili.

La legge di stabilità per il 2016 (legge 208/2015), al comma 221, prevede quanto segue: “(...) *non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale*”.

In sostanza, la legge consente di evitare la rotazione dei funzionari negli enti dove ciò non sia possibile per *sostanziale infungibilità* delle figure presenti in dotazione organica.

AZIONI DA INTRAPRENDERE:

In ogni caso l'amministrazione attiverà ogni iniziativa utile (gestioni associate, mobilità, comando, ecc.) per assicurare l'attuazione della misura.

Come previsto dall'allegato 2 al PNA 2019, in casi come quello del Comune di Urzulei non è possibile applicare la rotazione per sostanziale infungibilità delle figure ivi presenti, si suggeriscono misure alternative alla rotazione medesima.

Pertanto, in conformità a quanto previsto nel predetto PNA si stabilisce che nei settori identificati come più a rischio, quali atti di pianificazione e concessione di contributi e vantaggi economici ex art. 12 della Legge 142/1990, il funzionario istruttore verrà affiancato da un altro funzionario, in modo che, ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento a fini di interlocuzione esterna, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria.

Pertanto, si suggerisce che nelle aree a rischio le varie fasi procedurali siano affidate a più persone, avendo cura in particolare che la responsabilità del procedimento sia sempre assegnata ad un soggetto diverso dal responsabile, cui compete l'adozione del provvedimento finale.

10.2 Astensione in caso di conflitto di interessi

Art.6 Bis L.241/90. Ai sensi del predetto articolo sussiste l'obbligo di astensione per il responsabile del procedimento, il titolare dell'ufficio competente ad adottare il provvedimento finale ed i titolari degli uffici competenti ad adottare atti endoprocedimentali nel caso di conflitto di interesse anche solo potenziale.

Il RPCT del Comune di Urzulei ha fornito indicazioni in tal senso alla struttura in sede di relazione sui controlli interni, prot. 2540 del 03/05/2017, e nei successivi referti raccomandando pertanto, di valutare e ponderare l'assenza di conflitti di interesse e di inserire nella parte narrativa degli atti la seguente dicitura: *Dato atto, altresì, che è stato accertato che non sussistono situazioni di conflitto di interessi, anche potenziale, del sottoscritto responsabile d'Area e degli altri dipendenti che hanno partecipato all'istruttoria dell'atto e degli altri soggetti indicati agli artt. 8 e 9 del codice di comportamento.*

AZIONI DA INTRAPRENDERE

Le azioni da mettere in campo riguarderanno il monitoraggio in merito all'attuazione della presente misura da parte dei Servizi.

Monitoraggio e segnalazione UPD per procedimento disciplinare in caso di violazione.

10.3. Svolgimento di incarichi extraistituzionali.

L'Ente intende intraprendere adeguate iniziative, anche per dare conoscenza al personale dell'obbligo di astensione, delle conseguenze scaturenti dalla sua violazione e dei comportamenti da seguire in caso di conflitto di interesse.

La norma di riferimento è l'art. 53 del D. Lgs. 165 del 2001 (così come modificato ad opera della L. 190 del 2012 e poi dal D.L. 101 del 2013, convertito nella L. 125 del 2013).

Ai sensi del predetto articolo si sancisce, infatti, un generale divieto per i dipendenti di svolgere *incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza*, con la precisazione che *l'amministrazione dovrà verificare l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interesse*.

La ratio della norma, che prevede una serie di eccezioni al limite di cui si è detto, va ravvisata nella necessità di evitare che il cumulo di incarichi in capo ad un funzionario possa comportare il rischio di una concentrazione di potere in un unico centro decisionale, rischiando così che l'attività amministrativa possa essere indirizzata a fini impropri. È interessante notare come la norma in esame preveda un regime differente a seconda che il dipendente svolga la propria attività con contratto di lavoro a tempo pieno e parziale con percentuale superiore al 50%, nel qual caso gli sono vietati gli incarichi abituali e professionali (salvo le deroghe previste), mentre a tutti, e quindi anche ai dipendenti in regime di part-time inferiore o pari al 50%, sono preclusi, comunque, gli incarichi che determinano conflitto d'interesse.

Sul punto ha avuto modo di esprimersi anche Il Dipartimento della Funzione Pubblica che ha diramato i *“Criteri generali in materia di incarichi vietati ai dipendenti delle Amministrazioni pubbliche”*, ove si evidenzia che, anche nel caso di rapporto di lavoro in regime di tempo parziale con prestazione lavorativa uguale o inferiore al 50%, in caso di incarichi per i quali è prevista l'autorizzazione *“è precluso lo svolgimento di incarichi o attività che non siano stati oggetto di comunicazione al momento della trasformazione del rapporto o in un momento successivo”*. *Criteri generali in materia di incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche*, in www.funzionepubblica.gov.it.

Per l'attuazione delle azioni di contenimento del rischio è utile richiamare quanto contenuto nel Codice di Comportamento adottato dall'Ente.

AZIONI DA INTRAPRENDERE:

L'Ente intende intraprendere adeguate iniziative, anche attraverso circolari e altre comunicazioni del Responsabile anticorruzione, per dare conoscenza al personale dell'obbligo di astensione, delle conseguenze scaturenti dalla sua violazione e dei comportamenti da seguire in caso di conflitto di interesse.

10.4. Elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi di responsabilità dei servizi. Cause ostative e incompatibilità.

L'Ente applica la disciplina recata dagli articoli 50 comma 10, 107 e 109 del TUEL e dagli articoli 13 –27 del decreto legislativo 165/2001 e smi.

Il decreto legislativo 39/2013 ha attuato la delega stabilita dai commi 49 e 50 dell'art. 1 della legge 190/2012, prevedendo fattispecie di:

- **inconferibilità**, cioè di preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, nonché a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto

attività professionali a favore di questi ultimi, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico (art. 1, comma 2, lett. g);

- **incompatibilità**, da cui consegue l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico (art. 1, comma 2, lett. h).

Tutte le nomine e le designazioni preordinate al conferimento di incarichi da parte dell'Ente devono essere precedute da apposita dichiarazione sostitutiva del designato o del nominato, della quale in ragione del contenuto dell'incarico deve essere asserita l'insussistenza di cause o titoli al suo conferimento.

AZIONI DA INTRAPRENDERE

Il titolare dell'incarico deve redigere apposita dichiarazione con cadenza annuale di insussistenza di causa di incompatibilità al mantenimento dell'incarico conferito. Tali dichiarazioni sono pubblicate sul sito istituzionale dell'Ente, nell'apposita sezione di Amministrazione Trasparente”.

10.5 Divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto

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

La norma vieta ai dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

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

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

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

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

AZIONI DA INTRAPRENDERE:

ogni contraente e appaltatore dell'ente, all'atto della stipulazione del contratto deve rendere una dichiarazioni, ai sensi del DPR 445/2000, circa l'inesistenza di contratti di lavoro o rapporti di collaborazione vietati a norma del comma 16-ter del d.lgs. 165/2001 e smi.

L'ente verifica la veridicità delle suddette dichiarazioni.

10.6. Elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici

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

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

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

a) non possano fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;

b) non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture,

c) non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;

d) non possano fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

AZIONI DA INTRAPRENDERE:

Ogni commissario e/o responsabile all'atto della designazione sarà tenuto a rendere, ai sensi del DPR 445/2000, una dichiarazione di insussistenza delle condizioni di incompatibilità di cui sopra.

L'ente verifica la veridicità delle suddette dichiarazioni.

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

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 e s.m.i., riscritto dalla legge 179/2017 (sulle “*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*”) stabilisce che il pubblico dipendente che, “*nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione*”, segnali, “*condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non [possa] essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione*”.

Lo stesso interessato, o le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione, comunicano all'ANAC l'applicazione delle suddette misure ritorsive. L'ANAC, quindi, informa il Dipartimento della funzione pubblica o gli altri organismi di garanzia o di disciplina, per gli eventuali provvedimenti di competenza.

Tutte le amministrazioni pubbliche sono tenute ad applicare l'articolo 54-bis.

I soggetti tutelati, ai quali è garantito l'anonimato, sono i dipendenti di soggetti pubblici che, in ragione del rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite. L'art. 54-bis stabilisce che la tutela sia assicurata:

1. ai dipendenti pubblici impiegati nelle amministrazioni elencate dal decreto legislativo 165/2001 (art. 1 comma 2), sia con rapporto di lavoro di diritto privato, che di diritto pubblico, compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti (articoli 2, comma 2, e 3 del d.lgs. 165/2001);
2. ai dipendenti degli enti pubblici economici e degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile;
3. ai lavoratori ed ai collaboratori degli appaltatori dell'amministrazione: “imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica”.

L'art. 54-bis, modificato dall'art. 1 della legge 179/2017, accogliendo un indirizzo espresso dall'Autorità, nelle “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (cd.

whistleblower)” (determinazione ANAC n. 6 del 28/4/2015), ha stabilito che la segnalazione dell’illecito possa essere inoltrata:

in primo luogo, al responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza che, di conseguenza, svolge un ruolo essenziale in tutto il procedimento di acquisizione e gestione delle segnalazioni;

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

La segnalazione, per previsione espressa del comma 4 dell’art. 54-bis, è sempre sottratta all’accesso documentale, di tipo “tradizionale”, normato dalla legge 241/1990. La denuncia deve ritenersi anche sottratta all’applicazione dell’istituto dell’accesso civico generalizzato, di cui agli articoli 5 e 5-bis del d.lgs. 33/2013. L’accesso, di qualunque tipo esso sia, non può essere riconosciuto poiché l’identità del segnalante non può, e non deve, essere rivelata.

L’art. 54-bis, infatti, prevede espressamente che:

nel corso del procedimento penale, l’identità del segnalante sia coperta dal segreto nei modi e nel rispetto dei limiti previsti dall’art. 329 del Codice di procedura penale;

mentre, nel procedimento che si svolge dinanzi alla Corte dei conti, l’identità del denunciante non possa essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria;

infine, nel corso della procedura sanzionatoria/disciplinare, attivata dall’amministrazione contro il denunciato, l’identità del segnalante non potrà essere rivelata, se la contestazione dell’addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Al contrario, qualora la contestazione si basi, anche solo parzialmente, sulla segnalazione e la conoscenza dell’identità del denunciante sia indispensabile per la difesa dell’incolpato, *“la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare”*, ma solo *“in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità”*.

Il comma 9 dell’art. 54-bis prevede che le tutele non siano garantite “nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado”, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia, oppure venga accertata la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

Il comma 9 dell’art. 54-bis, pertanto, precisa che:

è sempre necessaria la sentenza, anche non definitiva, di un Giudice per far cessare le tutele;

la decisione del Giudice può riguardare sia condotte penalmente rilevanti, sia condotte che determinano la sola “responsabilità civile”, per dolo o colpa grave, del denunciante.”

L’art. 54-bis, quindi, accorda al whistleblower le seguenti garanzie:

la tutela dell’anonimato;

il divieto di discriminazione;

la previsione che la denuncia sia sottratta all’accesso.

L’art. 54-bis delinea una “protezione generale ed astratta” che deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente. Tutela che, in ogni caso, deve essere assicurata da tutti i soggetti che ricevono la segnalazione.

Dal 3/9/2020 è in vigore il nuovo “Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l’esercizio del potere sanzionatorio” da parte dell’ANAC (GU, Serie Generale n. 205 del 18/8/2020).

Con il nuovo testo, l’ANAC ha distinto quattro tipologie di procedimento:

- a) il procedimento di gestione delle segnalazioni di illeciti (presentate ai sensi del co. 1 dell’art. 54-bis);
- b) il procedimento sanzionatorio per l’accertamento dell’avvenuta adozione di misure ritorsive (avviato ai sensi del co. 6 primo periodo dell’art. 54-bis,);
- c) il procedimento sanzionatorio per l’accertamento dell’inerzia del RPCT nello svolgimento di attività di verifica e analisi delle segnalazioni di illeciti (co. 6 terzo periodo dell’art. 54-bis);
- d) il procedimento sanzionatorio per l’accertamento dell’assenza di procedure per l’inoltro e la gestione delle segnalazioni (co. 6 secondo periodo dell’art. 54-bis).

Il Regolamento è strutturato in cinque Capi. Il primo Capo è dedicato alle definizioni. Il secondo Capo disciplina il procedimento di gestione delle segnalazioni di illeciti o di irregolarità trasmesse

ad ANAC ai sensi dell'art. 54-bis, comma 1. Il terzo Capo concerne la disciplina relativa al procedimento sanzionatorio avviato sulla base delle comunicazioni di misure ritorsive. Il quarto Capo è dedicato al procedimento sanzionatorio semplificato. In particolare, è stato regolamentato in maniera puntuale il procedimento che l'Autorità può avviare ai sensi dell'art. 54-bis comma 6 secondo periodo. L'ultimo Capo è dedicato alle disposizioni finali: in particolare, è stato stabilito, che il "Regolamento troverà applicazione ai procedimenti sanzionatori avviati successivamente alla sua entrata in vigore".

MISURA:

L'ente si è dotato di un **sistema informatizzato** che consente l'inoltro e la gestione di segnalazioni secondo modalità che garantiscono la riservatezza dell'identità del segnalante, attraverso una piattaforma che garantisce la privacy del whistleblower. Solo il ricevente potrà analizzare la segnalazione.

In sede di conferma del piano 2018/2020 è stato disposto un apposito allegato recante le indicazioni in materia di whistleblower

I soggetti destinatari delle segnalazioni sono tenuti al segreto ed la massimo riserbo. Applicano con puntualità e precisione i paragrafi B.12.1, B.12.2 e B.12.3 dell'Allegato 1 del PNA 2013.

10.8. Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti

I *patti d'integrità* ed i *protocolli di legalità* sono un complesso di condizioni la cui accettazione viene configurata dall'ente, in qualità di stazione appaltante, come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto.

Il *patto di integrità* è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare.

Permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo.

Si tratta quindi di un complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti. L'AVCP (ora ANAC), con determinazione 4/2012 si era pronunciata sulla legittimità di inserire clausole contrattuali che impongono obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti nell'ambito di protocolli di legalità/patti di integrità.

Nella determinazione 4/2012 l'AVCP (ora ANAC) precisava che *"mediante l'accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell'offerta, infatti, l'impresa concorrente accetta, in realtà, regole che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, comune a tutte le procedure concorsuali, della estromissione dalla gara (cfr. Cons. St., sez. VI, 8 maggio 2012, n. 2657; Cons. St., 9 settembre 2011, n. 5066)".*

A tal proposito si precisa che la Regione Sardegna ha stabilito, con deliberazione n. 30/16 del 16.6.2015, di approvare che il trasferimento di fondi effettuato dalle strutture del sistema Regione a favore dei Comuni, delle Unioni di Comuni e degli Enti di Area vasta comunque denominati sia subordinato all'impegno da parte delle predette Istituzioni alla adozione e all'utilizzo dei patti di integrità da applicare nelle procedure per l'esecuzione di lavori e l'acquisizione di forniture e servizi avviate a valere su tali risorse.

AZIONI DA INTRAPRENDERE:

Il Comune di Urzulei, con deliberazione n. 40 del 07/04/2016, ha adottato i patti di integrità secondo il modello sottoscritto dalla Regione Sardegna in data 15 giugno 2015 e trasmesso agli Enti locali in data 27/07/2015

L'accettazione del patto di integrità adottati dall'Ente è imposta, in sede di gara, ai concorrenti.

10.9. Realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti

Strumento particolarmente rilevante è quello relativo al monitoraggio dei termini del procedimento, che ai sensi dell'art. 1 comma 9 lett. d) della legge 190/2012 costituisce uno degli obiettivi del Piano. L'obbligo di monitoraggio è divenuto ora più stringente dal momento che la legge 190 del 6 novembre 2012 all'art. 1 comma 28 chiede di regolare il monitoraggio periodico, la tempestiva eliminazione delle anomalie e la pubblicazione dei risultati sul sito web istituzionale di ciascuna amministrazione.

La mappatura di tutti i procedimenti, pubblicata nell'apposita sezione del sito istituzionale, è in fase di definizione e aggiornamento. Reiterate segnalazioni del mancato rispetto dei termini del procedimento costituiscono un segnale di un possibile malfunzionamento, che va non solo monitorato ma valutato al fine di proporre azioni correttive.

AZIONI DA INTRAPRENDERE:

Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza ha predisposto un insieme di report semestrali sul monitoraggio anticorruzione, fra i quali è previsto altresì il monitoraggio sui tempi dei procedimenti (c.d. modulo 8- ceck list sulle misure previste nel Piano di Prevenzione della Corruzione 2017/2019)

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

Sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere, sono elargiti previa predeterminazione dei criteri così come stabilito dall'articolo 12 della legge 241/1990.

Con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 2 del 08/03/2016 è stato approvato un *Regolamento per la concessione di contributi ad enti pubblici e soggetti privati per attività ed iniziative nei settori culturale, sportivo, sociale e turistico*.

AZIONI DA INTRAPRENDERE:

Si stabilisce che ogni provvedimento d'attribuzione/elargizione venga prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente nella sezione "*amministrazione trasparente*", oltre che all'albo pretorio online e nella sezione "*determinazioni/deliberazioni*".

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

I concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del decreto legislativo 165/2001 e del regolamento di organizzazione dell'ente approvato con deliberazione dell'esecutivo numero 89 del 28/09/2018 e ss.mm.ii.

AZIONI DA INTRAPRENDERE:

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

10.12. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPC, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa

E' già stato precisato che il PNA articola in quattro macro fasi il processo di prevenzione e contrasto della corruzione:

- **l'analisi del contesto;**
- **la valutazione del rischio;**
- **il trattamento;**

➤ **infine, la macro fase del “monitoraggio” e del “riesame” delle singole misure e del sistema nel suo complesso.**

Le prime tre fasi si completano con l’elaborazione e l’approvazione del PTPCT, mentre la quarta deve essere svolta nel corso dell’esercizio.

Il PNA ha stabilito i principi che soggiacciono al processo di gestione del rischio suddividendoli in strategici, metodologici e finalistici.

Tra i “metodologici”, il PNA ricomprende il principio del “Miglioramento e apprendimento continuo”.

Secondo tale principio la gestione del rischio deve essere intesa, “nel suo complesso, come un processo di miglioramento continuo basato sui processi di apprendimento generati attraverso il monitoraggio e la valutazione dell’effettiva attuazione ed efficacia delle misure e il riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema di prevenzione” (Allegato n. 1 del PNA 2019, pag. 19).

In tema di programmazione del monitoraggio, il PNA prevede che allo scopo di “disegnare un’efficace strategia di prevenzione della corruzione” sia necessario che il PTPCT “individui un sistema di monitoraggio sia sull’attuazione delle misure, sia con riguardo al medesimo PTPCT” (Paragrafo n. 3, della Parte II del PNA 2019, pag. 20).

Secondo l’ANAC, monitoraggio e riesame periodico sono stadi essenziali dell’intero processo di gestione del rischio, che consentono di verificare attuazione e adeguatezza delle misure di prevenzione della corruzione, nonché il complessivo funzionamento del processo consentendo, in tal modo, di apportare tempestivamente i correttivi che si rendessero necessari.

Monitoraggio e riesame sono attività distinte, ma strettamente collegate tra loro:

il monitoraggio è l’“attività continuativa di verifica dell’attuazione e dell’idoneità delle singole misure di trattamento del rischio”;

è ripartito in due “sotto-fasi”:

1- il monitoraggio dell’attuazione delle misure di trattamento del rischio;

2- il monitoraggio della idoneità delle misure di trattamento del rischio;

il riesame, invece, è l’attività “svolta ad intervalli programmati che riguarda il funzionamento del sistema nel suo complesso” (Allegato n. 1 del PNA 2019, pag. 46).

I risultati del monitoraggio devono essere utilizzati per svolgere il riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema e delle politiche di contrasto della corruzione.

Il monitoraggio circa l’applicazione del presente PTPC è svolto in autonomia dal Responsabile della prevenzione della corruzione.

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

AZIONI DA INTRAPRENDERE

A partire dal secondo semestre del 2017 il RPCT ha previsto un sistema di monitoraggio separato e aggiuntivo rispetto allo svolgimento dei controlli interni, che si sostanzia nella compilazione, da parte dei Responsabili delle Aree e dei Responsabili di procedimento delle seguenti schede:

- modulo 1) obbligo di astensione (dipendenti);
- modulo 1 bis) obbligo di astensione (Responsabili settore);
- modulo 2) adesione ad associazione (dipendenti e Responsabili di settore);
- modulo 3) insussistenza partecipazioni azionarie (Responsabili di settore);
- modulo 4) insussistenza situazioni ostative alla nomina in qualità di componenti commissioni gara, concorsi e concessione contributi ai sensi dell’art. 35 bis D.lgs.165/2001 (componenti commissioni);
- modulo 5) insussistenza situazioni ostative assegnazione uffici (Responsabili settore e procedimenti);
- modulo 6) tempi pagamenti (responsabile dell’area finanziaria e personale);
- modulo 7) attestazione misure prevenzione corruzione (Responsabili di settore);

- modulo 8) *check list* sulle misure previste nel piano per la prevenzione della corruzione;
- modulo 9) monitoraggio assolvimento obblighi di pubblicazione ai sensi del D.Lgs. 33 del 2013.

10.13. Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

In conformità al PNA del 2013 (pagina 52), l'ente intende pianificare ad attivare misure di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate alla promozione della *cultura della legalità*.

AZIONI DA INTRAPRENDERE

A questo fine, una prima azione consiste nel dare efficace comunicazione e diffusione alla strategia di prevenzione dei fenomeni corruttivi impostata e attuata mediante il presente PTCP e alle connesse misure.

Considerato che l'azione di prevenzione e contrasto della corruzione richiede un'apertura di credito e di fiducia nella relazione con cittadini, utenti e imprese, che possa nutrirsi anche di un rapporto continuo alimentato dal funzionamento di stabili canali di comunicazione, l'amministrazione dedicherà particolare attenzione alla segnalazione dall'esterno di episodi di cattiva amministrazione, conflitto di interessi, corruzione.

10.14 Vigilanza su enti controllati e partecipati

A norma della deliberazione ANAC, n. 1134/2017, sulle "Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e dagli enti pubblici economici" (pag. 45), in materia di prevenzione della corruzione, gli enti di diritto privato in controllo pubblico e' necessario che:

adottino il modello di cui al d.lgs. 231/2001;

provvedano alla nomina del Responsabile anticorruzione e per la trasparenza;

integrino il suddetto modello approvando uno specifico piano anticorruzione e per la trasparenza, secondo gli indirizzi espressi dall'ANAC;

Parte III

Trasparenza

1. La trasparenza

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

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

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

L'ANAC, il 28 dicembre 2016, ha approvato la deliberazione numero 1310 "*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*".

Nella versione originale il decreto 33/2013 si poneva quale oggetto e fine la "*trasparenza della PA*". Il *Foia* ha spostato il baricentro della normativa a favore del "*cittadino*" e del suo diritto di accesso.

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

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

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

Secondo l'articolo 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal decreto legislativo 97/2016: "*La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.*".

In conseguenza della cancellazione del *programma triennale per la trasparenza e l'integrità*, ad opera del decreto legislativo 97/2016, l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza è parte integrante del PTPC in una "*apposita sezione*". L'ANAC raccomanda alle amministrazioni di "*rafforzare tale misura nei propri PTPC anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti*" (PNA 2016 pagina 24).

Il PNA 2019 ricorda che, come evidenziato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 20/2019, occorre operare un bilanciamento tra il diritto alla riservatezza dei dati personali, inteso come diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e quello dei cittadini al libero accesso ai dati e alle informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni.

Si evidenzia, pertanto, come l'attività di pubblicazione del sito istituzionale deve essere effettuata nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679, quali quelli di:

- liceità, correttezza e trasparenza;
- minimizzazione dei dati;
- esattezza;

- limitazione della conservazione;
- integrità e riservatezza,

tenendo anche conto del principio di “responsabilizzazione” del trattamento.

2. Obiettivi strategici

L'amministrazione ritiene che la *trasparenza* sia la misura principale per contrastare i fenomeni corruttivi come definiti dalla legge 190/2012.

Pertanto, intende realizzare i seguenti obiettivi di *trasparenza sostanziale*:

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

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

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

3. Altri strumenti di programmazione

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

4. Comunicazione

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

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

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

Ai fini dell'applicazione dei principi di trasparenza e integrità, l'ente ha da tempo realizzato un sito internet istituzionale costantemente aggiornato.

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

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

L'amministrazione ha adempiuto al dettato normativo: l'albo pretorio è esclusivamente informatico. Il relativo link è ben indicato nella *home page* del sito istituzionale.

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

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

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

A partire dal mese di Luglio del 2017 sono stati completamente informatizzati i processi inerenti la gestione delle deliberazioni e delle determinazioni, con completa eliminazione del cartaceo e utilizzo esclusivo della forma elettronica certificata.

5. Attuazione

L'Allegato numero 1 della **deliberazione ANAC 28 dicembre 2016 numero 1310**, integrando i contenuti della scheda allegata al decreto legislativo 33/2013, ha rinnovato la disciplina la struttura delle informazioni da pubblicarsi sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni adeguandola alle novità introdotte dal decreto legislativo 97/2016. Come noto, il legislatore ha organizzato in *sotto-sezioni di primo e di secondo livello* le informazioni, i documenti ed i dati da pubblicare obbligatoriamente nella sezione «*Amministrazione trasparente*» del sito web. Oggi le sotto-sezioni devono essere denominate esattamente come indicato dalla deliberazione ANAC 1310/2016. **Le tabelle riportate all'allegato D _ al presente piano, ripropongono fedelmente i contenuti, assai puntuali e dettagliati, quindi più che esaustivi, dell'Allegato numero 1 della deliberazione ANAC 28 dicembre 2016 numero 1310.** Rispetto alla deliberazione 1310/2016, le tabelle di questo piano sono composte da sette colonne, anziché sei. Infatti, **è stata aggiunta la "colonna G" (a destra) per poter indicare, in modo chiaro, l'ufficio responsabile delle pubblicazioni previste nelle altre colonne.**

Le tabelle sono composte da sette colonne, che recano i dati seguenti:

Colonna A: denominazione delle sotto-sezioni di primo livello;

Colonna B: denominazione delle sotto-sezioni di secondo livello;

Colonna C: disposizioni normative, aggiornate al d.lgs. 97/2016, che impongono la pubblicazione;

Colonna D: denominazione del singolo obbligo di pubblicazione;

Colonna E: contenuti dell'obbligo (documenti, dati e informazioni da pubblicare in ciascuna sotto-sezione secondo le linee guida di ANAC);

Colonna F: periodicità di aggiornamento delle pubblicazioni;

Colonna G: ufficio responsabile della pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti previsti nella colonna E secondo la periodicità prevista in colonna F.

Nota ai dati della Colonna F:

la normativa impone scadenze temporali diverse per l'aggiornamento delle diverse tipologie di informazioni e documenti.

L'aggiornamento delle pagine web di «*Amministrazione trasparente*» può avvenire «*tempestivamente*», oppure su base annuale, trimestrale o semestrale.

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

Pertanto, al fine di «*rendere oggettivo*» il concetto di tempestività, tutelando operatori, cittadini e amministrazione, si definisce quanto segue:

è tempestiva la pubblicazione di dati, informazioni e documenti quando effettuata entro n. 30 giorni dalla disponibilità definitiva dei dati, informazioni e documenti.

La responsabilità del rispetto dei termini e dei tempi di pubblicazione è in capo a ciascun responsabile di servizio che ne abbia la competenza.

Al fine di verificare il rispetto dei termini di pubblicazione, ogni atto o dato pubblicato deve riportare la data di pubblicazione, dalla quale fare decorrere i termini stessi.

Al termine delle prescritte pubblicazioni, il Comune procede all'archiviazione delle informazioni e dei dati o, al contrario, alla loro successiva eliminazione secondo quanto stabilito, caso per caso, dal

D.Lgs. n. 33/2013, nel rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei dati personali e delle politiche di archiviazione dei dati.

Alcuni documenti, per la loro natura, saranno sempre presenti nelle pagine della sezione “Amministrazione Trasparente” e non saranno archiviati se non quando saranno eliminati /annullati o superati da diverse tipologie di atti che trattano la medesima materia (esempio i regolamenti comunali).

Ad ogni modo si procederà alla pubblicazione dei dati, tenendo conto dei principi di proporzionalità ed efficienza, che devono guidare l’attività della pubblica amministrazione, contenendo eventuali ritardi nelle pubblicazioni entro tempi ragionevoli e giustificabili.

Ovviamente, i dati e i documenti dovranno essere pubblicati entro 30 giorni, nel caso di accesso civico.

Nota ai dati della Colonna G:

L’articolo 43 comma 3 del decreto legislativo 33/2013 prevede che *“i dirigenti responsabili degli uffici dell’amministrazione garantiscano il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge”*.

I responsabili della trasmissione dei dati sono individuati nei Responsabili delle aree indicati nella colonna G.

I responsabili della pubblicazione e dell’aggiornamento dei dati sono individuati nei Responsabili delle aree/uffici indicati nella colonna G.

1. Organizzazione

I referenti per la trasparenza, che coadiuvano il Responsabile anticorruzione nello svolgimento delle attività previste dal decreto legislativo 33/2013, sono gli stessi Responsabili di area indicati nella colonna G.

Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza sovrintende e verifica il tempestivo invio dei dati, delle informazioni e dei documenti dagli uffici depositari all’ufficio preposto alla gestione del sito; la tempestiva pubblicazione da parte dell’ufficio preposto alla gestione del sito; assicura la completezza, la chiarezza e l’aggiornamento delle informazioni.

Data la struttura organizzativa dell’ente, non è possibile individuare un unico ufficio per la gestione di tutti i dati e le informazioni da registrare in “Amministrazione Trasparente”. Pertanto, è costituito un Gruppo di Lavoro composto dai Responsabili delle aree (o da altro soggetto da questi designato) degli uffici depositari delle informazioni (Colonna G).

Coordinati dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, i componenti del Gruppo di Lavoro gestiscono le sotto-sezioni di primo e di secondo livello del sito, riferibili al loro ufficio di appartenenza, curando la pubblicazione tempestiva di dati informazioni e documenti secondo la disciplina indicata in Colonna E.

Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza: coordina, sovrintende e verifica l’attività dei componenti il Gruppo di Lavoro; accerta la tempestiva pubblicazione da parte di ciascun ufficio; assicura la completezza, la chiarezza e l’aggiornamento delle informazioni.

Il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza svolge stabilmente attività di controllo sull’adempimento degli obblighi di pubblicazione, assicurando la completezza, la chiarezza e l’aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all’organo di indirizzo politico, all’Organismo indipendente di valutazione (OIV), all’Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all’ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

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

7. Limiti alla pubblicazione dei dati – Protezione dei dati personali

Le esigenze di trasparenza, pubblicità e consultabilità degli atti e dei dati informativi saranno comunque temperate con i limiti posti dalla legge in materia di protezione dei dati personali, secondo quanto evidenziato, anche sotto un profilo operativo, dal Garante sulla Privacy nei propri provvedimenti.

Dal 25/5/2018 è in vigore il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 *“relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)”* (di seguito RGPD).

Inoltre, dal 19/9/2018, è vigente il d.lgs. 101/2018 che ha adeguato il Codice in materia di protezione dei dati personali (il d.lgs. 196/2003) alle disposizioni del suddetto Regolamento (UE) 2016/679.

L'art. 2-ter del d.lgs. 196/2003, introdotto dal d.lgs. 101/2018 (in continuità con il previgente art. 19 del Codice) dispone che la base giuridica per il trattamento di dati personali, effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, *“è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento”*

Il comma 3 del medesimo art. 2-ter stabilisce che *“la diffusione e la comunicazione di dati personali, trattati per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, a soggetti che intendono trattarli per altre finalità sono ammesse unicamente se previste ai sensi del comma 1”*.

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

Pertanto, occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l'obbligo di pubblicazione.

L'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679.

Assumono rilievo i principi di **adeguatezza, pertinenza e limitazione** a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati («minimizzazione dei dati») (par. 1, lett. c) e quelli di **esattezza e aggiornamento dei dati**, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati (par. 1, lett. d).

Il medesimo d.lgs. 33/2013 all'art. 7 bis, comma 4, dispone inoltre che *“nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione”*.

Si richiama anche quanto previsto all'art. 6 del d.lgs. 33/2013 rubricato *“Qualità delle informazioni”* che risponde alla esigenza di assicurare esattezza, completezza, aggiornamento e adeguatezza dei dati pubblicati.

Ai sensi della normativa europea, il Responsabile della Protezione dei Dati (RPD) svolge specifici compiti, anche di supporto, per tutta l'amministrazione essendo chiamato a informare, fornire consulenza e sorvegliare in relazione al rispetto degli obblighi derivanti della normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 39 del RGPD).

8. Dati aperti e riutilizzo

Ai sensi del disposto della Legge 190/2012 e dell'art. 7 del D.Lgs. 33/2013 i dati oggetto di pubblicazione devono essere pubblicati in formato di tipo aperto ai sensi dell'art. 68 del Codice dell'Amministrazione Digitale.

In particolare, il comma 35 dell'art. 1 della sopracitata Legge 190 stabilisce che *“per formati di dati aperti si devono intendere almeno i dati resi disponibili e fruibili in formati non proprietari, a*

condizioni tali da permettere il più ampio utilizzo anche a fini statistici e la redistribuzione senza ulteriori restrizioni d'uso, di riuso o di diffusione diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità".

L'Agenzia per l'Italia Digitale istruisce ed aggiorna, con periodicità almeno annuale, un repertorio dei formati aperti utilizzabili dalle pubbliche amministrazioni, secondo quanto disposto dal codice dell'Amministrazione Digitale, ed in particolare dall'art. 68, comma 4 D.Lgs. 82/2005, che definisce come dati di tipo aperto quelli che presentano le seguenti caratteristiche: 1) sono disponibili secondo i termini di una licenza che ne permetta l'utilizzo da parte di chiunque, anche per finalità commerciali, in formato disaggregato; 2) sono accessibili attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, in formati aperti ai sensi della lettera a), sono adatti all'utilizzo automatico da parte di programmi per elaboratori e sono provvisti dei relativi metadati; 3) sono resi disponibili gratuitamente attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, oppure sono resi disponibili ai costi marginali sostenuti per la loro riproduzione e divulgazione.

Per quanto riguarda i formati proprietari –ad esempio il formato PDF disponibile gratuitamente – se ne raccomanda l'impiego esclusivamente nelle versioni che consentano l'archiviazione a lungo termine e indipendenti dal software utilizzato (ad esempio, il formato PDF/A i cui dati sono elaborabili mentre il ricorso al PDF in formato immagine, con la scansione digitale dei documenti cartacei, non assicura che le informazioni siano poi elaborabili).

I formati aperti di base sono il "PDF/A" per i documenti testuali e l' "XML" per i documenti tabellari. I documenti pubblicati in formato aperto sono liberamente riutilizzabili senza necessità di licenza alcuna e nel rispetto della legge.

Come già specificato con nota del Segretario in materia sugli adempimenti in tema di trasparenza avente prot. 6374 del 19/12/2016 e nei precedenti Piani Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, al fine garantire un utilizzo sempre più efficace dei formati di dati aperti, si raccomanda di fare riferimento alle linee guida per l'interoperabilità semantica attraverso il linked open data (ed alle sue successive eventuali modifiche) emanate dall'Agenzia per l'Italia Digitale ed in particolare alle sezioni relative agli standard, alle tecnologie e alle licenze d'uso dei dati.

9. Accesso civico

Il decreto legislativo 33/2013, comma 1, del rinnovato articolo 5 prevede:

"L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione".

Mentre il comma 2, dello stesso articolo 5 stabilisce che:

"Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione" obbligatoria ai sensi del decreto 33/2013.

La norma attribuisce ad ogni cittadino il libero accesso ai dati elencati dal decreto legislativo 33/2013, oggetto di pubblicazione obbligatoria, ed estende l'accesso civico ad ogni altro dato e documento ("ulteriore") rispetto a quelli da pubblicare in "amministrazione trasparente".

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

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

Nei paragrafi 2.2. e 2.3 delle **Linee Guida (deliberazione ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016)** l'Autorità anticorruzione ha fissato le differenze tra accesso civico semplice, accesso civico generalizzato ed accesso documentale normato dalla legge 241/1990.

Come già precisato, il nuovo accesso “generalizzato” non ha sostituito l’accesso civico “semplice” disciplinato dal decreto trasparenza prima delle modifiche apportate dal “Foia”.

L’accesso civico semplice è attivabile per atti, documenti e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria e *“costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall’inadempienza”* (ANAC deliberazione 1309/2016 pag. 6).

Al contrario, l’accesso generalizzato *“si delinea come affatto autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione e come espressione, invece, di una libertà che incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici o privati indicati all’articolo 5 bis, commi 1 e 2, e dall’altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (articolo 5 bis, comma 3)”*.

La deliberazione 1309/2016 ha il merito di precisare anche le differenze tra accesso civico e diritto di accedere agli atti amministrativi secondo la legge 241/1990.

L’ANAC sostiene che l’accesso generalizzato debba essere tenuto distinto dalla disciplina dell’accesso “documentale” di cui agli articoli 22 e seguenti della legge sul procedimento amministrativo.

La finalità dell’accesso documentale è ben differente da quella dell’accesso generalizzato.

E’ quella di porre *“i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative o oppositive e difensive – che l’ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari”*. Infatti, dal punto di vista soggettivo, il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un *“interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso”*.

Inoltre, se la legge 241/1990 esclude perentoriamente l’utilizzo del diritto d’accesso documentale per sottoporre l’amministrazione a un controllo generalizzato, l’accesso generalizzato, al contrario, è riconosciuto dal legislatore proprio *“allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico”*.

“Dunque, l’accesso agli atti di cui alla l. 241/1990 continua certamente a sussistere, ma parallelamente all’accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi” (ANAC deliberazione 1309/2016 pag. 7).

Nel caso dell’accesso documentale della legge 241/1990 la tutela può consentire *“un accesso più in profondità a dati pertinenti”*, mentre nel caso dell’accesso generalizzato le esigenze di controllo diffuso del cittadino possono *“consentire un accesso meno in profondità (se del caso, in relazione all’operatività dei limiti) ma più esteso, avendo presente che l’accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni”*.

L’Autorità ribadisce la netta preferenza dell’ordinamento per la trasparenza dell’attività amministrativa:

“la conoscibilità generalizzata degli atti diviene la regola, temperata solo dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi (pubblici e privati) che possono essere lesi o pregiudicati dalla rivelazione di certe informazioni”. Quindi, prevede *“ipotesi residuali in cui sarà possibile, ove titolari di una situazione giuridica qualificata, accedere ad atti e documenti per i quali è invece negato l’accesso generalizzato”*.

L’Autorità, *“considerata la notevole innovatività della disciplina dell’accesso generalizzato, che si aggiunge alle altre tipologie di accesso”*, suggerisce alle amministrazioni ed ai soggetti tenuti all’applicazione del decreto trasparenza l’adozione, *“anche nella forma di un regolamento interno sull’accesso, di una disciplina che fornisca un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso, con il fine di dare attuazione al nuovo principio di trasparenza introdotto dal legislatore e di evitare comportamenti disomogenei tra uffici della stessa amministrazione”*.

La disciplina regolamentare dovrebbe prevedere: una parte dedicata alla disciplina dell’accesso documentale di cui alla legge 241/1990; una seconda parte dedicata alla disciplina dell’accesso

civico “semplice” connesso agli obblighi di pubblicazione; una terza parte sull’accesso generalizzato.

Riguardo a quest’ultima sezione, l’ANAC consiglia di *“disciplinare gli aspetti procedurali interni per la gestione delle richieste di accesso generalizzato”*. In sostanza, si tratterebbe di: individuare gli uffici competenti a decidere sulle richieste di accesso generalizzato; disciplinare la procedura per la valutazione, caso per caso, delle richieste di accesso.

Questa amministrazione si è dotata del regolamento per la disciplina dell’accesso civico e dell’accesso generalizzato con deliberazione di Consiglio Comunale numero 33 del 29/12/2017.

Oltre a suggerire l’approvazione di un nuovo regolamento, l’Autorità propone il *“registro delle richieste di accesso presentate”* da istituire presso ogni amministrazione. Questo perché l’ANAC ha intenzione di svolgere un monitoraggio sulle decisioni delle amministrazioni in merito alle domande di accesso generalizzato.

Quindi, a tal fine raccomanda la realizzazione di una raccolta organizzata delle richieste di accesso, *“cd. registro degli accessi”*, che le amministrazioni *“è auspicabile pubblicarlo sui propri siti”*.

Il registro dovrebbe contenere l’elenco delle richieste con oggetto e data, relativo esito e indicazione della data della decisione.

Il registro è pubblicato, oscurando i dati personali eventualmente presenti, e tenuto aggiornato almeno ogni sei mesi in *“amministrazione trasparente”*, *“altri contenuti – accesso civico”*.

Secondo l’ANAC, *“oltre ad essere funzionale per il monitoraggio che l’Autorità intende svolgere sull’accesso generalizzato, la pubblicazione del cd. registro degli accessi può essere utile per le pubbliche amministrazioni che in questo modo rendono noto su quali documenti, dati o informazioni è stato consentito l’accesso in una logica di semplificazione delle attività”*.

Questa amministrazione ha adottato il predetto registro degli accessi con decorrenza dal 29/12/2017.

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

Nel corso della formazione in tema di anticorruzione i dipendenti verranno appositamente formati su contenuto e modalità d’esercizio dell’accesso civico, nonché sulle differenze rispetto al diritto d’accesso.

9.1 I contributi del Garante della privacy

Il Garante della privacy, che può essere chiamato ad intervenire nel caso l’accesso generalizzato possa recare pregiudizio a “dati personali”, ha pubblicato il **documento n. 6495493** (in www.garanteprivacy.it) con il quale ha confermato la bontà della decisione di respingere la domanda d’accesso, presentata da un cittadino, a documenti relativi ad un procedimento disciplinare svolto nei riguardi di un dipendente pubblico.

L’articolo 5-bis del decreto legislativo 33/2013, consente di rifiutare l’accesso generalizzato allo scopo di evitare pregiudizi concreti alla tutela, tra l’altro, della “protezione dei dati personali”.

Qualora l’amministrazione decida di respingere la richiesta di accesso, anche solo parzialmente, l’interessato ha facoltà di proporre la “domanda di riesame” al responsabile anticorruzione il quale, qualora l’accesso sia stato negato per proteggere dati personali altrui, potrà esprimersi solo dopo aver raccolto il parere del Garante della privacy. Le medesime tutele sono riconosciute al “controinteressato”.

Come già precisato, l’accesso può essere rifiutato per tutelare l’interesse privato alla protezione dei dati personali. Si definisce dato personale “qualunque informazione relativa a persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale” (articolo 4, comma 1, lett. b, del decreto legislativo 196/2003). Le informazioni riferibili a persone giuridiche, enti e associazioni, non rientrano in tale nozione. Ne consegue che, ai fini della tutela dei dati personali, possono essere “controinteressate” esclusivamente le persone fisiche.

Nelle Linee guida, l’ANAC ha precisato che “la disciplina in materia di protezione dei dati personali prevede che ogni trattamento, quindi anche una comunicazione di dati personali a un terzo tramite

l'accesso generalizzato, deve essere effettuato "nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell'interessato, con particolare riferimento alla riservatezza, all'identità personale [...]", ivi inclusi il diritto alla reputazione, all'immagine, al nome, all'oblio, nonché i diritti inviolabili della persona di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione".

E' necessario considerare che secondo l'articolo 3, del decreto legislativo 33/2013, i dati e i documenti forniti al richiedente, in attuazione dell'accesso generalizzato, sono considerati e divengono "pubblici", sebbene il loro ulteriore trattamento vada effettuato nel rispetto dei limiti in materia di protezione dei dati personali.

Di conseguenza, il Garante non può che rimarcare che secondo l'ANAC: "Ai fini della valutazione del pregiudizio concreto, vanno prese in considerazione le conseguenze – anche legate alla sfera morale, relazionale e sociale – che potrebbero derivare all'interessato (o ad altre persone alle quali esso è legato da un vincolo affettivo) dalla conoscibilità, da parte di chiunque, del dato o del documento richiesto". A titolo d'esempio, tali conseguenze potrebbero consistere in azioni da parte di terzi nei confronti dell'interessato, o situazioni che potrebbero determinare svantaggi personali o sociali. In tale quadro, le linee guida raccomandano di valutare *"l'eventualità che l'interessato possa essere esposto a minacce, intimidazioni, ritorsioni o turbative al regolare svolgimento delle funzioni pubbliche o delle attività di pubblico interesse esercitate"*.

Per accertare il pregiudizio che potrebbe derivare all'interessato dalla conoscibilità da parte di chiunque delle informazioni richieste, l'ente deve far riferimento a diversi parametri tra i quali *"anche la natura dei dati personali oggetto della richiesta di accesso o contenuti nei documenti ai quali si chiede di accedere, nonché il ruolo ricoperto nella vita pubblica, la funzione pubblica esercitata o l'attività di pubblico interesse svolta dalla persona cui si riferiscono i predetti dati"*. Inoltre, è precisato che *"nel valutare l'impatto nei riguardi dell'interessato, vanno tenute in debito conto anche le ragionevoli aspettative di quest'ultimo riguardo al trattamento dei propri dati personali al momento in cui questi sono stati raccolti, ad esempio nel caso in cui le predette conseguenze non erano prevedibili al momento della raccolta dei dati"*.

Sul punto, occorre precisare che nella deliberazione n. 1309/2016 l'ANAC ha precisato che le eventuali motivazioni addotte dal controinteressato costituiscono solo "un indice della sussistenza" del pregiudizio concreto ai dati personali "la cui valutazione però spetta all'ente e va condotta anche in caso di silenzio del controinteressato". Conseguentemente, l'omessa opposizione del controinteressato non fa venir meno l'obbligo dell'amministrazione di valutare la sussistenza dei limiti previsti dalla normativa all'accesso.

In ogni caso, l'opposizione dei controinteressati deve essere motivata e fondarsi sempre su un "pregiudizio concreto" per almeno uno degli interessi privati elencati all'articolo 5-bis.

Al contempo, l'amministrazione non può motivare il rifiuto all'accesso riferendosi al generico "mancato consenso del controinteressato" ma deve sempre argomentare la lesione per un interesse privato di cui all'articolo 5-bis.

Il comma 6, dell'articolo 5 del decreto legislativo 33/2013, prevede l'ipotesi di "accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l'opposizione del controinteressato". **La normativa, quindi, demanda sempre all'amministrazione la decisione di accogliere o respingere l'accesso.**

10. Posta Elettronica Certificata (PEC)

L'introduzione del sistema di posta elettronica certificata nella Pubblica Amministrazione risponde ad un preciso obbligo sancito dall'art. 2, comma 2 del DLgs n. 82 del 7 marzo 2005 (Codice dell'Amministrazione Digitale).

Il Comune di Urzulei ha già provveduto ad istituire varie caselle di Posta Elettronica Certificata Istituzionale:

Sul sito web comunale, in home page, sono riportati gli indirizzi di PEC istituzionale dell'ente ed è possibile reperire informazioni e istruzioni essenziali per un uso corretto della medesima.

Allo stato, la posta ricevuta nelle caselle PEC viene gestita dall'Ufficio Protocollo, che provvede alla successiva protocollazione e smistamento alle aree competenti. Esistono altre caselle di Pec gestite dai singoli uffici.

11. Individuazione dati da pubblicare e metodologia

A seguito della ricognizione sulle pubblicazioni già presenti sul sito istituzionale del Comune, sono state sviluppate a partire dal 2017 e verranno ulteriormente implementate nel corso del **2021** le seguenti attività:

- a) aggiornamento, integrazione ed eventuale rielaborazione dei dati e documenti esistenti, già pubblicati, coerentemente agli standard ed alle prescrizioni tecniche di cui al recente D.Lgs. n. 33/2013;
- b) risoluzioni delle problematiche relative ai tempi di pubblicazione, alla periodicità degli aggiornamenti, alla conservazione delle informazioni, dei documenti e dei dati pubblicati, in collaborazione con le aree interessate e per ciascun adempimento di pubblicazione;
- c) indicazione del nominativo del responsabile della trasparenza al quale presentare la richiesta d'accesso civico e del titolare del potere sostitutivo, con l'indicazione dei relativi recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale;
- d) le modalità per l'esercizio dell'accesso civico.
- e) miglioramento del sistema di pubblicazione, nel sito istituzionale e nella sezione amministrazione trasparente, dei provvedimenti adottati dagli organi di indirizzo politico e dai responsabili dei servizi; in particolare verrà assicurata la pubblicazione di tutte le deliberazioni, le ordinanze e i decreti del Sindaco, a cura dell'ufficio segreteria, nonché di tutte le determinazioni e le ordinanze dei responsabili dei servizi a cura del servizio competente. La pubblicazione dei suddetti atti riguarderà, oltre quelli relativi all'anno 2017, anche quelli relativi al quinquennio precedente, e verrà effettuata nella sezione "Amministrazione Trasparente", sottosezione di primo livello "Provvedimenti" e nella sezione del sito istituzionale dedicata agli atti amministrativi.

12. Pubblicazione dei dati relativi agli atti di concessione di contributi, sovvenzioni e agli atti riguardanti lavori, servizi e forniture.

Nel corso del 2021 si procederà a rendere sempre più efficiente il collegamento tra il software atti amministrativi e la sezione "Amministrazione trasparente" al fine di assicurare la pubblicazione delle informazioni di cui agli art. 26 e 27 del D.Lgs. 33/2013 con le medesime credenziali di accesso di ciascun dipendente.

Differentemente da quanto prevedeva la disciplina sull'amministrazione aperta di cui all'art. 18 del D.L. 22.06.2012 n. 83 convertito dalla legge 07.08.2012 n. 134, gli atti di concessione dei contributi debbono essere pubblicati, in virtù di quanto previsto dagli artt. 26 e 27 del D.Lgs. 33/2013, nella sotto sezione di primo livello "*Sovvenzioni, contributi*" *contributi, sussidi, vantaggi economici*", mentre gli atti di aggiudicazione (impegno) e liquidazione di somme per l'esecuzione di lavori e forniture e per lo svolgimento dei servizi debbono essere pubblicati (qualunque sia l'importo), in virtù di quanto previsto dall'art. 37 comma 1 del D.Lgs. 33/2013 e dell'art. 1 comma 32 della Legge 190/2012, nella sotto sezione di primo livello "Bandi di gara e contratti".

In ogni caso nelle determinazioni di impegno e liquidazione deve essere riportata l'indicazione relativa all'assolvimento degli obblighi di trasparenza.

Si ribadisce che la pubblicazione dei dati di cui all'art. 27 è condizione legale di efficacia dei provvedimenti: il che vuol dire che, sebbene l'atto sia perfetto e sia già stato pubblicato all'albo pretorio on line, lo stesso risulterà privo di effetti, con la conseguenza che, fino a quando i dati in

questione non saranno pubblicati nell'apposita sottosezione di amministrazione trasparente l'atto non è efficace e, pertanto, non potrà essere portato ad esecuzione. Ne risulta che in tale ultima ipotesi non sarà possibile procedere al pagamento e che esso non genera obbligazione in capo al comune, ma il debito è tecnicamente sorto fuori bilancio.

Tenuto conto di quanto previsto dall' art. 26 del D.Lgs. 33/2013, sono soggetti agli obblighi di pubblicazione anche gli atti di concessione di vantaggi economici di qualunque genere a privati; il comma 4 del suddetto articolo stabilisce che non sono ostensibili e pertanto esclusi dagli obblighi di pubblicazione i dati identificativi delle persone fisiche destinatarie dei provvedimenti di concessione, quando da tali dati sia possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico sociale degli interessati; di ciò occorre tener conto per i provvedimenti di concessione di vantaggi economici nell'ambito dei servizi sociali.

A tal proposito, si rammenta l'obbligo di pubblicare tutte le informazioni previste agli art. 26, 27 e 37 comma 1 del D.Lgs. 33/2013, senza omissione alcuna, e in particolare si richiama l'attenzione sulla obbligatoria precisazione dell'area e del servizio o dell'ufficio e del nome del responsabile del procedimento e/o dell'Area del relativo procedimento amministrativo, della modalità seguita per l'individuazione del beneficiario e sull'obbligo del materiale caricamento della determinazione inerente il procedimento di spesa nella relativa colonna.

13. Qualità dei dati pubblicati

L'Ente è tenuto ad assicurare la qualità delle informazioni riportate nel sito istituzionale nel rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge assicurando che gli stessi siano conformi alle norme e a quanto definito al punto precedente.

14. Decorrenza e durata dell'obbligo di pubblicazione

Ai sensi dell'art. 8 del d.lgs 33/2013 i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria sono pubblicati per un periodo di 5 anni, decorrenti dal 1 gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti, fatti salvi i diversi termini previsti dalla normativa in materia di trattamento dei dati personali e quanto previsto da specifiche disposizioni di legge (es. art. 14, comma 2 e 15, comma 4 d.lgs 33/2013).

I regolamenti restano pubblicati nell'apposita sezione nel testo vigente, aggiornato tempestivamente a cura dell'Area competente alla produzione dell'atto.

Ai fini di garantire la tutela dei dati personali, i provvedimenti amministrativi risalenti a più di cinque anni rimarranno pubblicati in rete con la sola visibilità dell'oggetto. A tal fine ogni Area dovrà avere particolare cura nella redazione dell'oggetto in modo che lo stesso sia comprensibile, attinente al contenuto dell'atto, non eccessivamente lungo e formulato in modo che non contenga dati personali e in nessun caso dati sensibili.

Allo scadere del termine di durata dell'obbligo di pubblicazione i documenti saranno organizzati all'interno di distinte sezioni di archivio.

15. Aggiornamento dei dati

Le pagine e i contenuti della sezione Amministrazione Trasparente sono tenuti costantemente aggiornati, nel rispetto delle norme di riferimento.

Le pagine riportano la data dell'ultima modifica, i documenti la data di produzione, gli open data quella dell'ultimo aggiornamento dei dataset (in automatico).

Al fine di garantire una chiara indicazione della data di aggiornamento dei documenti, ciascun Responsabile dovrà aver cura di indicare all'interno del documento inviato per la pubblicazione la data di ultimo aggiornamento del documento trasmesso.

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

16. Misure di monitoraggio e di vigilanza sull'attuazione degli obblighi di trasparenza

Il controllo sulla qualità e sulla tempestività degli adempimenti relativi agli obblighi di pubblicazione compete al Responsabile per la trasparenza, che può avvalersi della collaborazione e del supporto dei dipendenti comunali incaricati.

Qualora dalla rilevazione risulta che non tutti gli obblighi siano stati assolti, il Responsabile della Trasparenza, nei quindici giorni successivi, diffida il Responsabile dei relativi adempimenti a provvedere entro i successivi 15 giorni.

Nel caso in cui il Responsabile competente non dovesse adempiere dovrà essere dato corso al procedimento sanzionatorio previsto; viene fatta salva la responsabilità dirigenziale e disciplinare e la trasmissione di apposita segnalazione, al Sindaco e al Nucleo di Valutazione.

Le limitate risorse dell'ente non consentono l'attivazione di strumenti di rilevazione circa "l'effettivo utilizzo dei dati" pubblicati.

Tali rilevazioni, in ogni caso, non sono di alcuna utilità per l'ente, obbligato comunque a pubblicare i documenti previsti dalla legge.

17. Responsabilità e sanzioni

Il Responsabile per la trasparenza che ha il compito di vigilare sull'attuazione di tutti gli obblighi previsti dalla normativa è tenuto a segnalare i casi di mancato o ritardato adempimento al Nucleo di valutazione, all'organo di indirizzo politico nonché, nei casi più gravi, all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e all'ufficio per i procedimenti disciplinari.

L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione ed è comunque valutato ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale e organizzativa dei responsabili.

18. Iniziative di comunicazione della trasparenza- le giornate della trasparenza

Il Responsabile della trasparenza promuove, avvalendosi della collaborazione del personale dell'Area Amministrativa, azioni di coinvolgimento degli stakeholders e in generale della cittadinanza sulle attività di trasparenza poste in atto dall'amministrazione, mediante:

- Forme di ascolto online anche tramite il sito Internet comunale;
- Organizzazione di Giornate della Trasparenza.

Tra gli obiettivi di trasparenza è infatti prevista l'organizzazione, ogni anno, di una giornata della trasparenza. In quella occasione saranno illustrati il programma triennale per la trasparenza, i risultati raggiunti e i successivi aggiornamenti e dovrà essere dato ampio spazio agli interventi, alle domande e alle proposte degli stakeholders.

Saranno valutate attentamente le proposte che possono venire dalla collettività, implementando forme di ascolto, anche strutturate, in relazione ai vari temi e attivando strumenti di interazione che possano restituire con immediatezza all'ente il feedback circa l'operato svolto, in diretta connessione con la trasparenza e con il ciclo delle performance.

19. Pianificazione triennale Anno 2021

1. Aggiornamento, integrazione ed eventuale rielaborazione dei dati e documenti esistenti, già pubblicati, coerentemente agli standard ed alle prescrizioni tecniche di cui al D.Lgs. n. 33/2013, così come modificato dal F.O.I.A.
2. Risoluzioni delle problematiche relative ai tempi di pubblicazione, alla periodicità degli aggiornamenti, alla conservazione delle informazioni, dei documenti e dei dati pubblicati, in collaborazione con le aree interessate e per ciascun adempimento di pubblicazione.
3. Miglioramento del sistema di pubblicazione, nel sito istituzionale e nella sezione amministrazione trasparente, dei provvedimenti adottati dagli organi di indirizzo politico e dai responsabili dei servizi. Miglioramento dei programmi applicativi utilizzati, al fine di creare, laddove possibile, degli automatismi che agevolino e semplifichino la pubblicazione degli atti e delle informazioni.
4. Realizzazione della giornata in tema di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

Anno 2022

1. Standardizzazione e messa a sistema delle modalità di rilevazione della soddisfazione dell'utente tramite il sito (anche con riferimento alla chiarezza dei dati), analisi questionari di customer satisfaction.
2. Realizzazione della giornata in tema di prevenzione della corruzione e di trasparenza. La finalità è quella di far conoscere il contenuto del piano a tutti i cittadini, alle associazioni di categoria, alle associazioni dei consumatori e alle associazioni di volontariato.

Anno 2023

1. Standardizzazione e messa a sistema delle modalità di rilevazione della soddisfazione dell'utente tramite il sito (anche con riferimento alla chiarezza dei dati), analisi questionari di customer satisfaction.
2. Realizzazione della giornata in tema di prevenzione della corruzione e di trasparenza. La finalità è quella di far conoscere il contenuto del piano a tutti i cittadini, alle associazioni di categoria, alle associazioni dei consumatori e alle associazioni di volontariato.

20. Dati ulteriori

La pubblicazione puntuale e tempestiva dei dati e delle informazioni elencate dal legislatore è più che sufficiente per assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa di questo ente.

Pertanto, non è prevista la pubblicazione di ulteriori informazioni.

In ogni caso, i Responsabili dei settori/uffici indicati nella colonna G, possono pubblicare i dati e le informazioni che ritengono necessari per assicurare la migliore trasparenza sostanziale dell'azione amministrativa.

21. Disposizioni transitorie e finali

Il Comune di Urzulei può assolvere l'obbligo di pubblicazione anche mediante un link ad altro sito istituzionale ove i dati e le informazioni siano già pubblicati".

Il Segretario comunale, nell'ambito delle sue funzioni, emanerà direttive e circolari in materia di Trasparenza che i Responsabili dei Servizi sono tenuti a rispettare; **il mancato rispetto di tali atti costituisce fattore di valutazione della performance dei Responsabili di Servizio.**

Il presente Piano trova applicazione dalla data di esecutività della deliberazione della Giunta Comunale di approvazione.

Il presente Piano viene pubblicato sul sito web dell'Amministrazione comunale, e trasmesso ai Responsabili dei Servizi, ai responsabili dei procedimenti nonché a tutti i dipendenti in servizio, con strumenti elettronici (posta elettronica) e, solo ove non possibile, su supporto cartaceo.

Tutti i dipendenti comunali sono tenuti a conoscere il contenuto del piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza e a rispettarlo.

Allegati:

- A - Mappatura dei processi e Catalogo dei rischi;
- B - Analisi dei rischi;
- C - Individuazione e programmazione delle misure;
- C1 – Individuazione delle principali misure per aree di rischio;
- D- Misure di trasparenza.