

Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza 2017 - 2019

(Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, articolo 1, commi 8 e 9 della legge 60 novembre 2012 numero 190)

Parte I Introduzione generale

Premessa

La legge 6 novembre 2012 numero 190, in vigore dal 28 novembre 2012, nota come "*legge anticorruzione*" o "*legge Severino*", reca le *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*.

Tale norma non fornisce la definizione del concetto di corruzione cui si riferisce, diversamente dal codice penale che prevede tre fattispecie: l'articolo 318, il quale punisce la "*corruzione per l'esercizio della funzione*", l'articolo 319, che sanziona la "*corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio*", e, infine, l'articolo 319-ter, il quale colpisce la "*corruzione in atti giudiziari*".

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

Secondo il Dipartimento della Funzione Pubblica, la legge 190/2012 estende la nozione di corruzione a:

- **tutti i delitti contro la pubblica amministrazione, sanzionati dal Titolo II Capo I del Codice penale;**
- **ogni situazione in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.**

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) approvato l'11 settembre 2013 (ANAC deliberazione n. 72/2013) ha ulteriormente specificato il concetto di corruzione da applicarsi in attuazione della legge 190/2012, ampliandone ulteriormente la portata rispetto all'interpretazione del Dipartimento della Funzione Pubblica.

“Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, C.p., e sono tali da comprendere non solo l’intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell’amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite, ovvero l’inquinamento dell’azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo”.

L’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)

La legge 190/2012 ha attribuito alla Autorità nazionale anticorruzione lo svolgimento di numerosi compiti e funzioni, tra questi:

1. approva il Piano nazionale anticorruzione (PNA);
2. analizza le cause e i fattori della corruzione e definisce gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
3. esercita vigilanza e controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla legge 190/2012 e dalle altre disposizioni vigenti;
4. riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all’art. 54-bis del d.lgs. 165/2001;
5. coordina l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale;
6. promuove e definisce norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;

I soggetti obbligati

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

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

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

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

1. le pubbliche amministrazioni (articolo 2-bis comma 1);

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

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

Si evidenzia, in particolare, che il comma 2 dell'articolo 2-bis del decreto legislativo 33/2013 ha esteso l'applicazione della disciplina sulla *"trasparenza"*, tra gli altri, anche agli enti pubblici economici e alle società in controllo pubblico, escluse le società quotate in borsa.

Il responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT) e i relativi compiti.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza è il dott. Francesco Borghesi, Segretario Comunale dell'ente, designato con decreto sindacale numero 12 del 22.12.2016, pubblicato dal giorno 28.12.2016.

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

La rinnovata disciplina:

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

Il PNA 2016 evidenzia l'esigenza che il responsabile abbia *"adequata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione"*, e che sia:

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

Inoltre, 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.

In merito ai compiti di spettanza del responsabile per la prevenzione della corruzione, possono di seguito elencarsi le principali funzioni che svolge e i *"ruoli"* che riveste:

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), eventualmente procedendo a porre in essere le dovute azioni correttive;
3. 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);
4. 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;
5. 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).

Il Piano nazionale anticorruzione (PNA)

Il primo *Piano nazionale anticorruzione* (PNA) è stato approvato dall'Autorità nazionale anticorruzione l'**11 settembre 2013 con la deliberazione numero 72**. Successivamente, il **28 ottobre 2015, l'Autorità ha approvato la determinazione numero 12, di aggiornamento del PNA, per il 2015** e, da ultimo, il **3 agosto l'ANAC ha approvato il nuovo Piano nazionale anticorruzione 2016 con la deliberazione numero 831**.

In base all'articolo 41, comma 1 lettera b), del decreto legislativo 97/2016, il PNA costituisce "*un atto di indirizzo*" al quale i soggetti obbligati devono uniformare i loro piani triennali di prevenzione della corruzione.

L'impostazione del PNA 2016, approvato dall'ANAC con la deliberazione 831/2016, è molto diversa rispetto a quella del 2013; infatti, l'Autorità ha deciso di svolgere solo "*approfondimenti su temi specifici senza soffermarsi su tutti quelli già trattati in precedenza*".

Pertanto:

1. **resta ferma l'impostazione relativa alla gestione del rischio elaborata nel PNA 2013, integrato dall'Aggiornamento 2015**, anche con riferimento alla distinzione tra misure organizzative generali e specifiche e alle loro caratteristiche;
2. in ogni caso, quanto indicato dall'ANAC nell'Aggiornamento 2015 al PNA 2013, sia per la parte generale che per quella speciale, è da intendersi integrativo anche del PNA 2016.

Ciò premesso, il PNA 2016 approfondisce:

1. l'ambito soggettivo d'applicazione della disciplina anticorruzione;
2. la misura della rotazione, che nel PNA 2016 trova una più compiuta disciplina;

3. la tutela del dipendente che segnala illeciti (cd. *whistleblower*) su cui l'Autorità ha adottato apposite *Linee guida* ed alle quali il PNA rinvia;
4. la trasparenza, oggetto di innovazioni apportate dal decreto 97/2016, per la quale vengono forniti nuovi indirizzi interpretativi, salvo il rinvio a successive *Linee guida*;
5. i codici di comportamento e le altre misure generali, oggetto di orientamenti dell'ANAC successivi all'adozione del PNA 2013, per i quali l'Autorità, pur confermando l'impostazione generale, si riserva di intervenire anche ai fini di un maggior coordinamento.

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC)

La legge 190/2012 impone l'approvazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC). Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza propone all'organo di indirizzo politico (cioè alla giunta in base all'articolo 41 comma 1 lettera g) del decreto legislativo 97/2016) lo schema di PTPC che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio.

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*".

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

Pertanto, secondo l'ANAC (PNA 2016 pag. 44), gli obiettivi del PTPC devono essere 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).

Il nuovo comma 8 dell'articolo 1 della legge 190/2012, stabilisce poi che il PTPC debba essere trasmesso all'ANAC; a tal riguardo però, il PNA 2016 (pagina 15) precisa che, "*in attesa della predisposizione di un'apposita piattaforma informatica*", in una logica di semplificazione non deve essere trasmesso alcun documento. **L'adempimento è assolto con la sola pubblicazione del PTPC sul sito istituzionale, in "Amministrazione trasparente", "Altri contenuti", "Corruzione".**

I piani e le loro modifiche o aggiornamenti devono rimanere pubblicati sul sito unitamente a quelli degli anni precedenti.

I contenuti

Secondo il PNA 2013 il Piano anticorruzione contiene:

- a) le cosiddette "*aree di rischio*";
- b) la metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio;
- c) schede di programmazione delle misure di prevenzione utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi.

La tutela dei *whistleblower*

L'Autorità nazionale anticorruzione il 28 aprile 2015 ha approvato, dopo un periodo di "*consultazione pubblica*", le "*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)*" (determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, pubblicata il 6 maggio 2015). La tutela del *whistleblower* è un dovere di tutte le amministrazioni pubbliche le quali, a tal fine, devono assumere "*concrete misure di tutela del dipendente*" da specificare nel Piano triennale di prevenzione della corruzione.

La trasparenza

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. numero 97/2016) ha modificato in parte la legge "*anticorruzione*" e, soprattutto, la quasi totalità degli articoli e degli istituti del "*decreto trasparenza*", il cui titolo, tra l'altro, è modificato in "*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*".

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

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

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

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

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

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

Questa dovrà contenere le soluzioni organizzative per assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati ed informazioni, nonché la designazione di responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati.

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

Il nuovo accesso civico

Il decreto legislativo 97/2016 da una parte ha confermato l'istituto dell'accesso civico di cui all'art. 5, comma 1, del decreto legislativo n. 33/2013, secondo il quale all'obbligo di pubblicare in *"amministrazione trasparenza"* documenti, informazioni e dati corrisponde *"il diritto di chiunque"* di richiedere gli stessi documenti, informazioni e dati nel caso ne sia stata omessa la pubblicazione; dall'altra lo ha potenziato enormemente prevedendo (art. 5, comma 2) 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.

In sostanza, l'accesso civico potenziato investe ogni documento, ogni dato ed ogni informazione delle pubbliche amministrazioni incontrando quale unico limite *"la tutela di interessi giuridicamente rilevanti"*.

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

La trasparenza e le gare d'appalto

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

a lavori, servizi e forniture” (pubblicato nella GURI 19 aprile 2016, n. 91, S.O.) ha notevolmente incrementato i livelli di trasparenza delle procedure d’appalto.

Il titolare del potere sostitutivo

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.

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.

Negli enti locali, in caso di mancata nomina del *titolare del potere sostitutivo*, tale potere si considera attribuito al segretario comunale.

Parte II Il Piano anticorruzione

Analisi del contesto esterno ed interno

Il Comune di Piazza al Serchio è un piccolo Comune montano di 2.341 abitanti situato nella valle del Serchio in Provincia di Lucca. Il contesto esterno risulta sostanzialmente sano e tranquillo intendendosi per tale un contesto nel quale non vi sono, o almeno non vi è notizia, di forme di criminalità organizzata. A supporto dell’analisi di tale contesto è possibile avvalersi della “**Relazione sull’attività delle forze di polizia, sullo stato dell’ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata**”, trasmessa 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 appartenenza dell’ente (Lucca) si rinvia a quanto descritto alle pagine 565 e ss. della relazione del Ministro sopra citata.

Quanto al contesto interno, la macrostruttura dell’ente è suddivisa in tre aree (amministrativa-tributi, economico-finanziaria, territorio e ambiente) per un numero complessivo di 5 unità di personale dipendente. L’ufficio tecnico è gestito mediante una convenzione per la gestione associata con il Comune di Camporgiano. Il Segretario Comunale è presente tre giorni a settimana (in convenzione con il Comune di San Romano in Garfagnana). La piccola dimensione ha imposto da una parte che talune attività siano

gestite da un altro ente (Unione dei Comuni), dall'altro il ricorso a convenzioni quale quella suddetta. La conseguenza è un basso rischio di corruzione. Va inoltre fatto presente l'atteggiamento collaborativo sia dei dipendenti che della componente politica.

Mappatura dei processi

La mappatura dei processi è un modo razionale di individuare e rappresentare tutte le principali attività dell'ente. La mappatura ha carattere strumentale a fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi.

L'ANAC, con la determinazione n. 12 del 2015, ha previsto che il Piano triennale di prevenzione della corruzione dia atto dell'effettivo svolgimento della mappatura dei processi (pagina 18). In ogni caso, secondo l'Autorità, *"in condizioni di particolare difficoltà organizzativa, adeguatamente motivata la mappatura dei processi può essere realizzata al massimo entro il 2017"*. Per le finalità di prevenzione e contrasto alla corruzione, i processi di governo sono scarsamente significativi in quanto generalmente tesi ad esprimere l'indirizzo politico dell'amministrazione in carica, al contrario di quelli operativi, che assumono maggiore rilievo.

Processo di adozione del PTPC

Il Piano è stato predisposto dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza senza il coinvolgimento di soggetti esterni, data la modesta dimensione demografica dell'ente. Sarà pubblicato sul sito istituzionale, link dalla homepage *"amministrazione trasparente"* nella sezione *"altri contenuti - corruzione"*, a tempo indeterminato sino a revoca o sostituzione con un Piano aggiornato.

Per ogni ripartizione organizzativa dell'ente, sono ritenute "aree di rischio", quali attività a più elevato rischio di corruzione, le singole attività, i processi ed i procedimenti riconducibili alle macro AREE seguenti:

AREA A:

acquisizione e progressione del personale:

concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione in carriera.

AREA B:

affidamento di lavori servizi e forniture:

procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture.

AREA C:

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

autorizzazioni e concessioni.

AREA D:

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

concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.

AREA E:

provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa;

permessi di costruire ordinari, in deroga e convenzionati;

accertamento e controlli sugli abusi edilizi, controlli sull'uso del territorio;

gestione ordinaria delle entrate e delle spese di bilancio;

accertamenti e verifiche dei tributi locali, accertamenti con adesione dei tributi locali;

incentivi economici al personale (*produttività individuale e retribuzioni di risultato*);

gestione della raccolta, dello smaltimento e del riciclo dei rifiuti¹;

protocollo e archivio, pratiche anagrafiche, sepolture e tombe di famiglia, gestione della leva, gestione dell'elettorato;

patrocini ed eventi;

Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an; provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi vincolati nell'an e a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto.

Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio

- **L'identificazione del rischio** consiste nel ricercare, individuare e descrivere i “rischi di corruzione” intesa nella più ampia accezione della legge 190/2012.

- **L'analisi del rischio.** In questa fase sono stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (*probabilità*) e sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (*impatto*).

Al termine, è calcolato il livello di rischio moltiplicando “probabilità” per “impatto”. L'Allegato 5 del PNA suggerisce metodologia e criteri per stimare probabilità e impatto e, quindi, per valutare il livello di rischio.

L'ANAC ha sostenuto che gran parte delle amministrazioni ha applicato in modo “troppo meccanico” la metodologia presentata nell'allegato 5 del PNA, specificando che, “con riferimento alla misurazione e valutazione del livello di esposizione al rischio, si evidenzia che le indicazioni contenute nel PNA, come ivi precisato, non sono strettamente vincolanti potendo l'amministrazione scegliere criteri diversi purché adeguati al fine” (ANAC determinazione n. 12/2015).

¹ ANAC determinazione numero 12 del 28 ottobre 2015, pagina 18.

Fermo restando quanto previsto nel PNA, è di sicura utilità considerare per l'analisi del rischio anche l'individuazione e la comprensione delle cause degli eventi rischiosi, cioè delle circostanze che favoriscono il verificarsi dell'evento. Tali cause possono essere, per ogni rischio, molteplici e combinarsi tra loro.

Ad esempio, tenuto naturalmente conto che gli eventi si verificano in presenza di pressioni volte al condizionamento improprio della cura dell'interesse generale:

1. mancanza di controlli: in fase di analisi andrà verificato se presso l'amministrazione siano già stati predisposti, ma soprattutto efficacemente attuati, strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;
2. mancanza di trasparenza;
3. eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
4. esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
5. scarsa responsabilizzazione interna;
6. inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
7. inadeguata diffusione della cultura della legalità;
8. mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

- **Stima del valore della probabilità che il rischio si concretizzi.** Secondo l'Allegato 5 del PNA del 2013, criteri e valori (o pesi, o punteggi) per stimare la "probabilità" che la corruzione si concretizzi sono i seguenti:

discrezionalità: più è elevata, maggiore è la probabilità di rischio (valori da 0 a 5);

rilevanza esterna: nessuna valore 2; se il risultato si rivolge a terzi valore 5;

complessità del processo: se il processo coinvolge più amministrazioni il valore aumenta (da 1 a 5);

valore economico: se il processo attribuisce vantaggi a soggetti terzi, la probabilità aumenta (valore da 1 a 5);

frazionabilità del processo: se il risultato finale può essere raggiunto anche attraverso una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, la probabilità sale (valori da 1 a 5);

controlli: (valori da 1 a 5) la stima della probabilità tiene conto del sistema dei controlli vigente. Per controllo si intende qualunque strumento utilizzato che sia utile per ridurre la probabilità del rischio. Quindi, sia il controllo preventivo che successivo di legittimità e il controllo di gestione, sia altri meccanismi di controllo utilizzati.

Per ogni attività/processo esposto al rischio è attribuito un valore/punteggio per ciascuno dei sei criteri elencati.

La media finale rappresenta la "*stima della probabilità*".

- **Stima del valore dell'impatto.** L'impatto si misura in termini di impatto economico, organizzativo, reputazionale e sull'immagine.

L'Allegato 5 del PNA, propone criteri e valori (punteggi o pesi) da utilizzare per stimare "l'impatto", quindi le conseguenze, di potenziali episodi di malaffare.

Impatto organizzativo: tanto maggiore è la percentuale di personale impiegato nel processo/attività esaminati, rispetto al personale complessivo dell'unità organizzativa, tanto maggiore sarà "l'impatto" (fino al 20% del personale=1; 100% del personale=5).

Impatto economico: se negli ultimi cinque anni sono intervenute sentenze di condanna della Corte dei Conti o sentenze di risarcimento per danni alla PA a carico di dipendenti, punti 5. In caso contrario, punti 1.

Impatto reputazionale: se negli ultimi cinque anni sono stati pubblicati su giornali (o sui media in genere) articoli aventi ad oggetto episodi di malaffare che hanno interessato la PA, fino ad un massimo di 5 punti per le pubblicazioni nazionali. Altrimenti punti 0.

Impatto sull'immagine: dipende dalla posizione gerarchica ricoperta dal soggetto esposto al rischio. Tanto più è elevata, tanto maggiore è l'indice (da 1 a 5 punti).

Attribuiti i punteggi per ognuna della quattro voci di cui sopra, la media finale misura la "*stima dell'impatto*".

L'analisi del rischio si conclude moltiplicando tra loro valore della probabilità e valore dell'impatto per ottenere il valore complessivo, che esprime il livello di rischio del processo.

- **La ponderazione del rischio.** Dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla "*ponderazione*". In pratica la formulazione di una sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico "*livello di rischio*".

I singoli rischi ed i relativi processi sono inseriti in una "*classifica del livello di rischio*".

Le fasi di processo o i processi per i quali siano emersi i più elevati livelli di rischio identificano le aree di rischio, che rappresentano le attività più sensibili ai fini della prevenzione.

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

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

Il PTPC può/deve contenere e prevedere l'implementazione anche di misure di carattere trasversale, come:

1. *la trasparenza*, che come già precisato costituisce oggetto del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità quale "*sezione*" del PTPC; gli adempimenti per la

trasparenza possono essere misure obbligatorie o ulteriori; le misure ulteriori di trasparenza sono indicate nel PTIT, come definito dalla delibera CIVIT 50/2013;

2. *l'informatizzazione dei processi* che consente, per tutte le attività dell'amministrazione, la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce quindi il rischio di "blocchi" non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;
3. *l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo di dati, documenti e procedimenti* che consente l'apertura dell'amministrazione verso l'esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull'attività da parte dell'utenza;
4. *il monitoraggio sul rispetto dei termini* procedurali per far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Le misure specifiche previste e disciplinate dal presente sono descritte nei paragrafi che seguono.

Formazione in tema di anticorruzione

Al fine di garantire la formazione e l'aggiornamento dei responsabili di area e del personale viene adottato annualmente, nell'ambito del piano della formazione, uno specifico programma condiviso con l'Unione dei Comuni che svolge in forma associata la funzione della formazione per tutti i Comuni.

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 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.

Nel corso del 2017 saranno svolte in particolare le seguenti attività:

- per tutto il personale (in forma sintetica): l'applicazione del dettato normativo, l'applicazione del piano anticorruzione, l'applicazione delle norme sulla trasparenza;
- per gli amministratori: l'applicazione delle previsioni normative, le responsabilità e le sanzioni connesse agli adempimenti in materia di anticorruzione, trasparenza e legalità.

L'ente garantisce una adeguata formazione ai responsabili cui vengono assegnati nuovi incarichi ed ai dipendenti che vengono adibiti allo svolgimento di altre attività.

Il responsabile per la prevenzione della corruzione sovrintende alla programmazione delle attività di formazione di cui al presente comma, alla individuazione dei soggetti impegnati ed alla verifica dei suoi risultati effettivi.

Codice di comportamento

In ottemperanza al comma 3 dell'art. 54 del decreto legislativo n. 165/2001 si richiama la

Delibera G.C. n. 71 del 23.12.2013 con la quale si è disposta l'approvazione del Codice di Comportamento dei dipendenti del Comune di Piazza al Serchio.

Indicazione dei criteri di rotazione del personale

La dotazione organica dell'ente è assai limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione; non esistono figure professionali perfettamente fungibili.

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

Sistematicamente, in tutti i contratti stipulati e da stipulare dall'ente si intende escludere il ricorso all'arbitrato (esclusione della *clausola compromissoria* ai sensi dell'articolo 209 comma 2 del decreto legislativo 50/2016).

Elaborazione della proposta di decreto per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti

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

Elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento e verifica dell'insussistenza di cause di 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 s.m.i. Inoltre, l'ente applica puntualmente le disposizioni del decreto legislativo 39/2013 ed in particolare l'articolo 20 rubricato: *dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità*.

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

Il nuovo articolo 54-bis del decreto legislativo 165/2001, rubricato "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*" (c.d. *whistleblower*), introduce una misura di tutela già in uso presso altri ordinamenti, finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito. Le modeste dimensioni della dotazione organica dell'ente sono tali da rendere sostanzialmente difficile, se non impossibile, la tutela dell'anonimato del *whistleblower*. In ogni caso, 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 ai quali si rinvia.

Aggiornamento 2017/2019: Stante l'assenza nel PTPC 2016/2018 di una procedura standardizzata per la tutela del dipendente che segnala gli illeciti, e stante le ridotte dimensioni dell'ente che non consentono l'attivazione di una procedura articolata, si introduce la presente procedura:

- possibilità di segnalazione di illeciti al Responsabile Anticorruzione mediante documento cartaceo;

-obbligo del Responsabile Anticorruzione di garantire l'anonimato (L'ANAC, consapevole dell'evidente lacuna normativa, ritiene che *"solo in presenza di una sentenza di primo grado sfavorevole al segnalante cessino le condizioni di tutela"* riservate allo stesso);

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

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

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

sia i dipendenti con rapporto di lavoro di *diritto privato* (art. 2 co. 2 d.lgs 165/2001);

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

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

i dipendenti degli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale e locale, nonché degli enti pubblici economici; per questi l'ANAC ritiene opportuno che le amministrazioni controllanti e vigilanti promuovano da parte dei suddetti enti, eventualmente attraverso il PTPC , l'adozione di misure di tutela analoghe a quelle assicurate ai dipendenti pubblici (determinazione n. 6 del 28.4.2015, Parte IV);

i collaboratori ed i consulenti delle PA, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, i titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione. L'ANAC rileva l'opportunità che le amministrazioni, nei propri PTPC, introducano anche per tali categorie misure di tutela della riservatezza analoghe a quelle previste per i dipendenti pubblici (determinazione n. 6 del 28.4.2015, Parte V)]

Sistema di monitoraggio

Sia per quanto riguarda il rispetto dei termini previsti dalla legge o dal regolamento per la conclusione dei procedimenti, che per i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti che per l'indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici, il sistema di monitoraggio è attivato nell'ambito del *controllo di gestione* dell'ente.

Indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere

Sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere, sono elargiti esclusivamente alle condizioni e secondo la disciplina del regolamento previsto dall'articolo 12 della legge 241/1990.

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

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 comunale disciplinante le modalità dei concorsi ed i criteri di valutazione delle prove e dei titoli.

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

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

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 di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

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.

Parte III

Analisi del rischio

Analisi del rischio

A norma della Parte II, avente ad oggetto il Piano anticorruzione, si procede all'analisi ed alla valutazione del rischio del concreto verificarsi di fenomeni corruttivi per le attività individuate.

Le attività a più elevato rischio di corruzione sono quelle

- a) indicate dalla legge n. 190/2012;
- b) contenute nelle indicazioni fornite dall'ANAC;
- c) individuate dall'ente.

Attività individuate dalla legge n. 190/2012

autorizzazione o concessione
scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al DLgs n. 50/2016 (nuovo codice degli appalti)
concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati
concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera

Attività individuate dall'ANAC

gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio
controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni
incarichi e nomine
affari legali e contenzioso
smaltimento dei rifiuti
pianificazione urbanistica

Attività specificate dall'ente

Sono giudicate ad elevato rischio di corruzione le seguenti :

- 1) accertamenti e verifiche dei tributi locali, accertamenti con adesione dei tributi locali;**
- 2) incentivi economici al personale (*produttività individuale e retribuzioni di risultato*);**

Aree di rischio

Area A:

acquisizione e progressione del personale:

concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione in carriera.

Reclutamento, progressioni di carriera, conferimento di incarichi di collaborazione.

Area B:

affidamento di lavori servizi e forniture:

procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture.

Definizione dell'oggetto dell'affidamento; individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento; requisiti di qualificazione; requisiti di aggiudicazione; valutazione delle offerte; verifica dell'eventuale anomalia delle offerte; procedure negoziate; affidamenti diretti; revoca del bando; redazione del crono programma; varianti in corso di esecuzione del contratto; subappalto; utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto.

Area C:

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

autorizzazioni e concessioni.

Provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an*; provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an* e a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an*; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an* e nel contenuto.

Area D:

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

concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.

Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an; provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi vincolati nell'an e a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto².

Area E:

provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa; permessi di costruire ordinari, in deroga e convenzionati;

accertamento e controlli sugli abusi edilizi, controlli sull'uso del territorio; gestione del reticolo idrico minore;

gestione dell'attività di levata dei protesti cambiari;

gestione del processo di irrogazione delle sanzioni per violazione del CDS e vigilanza sulla circolazione e la sosta;

gestione ordinaria delle entrate e delle spese di bilancio;

accertamenti e verifiche dei tributi locali, accertamenti con adesione dei tributi locali;

incentivi economici al personale (*produttività individuale e retribuzioni di risultato*);

gestione della raccolta, dello smaltimento e del riciclo dei rifiuti³;

protocollo e archivio, pratiche anagrafiche, sepolture e tombe di famiglia, gestione della leva, gestione dell'elettorato;

patrocini ed eventi;

diritto allo studio;

organi, rappresentanti e atti amministrativi;

segnalazioni e reclami;

affidamenti in house.

Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an; provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi vincolati nell'an e a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto.

La valutazione si sviluppa attraverso le seguenti fasi:

- A. L'identificazione del rischio;
- B. L'analisi del rischio:
 - B1. Stima del valore della probabilità che il rischio si concretizzi;
 - B2. Stima del valore dell'impatto;

² Per le Aree A-D si veda l'allegato numero 2 del PNA 2013 (aree di rischio comuni e obbligatorie).

³ ANAC determinazione numero 12 del 28 ottobre 2015, pagina 18.

C. La ponderazione del rischio;

D. Il trattamento.

Applicando la suddetta metodologia sono state analizzate le attività, i processi e di procedimenti, riferibili alle macro aree di rischio A – E, elencati nella tabella che segue.

Nelle schede depositate presso l'Ufficio del Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza sono riportati i valori attribuiti a ciascun criterio per la valutazione della probabilità e la valutazione dell'impatto.

La moltiplicazione dei due valori determina la *“valutazione del rischio”* connesso all'attività.

I risultati sono riassunti nella seguente Tabella riportate di seguito:

n. scheda	Area di rischio	Attività o processo	Probabilità (P)	Impatto (I)	Rischio (P x I)
1	A	Concorso per l'assunzione di personale	2,5	2,25	5,62
2	A	Concorso per la progressione in carriera del personale	2	2,25	4,5
3	A	Selezione per l'affidamento di un incarico professionale	2,67	1,25	3,34
4	B	Affidamento mediante procedura aperta (o ristretta) di lavori, servizi, forniture	2,83	1,25	3,54
5	B	Affidamento diretto di lavori, servizi o forniture	3,67	1,25	4,59
6	C	Permesso di costruire	3	1,5	4,5
7	C	Permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica	3,34	1,75	5,85
8	D	Concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ecc.	2,5	1,75	4,38
9	E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale	3	1,75	5,25
10	E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica attuativa	3	1,75	5,25
11	E	Levata dei protesti	2,17	1,75	3,8

12	E	Gestione delle sanzioni per violazione del CDS	2,17	1,75	3,8
13	E	Gestione ordinaria della entrate	1,34	1,75	2,34
14	E	Gestione ordinaria delle spese di bilancio	2,5	1,75	4,38
15	E	Accertamenti e verifiche dei tributi locali	2,83	1,75	4,95
16	E	Accertamenti con adesione dei tributi locali	2,83	1,75	4,95
17	E	Accertamenti e controlli sugli abusi edilizi	2,83	1,75	4,95
18	E	Incentivi economici al personale (produttività e retribuzioni di risultato)	2	2	4
19	C	Autorizzazione all'occupazione del suolo pubblico	2,17	1,75	3,8
20	C	Autorizzazioni ex artt. 68 e 69 del TULPS (spettacoli, intrattenimenti, ecc.)	2,5	1,75	4,38
21	C	Permesso di costruire convenzionato	2,5	1,75	4,38
22	E	Pratiche anagrafiche	2,17	1,50	3,26
23	E	Documenti di identità	2,17	1,50	3,26
24	D	Servizi per minori e famiglie	2,17	1,75	3,80
25	D	Servizi assistenziali e socio-sanitari per anziani	2,17	1,75	3,80
26	D	Servizi per disabili	2,17	1,75	3,80
27	D	Servizi per adulti in difficoltà	2,17	1,75	3,80
28	D	Servizi di integrazione dei cittadini stranieri	2,17	1,75	3,80
29	E	Raccolta e smaltimento rifiuti	3	1,75	5,25
30	E	Gestione del protocollo	1,34	1,50	2
31	E	Gestione dell'archivio	1,34	1,50	2
32	E	Gestione delle sepolture e dei loculi	2,17	1,50	3,26
33	E	Gestione delle tombe di famiglia	2,17	1,50	3,26

34	E	Organizzazione eventi	2,67	1,75	4,67
35	E	Rilascio di patrocini	2,67	1,75	4,67
36	E	Gare ad evidenza pubblica di vendita di beni	3	1,75	5,25
37	E	Funzionamento degli organi collegiali	1,83	1,75	3,20
38	E	formazione di determinazioni, ordinanze, decreti ed altri atti amministrativi	1,83	1,75	3,20
39	E	Designazione dei rappresentanti dell'ente presso enti, società, fondazioni.	2,5	1,75	4,38
40	E	Gestione dei procedimenti di segnalazione e reclamo	2,5	1,75	4,38
41	E	Gestione della leva	1,34	1,25	1,68
42	E	Gestione dell'elettorato	1,34	1,25	1,68
43	E	Gestione del diritto allo studio	2,17	1,5	3,26
44	E	Vigilanza sulla circolazione e la sosta	2,17	1,5	3,26
45	E	Affidamenti in house	1,84	1,75	3,22
46	E	Controlli sull'uso del territorio	1,84	1,75	3,22

Le singole schede di *valutazione del rischio* sono depositate presso l'ufficio del Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza del Comune di Piazza al Serchio.

Nella tabella che segue si procede alla **ponderazione del rischio** classificando le attività in ordine decrescente rispetto ai valori di “rischio” stimati.

n. scheda	Area di rischio	Attività o processo	Probabilità (P)	Impatto (I)	Rischio (P x I)
9	E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale	3	1,75	5,25
10	E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica attuativa	3	1,75	5,25
39	E	Designazione dei rappresentanti dell'ente presso enti, società, fondazioni.	2,5	1,75	4,38
3	A	Selezione per l'affidamento di un incarico professionale	2,67	1,25	3,34
45	E	Affidamenti in house	1,84	1,75	3,22
16	E	Accertamenti con adesione dei tributi locali	2,83	1,75	4,95
29	E	Raccolta e smaltimento rifiuti	3	1,75	5,25
24	D	Servizi per minori e famiglie	2,17	1,75	3,80
25	D	Servizi assistenziali e socio-sanitari per anziani	2,17	1,75	3,80
26	D	Servizi per disabili	2,17	1,75	3,80
27	D	Servizi per adulti in difficoltà	2,17	1,75	3,80
28	D	Servizi di integrazione dei cittadini stranieri	2,17	1,75	3,80
5	B	Affidamento diretto di lavori, servizi o forniture	3,67	1,25	4,59
15	E	Accertamenti e verifiche dei tributi locali	2,83	1,75	4,95
21	C	Permesso di costruire convenzionato	2,5	1,75	4,38

18	E	Incentivi economici al personale (produttività e retribuzioni di risultato)	2	2	4
46	E	Controlli sull'uso del territorio	1,84	1,75	3,22
12	E	Gestione delle sanzioni per violazione del CDS	2,17	1,75	3,8
1	A	Concorso per l'assunzione di personale	2,5	2,25	5,62
8	D	Concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ecc.	2,5	1,75	4,38
34	E	Organizzazione eventi	2,67	1,75	4,67
7	C	Permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica	3,34	1,75	5,85
20	C	Autorizzazioni ex artt. 68 e 69 del TULPS (spettacoli, intrattenimenti, ecc.)	2,5	1,75	4,38
11	E	Levata dei protesti	2,17	1,75	3,8
14	E	Gestione ordinaria delle spese di bilancio	2,5	1,75	4,38
35	E	Rilascio di patrocini	2,67	1,75	4,67
43	E	Gestione del diritto allo studio	2,17	1,5	3,26
46	E	Gestione del reticolo idrico minore	2,17	1,5	3,26
40	E	Gestione dei procedimenti di segnalazione e reclamo	2,5	1,75	4,38
33	E	Gestione delle tombe di famiglia	2,17	1,50	3,26
36	E	Gare ad evidenza pubblica di vendita di beni	3	1,75	5,25
4	B	Affidamento mediante procedura aperta (o ristretta) di lavori, servizi, forniture	2,83	1,25	3,54
6	C	Permesso di costruire	3	1,5	4,5

17	E	Accertamenti e controlli sugli abusi edilizi	2,83	1,75	4,95
2	A	Concorso per la progressione in carriera del personale	2	2,25	4,5
37	E	Funzionamento degli organi collegiali	1,83	1,75	3,20
13	E	Gestione ordinaria della entrate	1,34	1,75	2,34
19	C	Autorizzazione all'occupazione del suolo pubblico	2,17	1,75	3,8
22	E	Pratiche anagrafiche	2,17	1,5	3,26
32	E	Gestione delle sepolture e dei loculi	2,17	1,5	3,26
23	E	Documenti di identità	2,17	1,5	3,26
43	E	Gestione degli alloggi pubblici	2,67	0,75	2,00
38	E	formazione di determinazioni, ordinanze, decreti ed altri atti amministrativi	1,83	1,75	3,20
44	E	Vigilanza sulla circolazione e la sosta	2,17	1,5	3,26
42	E	Gestione dell'elettorato	1,34	1,25	1,68
41	E	Gestione della leva	1,34	1,25	1,68
30	E	Gestione del protocollo	1,34	1,5	2
31	E	Gestione dell'archivio	1,34	1,5	2

Trattamento del rischio

La fase di *trattamento del rischio* consiste nel processo di individuazione e valutazione delle misure da predisporre per *neutralizzare o ridurre il rischio*. Inoltre, il *trattamento del rischio* comporta la decisione circa quali rischi si debbano trattare prioritariamente rispetto ad altri. Al fine di neutralizzare o ridurre il livello di rischio, debbono essere individuate e valutate le misure di prevenzione. Queste, si distinguono in:

- obbligatorie;
- ulteriori.

Non ci sono possibilità di scelta circa le *misure obbligatorie*, che debbono essere attuate necessariamente nell'amministrazione. Tra queste possono citarsi quelle riferite alla formazione in tema di anticorruzione, codice di comportamento, rotazione del personale, contenute nella parte seconda del presente Piano.

Le attività con valori di rischio maggiori, devono essere prioritariamente oggetto delle suddette misure.

Misure ulteriori possono essere valutate in base ai costi stimati, all'impatto sull'organizzazione e al grado di efficacia che si attribuisce a ciascuna di esse.

L'individuazione e la valutazione delle misure ulteriori può essere compiuta dal responsabile della prevenzione, con il coinvolgimento dei responsabili per le aree di competenza.

Le decisioni circa la *priorità del trattamento* si baseranno essenzialmente sui seguenti fattori:

livello di rischio: maggiore è il livello, maggiore è la priorità di trattamento;

obbligatorietà della misura: va data priorità alla misura obbligatoria rispetto a quella ulteriore;

impatto organizzativo e finanziario connesso all'implementazione della misura.

La gestione del rischio si concluderà con la successiva azione di monitoraggio; tale fase è finalizzata alla verifica dell'efficacia dei sistemi di prevenzione adottati e, quindi, alla successiva messa in atto di ulteriori strategie di prevenzione.

INDIVIDUAZIONE DEI RISCHI

I rischi che si possono registrare sono così sintetizzati:

- a) Omissione nella verifica dei presupposti e requisiti per l'adozione di atti o provvedimenti e/o negligenza nello svolgimento di tali attività;
- b) Inosservanza di regole procedurali a garanzia della trasparenza e imparzialità della selezione al fine di favorire soggetti particolari;
- c) Motivazione generica o assente in ordine alla sussistenza dei presupposti di legge per l'adozione di scelte discrezionali;
- d) Uso distorto e manipolato della discrezionalità, anche con riferimento a scelta di tipologie procedimentali al fine di condizionare o favorire determinati risultati;
- e) Irregolare o inadeguata composizione di commissioni di gara, concorso, ecc.;
- f) Previsione di requisiti personalizzati allo scopo di favorire candidati o soggetti particolari;
- g) Illegittima gestione dei dati in possesso dell'amministrazione – cessione indebita ai privati – violazione segreto d'ufficio;
- h) Omissione dei controlli di merito o a campione;
- i) Abuso di procedimenti proroga – rinnovo – revoca – variante;
- j) Quantificazione dolosamente errata degli oneri economici o prestazionali a carico dei privati;
- k) Quantificazione dolosamente errata delle somme dovute dall'Amministrazione;
- l) Alterazione e manipolazione di dati, informazioni e documenti;
- m) Mancata e ingiustificata applicazione di multe o penalità;
- n) Mancata segnalazione accordi collusivi.

Ogni Responsabile di posizione organizzativa è obbligato a mettere in atto le misure previste nelle aree di rischio assegnate agli uffici di competenza.

AREE SPECIFICHE PER IL COMUNE DI PIAZZA AL SERCHIO

Riguardo alle misure specifiche merita un approfondimento la gestione da parte di terzi delle strutture di proprietà del Comune di Piazza al Serchio, quali gli impianti sportivi, i locali destinati all'uso da parte delle associazioni, gli immobili in generale.

La scelta circa la natura economica o meno del bene da affidare da parte del responsabile dell'ufficio tecnico dovrà essere condivisa con il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, così da verificarne la legittimità e correttezza.

INDIVIDUAZIONE DELLE INIZIATIVE

Le iniziative di prevenzione e contrasto ai fenomeni di corruzione e, più in generale, di cattiva gestione sono così sintetizzabili:

- a) Rendere pubblici tutti i contributi erogati con identificazione del beneficiario, nel rispetto delle regole della tutela della riservatezza;
- b) Formazione dei responsabili di area e del personale, in particolare di coloro che operano nelle aree più a rischio;
- c) Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti;
- d) Controllo di regolarità ;
- e) Predisposizione di linee guida operative, protocolli comportamentali e adozione di procedure standardizzate;
- f) Attuazione Piano della Trasparenza;
- g) Adozione di forme aggiuntive di pubblicazione delle principali informazioni in materia di appalti di lavoro, servizi e forniture;
- h) Predisporre atti adeguatamente motivati e di chiara, puntuale e sintetica formulazione;
- i) Monitoraggio e controllo dei tempi dei procedimenti su istanza di parte e del rispetto del criterio cronologico
- j) Verifica dell'andamento dei contenziosi

MAPPATURA DEI PROCESSI

Con riferimento ai procedimenti e, più in generale, a tutti i processi, questi saranno oggetto di verifica e monitoraggio nell'ambito del piano annuale di prevenzione della corruzione.

MONITORAGGI

Il responsabile per la prevenzione della corruzione redige annualmente entro il 31/12, ovvero entro altro termine stabilito da ANAC, una relazione annuale in cui si dà conto delle attività svolte. In tale ambito sono compresi tra gli altri gli esiti del monitoraggio sui tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi, sui rapporti che intercorrono tra i

soggetti che per conto dell'ente assumono le decisioni sulle attività a rilevanza esterna, con specifico riferimento alla erogazione di contributi, sussidi ect, ed i beneficiari delle stesse, sulle attività svolte per conto di privati da dipendenti che cessano dal servizio, sulle autorizzazioni rilasciate ai dipendenti per lo svolgimento di attività ulteriori, sulla applicazione del codice di comportamento.

Parte IV Trasparenza

La trasparenza

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

Il decreto legislativo 97/2016, il cosiddetto *Freedom of Information Act*, ha modificato la quasi totalità degli articoli e degli istituti del decreto legislativo 33/2013 (cosiddetto decreto trasparenza).

Mentre quest'ultimo si poneva quale oggetto e fine la "*trasparenza della PA*", il *Foia* ha spostato il baricentro della normativa a favore del "*cittadino*" e del suo diritto di accesso.

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

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

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

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

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

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

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.

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, quali, ad esempio, il DUP - Documento Unico di Programmazione (art. 170 TUEL) e il bilancio annuale (art. 162 e ss. TUEL)

Comunicazione

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*".

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 rientrano 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.).

Attuazione

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

Il legislatore ha organizzato in *sotto-sezioni di primo e di secondo livello* le informazioni, i documenti ed i dati da pubblicare obbligatoriamente nella sezione «*Amministrazione trasparente*» del sito web. Le sotto-sezioni devono essere denominate esattamente come indicato nell'allegato A del decreto 33/2013.

Organizzazione

I referenti per la trasparenza, che coadiuvano il Responsabile anticorruzione nello svolgimento delle attività previste dal decreto legislativo 33/2013, sono i Responsabili dei settori/uffici. 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 si prevede l'individuazione di un dipendente all'interno dell'area amministrativa che agisce sotto il coordinamento e la verifica del Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, il quale accerta inoltre la tempestiva pubblicazione degli atti per ciascun ufficio. Tale soggetto ha il compito di gestire le sotto-sezioni di primo e di secondo livello del sito, curando la pubblicazione tempestiva di dati informazioni e documenti secondo la disciplina indicata in **Colonna E**.

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.

L'adempimento degli obblighi di trasparenza e pubblicazione previsti dal decreto legislativo 33/2013 e dal presente programma, è oggetto di *controllo successivo di regolarità amministrativa* come normato dall'articolo 147-bis, commi 2 e 3, del TUEL e dal *regolamento sui controlli interni*.

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

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.

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:

“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, come in precedenza, non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente: spetta a chiunque.

Del diritto all'accesso civico è stata data ampia informazione sul sito dell'ente.

A norma del decreto legislativo 33/2013 in *“amministrazione trasparente”* sono pubblicati:

- il 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;
- le modalità per l'esercizio dell'accesso civico.

I dipendenti sono stati appositamente formati su contenuto e modalità d'esercizio dell'accesso civico, nonché sulle differenze rispetto al diritto d'accesso.

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.