

Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (P.T.P.C.T)

2017 – 2019

COMUNE DI COMELICO SUPERIORE

(articolo 1, commi 8, 8-bis e 9 della legge 6 novembre 2012 numero 190 – art. 3, comma 3 – ter. del D.Lgs. n. 33/2013, come modificati dal D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97, recante *“Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell’art. 7 della legge 7 agosto 2015 n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*

**Indice:**

**Parte I  
Introduzione generale**

**1) Premessa: il PNA**

1.1) L'aggiornamento del PNA (determinazione ANAC n. 12/2015)

1.2 Nuovo Aggiornamento. Il nuovo Piano Nazionale Anticorruzione 2016 (deliberazione ANAC n. 831/2016)

**Parte II  
Gestione del Rischio**

**Articolo 1**

Definizione di Corruzione

**Articolo 2**

Soggetti attivi del sistema nazionale di prevenzione della corruzione – compiti

**Articolo 3**

Soggetti del sistema locale di prevenzione della corruzione compiti

**Articolo 4**

Ambito di applicazione soggettivo

**Articolo 5**

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

**Articolo 6**

Il processo di approvazione del PTPC

**Articolo 7**

Collegamento tra obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e obiettivi di performance

**Articolo 8**

Analisi del contesto e mappatura dei processi

**Articolo 9**

Identificazione delle Aree di Rischio

**Articolo 10**

Metodologia di valutazione del rischio

**Articolo 11**

Risultati dell'analisi

**Parte III  
Le Misure anticorruzione**

**Articolo 12**

Formazione in tema di anticorruzione

**Articolo 13**

Codice di Comportamento

**Articolo 14**

Indicazione dei criteri di rotazione del personale

**Articolo 15**

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

**Articolo 16**

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

**Articolo 17**

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

**Articolo 18**

Definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto

**Articolo 19**

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

**Articolo 20**

La tutela del whistleblower

**Articolo 21**

Realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti

**Articolo 22**

Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti e indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici

**Articolo 23**

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

**Articolo 24**

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

**Articolo 25**

Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario: Alienazioni e permuta di beni immobili.

#### **Articolo 26**

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

#### **Articolo 27**

Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

## **Parte IV**

### **Sezione trasparenza**

#### **1) PREMESSA:**

##### **1) La Trasparenza**

1.1 Ambito soggettivo e oggetti di applicazione dell'accesso generalizzato

1.1.1 Ambito soggettivo

1.1.2 Ambito oggettivo

1.2 Le tipologie di accesso a dati e documenti

1.2.1 L'accesso generalizzato

1.2.2 L'accesso civico semplicemente

1.2.3 L'accesso documentale

#### **Articolo 1**

Trasparenza e accessibilità

#### **Articolo 2**

Obiettivi

#### **Articolo 3**

Soggetti responsabili

#### **Articolo 4**

I responsabili della pubblicazione dei dati

#### **Articolo 5**

Sezione Trasparenza ed integrità dei dati e monitoraggio delle misure

#### **Articolo 6**

Dati

#### **Articolo 7**

Usabilità e comprensibilità dei dati

**Articolo 8**

Controllo e monitoraggio

**Articolo 9**

Tempi di attuazione

**Articolo 10**

Principali informazioni oggetto di pubblicazione

- A) Pubblicazione dei dati relativi ai provvedimenti amministrativi
- B) Pubblicazione dei dati degli organi di indirizzo politico
  - b1) obblighi concernenti i titolari di po cui sono affidati funzioni dirigenziali
- C) Pubblicazione dei dati dei titolari di incarichi dirigenziali, di collaborazione e di consulenza;
- D) pubblicazione degli atti di concessione, di sovvenzione, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati;
- E) pubblicazione dell'elenco dei soggetti beneficiari;
- F) pubblicazione dei dati relativi agli appalti pubblici;
- G) pubblicazione dei dati relativi agli incarichi conferiti ai dipendenti pubblici;

**Articolo 11**

Pubblicazione dei provvedimenti deliberativi degli organi di indirizzo politico e dei provvedimenti dirigenziali

**Articolo 12**

Posta elettronica certificata (PEC)

**Articolo 13**

Responsabile del procedimento

**Articolo 14**

Conservazione ed aggiornamento dei dati

**Articolo 15**

Titolare del potere in materia di accesso civico e potere sostitutivo

**Articolo 16**

Regolamento unico sugli accessi ai documenti, dati ed informazioni

**Sezione Speciale  
Approfondimenti**

**Parte V**

**Area di rischio Contratti Pubblici**

1. Premessa
2. Fase della programmazione
3. Fase della progettazione
4. Fase della selezione del contraente
5. Fase della verifica dell'aggiudicazione e della stipula del contratto
6. Fase della esecuzione e rendicontazione del contratto

**Parte VI**

### **Area di Rischio Governo del territorio**

1. Premessa
2. Varianti specifiche
3. Piani attuativi di iniziativa privata (articolo 19 Legge R.V. 11/2004)
4. Convenzione urbanistica
5. Accordi tra soggetti pubblici e privati per la determinazione di alcune previsioni del contenuto discrezionale degli atti di pianificazione territoriale ed urbanistica
6. Calcolo degli oneri
7. Individuazione delle opere di urbanizzazione
8. Cessione delle Aree necessarie per opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
9. Monetizzazione delle Aree a standard
10. Approvazione del Piano attuativo (Articolo 16 l.r.v. 11/2004)
11. Esecuzione delle opere di urbanizzazione
12. Permessi di costruire convenzionati
13. Il processo attinente al rilascio e al controllo dei titoli abilitativi edilizi
14. Controllo dei titoli rilasciati
15. Vigilanza

### **Allegati**

#### **File Tabella degli obblighi di pubblicazione**

- 1. Schede di analisi del rischio;**
- 2. Modello per la richiesta di autorizzazione allo svolgimento di incarichi esterni;**
- 3. Modello Dichiarazione annuale insussistenza cause di incompatibilità;**
- 4. Modello segnalazione illeciti whistleblower;**
- 5. Istanza intervento sostitutivo;**
- 6. Modulo accesso civico;**
- 7. Modulo accesso generalizzato;**
- 8. Modello dichiarazione patrimoniale amministratori e po**
- 9. Modello dichiarazione dei redditi e propaganda elettorale;**
- 10. Modello dichiarazione patrimoniale e redditi coniuge e parenti fino al secondo di amministratori e PO;**

## **Premessa: Il PNA**

Sulla Gazzetta Ufficiale numero 265 del 13 novembre 2012 è stata pubblicata la legge 6 novembre 2012 numero 190.

La legge 6 novembre 2012 numero 190, 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 è in vigore dal 28 novembre 2012.

Tale legge è stata successivamente modificata con il D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97 recante “Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell’art. 7 della legge 7 agosto 2015 n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Le principali modifiche introdotte da tale legge sono così sintetizzabili:

1. trasferimento all’Autorità Nazionale Anticorruzione della competenza ad approvare il Piano Nazionale Anticorruzione che, a tal fine, opera quale Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche, ai sensi dell’art. 13 del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150;
2. qualificazione espressa del suddetto Piano Nazionale Anticorruzione quale atto di indirizzo per le amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ai fini dell’adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione;
3. viene dettagliato meglio il contenuto tipico del suddetto Piano Nazionale Anticorruzione stabilendo che è ora lo stesso Piano Nazionale Anticorruzione a dover individuare, anche in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e a dover contenere, altresì, l’indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione;
4. viene previsto il necessario collegamento tra obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e i documenti di programmazione strategico - gestionali degli enti. Quindi, per i Comuni, gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza devono diventare contenuto del Documento Unico di Programmazione e del Piano Integrato della Performance e Piano Risorse e Obiettivi;
5. In relazione al suddetto collegamento tra obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e ciclo della Performance viene definito uno specifico ambito di azione dell’Organismo Indipendente di Valutazione il quale deve ora verificare, anche ai fini della validazione della relazione annuale sulla performance, la coerenza tra obiettivi di performance e il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione. Detto Organismo, inoltre, in sede di misurazione e

valutazione delle performance deve tener conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza;

6. Quanto detto al punto precedente si collega al fatto che gli obiettivi di trasparenza rientrano nel novero degli obiettivi che devono essere perseguiti dagli incaricati di funzioni dirigenziali ed il mancato perseguimento dei primi diventa elemento specifico di valutazione della prestazione dirigenziale. Questa considerazione trova rispondenza nel D. 97/2016 nella parte in cui (art. 13) ha novellato l'articolo 14 del D. 33/2013, con la previsione secondo cui *“Negli atti di conferimento di incarichi dirigenziali e nei relativi contratti sono riportati gli obiettivi di trasparenza, finalizzati a rendere i dati pubblicati di immediata comprensione e consultazione per il cittadino, con particolare riferimento ai dati di bilancio sulle spese e ai costi del personale, da indicare sia in modo aggregato che analitico. Il mancato raggiungimento dei suddetti obiettivi determina responsabilità dirigenziale ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Del mancato raggiungimento dei suddetti obiettivi si tiene conto ai fini del conferimento di successivi incarichi.”*
7. Viene individuato l'ulteriore figura di Responsabile della Trasparenza stabilendo che la stessa sia unificata con quella del Responsabile della Corruzione. Ora quindi è introdotta l'unica figura del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT);
8. E' rafforzato il ruolo di tale Responsabile prevedendo che siano disposte eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare allo stesso funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività. Si assicura maggiore tutela a tale figura stabilendo che eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, allo svolgimento della sue funzioni devono essere segnalate all'Autorità Nazionale Anticorruzione, che può chiedere informazioni all'organo di indirizzo del Comune e intervenire direttamente nella forma di cui al comma 3, articolo 13, del D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39. Inoltre, va rammentato che l'articolo 1 comma 82, ha modificato la disciplina in materia di revoca del segretario, che svolge le funzione di responsabile della prevenzione corruzione e trasparenza, prevedendo che *“Il provvedimento di revoca di cui all'articolo 100, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è comunicato dal prefetto all'Autorità nazionale anticorruzione, di cui al comma 1 del presente articolo, che si esprime entro trenta giorni. Decorso tale termine, la revoca diventa efficace, salvo che l'Autorità rilevi che la stessa sia correlata alle attività svolte dal segretario in materia di prevenzione della corruzione.”* ;
9. E' prevista la redazione da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, entro il 15 dicembre di ogni anno, di una specifica relazione recante i risultati dell'attività svolta da trasmettere all'Organismo Indipendente di Valutazione e da pubblicare sul sito istituzionale.
10. Si rafforza l'apparato sanzionatorio per assicurare l'effettiva attuazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione prevedendo che la violazione da parte dei dipendenti delle misure di prevenzione in esso contenute costituisca illecito disciplinare;

11. Sono previste misure di semplificazione per i piccoli comuni con la previsione della possibilità, per i comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, di aggregarsi per definire in comune, tramite accordi ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1991, n. 241, il Piano triennale per la prevenzione della corruzione, secondo le indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione;
12. Definitiva eliminazione della predisposizione di un autonomo Programma triennale per la trasparenza e l'integrità in coerenza all'ormai completa integrazione della definizione organizzativa dei flussi informativi per la pubblicazione dei dati di cui al d.lgs. n. 33/2013 all'interno del PTPC e della previsione dell'unica figura del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT);

In materia di obblighi di pubblicità e di trasparenza interviene invece il D.Lgs. 33/2013, anche questo modificato dal D.Lgs. 97/2016.

Tra le modifiche più importanti apportate al D.Lgs. n. 33/2013 si registra la piena integrazione del Programma Triennale della Trasparenza e dell'Integrità nel Piano triennale di prevenzione della corruzione, ora anche della trasparenza (PTPCT).

Altra rilevante modifica è contenuta nel novellato art. 3, comma 1-ter, del D.Lgs. n. 33/2013 che dispone che *“L'Autorità nazionale anticorruzione può, con il Piano Nazionale Anticorruzione, nel rispetto delle disposizioni del presente decreto, precisare gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione, in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte, prevedendo in particolare modalità semplificate per i comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, per gli ordini e collegi professionali”*;

Questa modifica si pone in stretta coerenza con quella del novellato art. 1, comma 6, della citata legge 6 novembre 1992, n. 190, che così dispone: *“I comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti possono aggregarsi per definire in comune, tramite accordi ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, il piano triennale per la prevenzione della corruzione, secondo le indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione di cui al comma 2-bis.....”*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>In particolare il paragrafo 3.2 *“Convenzioni di comuni”* della sezione speciale del Piano nazionale Anticorruzione 2016, contempla espressamente la facoltà, per Comuni, che non hanno già stipulato convenzioni ex art. 30 del D.Lgs. n. 267/2000 per la gestione in forma associata di funzioni fondamentali, di stipulare un accordo, ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241/12990 unicamente allo scopo di definire in comune i PTPC integrati con il PTTI dei singoli comuni aderenti;

Le indicazioni contenute in detto paragrafo del Piano Nazionale Anticorruzione 2016 sono volte, principalmente, a favorire forme di aggregazioni tra i piccoli Comuni che consentano, da un lato, di garantire idoneità di risorse e mezzi e dall'altro di assicurare una risposta alla corruzione non solo locale ma più propriamente territoriale e unitaria.

Le semplificazioni e gli adattamenti proposti nella suddetta sezione del Piano Nazionale Anticorruzione sono rivolte esclusivamente ai comuni che abbiano deciso di operare in forma associata, mediante le unioni di comuni, le convenzioni e gli accordi di cui all'art. 41, comma 1, lett. e), del D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97, che ha novellato il comma 6 dell'art. 1 della legge n. 190/2012,

Le diverse forme di aggregazione tra i piccoli Comuni sono, infatti, indicate dal suddetto Piano Nazionale Anticorruzione come una possibile soluzione ai gravi ostacoli a un efficace contrasto alla corruzione rappresentati dall'esigua dimensione organizzativa, dalla proiezione esclusivamente locale delle scelte amministrative e dalla conseguente frammentazione della strategia di contrasto alla corruzione tra le molteplici realtà locali

Il legislatore, con tale novella, ha voluto prevedere espressamente, agli specifici fini di gestione in forma aggregata degli adempimenti in materia di anticorruzione di trasparenza, l'accordo tra comuni, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 241/1990 in aggiunta alle unioni di comuni e alle convenzioni.

Ciò viene chiaramente riconosciuto dal Piano Nazionale Anticorruzione, al paragrafo *“3.2 Convenzioni di Comuni”*, laddove si fa espressamente riferimento alla stipula *“di un accordo ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (art. 1, co. 6, l. 190/2012, come modificato dal d.lgs. 97/2016), unicamente allo scopo di definire in comune i PTPC di ogni singolo ente.”*

Entrambe le modifiche sono volte a prevedere una disciplina di favore in materia di anticorruzione e trasparenza riservata ai piccoli comuni che decidono di operare, a tali fini, in forma associata.

Proprio, a partire dalla predetta facoltà, i Comuni di Comelico Superiore, San Nicolò di Comelico, Santo Stefano di Cadore, San Pietro di Cadore e Sappada, facenti parte della medesima Unione montana di Comelico e Sappada ed aventi caratteristiche mediamente omogenee dal punto di vista del contesto interno ed esterno, hanno deciso di condividere il processo informativo, di analisi del contesto, di analisi del rischio e di trattamento del rischio.

La condivisione di questi processi, indubbiamente, consentirà ai nostri enti un processo di collaborazione attiva, che intende preparare il terreno affinché tra gli enti dell'Unione Montana possa esservi un maggiore contagio organizzativo, anche in vista dell'obbligo di associazione dei servizi stabilito dal D. 78/2010, annualmente rinviato (da ultimo con la il decreto Milleproroghe 2017 rinviato al 31 dicembre), ma che potrebbe essere una soluzione strategica in prospettiva futura per gestire con più efficienza e qualità i servizi pubblici. Proprio per questo, intendiamo far sì che questo Piano possa segnare una tappa di avvio di un percorso di condivisione di misure e buone pratiche organizzative, finalizzato ad omogeneizzare le realtà degli enti coinvolti, attraverso la contaminazione reciproca, nella convinzione che il primo tassello della prevenzione alla corruzione sia la condivisione di buone pratiche.

### **1.1 L'aggiornamento del PNA (determinazione ANAC n. 12/2015)**

Il Comune di Comelico Superiore con delibera n. 6 del 28/01/2016 ha adottato il Piano Triennale per la prevenzione della Corruzione per il triennio 2016-2018, per conformarsi agli aggiornamenti al PNA del 2013 approvato dall'Autorità Anticorruzione.

Infatti, il 28 ottobre 2015 l'Autorità ha approvato la determinazione numero 12 di aggiornamento, per il 2015, del Piano nazionale anticorruzione.

L'analisi a campione, compiuta sui PTPC adottati sulla scorta del PNA 2013 ha consentito all'Autorità nazionale anticorruzione di affermare che le variabili per migliorare le strategie di prevenzione della corruzione, *“evitando che queste si trasformino in un mero adempimento”*, sono:

---

In particolare il ricorso all'accordo tra Comuni, ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241/1990, realizzando il coordinamento nella definizione in comune del PTPCT, consente di semplificare l'attività dei singoli comuni coinvolti, attraverso la condivisione delle attività di formazione, dell'analisi del contesto esterno, del processo di individuazione delle aree di rischio e dei criteri di valutazione delle stesse.

Il coordinamento fra i comuni aderenti all'accordo delle attività legate alla gestione del rischio di corruzione, può riguardare:

1. Iniziative per la formazione in materia di anticorruzione;
2. elaborazione di documenti condivisi per la predisposizione dei rispettivi PTPC, in particolare per l'analisi del contesto esterno, per l'individuazione delle aree a rischio e dei criteri di valutazione delle stesse e per l'individuazione delle relative misure di prevenzione.

Resta, tuttavia, fermo, precisa ulteriormente il Piano Nazionale Anticorruzione, che, ricorrendo all'accordo, ciascun comune che aderisce all'accordo, sulla base dei documenti e delle attività condivise, adotta il proprio PTPC e nomina il proprio RPCT. non dando vita l'accordo ex art. 15 della legge n. 241/1990, come anche la convenzione, ex art. 30 del D.Lgs. n. 267/2000, a differenza dell'unione, a un nuovo ente locale, dotato di una propria organizzazione e di propri organi e rappresentanti,

La previsione delle suddette e di ulteriori forme di coordinamento, nonché l'attribuzione ad uno dei RPCT dei comuni aderenti all'accordo dei necessari poteri di organizzazione e gestione delle conseguenti iniziative e dei flussi informativi, sono disciplinati nell'accordo, ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241/1990, con il quale si disciplina lo svolgimento in collaborazione delle attività di prevenzione della corruzione e di trasparenza di interesse comune.

1. la differenziazione e la semplificazione dei contenuti del PNA, a seconda delle diverse tipologie e dimensioni delle amministrazioni;
2. l'investimento nella formazione;
3. l'accompagnamento delle amministrazioni nella predisposizione del PTPC.

Secondo l'Autorità la scarsa qualità dei PTPC sconta problemi e cause strutturali che concernono, *“da una parte i ruoli e le responsabilità di soggetti che operano nelle amministrazioni e, dall'altra, gli indirizzi del PNA rivolti indistintamente a tutte le amministrazioni”*.

L'analisi del campione ha evidenziato numerose criticità:

1. analisi del contesto assente, insufficiente o inadeguata;
2. mappatura dei processi di bassa qualità;
3. valutazione del rischio caratterizzata da *“ampi margini di miglioramento”*;
4. trattamento del rischio insufficiente;
5. coordinamento tra PTCP e piano della performance assente;
6. inadeguato coinvolgimento di attori esterni e interni;
7. monitoraggio insufficiente.

L'insoddisfacente attuazione della legge 190/2012 con l'adozione, differenziata in rapporto alle tipologie di amministrazioni e enti, di efficaci misure di prevenzione della corruzione è riconducibile a diverse cause. Le più importanti, secondo l'ANAC, sono:

1. le difficoltà incontrate dalle pubbliche amministrazioni dovute alla sostanziale novità e complessità della normativa;
2. le difficoltà organizzative delle amministrazioni dovute in gran parte a scarsità di risorse finanziarie, che hanno impoverito la capacità d'organizzare le funzioni tecniche e conoscitive necessarie per svolgere adeguatamente il compito che la legge 190/2012 ha previsto;
3. un diffuso atteggiamento di mero adempimento nella predisposizione dei PTPC limitato ad evitare le responsabilità del responsabile anticorruzione in caso di mancata adozione (responsabilità estesa anche alla giunta dopo l'introduzione della sanzione di cui all'articolo 19, comma 5, del DL 90/2014);
4. l'isolamento del responsabile anticorruzione nella formazione del PTPC ed il sostanziale disinteresse degli organi di indirizzo che, nella migliore delle ipotesi, si limitano a *“ratificare”* l'operato del responsabile.

Proprio per ovviare alle criticità emerse, con la determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015 di aggiornamento del PNA 2013, l'Autorità ha fissato alcuni elementi la cui presenza, nei PTPC predisposti dalle PA, si manifesta come imprescindibile:

- 1) l'analisi del contesto esterno, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione o dell'ente per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne;
- 2) L'analisi del contesto interno basata anche sulla rilevazione ed analisi dei processi organizzativi;

3) La mappatura dei processi: il modo "razionale" di individuare e rappresentare tutte le attività dell'ente per fini diversi. La mappatura assume carattere strumentale a fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi. L'effettivo svolgimento della mappatura deve risultare nel PTPC.

Dal punto di vista dei rischi specifici il Piano, inoltre, dedicava una sezione speciale alle procedure di approvvigionamento delle pubbliche amministrazioni, individuando alcune possibili misure di trattamento del rischio.

## **1.2 Nuovo Aggiornamento. Il nuovo Piano Nazionale Anticorruzione 2016 (deliberazione ANAC n. 831/2016)**

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, con determinazione n. 831 del 3 agosto 2016 ha approvato in via definitiva per la prima volta il Piano Nazionale Anticorruzione 2016.

Una delle significative novità poste dal nuovo Piano Nazionale è stata già annunciata al punto 1.1 delle premesse, ossia che allo scopo di fronteggiare le suesposte criticità rilevate nell'adempimento degli obblighi in materia di corruzione e trasparenza da parte dei piccoli Comuni, con esiguità di personale e mezzi, viene dedicato uno specifico paragrafo della sezione speciale ai Piccoli Comuni.

Le indicazioni contenute in detto paragrafo del Piano Nazionale Anticorruzione 2016 sono volte, principalmente, a favorire forme di aggregazioni tra i piccoli Comuni<sup>2</sup> che consentano, da un lato, di garantire idoneità di risorse e mezzi e

---

<sup>2</sup>Il D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97 ha modificato sia la legge n. 190/2012 che il D.Lgs. n. 33/2013 inserendo specifiche previsioni semplificate per l'attuazione degli adempimenti in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza da parte di piccoli comuni che decidano di operare in forma associata.

In materia di prevenzione della corruzione, l'art. 1, comma 6, della citata legge 6 novembre 1992, n. 190, come novellato dal D.Lgs. n. 97/2016 così ora dispone: "*I comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti possono aggregarsi per definire in comune, tramite accordi ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, il piano triennale per la prevenzione della corruzione, secondo le indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione di cui al comma 2-bis.....*"

In materia di trasparenza il novellato art. 3, comma 1-ter, del D.Lgs. n. 33/2013 ora dispone che "*L'Autorità nazionale anticorruzione può, con il Piano Nazionale Anticorruzione, nel rispetto delle disposizioni del presente decreto, precisare gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione, in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte, prevedendo in particolare modalità semplificate per i comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, per gli ordini e collegi professionali*";

Il Piano Nazionale Anticorruzione, di cui alla delibera dell'ANAC n. 831/2016, nella "*PARTE SPECIALE – APPRFONDIMENTI*", n.1 – *PICCOLI COMUNI*" del Piano nazionale anticorruzione 2016, riporta le indicazioni, a cui rinviano i succitati novellati art. 1, comma 6, della legge n. 190/2014 e art. 3, comma 1-ter, del D.Lgs. n. 33/2013, per la definizione, in aggregazione tra Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT);

In particolare il paragrafo 3.2 "*Convenzioni di comuni*" della suddetta sezione speciale del Piano nazionale Anticorruzione 2016, contempla espressamente la facoltà, per Comuni, che non hanno già stipulato convenzioni ex art. 30 del D.Lgs. n. 267/2000 per la gestione in forma associata di funzioni fondamentali, di stipulare un accordo, ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241/1990 unicamente allo scopo di definire in comune i PTPC integrati con il PTI dei singoli comuni aderenti;

Le indicazioni contenute in detto paragrafo del Piano Nazionale Anticorruzione 2016 sono volte, principalmente, a favorire forme di aggregazioni tra i piccoli Comuni che consentano, da un lato, di garantire idoneità di risorse e mezzi e dall'altro di assicurare una risposta alla corruzione non solo locale ma più propriamente territoriale e unitaria.

Le semplificazioni e gli adattamenti proposti nella suddetta sezione del Piano Nazionale Anticorruzione sono rivolte esclusivamente ai comuni che abbiano deciso di operare in forma associata, mediante le unioni di comuni, le convenzioni e gli accordi di cui all'art. 41, comma 1, lett. e), del D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97, che ha novellato il comma 6 dell'art. 1 della legge n. 190/2012,

Le diverse forme di aggregazione tra i piccoli Comuni sono, infatti, indicate dal suddetto Piano Nazionale Anticorruzione come una possibile soluzione ai gravi ostacoli a un efficace contrasto alla corruzione rappresentati dall'esigua dimensione organizzativa, dalla proiezione esclusivamente locale delle scelte amministrative e dalla conseguente frammentazione della strategia di contrasto alla corruzione tra le molteplici realtà locali

dall'altro di assicurare una risposta alla corruzione non solo locale ma più propriamente territoriale e unitaria.

Dal punto di vista dei contenuti un elemento assai significativo è che il contenuto del Piano per la prevenzione della corruzione sia a tutti gli effetti integrato con il Piano della Trasparenza. Inoltre, viene aggiunta al Piano 2016 una nuova sezione speciale, connotata da un livello di dettaglio di grande rilevanza, dedicata al tema del governo del territorio, attenzionato come area di rischio, visto l'elevato livello di discrezionalità ed incidenza economica che possono avere le scelte di piano.

---

Il legislatore, con tale novella, ha voluto prevedere espressamente, agli specifici fini di gestione in forma aggregata degli adempimenti in materia di anticorruzione di trasparenza, l'accordo tra comuni, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 241/1990 in aggiunta alle unioni di comuni e alle convenzioni.

Ciò viene chiaramente riconosciuto dal Piano Nazionale Anticorruzione, al paragrafo "3.2 Convenzioni di Comuni", laddove si fa espressamente riferimento alla stipula *"di un accordo ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (art. 1, co. 6, l. 190/2012, come modificato dal d.lgs. 97/2016), unicamente allo scopo di definire in comune i PTPC di ogni singolo ente."*

In particolare il ricorso all'accordo tra Comuni, ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241/1990, realizzando il coordinamento nella definizione in comune del PTPCT, consente di semplificare l'attività dei singoli comuni coinvolti, attraverso la condivisione delle attività di formazione, dell'analisi del contesto esterno, del processo di individuazione delle aree di rischio e dei criteri di valutazione delle stesse.

Il coordinamento fra i comuni aderenti all'accordo delle attività legate alla gestione del rischio di corruzione, può riguardare:

3. Iniziative per la formazione in materia di anticorruzione;
4. elaborazione di documenti condivisi per la predisposizione dei rispettivi PTPC, in particolare per l'analisi del contesto esterno, per l'individuazione delle aree a rischio e dei criteri di valutazione delle stesse e per l'individuazione delle relative misure di prevenzione.

Resta, tuttavia, fermo, precisa ulteriormente il Piano Nazionale Anticorruzione, che, ricorrendo all'accordo, ciascun comune che aderisce all'accordo, sulla base dei documenti e delle attività condivise, adotta il proprio PTPC e nomina il proprio RPCT, non dando vita l'accordo ex art. 15 della legge n. 241/1990, come anche la convenzione, ex art. 30 del D.Lgs. n. 267/2000, a differenza dell'unione, a un nuovo ente locale, dotato di una propria organizzazione e di propri organi e rappresentanti,

La previsione delle suddette e di ulteriori forme di coordinamento, nonché l'attribuzione ad uno dei RPCT dei comuni aderenti all'accordo dei necessari poteri di organizzazione e gestione delle conseguenti iniziative e dei flussi informativi, sono disciplinati nella accordo, ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241/1990, con il quale si disciplina lo svolgimento in collaborazione delle attività di prevenzione della corruzione e di trasparenza di interesse comune.

## Articolo 1

### Definizione di corruzione

1. Per <corruzione>, volendo comprendere e oltrepassare la connotazione del termine sul piano esclusivamente penalistico<sup>3</sup>, si intende fare riferimento a tutte quelle fattispecie, anche non penalmente rilevanti, in cui si manifesta, nell'esercizio del pubblico potere *“l'abuso da parte di un soggetto pubblico del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati”*, ovvero a tutte quelle situazioni in cui si evidenzia *“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”.

---

<sup>3</sup> “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

Il codice penale prevede tre diverse fattispecie di corruzione.

L'articolo 318 punisce la *“corruzione per l'esercizio della funzione”* e dispone che:

il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceva, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetti la promessa, sia punito con la reclusione da uno a sei anni.

L'articolo 319 del Codice penale sanziona la *“corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio”*:

*“il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei a dieci anni”*.

Infine, l'articolo 319-ter colpisce la *“corruzione in atti giudiziari”*:

*“Se i fatti indicati negli [articolo 318 e 319](#) sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da sei a dodici anni.*

*Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da sei a quattordici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da otto a venti anni”*.

Fin dalla prima applicazione della legge 190/2012 è risultato chiaro che il concetto di corruzione, cui intendeva riferirsi il legislatore, non poteva essere circoscritto alle sole fattispecie *“tecnico-giuridiche”* di cui agli articoli 318, 319 e 319-ter del Codice penale.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 che ha fornito una prima chiave di lettura della normativa, ha spiegato 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*. 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.

## Articolo 2

### Soggetti del sistema nazionale di prevenzione della corruzione - compiti

1. Principale soggetto attore del sistema nazionale di prevenzione della corruzione è L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)<sup>4</sup>. La predetta Autorità, così come previsto dal novellato comma 2, lett. b), art. 1 della legge 190/2012,

<sup>4</sup>La legge 190/2012 inizialmente aveva assegnato i compiti di autorità anticorruzione alla Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (CiVIT).

La CiVIT era stata istituita dal legislatore, attraverso il decreto legislativo 150/2009, per svolgere prioritariamente funzioni di valutazione della "performance" delle pubbliche amministrazioni.

Successivamente la denominazione della CiVIT è stata sostituita con quella di *Autorità nazionale anticorruzione* (ANAC).

L'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito con modificazioni dalla legge 114/2014), ha soppresso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) e ne ha trasferito compiti e funzioni all'Autorità nazionale anticorruzione.

La *mission* dell'ANAC può essere "individuata nella prevenzione della corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della pubblica amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi, evitando nel contempo di aggravare i procedimenti con ricadute negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici, con interventi in sede consultiva e di regolazione.

La chiave dell'attività della nuova ANAC, nella visione attualmente espressa è quella di vigilare per prevenire la corruzione creando una rete di collaborazione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e al contempo aumentare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, riducendo i controlli formali, che comportano tra l'altro appesantimenti procedurali e di fatto aumentano i costi della pubblica amministrazione senza creare valore per i cittadini e per le imprese".

La legge 190/2012 ha attribuito alla Autorità nazionale anticorruzione lo svolgimento di numerosi compiti e funzioni.

L'ANAC:

1. collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;
2. approva il Piano nazionale anticorruzione (PNA);
3. analizza le cause e i fattori della corruzione e definisce gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
4. esprime pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le amministrazioni pubbliche, in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico;
5. esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16-ter, introdotto dalla legge 190/2012;
6. 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. L'esercizio di detti poteri si esplica "mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni". Inoltre, L'ANAC esercita un potere di ordine diretto all'adozione "di atti o provvedimenti richiesti dai piani di cui ai commi 4 e 5 (art 1 legge 190) e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalle disposizioni vigenti, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza citati. "
7. riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.

A norma dell'articolo 19 comma 5 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014), l'Autorità nazionale anticorruzione, in aggiunta ai compiti di cui sopra:

8. riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001;
9. riceve notizie e segnalazioni da ciascun avvocato dello Stato che venga a conoscenza di violazioni di disposizioni di legge o di regolamento o di altre anomalie o irregolarità relative ai contratti che rientrano nella

adotta il Piano Nazionale Anticorruzione<sup>5</sup>. Svolge, inoltre, funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni, nonché del rispetto della normativa in materia di trasparenza (art. 1, commi 2 e 3, legge 190/2012). Per l'esercizio delle funzioni di vigilanza, in particolare *“l'Autorità nazionale anticorruzione esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni, e ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dai piani di cui ai commi 4 e 5 e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalle disposizioni vigenti, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza citati”*;

2. Organi ausiliari del sistema nazionale di prevenzione della corruzione sono:

- La *Corte di Conti*, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo;
- Il *Comitato interministeriale*, istituito con il DPCM 16 gennaio 2013, che elabora linee di indirizzo e direttive (art. 1, comma 4, legge 190/2012);
- La *Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie Locali*, chiamata ad individuare adempimenti e termini per l'attuazione della legge e dei decreti

---

disciplina del Codice di cui al d.lgs. 163/2006;

10. salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 689/1981, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro

11.

12.

13. .000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.

Secondo l'impostazione iniziale della legge 190/2012, all'attività di contrasto alla corruzione partecipava anche il Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il comma 5 dell'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Ad oggi, pertanto, è l'ANAC che, secondo le linee di indirizzo adottate dal *Comitato interministeriale* istituito con DPCM 16 gennaio 2013:

- a) coordina l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale;
- b) promuove e definisce norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;
- c) predispone il Piano nazionale anticorruzione, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle misure di cui alla lettera a);
- d) definisce modelli standard delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla presente legge, secondo modalità che consentano la loro gestione ed analisi informatizzata;
- e) definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni.

In ogni caso, si rammenta che lo strumento che ha consentito agli operatori di interpretare la legge 190/2012 immediatamente dopo la sua pubblicazione rimane la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 proprio del Dipartimento della Funzione Pubblica (*“legge n. 190 del 2012 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*).

<sup>5</sup>Il comma 5 dell'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) ha trasferito all'Autorità nazionale la competenza relativamente all'adozione del Piano, funzione precedentemente assegnata dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica. Residuano in capo al DFP le competenze in subiecta materia, limitatamente alle funzioni di coordinamento, programmazione e supporto.

attuativi da parte di regioni, province autonome, enti locali, enti pubblici e soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo (art. 1, commi 60 e 61, legge 190/2012);

- I *Prefetti della Repubblica* che forniscono supporto tecnico e informativo, facoltativo, agli enti locali (art. 1 co. 6 legge 190/2012);

- La *Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione* (SSPA) che predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle amministrazioni statali (art. 1 co. 11 legge 190/2012);

- Le *pubbliche amministrazioni* che attuano ed implementano le misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 legge 190/2012) anche attraverso l'azione del proprio *Responsabile delle prevenzione della corruzione*;

- Gli *enti pubblici economici ed i soggetti di diritto privato in controllo pubblico*, responsabili anch'essi dell'introduzione ed implementazione delle misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 legge 190/2012);

### **Articolo 3**

#### **Soggetti del sistema locale di prevenzione della corruzione compiti**

1. Ciascuna amministrazione pubblica ha l'obbligo di individuare al proprio interno **un Responsabile per la prevenzione della corruzione e Trasparenza**. La nomina del responsabile è di competenza dell'organo di indirizzo politico. Per gli enti locali è competente il Sindaco e lo stesso responsabile è individuato di norma nel segretario comunale. Il Comune di Comelico Superiore ha nominato quale Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza il Dott. Giuseppe Taibi.

2. Al fine di rafforzare l'autonomia del Responsabile della Prevenzione della Corruzione, nelle ipotesi in cui questo coincide con il Segretario Comunale, è previsto che *“l'eventuale provvedimento di revoca di cui all'articolo 100, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è comunicato dal prefetto all'Autorità nazionale anticorruzione, di cui al comma 1 del presente articolo, che si esprime entro trenta giorni. Decorso tale termine, la*

*revoca diventa efficace, salvo che l'Autorità rilevi che la stessa sia correlata alle attività svolte dal segretario in materia di prevenzione della corruzione".*

3. Il Responsabile della prevenzione della corruzione ha il dovere di:

a) proporre all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza la cui elaborazione non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione (art. 1 co. 8 L. 190/2012);

b) definire le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione;

c) verificare l'efficace attuazione e l'idoneità del PTPCT;

d) proporre le modifiche del PTPCT, anche a seguito di accertate significative violazioni delle prescrizioni, così come qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;

e) d'intesa con il dirigente/responsabile competente, deve verificare l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività per le quali è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;

f) entro il 15 dicembre di ogni anno, deve pubblicare nel sito web dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e trasmetterla all'organo di indirizzo;

g) nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora il dirigente/responsabile lo ritenga opportuno, il responsabile deve riferire sull'attività svolta.

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

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

#### **Articolo 4**

### **Ambito di applicazione soggettivo**

1. Le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del D. Lgs. n. 165/2001, sono tenute all'adozione di PTPCT per il quale il PNA costituisce atto di indirizzo.
2. Ogni amministrazione, anche se articolata sul territorio con uffici periferici, predispone un unico piano anticorruzione, salvo i casi, da concordare con l'Autorità, in cui si ravvisi la necessità di una maggiore articolazione del piano fino a prevedere distinti piani per le strutture territoriali.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup>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*"). In particolare il novellato art. 2-bis del D.Lgs. n. 33/2013, introdotto dal D.Lgs. n. 97/2016, ha ridisegnato l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina sulla trasparenza rispetto alla precedente indicazione normativa contenuta nell'abrogato art. 11 del D.Lgs. n. 33/2013. E' da evidenziare al riguardo che le suddette modifiche 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, inoltre, sono distinti tra soggetti che adottano il PTPC e quelli che adottano mere misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle che i medesimi sono già chiamati ad adottare ai sensi del D.lgs. 8 giugno 2001, n. 231.

In riferimento alle modifiche apportate in merito dal D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97, si richiamano le deliberazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione adottate nell'adunanza del 28 dicembre 2016 n. 1309 recante "*Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti dell'accesso civico di cui all'art. 5, co. 2 del D.Ls. n. 33/2013*" e n. 1310 recante "*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*"

In particolare le linee di indirizzo di cui alla deliberazione ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016 precisano che i destinatari degli obblighi di trasparenza sono stati ricondotti alle seguenti tre categorie di soggetti:

- a) pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del D.Lgs. n. 165/2000, ivi comprese le autorità portuali nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, destinatarie dirette della disciplina contenuta nel decreto (art. 2-bis, co. 1);
- b) enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo pubblico, associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato, sottoposti alla medesima disciplina prevista per le p.a. "*in quanto compatibili*" (art. 2-bis, co.2);
- c) società a partecipazione pubblica, associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato soggetti alla medesima disciplina in materia di trasparenza prevista per le p.a. "*in quanto compatibili*" e "*limitatamente ai dati e documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea*" (art. 2-bis, co.3).

La medesima deliberazione fornisce poi alcune indicazioni per una corretta individuazione dei suddetti soggetti.

E' opportuno riassumere brevemente, nei paragrafi che seguono, quanto previsto in capo alle diverse categorie di soggetti per la prevenzione della corruzione **come indicato al paragrafo 3 del Piano Nazionale Anticorruzione di cui alla delibera dell'ANAC n. 831 in data 3 agosto 2016.**

3. le società, gli enti di diritto privato in controllo pubblico e gli enti pubblici economici devono adottare (se lo ritengono utile, nella forma di un piano) misure di prevenzione della corruzione, che integrino quelle già individuate ai sensi del d.lgs. 231/2001.
4. Le società e gli enti di diritto privato in controllo pubblico assolvono agli obblighi di pubblicazione riferiti tanto alla propria organizzazione quanto alle attività di pubblico interesse svolte.
5. Gli enti pubblici economici sono tenuti agli stessi obblighi di trasparenza previsti per le pubbliche amministrazioni.
6. Per gli enti e le società partecipate l'adozione di misure integrative di quelle del D. Lgs. 231/2001 è "promossa" dalle amministrazioni partecipanti. In materia di obblighi di pubblicazione, gli stessi enti pubblicano solo i dati relativamente alle attività di pubblico interesse svolte oltre a specifici dati sull'organizzazione indicate nelle linee guida ANAC.

## **Articolo 5**

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

1. L'organo di indirizzo politico è competente all'approvazione del *Piano triennale di prevenzione della corruzione* (PTPC). In particolare, lo schema di PTPCT è proposto all'organo di indirizzo politico dal Responsabile anticorruzione, affinché l'approvazione dello stesso avvenga ogni anno entro il 31 gennaio. L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti esterni all'amministrazione. Negli enti locali la competenza ad approvare il Piano triennale di prevenzione della corruzione è della Giunta comunale.
2. il Piano triennale per la prevenzione della corruzione deve contenere:
  - a) l'indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato (comma 5 lett. a) il rischio di corruzione, denominate "aree di rischio";
  - b) la metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio;
  - c) schede di programmazione delle misure di prevenzione utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi, in riferimento a ciascuna area di rischio, con indicazione degli obiettivi, della tempistica, dei responsabili, degli indicatori e delle modalità di verifica dell'attuazione, in relazione alle misure di carattere generale introdotte o rafforzate dalla legge 190/2012 e dai decreti attuativi, nonché alle misure ulteriori introdotte con il PNA;
  - d) Formazione in tema di anticorruzione;  
Piano anticorruzione reca, altresì:
    - a) l'indicazione del collegamento tra formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione;
    - b) l'individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione;
    - c) l'individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione;
    - d) l'indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione;
    - e) l'indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione;

f) la quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione.

Il PTPC reca informazioni in merito (PNA 2013 pag. 27 e seguenti):

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

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

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

3. Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione contiene anche il piano della trasparenza (PTPCT), come già indicato nella richiamata delibera dell'ANAC n. 831//2016 di approvazione del PNA 2016<sup>7</sup>, Nella parte dedicata

---

<sup>7</sup>A suo volta il D.Lgs. n. 33/2013, nel testo previgente alle modifiche apportate dal D.Lgs. n. 97/2016 prevedeva che gli enti approvassero un distinto Programma Triennale della Trasparenza e dell'Integrità.

Ora tra le modifiche più importanti apportate al D.Lgs. n. 33/2013 si registra quella della piena integrazione del precedente Programma Triennale della Trasparenza e dell'integrità nel Piano Triennale di prevenzione della Corruzione.

Né consegue che ora le amministrazioni e gli altri soggetti obbligati sono tenuti, pertanto, ad adottare, entro il 31 gennaio di ogni anno, un unico Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza, in

alla trasparenza, occorre dare specifica evidenza delle misure organizzative approntate, al fine di dare effettività agli obblighi di trasparenza.

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

## **Articolo 6**

### **Il processo di approvazione del PTPC**

1. Il presente Piano è stato approvato dalla Giunta con delibera n. 06 del 26/01/2017, su proposta del Responsabile per la prevenzione della corruzione e trasparenza;

2. Hanno collaborato alla stesura dello stesso le posizioni organizzative - responsabili di servizio assegnate all'ente<sup>8</sup>.

3. È stato pubblicato un avviso volto a raccogliere eventuali proposte da parte degli stakeholders. L'avviso è stato pubblicato all'Albo dell'Ente per 15 giorni e non sono pervenute osservazioni.

## **ARTICOLO 7**

---

cui sia chiaramente identificata la sezione relativa alla trasparenza. Pertanto gli obiettivi strategici in materia di trasparenza definiti da parte dell'organo politico costituiscono elemento necessario e, dunque, ineludibile della sezione del PTPC relativa alla trasparenza.

Quindi diventa ora contenuto indefettibile del PTPC la definizione delle misure organizzative per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza. Infatti la soppressione del riferimento esplicito al Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità, per effetto della nuova disciplina, comporta che l'individuazione delle modalità organizzative di attuazione della trasparenza non sia più oggetto di un separato atto di programmazione, ma sia parte integrante del PTPC come "apposita sezione".

<sup>8</sup>Il PNA 2016, quanto ai soggetti interni coinvolti nel processo di predisposizione e adozione del PTPC, al loro ruolo e alle loro responsabilità, conferma espressamente le indicazioni già date in sede di aggiornamento 2015 al PNA. Per tanto si rinvia a tale aggiornamento 2015 del PNA con riferimento al ruolo e alle responsabilità di tutti i soggetti che a vario titolo partecipano alla programmazione, adozione, attuazione e monitoraggio delle misure di prevenzione della corruzione. Si evidenzia che le nuove disposizioni ribadiscono che l'attività di elaborazione del PTPC, non può essere affidata a soggetti esterni all'amministrazione (art. 1, comma 8, della legge n. 190/2012, come modificato dall'art. 41, comma 1, lett. g) del D.Lgs. n. 97/2016. Sono, quindi, da escludere affidamenti di incarichi di consulenza, comunque considerati, nonché l'utilizzazione di schemi o di altri supporti forniti da soggetti esterni. In entrambi i casi, infatti, non viene soddisfatto lo scopo della norma che è quello di far svolgere alle amministrazioni un'adeguata ed effettiva analisi e valutazione del rischio e di far individuare misure di prevenzione proporzionate e contestualizzate rispetto alle caratteristiche della specifica amministrazione.

## **Collegamento tra obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e obiettivi di performance<sup>9</sup>**

1. L'Amministrazione Comunale di Comelico Superiore, con delibera di Giunta n.01 , del 13/01/2017, ha fornito i seguenti indirizzi strategici in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione:

- a) Adozione di criteri che garantiscano la selettività delle progressioni economiche, nel segno della valorizzazione della professionalità, nella materia dei Concorsi per le Progressioni di personale (AREA A) ;
- b) Previsione di misure per assicurare la rotazione degli affidatari e la formazione di elenchi aperti di affidatari, nelle procedure negoziate per l'affidamento di servizi e forniture fino a 40.000,00 € e di lavori fino a 150.000,00 €, ivi compresi i settori degli appalti di Servizi di progettazione, servizi legali etc. (AREA B);
- c) revisione della disciplina dei contributi ed altri vantaggi economici che garantisca la presenza di criteri oggettivi che presiedano all'assegnazione degli stessi, nella materia della 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 D);
- d) Regolamentazione generale ed astratta delle ipotesi in cui sia possibile procedere mediante asta, licitazione privata e vendita diretta, nella materia delle Alienazioni e permutate di beni immobili (AREA D);
- e) Predisposizione di misure di tutela dell'istituto del wisthleblowing, con la previsione di modalità che garantiscano l'anonimato del wisthleblower, quali canali riservati e differenziati per ricevere la comunicazione e con la previsione che la stessa sia gestita unicamente dal RPCT. Inoltre, si prevede in accordo tra gli enti di realizzare un sistema informatico di raccolta e gestione delle segnalazioni;
- f) Previsione di una disciplina che regolamenti i rapporti tra Accesso civico, Accesso Civico generalizzato, ed accesso documentale ex legge 241/1990.
- g) Verifica del Sito Amministrazione Trasparente, con aggiornamento dell'Albero della Trasparenza alle novità introdotte dal D. Lgs. 97/2016 e

---

<sup>9</sup>Altra fondamentale precisazione è riportata nel comma 8 della Legge n. 190/2012, come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016 laddove è previsto il necessario collegamento tra obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e i documenti di programmazione strategico – gestionali degli enti stabilendo che i primi devono costituire contenuto necessario dei secondi. Quindi, per i Comuni, gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza devono diventare contenuto del Documento Unico di Programmazione e del Piano Integrato della Performance e Piano Risorse e Obiettivi.

Nel PTPCT viene quindi prevista un apposita sezione ove sono riportati gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza con la previsione del loro necessario inserimento nel Documento Unico di Programmazione e nel Piano Integrato della Performance e risorse e obiettivi da approvare in connessione all'approvazione del bilancio di previsione per il triennio 2017 – 2019.

In relazione al suddetto collegamento tra obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e ciclo della Performance, il nuovo comma 8-bis dell'art. 1, della legge n. 190/2012, inserito dall'art. 41 del D.Lgs. n. 97/2016, definisce un ulteriore specifico ambito di azione dell'Organismo Indipendente di Valutazione il quale deve ora verificare, anche ai fini della validazione della relazione annuale sulla performance, la coerenza tra obiettivi di performance e il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione. Detto Organismo, inoltre, in sede di misurazione e valutazione delle performance deve tener conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza.

puntuale individuazione dei dipendenti responsabili della pubblicazione dei dati, con monitoraggio semestrale dello stato delle pubblicazioni;

2. I predetti indirizzi saranno declinati in obiettivi del Piano Performance, in modo da istituire un collegamento stabile tra Piano Triennale per la prevenzione della corruzione e lo stesso Piano Performance.
3. Le misure declinate nei predetti piani saranno monitorati, eventualmente anche mediante l'ausilio di piattaforme informatiche.

## Parte II

### Gestione del Rischio

#### **Articolo 8**

#### **ANALISI DEL CONTESTO E MAPPATURA DEI PROCESSI**

1. La prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto. Tale momento costituisce il passaggio necessario per ottenere le informazioni strumentali a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali o in ragione alle caratteristiche organizzative interne. L'analisi del contesto consta di due fasi, ossia l'analisi del contesto esterno e l'analisi del contesto interno, che nel caso del Comune di Comelico Superiore sono descritte nel riquadro seguente:

#### **Contesto esterno.**

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

*“Sul territorio provinciale non si rilevano fenomeni riconducibili alla criminalità organizzata di tipo mafioso. Le località turistiche presenti nel Cadore, Cortina d'Ampezzo e Sappada, che richiamano un grande numero di vacanzieri, possono, tuttavia, risultare particolarmente appetibili al fine di reimpiegare il denaro proveniente da traffici illeciti svolti altrove.*

*Pregresse indagini hanno evidenziato tiepidi segnali d'interesse da parte di soggetti, prevalentemente di origine campana, verso l'acquisizione di esercizi commerciali e ricettivi, finalizzata al reinvestimento di capitali illeciti riconducibili alle consorterie criminali di quella regione.*

*Nel settore della Pubblica Amministrazione, di particolare rilievo è stata l'attività condotta dalla Guardia di Finanza che, il 14 ottobre 2014, ha denunciato 24 soggetti responsabili, a vario titolo, di associazione per delinquere, turbativa d'asta, truffa aggravata nei confronti dello stato e delitti ambientali, con l'aggravante dell'agevolazione mafiosa.*

*Le indagini hanno consentito di documentare le attività illecite poste in essere da una società, controllata da un soggetto affiliato al clan dei "Sangermano" di Nola (NA), nella gestione di rifiuti in Campania. Si evidenzia, altresì, l'operazione del 17-19 settembre 2014 nel corso della quale il medesimo Corpo ha confiscato numerosi immobili e quote societarie di diverse attività commerciali, per un valore complessivo di oltre 13.000.000 di euro. Lo spaccio di sostanze stupefacenti è gestito da gruppi criminali composti sia da cittadini italiani che da stranieri (albanesi e magrebini), dediti allo smercio, principalmente, di hashish e cocaina. Nel 2014, nella provincia, sono state 22 le operazioni antidroga, con il sequestro di circa 7 kg. di stupefacente di varia natura. Contestualmente sono state segnalate all'Autorità Giudiziaria 30 persone. Si annota la presenza di soggetti dediti alla commissione di truffe in danni di società italiane e straniere, operanti settore ittico e petrolifero. Nell'ambito dell'attività predatoria, in particolare nelle rapine, sono risultati attivi soggetti italiani e di etnia sinti. Continuano gli assalti a bancomat mediante l'asportazione dell'Atm, stradicato con l'utilizzo di ganci da traino o mediante esplosivo. Soggetti cinesi e bengalesi sono dediti all'introduzione nel territorio nazionale e/o produzione di merce contraffatta, non conforme alla normativa vigente. L'andamento della delittuosità nel 2014, rispetto all'anno precedente, è in decremento del 6,5%. Si evidenzia un decremento dei furti (-4,9% rispetto al 2013) e delle rapine (14 nel 2013 e 4 nel 2014). L'azione di contrasto ha fatto registrare un aumento (+3,3%) rispetto all'anno precedente. Gli stranieri denunciati/arrestati nell'anno 2014 sono stati il 25,3% del totale, nel 2013 sono stati il 23,3% del totale. “*

Più in particolare, per quanto concerne il territorio dell'Ente, il Comune di Comelico Superiore è collocato nel comprensorio del Comelico-Sappada composto da 6 Comuni, riuniti amministrativamente nell'Unione Montana Comelico-Sappada, la quale conta all'incirca 8.650 abitanti alla data del 31/12/2016. Il Comune è costituito da 4 frazioni, Candide, Casamazagno, Dosoledo e Padola e due borgate (Sega Digon e Sopalù) per un'estensione totale di 96,15 km<sup>2</sup>, confinante con i Comuni di San Nicolò di Comelico, Danta, Auronza di Cadore, Sesto Pusteria (BZ) e Kartisch.

Le 4 frazioni contano la presenza di altrettante Regole Comunioni Familiari che prendono il nome della singola frazione. Le regole sono organizzazioni di carattere collettivo, riconducibili al *genus* degli usi civivi, proprietarie di diversi terreni

Le "Regole di comunione familiare" del Comelico sono la testimonianza del forte legame tra la comunità locale e il proprio territorio che si tramanda da oltre un millennio.

Le famiglie Regoliere hanno trasferito di padre in figlio le proprietà comuni

di boschi e pascoli insieme ai diritti di appartenenza alla Regola di comunione familiare e al costante impegno per conservare e migliorare il patrimonio ambientale.

I beni silvo - pastorali, amministrati attraverso norme approvate democraticamente dall'assemblea dei regolieri e contenute in antichi codici rurali detti "Laudi - Statuti", rappresentano da sempre la principale fonte di sostentamento della popolazione locale.

Ancora oggi, infatti, sono il punto di forza dell'offerta turistica delle Dolomiti Comelicesi, caratterizzata da contenuti ambientali e paesaggistici davvero unici.

Le Regole di comunione familiare hanno saputo nel tempo adeguare la propria funzione e in questi anni hanno promosso numerose azioni di valorizzazione dell'ambiente indirizzate alla fruizione sostenibile del territorio.

Le Regole di comunione familiare, che garantiscono una gestione armonica dei beni spontanei del territorio nel rispetto di tradizioni centenarie un tempo enti di diritto pubblico perché concorrevano direttamente al bilancio comunale, oggi sono diventate di diritto di privato e definite "Comunioni Familiari" a partire dalla legge 102/1971, che conferisce loro il titolo di azienda di diritto privato. Nell'area di Comelico sono ancora attive 4 Regole di comunione familiare così descritte: Comune di Comelico Superiore: Regola di Padola - Regola di Dosoledo - Regola di Casamazzagno- Regola di Candide;

L'economia locale è prevalentemente turistico- artigianale.

Nel Comune, alla data del 31/12/2016, risultano risiedere n. 2.238 abitanti; e, da un'analisi dei dati in possesso del Comando della Polizia Locale, non si segnalano eventi delittuosi legati alla criminalità organizzata, ovvero fenomeni di corruzione.

### **Contesto interno**

La struttura organizzativa dell'Ente - come da deliberazione G.M. n. 100 del 22/12/2010 esecutiva a norma di legge, successivamente modificata con deliberazione G.M. n. 106 del 2\_8/09/2016, dichiarata immediatamente eseguibile – si articola in tre aree denominate rispettivamente "Area amministrativa", "Area tecnico - manutentiva" e "Gestione associata del Servizio economico-finanziario", al vertice di ciascuna delle quali è designato un dipendente, titolare di posizione organizzativa.

La struttura organizzativa del Comune si articola in tre aree denominate "Area Amministrativa", "Gestione associata del servizio economico e finanziario" e "Area Tecnico-Manutentiva", in cui sono ricomprese le quattro Unità Operative "Affari Generali", "Servizi Contabili e Finanziari", "Servizi Tecnici" e "Polizia Locale"

Nell'ambito di competenza dell' "Area Amministrativa" sono ricomprese:

a) l'Unità Operativa "Affari Generali", cui sono attribuiti i seguenti servizi ed attività: servizi demografici (anagrafe, stato civile, elettorato, leva ) assegnazione aree

cimiteriali e);  
servizio protocollo;  
servizi di segreteria;  
servizi sociali;  
servizi per l'istruzione e l'infanzia;  
servizi di economato;  
gestione dell'archivio storico e corrente;  
gestione dei rapporti con l'ATER;  
servizi cimiteriali;  
collaborazione con il Segretario comunale nell'esercizio dei suoi compiti  
contratti e convenzioni relativi all'Unità Operativa.

b) l'Unità Operativa "Polizia Locale", cui sono attribuiti i seguenti servizi ed attività:  
servizi attinenti all'esercizio delle attività previste dal codice della strada e dal relativo regolamento attuativo;  
servizi di ordine e la sicurezza pubblici;  
servizi di polizia amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti comportanti l'applicazione di sanzioni, a meno che la relativa competenza non risulti attribuita dalla legge o da altra normativa applicabile a responsabili di altri settori;  
accertamento delle residenze in collaborazione con il servizio anagrafe;  
contratti e convenzioni relativi all'Unità Operativa;  
servizi attinenti a commercio, fiere e mercati;  
servizi di trasporto scolastico;  
servizi di notifica (attività di messo comunale);  
servizio pubblicazioni all'Albo Pretorio;  
vigilanza ambientale (incluso il controllo dello smaltimento dei rifiuti nelle isole ecologiche);  
protezione civile;  
manifestazioni e rapporti con le associazioni;  
servizi di promozione culturale, ricreativa e sportiva;  
servizi turistici e manifestazioni.

2. Nell'ambito di competenza della gestione associata del Servizio Economico Finanziario è ricompresa:  
- l'Unità Operativa "Servizi Contabili e Finanziari", cui sono attribuiti i seguenti servizi ed attività:  
servizi di ragioneria (contabilità, bilancio, mutui, rendiconto);  
servizi tributari (addizionale e altre entrate erariali o regionali o extratributarie, inclusa imposta ICI);  
sanzioni tributarie ed extratributarie;  
proventi dei servizi pubblici;  
trattamenti economici del personale ed attività connesse ai trattamenti pensionistici;  
contratti e convenzioni relativi all'Unità Operativa;  
contributi ad enti ed associazioni;  
gestione affitti e concessioni immobili comunali;  
gestione polizze assicurative dell'Ente;  
attività connesse al servizio di tesoreria comunale;  
concessioni demaniali;  
gestione giuridica del personale e rapporti con le rappresentanze sindacali;  
gestione dei rapporti, in relazione ai servizi associati, con la Comunità Montana di

Comelico e Sappada.

3. Nell'ambito di competenza dell' "Area Tecnico-Manutentiva" sono ricomprese:

a) l'Unità Operativa "Servizi Tecnici", cui sono attribuiti i seguenti servizi ed attività:  
edilizia privata (istruttoria connessa al rilascio atti abilitativi edilizi);  
edilizia residenziale pubblica nelle sue varie tipologie e forme;  
urbanistica;  
lavori pubblici ed espropriazione per pubblica utilità connessa alle opere pubbliche;  
appalti, progettazione, direzione lavori connessi ai lavori pubblici;  
gestione del patrimonio immobiliare (manutenzione ordinaria e straordinaria, vendita, acquisti di beni immobili);  
gestione della sicurezza all'interno degli edifici comunali;  
fognature e servizi di competenza;  
gestione del demanio e del patrimonio immobiliare del Comune;  
viabilità e parcheggi;  
gestione servizi consortili o con aziende speciali;  
manutenzione aree verdi;  
gestione dei rapporti con il Consorzio B.I.M. (centraline idroelettriche) e relativi interventi manutentivi ordinari  
servizio ecologia;  
servizio di tutela del patrimonio naturale ed ambientale (difesa del suolo e delle risorse idriche e tutela dall'inquinamento anche acustico);  
contratti e convenzioni relativi all'Unità Operativa..

Al vertice di ciascuna Area è posto un dipendente di categoria D, titolare di posizione organizzativa.

La dotazione organica effettiva prevede:

un segretario comunale in Convenzione con il Comune di San Nicolò di Comelico  
n. 3 posizioni organizzative incaricate della responsabilità di servizio, di cui una ad interim, che è anche responsabile del Servizio Finanziario Associato;  
n. 16 dipendenti, di cui uno è in distacco presso il Comune di Comelico Superiore e proviene dal Comune di San Nicolò di Comelico, destinato alla Convenzione per il Servizio Associato  
ecc.)

Il Comune gestisce i seguenti servizi in forma associata:

Con l'Unione Montana di Comelico e Sappada: Servizio di misurazione, valutazione, integrità e trasparenza della performance; Servizio di gestione del personale; Servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani; Servizio di assistenza domiciliare; Servizio di manutenzione ambientale; Funzioni di protezione civile

Con il Comune di San Nicolò di Comelico la convenzione per il servizio di segreteria ed il Servizio Economico Finanziario;

Con l'USLL n. 1: i servizi socio assistenziali;

Con il BIM Gestione Servizi Pubblici: Servizio di manutenzione degli impianti idroelettrici sulle sorgenti Rio del Sasso ed Ajarnola Acque Nere

## **Mappatura dei processi**

2. 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;
3. 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);
4. 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"*.
5. La mappatura completa dei principali *processi di governo* e dei *processi operativi* dell'ente è riportata nella tabella delle pagine seguenti.
6. 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, assumono particolare rilievo i *processi* ed i *sotto-processi operativi* che concretizzano e danno attuazione agli indirizzi politici attraverso procedimenti, atti e provvedimenti rilevanti all'esterno e, talvolta, a contenuto economico patrimoniale<sup>10</sup>.
7. Qui di seguito, nella colonna di destra (*schede di analisi del rischio*), della Tabella che segue, è indicato il numero della scheda con la quale si è proceduto alla *stima del valore della probabilità* ed alla *stima del valore dell'impatto*, quindi *all'analisi del rischio* per singole attività riferibili a ciascun *sotto-processo* ritenuto potenzialmente esposto a fenomeni di corruzione<sup>11</sup>. (Le schede di valutazione del rischio costituiscono l'allegato 1 del presente piano)

n.	processi di governo
1	stesura e approvazione delle "linee programmatiche"
2	stesura ed approvazione del documento unico di programmazione
3	stesura ed approvazione del programma triennale delle opere pubbliche
4	stesura ed approvazione del bilancio pluriennale
5	stesura ed approvazione dell'elenco annuale delle opere pubbliche
6	stesura ed approvazione del bilancio annuale
7	stesura ed approvazione del PEG
8	stesura ed approvazione del piano dettagliato degli obiettivi
9	stesura ed approvazione del piano della performance

<sup>10</sup>E' bene rammentare che la legge 190/2012 è interamente orientata a prevenire i fenomeni corruttivi che riguardano l'apparato tecnico burocratico degli enti, senza particolari riferimenti agli organi politici.

<sup>11</sup>Le schede di valutazione del rischio di tutte le attività analizzate sono allegate al presente piano, di cui fanno parte integrante (All. 1)

10	stesura ed approvazione del piano di razionalizzazione della spesa			
11	controllo politico amministrativo			
12	controllo di gestione			
13	controllo di revisione contabile			
14	monitoraggio della "qualità" dei servizi erogati			
<b>n.</b>	<b>processi operativi</b>	<b>n.</b>	<b>sotto-processi operativi</b>	<b>scheda di analisi del rischio</b>
15	servizi demografici, stato civile, servizi elettorali, leva	15.a	pratiche anagrafiche	20
		15.b	documenti di identità	21
		15.c	certificazioni anagrafiche	20
		15.d	atti di nascita, morte, cittadinanza e matrimonio	20
		15.e	leva	39
		15.f	archivio elettori	35
		15.g	consultazioni elettorali	35
16	servizi sociali	16.a	servizi assistenziali e socio-sanitari per anziani	25
		16.b	servizi per minori e famiglie	22
		16.c	servizi per disabili	24
		16.d	servizi per adulti in difficoltà	25
		16.e	integrazione di cittadini stranieri	26
		16.f	alloggi popolari	36
17	servizi educativi	17.a	asili nido	4, 5
		17.b	manutenzione degli edifici scolastici	4, 5
		17.c	diritto allo studio	37
		17.d	sostegno scolastico	37
		17.e	trasporto scolastico	4, 37
		17.f	mense scolastiche	4, 37
		17.g	dopo scuola	4, 5, 37
18	servizi cimiteriali	18.a	inumazioni, tumulazioni	29
		18.b	esumazioni,	29

			estumulazioni	
		18.d	manutenzione dei cimiteri	4, 5, 29
		18.e	pulizia dei cimiteri	4, 5, 29
		18.f	servizi di custodia dei cimiteri	4, 5, 29
19	servizi culturali e sportivi	19.a	organizzazione eventi	30
		19.b	patrocini	31
		19.c	gestione biblioteche	4
		19.d	gestione musei	4
		19.e	gestione impianti sportivi	4
		19.f	associazioni culturali	8
		19.g	associazioni sportive	8
		19.h	fondazioni	8
20	turismo	20.a	promozione del territorio	4, 5
		20.b	punti di informazione	4, 5
		20.c	rapporti con le associazioni di esercenti	8
21	mobilità e viabilità	21.a	manutenzione strade	4, 5
		21.b	circolazione e sosta dei veicoli	10, 38
		21.c	segnaletica orizzontale e verticale	4, 5
		21.d	trasporto pubblico locale	4, 5
		21.e	vigilanza sulla circolazione e la sosta	10, 38
		21.f	rimozione della neve	4, 5
		21.g	pulizia delle strade	4, 5
		21.h	servizi di pubblica illuminazione	4, 5
22	territorio e ambiente			
		22.a	isole ecologiche	4
		22.b	manutenzione delle aree verdi	4

		22.c	pulizia strade e aree pubbliche	4
		22.d	gestione del reticolo idrico minore	40
23	sviluppo urbanistico del territorio	23.a	pianificazione urbanistica generale	9
		23.b	pianificazione urbanistica attuativa	41
		23.c	edilizia privata	6,7,15, 19
		23.d	edilizia pubblica	4
		23.e	realizzazione di opere pubbliche	4, 5
		23.f	manutenzione di opere pubbliche	4, 5
24	servizi di polizia	24.a	protezione civile	8
		24.b	sicurezza e ordine pubblico	38, 10
		24.c	vigilanza sulla circolazione e la sosta	38
		24.d	verifiche delle attività commerciali	18
		24.e	verifica della attività edilizie	18
		24.f	gestione dei verbali delle sanzioni comminate	10
25	attività produttive	25.a	agricoltura	8
		25.b	industria	8
		25.c	artigianato	8, 17
		25.d	commercio	8, 17
26	servizi economico finanziari	27.a	gestione delle entrate	11
		27.b	gestione delle uscite	12
		27.c	tributi locali	13, 14
27	servizi di informatica	28.a	gestione hardware e software	4, 5
		28.b	<i>disaster recovery e backup</i>	4, 5
		28.c	gestione del sito web	4, 5

28	gestione dei documenti	29.a	protocollo	27
		29.b	archivio corrente	28
		29.c	Archivio informatico	27
29	risorse umane	30.a	selezione e assunzione	1
		30.b	gestione giuridica ed economica dei dipendenti	2, 16
		30.c	formazione	2
		30.d	valutazione	2, 16
		30.e	relazioni sindacali (informazione, concertazione)	2, 16
		30.f	contrattazione decentrata integrativa	2, 16
		30.g	Consulenze e collaborazioni	3
31	segreteria	31.a	deliberazioni consiliari	27, 33
		31.b	riunioni consiliari	27, 33
		31.c	deliberazioni di giunta	27, 33
		31.d	riunioni della giunta	27, 33
		31.e	determinazioni	27
		31.f	ordinanze e decreti	27, 34
		31.g	pubblicazioni all'albo pretorio online	27
		31.h	gestione di sito web: amministrazione trasparente	27
		31.i	deliberazioni delle commissioni	27
		31.l	riunioni delle commissioni	27
32	gare e appalti	32.a	gare d'appalto ad evidenza pubblica	4
		32.b	Affidamenti diretti	5
		32.c	gare ad evidenza pubblica di vendita	32
		32.d	contratti	4, 5
33	servizi legali	33.a	supporto giuridico e pareri	3, 4, 5

		33.b	gestione del contenzioso	3, 4, 5
34	relazioni con il pubblico			
		34.a	comunicazione esterna	27
		34.b	accesso agli atti e trasparenza	27
		34.c	<i>customer satisfaction</i>	27

## **Articolo 9**

### **Identificazione delle Aree di Rischio**

1. L'allegato numero 2 del PNA 2013 identifica 4 Aree di rischio comuni obbligatorie, che devono essere presenti, quindi nei Piani di tutte le PA. Sono i settori identificati dal PNA come Aree nelle quali il processo si caratterizza per un alto tasso di discrezionalità e per l'impatto economico ed organizzativo delle attività stesse sulla vita dell'ente.

#### **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 contenuto<sup>12</sup>.

2. L'ente ha identificato e mappato, quali ulteriori aree di rischio, i seguenti processi:

#### **AREA E (Specificata per i comuni)<sup>13</sup>:**

**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 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*);**

**patrocini ed eventi;**

**provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale;**

<sup>12</sup> Per le Aree A-D si veda l'allegato numero 2 del PNA 2013 (aree di rischio comuni e obbligatorie).

<sup>13</sup> Il PNA 2015 prevede per esempio quali ulteriori processi a rischio quelli relativi allo smaltimento dei rifiuti e la pianificazione urbanistica. Il primo dei due processi non è stato preso in Considerazione in quanto la titolarità della gestione è in capo all'Unione Montana di Comelico e Sappada.

provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an;  
provvedimenti amministrativi discrezionali nell'an e nel contenuto.

## Articolo 10

### METODOLOGIA DI VALUTAZIONE DEL RISCHIO

1. La valutazione del rischio è stata svolta per ciascuna attività, processo o fase di processo mappati. La valutazione prevede l'identificazione, l'analisi e la ponderazione del rischio, fasi descritte analiticamente nei riquadri seguenti

#### A. L'identificazione del rischio

Consiste nel ricercare, individuare e descrivere i “rischi di corruzione” intesa nella più ampia accezione della legge 190/2012.

Richiede che, per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati i possibili rischi di corruzione.

Questi sono fatti emergere considerando il contesto esterno ed interno all'amministrazione, anche con riferimento alle specifiche posizioni organizzative presenti all'interno dell'amministrazione.

I rischi sono identificati:

attraverso la consultazione ed il confronto tra i soggetti coinvolti, tenendo presenti le specificità dell'ente, di ciascun processo e del livello organizzativo in cui il processo si colloca;

valutando i passati procedimenti giudiziari e disciplinari che hanno interessato l'amministrazione;

applicando i criteri descritti nell'Allegato 5 del PNA: discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo, economico e di immagine.

#### B. 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<sup>14</sup>.

## **B1. 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.

## **B2. Stima del valore dell'impatto**

<sup>14</sup>L'ANAC ha sostenuto che gran parte delle amministrazioni ha applicato in modo "troppo meccanico" la metodologia presentata nell'allegato 5 del PNA.

Secondo l'ANAC "con riferimento alla misurazione e valutazione del livello di esposizione al rischio, si evidenzia che le indicazioni contenute nel PNA, come ivi precisato, non sono strettamente vincolanti potendo l'amministrazione scegliere criteri diversi purché adeguati al fine" (ANAC determinazione n. 12/2015).

Fermo restando quanto previsto nel PNA, è di sicura utilità considerare per l'analisi del rischio anche l'individuazione e la comprensione 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:

5. 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;
6. mancanza di trasparenza;
7. eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
8. esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
9. scarsa responsabilizzazione interna;
10. inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
11. inadeguata diffusione della cultura della legalità;
12. mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

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 delle 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.

### C. 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.

### D. Il trattamento

Il processo di "*gestione del rischio*" si conclude con il "*trattamento*".

Il trattamento consiste nel procedimento "*per modificare il rischio*". In concreto,

individuare delle misure per neutralizzare o almeno ridurre il rischio di corruzione.

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

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

- a) *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 PTII, come definito dalla delibera CIVIT 50/2013;
- b) *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;
- c) *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;
- d) *il monitoraggio sul rispetto dei termini* procedurali per far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

## **Articolo 11**

### **RISULTATI DELL'ANALISI**

1. Applicando la metodologia descritta nell’articolo precedente sono state analizzate le attività, i processi ed i procedimenti, riferibili alle macro aree di rischio A - E, così come previsti dall’articolo 9, elencati nella tabella che segue.
2. Nelle schede allegate (allegato 1) 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: )

<b>n. scheda</b>	<b>Area di rischio</b>	<b>Attività o processo</b>	<b>Probabilità (P)</b>	<b>Impatto (I)</b>	<b>Rischi o (P x I)</b>
----------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------	------------------------	---------------------------------

5	B	Affidamento diretto di lavori, servizi o forniture	4,00	1,75	<b>7,00</b>
3	A	Selezione per l'affidamento di un incarico professionale	3,5	1,75	<b>6,13</b>
12	E	Gestione ordinaria delle spese di bilancio	3,33	1,75	<b>5,83</b>
8	D	Concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ecc.	2,5	2,25	<b>5,63</b>
4	B	Affidamento mediante procedura aperta (o ristretta) di lavori, servizi, forniture	3,5	1,5	<b>5,25</b>
9	E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale	4	1,25	<b>5</b>
14	E	Accertamenti con adesione dei tributi locali	3,83	1,25	<b>4,79</b>
41	E	Controlli sull'uso del territorio	3,83	1,25	<b>4,79</b>
1	A	Concorso per l'assunzione di personale	2,50	1,75	<b>4,38</b>
15	E	Accertamenti e controlli sugli abusi edilizi	2,83	1,50	<b>4,25</b>
32	E	Gare ad evidenza pubblica di vendita di beni	3,33	1,25	<b>4,17</b>
34	E	Designazione dei rappresentanti dell'ente presso enti, società, fondazioni.	3,33	1,25	<b>4,17</b>
2	A	Concorso per la progressione in carriera del personale	2,67	1,50	<b>4,00</b>
11	E	Gestione ordinaria della entrate	2,17	1,75	<b>3,79</b>

7	C	Permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica	2,50	1,50	<b>3,75</b>
13	E	Accertamenti e verifiche dei tributi locali	3,00	1,25	<b>3,75</b>
19	C	Permesso di costruire convenzionato	3,00	1,25	<b>3,75</b>
31	E	Rilascio di patrocini	2,83	1,25	<b>3,54</b>
16	E	Incentivi economici al personale (produttività e retribuzioni di risultato)	1,50	2,33	<b>3,50</b>
30	E	Organizzazione eventi	2,67	1,25	<b>3,33</b>
10	E	Gestione delle sanzioni per violazione del CDS	2,17	1,50	<b>3,25</b>
20	E	Pratiche anagrafiche	2,17	1,50	<b>3,25</b>
29	E	Gestione delle sepolture e dei loculi	2,17	1,50	<b>3,25</b>
39	E	Gestione del reticolo idrico minore	2,58	1,25	<b>3,23</b>
6	C	Permesso di costruire	2,33	1,25	<b>2,92</b>
18	C	Autorizzazioni ex artt. 68 e 69 del TULPS (spettacoli, intrattenimenti, ecc.)	2,83	1,00	<b>2,83</b>
22	D	Servizi per minori e famiglie	3,50	0,75	<b>2,63</b>
23	D	Servizi assistenziali e socio-sanitari per anziani	3,50	0,75	<b>2,63</b>
24	D	Servizi per disabili	3,50	0,75	<b>2,63</b>
26	D	Servizi di integrazione dei cittadini stranieri	3,67	0,75	<b>2,75</b>
21	E	Documenti di identità	1,67	1,50	<b>2,50</b>
17	C	Autorizzazione all'occupazione del suolo pubblico	2,33	1,00	<b>2,33</b>

33	E	Funzionamento degli organi collegiali	1,75	1,33	<b>2,33</b>
35	E	Gestione dell'elettorato	1,75	1,25	<b>2,19</b>
38	E	Vigilanza sulla circolazione e la sosta	2,17	1,00	<b>2,17</b>
36	E	Gestione degli alloggi pubblici	2,67	0,75	<b>2,00</b>
37	E	Gestione del diritto allo studio	2,67	0,75	<b>2,00</b>
25	D	Servizi per adulti in difficoltà	2,50	0,75	<b>1,78</b>
27	E	Gestione del protocollo	1,33	1,25	<b>1,67</b>
40	E	Gestione della leva	1,25	1,17	<b>1,46</b>
28	E	Gestione dell'archivio	1,17	0,75	<b>0,88</b>

**PARTE TERZA**  
**LE MISURE ANTICORRUZIONE**

**ARTICOLO 12**

**Formazione in tema di anticorruzione<sup>15</sup>**

<sup>15</sup>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.

L'ente è assoggettato al limite di spesa per la formazione fissato dall'articolo 6 comma 13 del DL 78/2010, per il quale:

*“a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche [...], per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009.*

*Le predette amministrazioni svolgono prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione”.*

La Corte costituzionale, con la sentenza 182/2011, ha precisato che i limiti fissati dall'articolo 6 del DL 78/2010 per gli enti locali, sono da gestirsi complessivamente e non singolarmente.

1. Si demandano al Responsabile per la prevenzione della corruzione e Trasparenza i compiti di:
  - individuare, di concerto con i dirigenti/responsabili di settore, i collaboratori cui somministrare formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.
  - individuare, di concerto con i dirigenti/responsabili di settore, i soggetti incaricati della formazione.
  - definire i contenuti della formazione anche sulla base del programma che la Scuola della Pubblica Amministrazione proporrà alle amministrazioni dello Stato.
2. La formazione sarà somministrata a mezzo dei più comuni strumenti: seminari in aula, tavoli di lavoro, ecc. A questi si aggiungono seminari di formazione *online*, in remoto.
3. Alla formazione sono dedicate non meno di due ore annue per ciascun dipendente.<sup>16</sup>
4. La formazione in tema di anticorruzione non è soggetta al limite di spesa di cui all'articolo 6 comma 13 del DL 78/2010.

### **Articolo 13**

#### **Codici di Comportamento<sup>17</sup>**

---

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

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.

<sup>16</sup>L'ente è assoggettato al limite di spesa per la formazione fissato dall'articolo 6 comma 13 del DL 78/2010, per il quale: "a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche [...], per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009.

La Corte costituzionale, con la sentenza 182/2011, ha precisato che i limiti fissati dall'articolo 6 del DL 78/2010 per gli enti locali, sono da gestirsi complessivamente e non singolarmente. Inoltre, la Corte dei conti Emilia Romagna (deliberazione 276/2013), interpretando il vincolo dell'articolo 6 comma 13 del DL 78/2010, alla luce delle disposizioni in tema di contrasto alla corruzione, si è espressa per l'inefficacia del limite per le spese di formazione sostenute in attuazione della legge 190/2012.

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.

<sup>17</sup>Secondo il PNA 2013 (pag. 27 e seguenti), il PTPC reca informazioni in merito a:

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

1. Con svviso del Responsabile per la prevenzione della corruzione è stato avviato il procedimento di approvazione del Codice di Comportamento, “*con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione*”, per la definizione del Codice di comportamento dell’ente<sup>18</sup>. L’OIV, in data 14/01/2014, ha espresso il proprio parere in merito al Codice di comportamento che, in via definitiva, è stato approvato dall’organo esecutivo in data 15/01/2014 (deliberazione numero 4).

2. L’ente si impegna a predisporre o modificare gli schemi tipo di incarico, contratto, bando, inserendo la condizione dell’osservanza del *Codici di comportamento* per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i titolari di organi, per il personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell’autorità politica, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell’amministrazione, nonché prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dai codici.

3. 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.

4. Sulle segnalazioni provvede l’ufficio competente a svolgere e concludere i procedimenti disciplinari a norma dell’articolo 55-*bis* comma 4 del decreto legislativo 165/2001 e smi.

#### **Articolo 14**

##### **Indicazione dei criteri di rotazione del personale**

1. 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.

2. La dotazione organica dell’ente è assai limitata e non consente, di fatto, l’applicazione concreta del criterio della rotazione. Infatti, non esistono, all’interno dell’ente, figure professionali perfettamente fungibili<sup>19</sup>.

**RISCHI:** negli enti piccoli l’infungibilità delle competenze del personale determina il rischio di concentrazione di più mansioni e più responsabilità in capo ad un unico soggetto può esporre l’amministrazione a rischi come quello che il medesimo soggetto possa compiere errori o tenere comportamenti scorretti senza che questi vengano alla luce.

**MISURA:** Nel corso dell’anno 2016 è stata attivata la gestione associata del servizio economico-finanziario, misura che consentirà di intercambiare le

---

<sup>18</sup> Chiunque fosse stato interessato alla definizione del Codice avrebbe potuto presentare osservazioni e suggerimenti entro il 19/12/2013. Non sono pervenuti suggerimenti ed osservazioni.

<sup>19</sup> 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 responsabili di servizio negli enti dove ciò non sia possibile per sostanziale infungibilità delle figure presenti in dotazione organica.

unità di personale che trattano le pratiche amministrative e di rendere maggiormente condivisi, almeno in quest'area di lavoro, i singoli processi.

### **Articolo 15**

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

1. Sistemáticamente in tutti i contratti futuri dell'ente si intende escludere il ricorso all'arbitrato (esclusione della *clausola compromissoria*).

### **Articolo 16**

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

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

2. Lo svolgimento di attività lavorativa, ai sensi dell'articolo 38 del Regolamento Uffici e Servizi adottato dal Comune di Comelico Superiore, con delibera di GM n. 100, del 22/12/2010, deve essere autorizzato espressamente dal Responsabile di Servizio, per ciò che concerne i dipendenti non titolari di posizione organizzativa, mentre, per ciò che concerne i Responsabili di Area, l'autorizzazione deve essere rilasciata dal Segretario Comunale.

**RISCHI:** Svolgimento di attività non consentite, che possono integrare ipotesi di conflitto di interessi; mancanza di conoscenza dell'obbligo.

**MISURA:** L'ente si impegna ad adottare una più completa disciplina regolamentare; anche al fine di sensibilizzare i dipendenti intenzionati a svolgere attività esterne sul contenuto dell'obbligo, si procederà a pubblicare sul sito web del Comune modulistica finalizzata a chiarire la necessità di munirsi di autorizzazione dell'ente di appartenenza.<sup>20</sup>

### **Articolo 17**

#### **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**

1. 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*.

**RISCHIO:** Conflitto di interessi;

**MISURA:** L'ente inserirà apposita clausola sull'insussistenza delle cause di inconferibilità in tutti i decreti di nomina ed attribuzione degli incarichi dirigenziali ed equiparati; acquisisce, inoltre, annualmente le dichiarazioni di insussistenza delle cause di inconferibilità/incompatibilità e verifica la veridicità delle dichiarazioni. (Allegato 3)

---

<sup>20</sup>In Allegato uno schema di modello per la richiesta di autorizzazione allo svolgimento di incarichi esterni (Allegato 2).

## **ARTICOLO 18**

### **Definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto**

1. È fatto divieto 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.

2. Ai privati che abbiano agito in violazione del comma precedente è fatto divieto di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni, con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.

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

**MISURA:** ogni contraente e appaltatore dell'ente, all'atto della stipulazione del contratto deve rendere una dichiarazione, 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 di tutte le suddette dichiarazioni.

## **ARTICOLO 19**

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

1. Trova piena applicazione nell'ente l'articolo 35-bis del decreto legislativo 165/2001, il quale 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.

2. 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:

- non possano fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
- non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture,

- 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;
- 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.

**Rischio:** Trasparenza delle procedure

**Misura:** 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 di tutte le suddette dichiarazioni.

## **Articolo 20**

### **La tutela del whistleblower <sup>21</sup>**

1. 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<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup>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).

<sup>22</sup>La legge 190/2012 ha aggiunto al d.lgs. 165/2001 l'articolo 54-bis. La norma prevede che il pubblico dipendente che denunci all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, o all'ANAC, ovvero riferisca al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possa "essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia".

L'articolo 54-bis delinea una "protezione generale ed astratta" che, secondo ANAC, 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.

Il Piano nazionale anticorruzione prevede, tra azioni e misure generali per la prevenzione della corruzione e, in particolare, fra quelle obbligatorie, che le amministrazioni pubbliche debbano tutelare il dipendente che segnala condotte illecite.

Il PNA impone alle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 1 co. 2 del d.lgs. 165/2001, l'assunzione dei "necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni".

Le misure di tutela del whistleblower devono essere implementate, "con tempestività", attraverso il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC).

L'articolo 54-bis del d.lgs. 165/2001, inoltre, è stato integrato dal DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014): l'art. 31 del DL 90/2014 ha individuato l'ANAC quale soggetto destinatario delle segnalazioni; mentre l'art. 19 co. 5 del DL 90/2014 ha stabilito che l'ANAC riceva "notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001".

L'ANAC, pertanto, è chiamata a gestire sia le eventuali segnalazioni dei propri dipendenti per fatti avvenuti all'interno della propria organizzazione, sia le segnalazioni che i dipendenti di altre amministrazioni intendono indirizzarle. Conseguentemente, l'ANAC, con la determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, ha disciplinato le procedure attraverso le quali riceve e gestisce le segnalazioni.

Il paragrafo 4 della determinazione rappresenta un indiscutibile riferimento per le PA che intendano applicare con estremo rigore le misure di tutela del whistleblower secondo gli indirizzi espressi dall'Autorità.

La tutela del whistleblower è doverosa da parte di tutte le PA individuate dall'art. 1 comma 2 del d.lgs. 165/2001.

2. I soggetti tutelati sono, specificamente, tutti i “dipendenti pubblici” che, in ragione del proprio rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite, intendendosi per tali 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<sup>23</sup>.

3.. Le segnalazioni meritevoli di tutela riguardano condotte illecite riferibili a:

- tutti i delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del Codice penale;
- le situazioni in cui, nel corso dell’attività amministrativa, si riscontri l’abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, nonché i fatti in cui venga in evidenza un mal funzionamento dell’amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l’inquinamento dell’azione amministrativa ab externo e ciò a prescindere dalla rilevanza penale<sup>24</sup>.

4. Le condotte illecite devono riguardare situazioni di cui il soggetto sia venuto direttamente a conoscenza “in ragione del rapporto di lavoro”<sup>25</sup>. Le situazioni segnalabili, che fanno scattare l’obbligo di tutela del dipendente segnalante, sono quelle in cui si verifica che, in base alle proprie conoscenze, il dipendente ritenga “altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito”, così come definito al comma precedente.

5. Il dipendente whistleblower, in relazione ai fatti segnalati, deve essere tenuto esente da conseguenze disciplinari. Inoltre deve essere tutelato da “misure discriminatorie, dirette o indirette, aventi effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia”.

6. La tutela, di cui ai commi precedenti, non trova applicazione nelle ipotesi in cui il comportamento del dipendente segnalante perfezioni le ipotesi di reato di calunnia o diffamazione. La tutela viene meno, altresì, quando la segnalazione riguardi informazioni false, rese colposamente o dolosamente.

---

<sup>23</sup>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).

<sup>24</sup>A titolo meramente esemplificativo:

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

L’interpretazione dell’ANAC è in linea con il concetto “*a-tecnico*” di corruzione espresso sia nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1/2013 sia nel PNA del 2013.

<sup>25</sup>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.

Considerato lo spirito della norma, che consiste nell’incentivare la collaborazione di chi lavora nelle amministrazioni per l’emersione dei fenomeni illeciti, ad avviso dell’ANAC non è necessario che il dipendente sia certo dell’effettivo avvenimento dei fatti denunciati e dell’autore degli stessi.

**RISCHIO:** Discriminazione del dipendente, mobbing

**MISURA:** L'ente, ove ciò sia possibile, si impegna unitamente all'Unione Montana di Comelico e Sappada a dotarsi di un sistema informatizzato che consenta l'inoltro e la gestione di segnalazioni in maniera del tutto anonima e che ne consenta l'archiviazione.

I soggetti destinatari delle segnalazioni sono tenuti al segreto ed al 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:

Inoltre, i soggetti destinatari delle segnalazioni sono tenuti al segreto ed al 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.

La segnalazione può essere effettuata mediante apposito modulo allegato al Presente Piano (All. 4) ed al fine di garantire l'anonimato si determina che l'inoltro avvenga con le seguenti modalità: 1) tramite casella di posta elettronica del Responsabile per la prevenzione della corruzione; 2) tramite servizio postale, con l'utilizzo di una doppia busta indirizzata al responsabile per la prevenzione della corruzione del Comune di Comelico Superiore e contenere, in modo chiaro e leggibile, la dicitura "RISERVATA PERSONALE".

## **Articolo 21**

### **Realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti**

1. I parametri di misurazione dei termini procedurali sono utilizzati per finalità di valutazione della *performance* dei responsabili e del personale dipendente.
2. Attraverso il monitoraggio possono emergere eventuali omissioni o ritardi ingiustificati che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

**RISCHIO:** Malfunzionamento dei servizi erogati;

**MISURA:** Il sistema di monitoraggio dei principali procedimenti è attivato nell'ambito del *controllo di gestione* dell'ente.

Si prevede, inoltre, in applicazione dell'art. 2 comma 9 bis della legge 241/1990, in caso di inerzia del soggetto responsabile della conclusione del procedimento, di individuare quale titolare del potere sostitutivo il segretario comunale *pro tempore* o chi ne esercita le funzioni. 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<sup>26</sup>. 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.

## **ARTICOLO 22**

### **Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti e indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici**

1. Il sistema di monitoraggio è attivato nell'ambito dei controlli interni.

**RISCHIO:** La discrezionalità che caratterizza le procedure nell'ambito dei contratti pubblici, in particolare degli affidamenti sottosoglia, determina un forte rischio di collusione tra i dipendenti addetti e gli aggiudicatari;

**MISURA:** Predisposizione di un sistema di monitoraggio che verifichi, mediante un report trimestrale dei responsabili di servizio al RPC del numero degli affidamenti sottosoglia, dei soggetti aggiudicatari e dei soggetti invitati alla gara. Inoltre, in relazione a tutti i contratti dovrà essere specificamente indicato il ricorso alle varianti in corso d'opera.

## **ARTICOLO 23**

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

1. 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.

**RISCHIO:** l'attribuzione di vantaggi in maniera arbitraria, oltre ad essere di per sé un fenomeno da evitare, cela un forte rischio di corruzione

**MISURA:** Si prevede di adottare una nuova disciplina regolamentare e monitorare l'applicazione della stessa.

---

<sup>26</sup> In allegato il Modulo per l'attivazione dell'intervento sostitutivo (Allegato 5)

Pubblicazione di tutti i provvedimenti di concessione, anche inferiore ai 1.000,00 €, proprio al fine di consentire la corretta applicazione della disposizione di cui all'articolo 26 del Decreto 33/2013, sul sito istituzionale dell'ente nella sezione "*amministrazione trasparente*", oltre che all'albo online e nella sezione "*determinazioni/deliberazioni*", anche nella sottosezione [Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici](#).

•

Per i provvedimenti di carattere superiore ai 1.000,00 € pubblicazione anche in formato tabellare.

## **ARTICOLO 24**

### **Indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale**

1. 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 100 del 22/12/2010.
2. L'ente provvederà a riconoscere le progressione economiche mediante Piani di sviluppo e valorizzazione del personale di durata triennale e con procedure di carattere selettivo collegate al sistema di misurazione e valutazione della Performance approvato dall'ente con delibera di Giunta n. 17 ddel 02/03/2011.

**RISCHIO:** Procedimenti caratterizzati dall'alto tasso di discrezionalità e che determinano un grave rischio di comportamenti collusivi tra politica ed amministrazione;

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

Mediante l'avviso pubblico, si dà evidenza delle procedure di progressione, affinché tutti i dipendenti possano partecipare.

## **ARTICOLO 25**

### **Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario: Alienazioni e permuta di beni immobili.**

1. Tutte le procedure di alienazione e permuta di beni immobili devono essere disciplinate da un apposito regolamento, che disciplini le ipotesi in cui le procedure stesse debbano prevedere un'asta pubblica, la licitazione privata ed i casi in cui è ammessa la trattativa diretta.
2. L'alienazione e permuta deve essere preceduta, in ogni caso, dal Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari approvato dal Consiglio Comunale, salvo i casi previsti dal regolamento.

RISCHIO: Nella materia dell'alienazione del patrimonio immobiliare disponibile, si presenta un elevato livello di discrezionalità e conseguente rischio di corruzione, sia con riferimento alla scelta dei beni da alienare, sia con riferimento alla selezione dei contraenti.

MISURA: In attuazione di specifico obiettivo strategico, in materia di anticorruzione, con particolare riguardo alle procedure di vendita di beni immobili, si manifesta la necessità di regolamentare in maniera astratta le ipotesi di vendita diretta del bene distinguendole in base a fattispecie ed importi dalle ipotesi in cui si procede mediante asta o licitazione privata.

## **ARTICOLO 26**

### **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**

1. Il monitoraggio circa l'applicazione del presente PTPCT è svolto in autonomia dal Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza.
2. Ai fini del monitoraggio i dirigenti/responsabili sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.
3. L'ente, eventualmente, valuterà di adottare una piattaforma telematica attraverso la quale gestire il flusso di comunicazione tra responsabili di servizio e responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, collegato al sistema dei controlli interni e della programmazione unica.

## **ARTICOLO 27**

### **Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile**

1. 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*.
2. 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 PTPCT e alle connesse misure.
3. 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 e corruzione.
4. Tra gli *obiettivi strategici* del piano, oltre a verificare lo stato della qualità percepita, migliorare i servizi offerti, ampliare ed integrare i servizi nei limiti

delle risorse di bilancio disponibili (assai scarse invero), la finalità di raccogliere informazioni e dati utili per la stesura del PTPCT, per l'attuazione di politiche di contrasto della corruzione, ovvero segnalazioni di episodi di malaffare/cattiva gestione.

#### **PARTE IV SEZIONE TRASPARENZA**

##### 1) La trasparenza

Il D.Lgs. 25 maggio 2016 n. 97 *“Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”* ha modificato ed integrato il D.Lgs. 14 marzo 2013 n. 33 (cd. *“decreto trasparenza”*), con particolare riferimento al diritto di accesso civico. Il Consiglio di Stato nel parere reso sullo schema di decreto attuativo ha sottolineato come l'introduzione del nuovo accesso civico segni *“il passaggio dal bisogno di conoscere al diritto di conoscere (from need to right to know) e rappresenta per l'ordinamento nazionale una sorta di rivoluzione copernicana, potendosi davvero evocare la nota immagine della pubblica amministrazione trasparente come una casa di vetro”* (Cons. Stato,

sez. consultiva, parere 24 febbraio 2016 n. 515/2016). In attuazione di quanto previsto dall'art. 5-bis, co. 6 del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. 97/2016, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha predisposto uno schema di Linee guida, recanti indicazioni operative in merito alla definizione delle esclusioni e dei limiti previsti dalla legge al nuovo accesso civico generalizzato. Le predette linee guida, pagina 3 e 4, si preoccupano di indagare i rapporti ed il discrimine esistente tra le diverse tipologie di accesso, chiarendo che il nuovo accesso generalizzato non si sostituisce all'accesso documentale di cui alla legge 241/1990 ed all'accesso civico, ma opera per giustapposizione. A tal proposito l'ANAC, nel medesimo testo, sottolinea l'urgenza della *“adozione, anche nella forma di un regolamento sull'accesso, di una disciplina organica e coordinata delle tre tipologie di accesso, con il fine di dare attuazione al nuovo principio di trasparenza introdotto dal legislatore e di evitare comportamenti disomogenei tra gli uffici che vi devono dare attuazione.”*

Questo regolamento dovrebbe, peraltro, contemplare un adeguamento della struttura organizzativa che dovrebbe concentrare la competenza a decidere su tutte le istanze di accesso in capo ad un Unico Ufficio, dotato di una struttura idonea.

Qui di seguito si procede a dare un quadro sistematico dei nuovi diversi tipi di accesso.

## **1.1 Ambito soggettivo e oggettivo di applicazione dell'accesso generalizzato**

**1.1.1 Ambito soggettivo** L'ambito dei soggetti nei confronti dei quali è possibile attivare l'accesso civico è disciplinato dal nuovo articolo 2 bis del decreto trasparenza, come introdotto dal d.lgs. 97/2016. In particolare, si tratta di:

- Pubbliche amministrazioni.
- Enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo pubblico ed altri enti di diritto privato assimilati;
- Società in partecipazione pubblica ed altri enti di diritto privato assimilati

**1.1.2 Ambito oggettivo** L'accesso civico generalizzato è esercitabile relativamente ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, ossia per i quali non sussista uno specifico obbligo di pubblicazione. Dalla lettura dell'art. 5 bis del decreto trasparenza, come introdotto dal d.lgs. n.

97/2016, si evince, inoltre, che oggetto dell'accesso possono essere anche le informazioni detenute dalle p.a. e dagli altri soggetti indicati al punto 1.1.

## 1.2 Le tipologie di accesso ad atti e documenti

**1.2.1 L'accesso "generalizzato"**<sup>27</sup> Il rinnovato art. 5, c. 2, D.Lgs. n. 33/2013, regola la nuova forma di accesso civico cd. "generalizzato", caratterizzato dallo "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". A tali fini è quindi disposto che "chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, **ulteriori** rispetto a quelli oggetto di pubblicazione".

L'accesso generalizzato è dunque autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione (al quale è funzionalmente ricollegabile l'accesso civico "semplice" di cui al successivo par. 2.2.) incontrando, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici e/o privati indicati all'art. 5-bis, commi 1 e 2, e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni come previsto dall'art. 5-bis, c. 3. Con il nuovo decreto viene così introdotto nel nostro ordinamento un meccanismo analogo al sistema anglosassone (c.d.. FOIA-Freedom of information act) che consente ai cittadini di richiedere anche dati e documenti che le pubbliche amministrazioni non hanno l'obbligo di pubblicare. Si sottolinea come l'esercizio del diritto non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente. Nel caso dell'accesso civico generalizzato, vista la strategicità che questo assume nell'ambito della logica della total disclosure, l'Amministrazione dovrà disciplinare con attenzione il pregiudizio arrecabile ad interessi pubblici o privati e l'eventuale diniego potrà avere come unico referente il pregiudizio concreto arrecato, rifuggendo da interpretazioni addomesticate dalla sola volontà di non consentire un controllo generalizzato.

**1.2.2. L'accesso civico "semplice"** L'accesso civico regolato dal primo comma dell'art. 5 del decreto trasparenza (cd. "semplice"), è correlato ai soli atti ed informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione, comportando il diritto di chiunque di richiedere i medesimi nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione. Costituisce, in buona sostanza, un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti

---

<sup>27</sup> In allegato i Modelli per le istanze di accesso civico (Allegato 6) ed accesso generalizzato (Allegato 7) da pubblicare in Amministrazione Trasparente.

dalla legge alla PA interessata, esperibile da chiunque (l'istante non deve dimostrare di essere titolare di un interesse diretto, concreto e attuale alla tutela di una situazione giuridica qualificata). 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.

**1.2.3 L'accesso documentale** Le due forme di accesso civico regolate dal c.d. decreto trasparenza hanno natura, presupposti ed oggetto differenti dal diritto di accesso di cui agli artt. 22 e seguenti, legge n. 241/1990 (cd. "accesso documentale"). Si osserva che tali disposizioni assumono carattere di specialità - accesso ai documenti amministrativi - rispetto alle norme del decreto trasparenza afferenti le modalità di accesso a qualsivoglia documento, atto o informazione detenuta dalla PA. La finalità dell'accesso documentale, si rammenta, è quella di porre i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà che l'ordinamento attribuisce loro, a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari. Il richiedente deve infatti 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*"; in funzione di tale interesse la domanda di accesso deve essere opportunamente motivata. La legittimazione all'accesso ai documenti amministrativi va così riconosciuta a chiunque può dimostrare che gli atti oggetto della domanda di ostensione hanno spiegato o sono idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei propri confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica. Per l'ANAC (cfr. Linee guida) "*l'accesso agli atti di cui alla l. 241/90 continua certamente a sussistere, ma parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi. Tenere ben distinte le due fattispecie è essenziale per calibrare i diversi interessi in gioco allorché si renda necessario un bilanciamento caso per caso tra tali interessi. Tale bilanciamento è, infatti, ben diverso nel caso dell'accesso documentale dove la tutela può consentire un accesso più in profondità e, nel caso dell'accesso generalizzato, dove le esigenze di controllo diffuso del cittadino devono 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.*"

## ACCESSO AGLI ATTI EX L. 241/90

Interesse tutelato	Oggetto	Forma della richiesta
E' necessario un interesse diretto concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata a dato o al documento al quale è richiesto l'accesso.	Ha ad oggetto dati e documenti collegati all'interesse diretto e contenuti in ATTI.	La richiesta , anche verbale, deve essere presentata all'Ufficio competente a formare l'atto conclusivo del procedimento o a quello che lo deterrà stabilmente

## ACCESSO CIVICO DLGS 33/13

Interesse tutelato	Oggetto	Forma della richiesta
Non è necessario un interesse diretto.	Riguarda solo DATI, DOCUMENTI, INFORMAZIONI I oggetto di pubblicazione ex dlgs..33/2013	La richiesta può essere presentata, alternativamente, ad uno dei seguenti uffici: a) all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti; b) all'Ufficio relazioni con il pubblico; c) ad altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale; d) al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ove l'istanza abbia a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto.

## ACCESSO CIVICO DLGS 97/16

Interesse tutelato	Oggetto	Forma della richiesta
Non è necessario un interesse diretto.	Riguarda anche DATI, DOCUMENTI, INFORMAZIONI	Come accesso civico

	<p>detenuti dalle PA, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione</p>	
--	--	--

### **Articolo 1 - TRASPARENZA E ACCESSIBILITA'**

1. Sulla base delle prescrizioni dettate dalla legislazione più recente, la trasparenza dell'attività delle PA, ivi compresi gli enti locali, costituisce un elemento distintivo di primaria importanza, con particolare riferimento sia al miglioramento dei rapporti con i cittadini sia alla prevenzione della corruzione sia per garantire applicazione ai principi di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia, economicità, efficienza, integrità e lealtà, che rappresentano i punti essenziali di riferimento per le attività delle PA.

2. In tale ambito si sottolinea il rilievo che assume la possibilità di comparare i dati sui risultati raggiunti nello svolgimento delle attività amministrative e, in particolare, nella performance.

3. La trasparenza costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dal Comune, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e dei principi contenuti nello Statuto comunale.

4. Con la sezione trasparenza del presente PTPCT il Comune vuole dare applicazione concreta a queste indicazioni, in particolare riassumendo le principali azioni e linee di intervento che intende perseguire in tema di trasparenza e sviluppo della cultura della legalità, sia all'interno della struttura comunale sia nella società civile.

### **Articolo 2 - OBIETTIVI**

1. Obiettivi di trasparenza nel 2017 sono:

- a) aumento del flusso informativo interno all'Ente;
- b) ricognizione e utilizzo delle banche dati e degli applicativi già in uso al fine di identificare eventuali ulteriori possibilità di produzione automatica del materiale richiesto;
- c) progressiva riduzione dei costi relativi all'elaborazione del materiale soggetto agli obblighi di pubblicazione.

2. Obiettivi di trasparenza nell'arco triennale di vigenza del Piano sono:

- implementazione dei nuovi sistemi di automazione per la produzione e pubblicazione di dati;
- implementazione della pubblicazione di dati ed informazioni ulteriori rispetto a quelli per i quali vige l'obbligo di pubblicazione;

- rilevazione automatica del livello di soddisfazione degli utenti per mettere a fuoco in modalità migliorativa i bisogni informativi degli stakeholder interni ed esterni all'amministrazione.

### **Articolo 3 - SOGGETTI RESPONSABILI**

1. La Giunta approva annualmente il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione (PTPC), di cui è parte integrante il Piano per la trasparenza ed i relativi aggiornamenti.

2. Il Responsabile della Trasparenza, individuato di norma nel Segretario, coordina gli interventi e le azioni relativi alla trasparenza e svolge attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione, segnalando gli esiti di tale controllo all'OIV.

3. A tal fine promuove e cura il coinvolgimento dei settori e si avvale del supporto del servizio associato in capo all'Unione Montana di Comelico e Sappada per la gestione dei flussi informatici

4. L'OIV verifica l'assolvimento degli obblighi in materia di trasparenza ed integrità, esercita un'attività di impulso nei confronti del livello politico amministrativo e del Responsabile della Trasparenza per l'elaborazione del relativo programma.

5. I dipendenti individuati dal Responsabile della trasparenza sono considerati quali responsabili della pubblicazione e sono tenuti ad ottemperare agli obblighi meglio specificati all'art. 4. In mancanza di specifica individuazione od in assenza del soggetto addetto alla pubblicazione, provvede alla pubblicazione stessa il responsabile del servizio detentore dei dati. Per le pubblicazioni di competenza dell'addetto dell'Ufficio ragioneria, considerato che è in essere la gestione associata del servizio economico finanziario, si intende che per i dati del Comune di Comelico Superiore è responsabile l'addetto dell'Ufficio di ragioneria dipendente del Comune di Comelico Superiore, mentre per ciò che concerne i dati del Comune di San Nicolò di Comelico è responsabile il dipendente distaccato funzionalmente dal Comune stesso presso il Servizio associato.

7. L'ente ha, altresì, individuato quale responsabile dell'Anagrafe delle Stazioni appaltanti (RSA) la sig.ra De Martin Modolado Giusi, Il quale è incaricato della verifica e/o della compilazione e del successivo aggiornamento, almeno annuale, delle informazioni e dei dati identificativi della stazione appaltante stessa, mediante compilazione ed aggiornamento dell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA);

### **Articolo 4 - I RESPONSABILI DELLA TRASMISSIONE DEI DATI**

I responsabili della trasmissione dei dati sono i soggetti tenuti alla individuazione e/o elaborazione dei dati e cui spetta la pubblicazione. Nella tabella allegata al presente Piano, di cui la stessa è parte integrante, sono indicati per ciascuno degli obblighi di cui all'allegato 1 delle Linee Guida ANAC 1310, approvate in via definitiva il 28/12/2016, i singoli responsabili.

### **Articolo 5 – SEZIONE TRASPARENZA ED INTEGRITA' DEI DATI E MONITORAGGI**

1. Il Responsabile della Trasparenza, sentiti i responsabili dei servizi ed i referenti responsabili della pubblicazione, predispose ogni anno, all'interno del PTPC apposita sezione dedicata alla trasparenza.

2. Esso è adottato dalla Giunta entro il 31 gennaio. E' pubblicato sul sito internet quale sezione del Piano triennale anticorruzione.
3. La verifica sul rispetto delle sue prescrizioni è effettuata dal Responsabile della trasparenza, che si avvale a tal fine dei responsabili dei servizi. Tale verifica è inviata all'OIV.

#### **Articolo 6 - DATI**

1. Il Comune pubblica nella sezione denominata "Amministrazione trasparente" del sito web istituzionale, le informazioni, dati e documenti su cui vige obbligo di pubblicazione ai sensi del D.lgs 33/2013.
2. L'elenco degli atti soggetti a pubblicazione sono indicati, in maniera in ogni caso non esaustiva, al successivo art. 10 del presente piano. Essi sono inseriti ed aggiornati direttamente dai Responsabili della pubblicazione che provvedono a verificarne la completezza e la coerenza con le disposizioni di legge.
3. I dati e tutto il materiale oggetto di pubblicazione deve essere prodotto e inserito in formato aperto o in formati compatibili alla trasformazione in formato aperto.
4. Le norme sulla trasparenza, nello specifico quelle previste anche dalla Legge Anticorruzione (n. 190/2012), devono essere applicate anche alle società partecipate e alle società ed enti da esso controllate o vigilate.
5. Nella pubblicazione di dati e documenti e di tutto il materiale soggetto agli obblighi di trasparenza, deve essere garantito il rispetto delle normative sulla privacy.

#### **Articolo 7 - USABILITA' E COMPRESIBILITA' DEI DATI**

1. Gli uffici devono curare la qualità della pubblicazione, ai sensi dell'art. 6 del D.Lgs. n. 33/2013, affinché si possa accedere in modo agevole alle informazioni e ne possano comprendere il contenuto.
2. In particolare, i dati e i documenti devono essere pubblicati in aderenza alle seguenti caratteristiche:
  - **Completi ed accurati:**  
I dati devono corrispondere al fenomeno che si intende descrivere e, nel caso di dati tratti da documenti, devono essere pubblicati in modo esatto e senza omissioni;
  - **Comprensibili:**  
Il contenuto dei dati deve essere esplicitato in modo chiaro ed evidente.  
Pertanto occorre:
    - a) evitare la frammentazione, cioè la pubblicazione di stesse tipologie di dati in punti diversi del sito, che impedisce e complica l'effettuazione di calcoli e comparazioni
    - b) selezionare e elaborare i dati di natura tecnica (ad es. dati finanziari e bilanci) in modo che il significato sia chiaro ed accessibile anche per chi è privo di conoscenze specialistiche
  - **Aggiornati:**  
Ogni dato deve essere aggiornato tempestivamente, ove ricorra l'ipotesi
  - **Tempestivi:**  
La pubblicazione deve avvenire in tempi tali da garantire l'utile fruizione da parte dell'utente
  - **In formato aperto :**  
Le informazioni e i documenti devono essere pubblicati in formato aperto e raggiungibili direttamente dalla pagina dove le informazioni sono riportate.

3. Gli Uffici devono, ove possibile, esporre in forma sintetica in tabelle i dati, documenti ed informazioni oggetto di pubblicazione, al fine di aumentare il livello di comprensibilità degli stessi e di semplificare la consultazione dei medesimi.

#### **Articolo 8 - CONTROLLO E MONITORAGGIO**

1. Alla corretta attuazione del PTTI, concorrono il Responsabile della trasparenza, l'OIV, tutti gli uffici dell'Amministrazione e i relativi responsabili dei servizi.

2. In particolare il Responsabile della Trasparenza svolge il controllo sull'attuazione del PTTI e delle iniziative connesse, riferendo al Sindaco, all'OIV su eventuali inadempimenti e ritardi.

3. A tal fine il Responsabile della Trasparenza evidenzia e informa i responsabili delle eventuali carenze, mancanze o non coerenze, i quali dovranno provvedere a sanare le inadempienze entro e non oltre 30 giorni dalla segnalazione.

4. Decorso infruttuosamente tale termine, il Responsabile della Trasparenza è tenuto all'esecuzione, in via sostitutiva, della pubblicazione.

#### **Articolo 9 - TEMPI DI ATTUAZIONE**

1. L'attuazione degli obiettivi previsti per il triennio si svolgerà entro le date previste nel presente programma, come di seguito indicato:

Anno 2017

- Aggiornamento della Sezione Trasparenza entro 31 gennaio 2017;
- Studio ulteriori applicativi interattivi entro 31 dicembre 2017.

Anno 2018

- Aggiornamento della Sezione Trasparenza entro 31 gennaio 2018;
- Impostazione sistema rilevazione automatica del livello di soddisfazione di alcuni servizi resi dall'Ente entro il 31 dicembre 2018.

Anno 2019

- Aggiornamento della Sezione Trasparenza entro 31 gennaio 2019;
- Impostazione sistema rilevazione automatica del livello di soddisfazione di alcuni servizi resi dall'Ente entro il 31 dicembre 2019.

#### **Articolo 10 - PRINCIPALI INFORMAZIONI OGGETTO DI PUBBLICAZIONE**

1. All'interno del sito istituzionale, il Comune ha l'obiettivo di pubblicare e mantenere aggiornati i dati di cui alla tabella in calce alla presente sezione, il cui inserimento avviene secondo la tempistica prescritta nella stessa tabella.

2. L'Ente dovrà porre particolare attenzione ai seguenti adempimenti:

**A) La pubblicazione dei dati relativi ai provvedimenti amministrativi**

L'Amministrazione comunale pubblica ed aggiorna ogni sei mesi, in distinte partizioni della sezione "Amministrazione trasparente", gli elenchi dei provvedimenti adottati dagli organi di indirizzo politico e dai Responsabili dei servizi, con particolare riferimento ai provvedimenti finali dei procedimenti di:

I. autorizzazioni e concessioni;

II. scelta del contraente l'affidamento di lavori, forniture e servizi, con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui decreto legislativo 50/2016;

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

IV. concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del decreto legislativo n. 150 del 2009.

**B) La pubblicazione dei dati degli organi di indirizzo politico<sup>28</sup>;**

Rispetto all'organizzazione dell'Ente, oltre alle informazioni di base ed agli atti degli organi di indirizzo politico, questi ultimi da pubblicarsi all'Albo Pretorio on line dell'ente, sul sito devono essere pubblicate anche alcune informazioni che riguardano i componenti degli organi di indirizzo politico. In particolare, devono essere pubblicati:

i. l'atto di nomina o di proclamazione;

ii. il curriculum;

iii. i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica, gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici (lett. C dell'art. 14 D, Lgs, 33);

iv. i dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici e privati, ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti (lett. d) dell'art. 14 D, Lgs, 33 );

v. gli altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti (lett. e) dell'art. 14 D, Lgs, 33)<sup>29</sup>;

vi le dichiarazioni di cui all'articolo 2, legge 441/1982, nonché le attestazioni e dichiarazioni di cui agli articoli 3 e 4 della medesima legge,

---

<sup>28</sup> Le linee guida non ancora approvate dall'ANAC in via definitiva sull'articolo 14 del D.33/2013 stabiliscono che gli obblighi di pubblicazione si estendo anche a comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti.

<sup>29</sup>In allegato (Allegato 8) modulo relativo alle dichiarazioni di cui all'articolo 14. D. 33 lett. c) d), ed e);

limitatamente al soggetto, al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano<sup>30</sup>.

Qualora questi ultimi non vi consentano, deve essere data evidenza al mancato consenso.<sup>31</sup>

In particolare per ciò che concerne i dati di cui al numero VI occorre presentare:

1) una dichiarazione concernente i diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri; le azioni di società; le quote di partecipazione a società; l'esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società, con l'apposizione della formula «sul mio onore affermo che la dichiarazione corrisponde al vero»;

2) copia dell'ultima dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche;

3) una dichiarazione concernente le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale ovvero l'attestazione di essersi avvalsi esclusivamente di materiali e di mezzi propagandistici predisposti e messi a disposizione dal partito o dalla formazione politica della cui lista hanno fatto parte, con l'apposizione della formula «sul mio onore affermo che la dichiarazione corrisponde al vero»; Alla dichiarazione debbono essere allegate le copie delle dichiarazioni di cui al terzo comma dell'articolo 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659 (2), relative agli eventuali contributi ricevuti.

I dati di cui all'articolo 2 legge 441/1982 devono essere presentati per la prima volta entro il 31 Marzo 2017 e per la sola dichiarazione dei redditi entro un mese dalla scadenza del termine utile per la presentazione della dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche e riferiti all'anno 2016.

#### **b1) Obblighi concernenti i titolari di posizione organizzativa cui sono affidate funzioni dirigenziali**

Gli obblighi di pubblicazione di cui alla lett. b, così come previsto dall'articolo 14, comma 1 quinquies, introdotto dal D. Lgs. 97/2016, si applicano anche ai titolari di posizione organizzativa dell'ente, considerato

---

<sup>30</sup>Dichiarazione di cui all'articolo 14 comma 1 lett. f) per gli amministratori (allegato 9); dichiarazione per i coniugi ed i parenti fino al 2° grado (Allegato 10);

<sup>31</sup> Dichiarazione di cui all'articolo 14 comma 1 lett. f) per gli amministratori (allegato 8); dichiarazione per i coniugi ed i parenti fino al 2° grado (Allegato 9);

che gli stessi sono anche responsabili di servizio e, quindi, titolari di funzioni dirigenziali.

**C) La pubblicazione dei dati dei titolari di incarichi dirigenziali e di collaborazione e consulenza**

Per i titolari di incarichi dirigenziali e di collaborazione o consulenza devono essere pubblicati:

- a. gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico;
- b. il curriculum vitae;
- c. i dati relativi ad incarichi esterni in enti di diritto privato finanziati dalla P.A. o lo svolgimento di attività professionali;
- d. i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di lavoro, di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato.

Laddove si tratti di incarichi a soggetti estranei all'Ente, di contratti di collaborazione o consulenza a soggetti esterni, la pubblicazione dei dati indicati diviene condizione di efficacia dell'atto di conferimento dell'incarico e per la liquidazione dei relativi compensi.

In caso di omessa pubblicazione, il pagamento del corrispettivo determina responsabilità disciplinare e contabile.

**D) La pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati**

L'amministrazione comunale pubblica gli atti di concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese, e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati ai sensi del citato articolo 12 della legge n. 241 del 1990, di importo superiore a mille euro.<sup>32</sup>

La pubblicazione ai sensi del presente articolo costituisce condizione legale di efficacia dei provvedimenti che dispongano concessioni e attribuzioni di importo complessivo superiore a mille euro nel corso dell'anno solare al medesimo beneficiario; la sua eventuale omissione o incompletezza è rilevata d'ufficio dagli organi dirigenziali, sotto la propria responsabilità amministrativa, patrimoniale e contabile per l'indebita concessione o attribuzione del beneficio economico. La mancata, incompleta o ritardata pubblicazione rilevata d'ufficio dagli organi di

---

<sup>32</sup>Si rammenta che il PTPC all'articolo 22 prevede la pubblicazione di tutti i provvedimenti di concessione, anche inferiore ai 1.000,00 €, proprio al fine di consentire la corretta applicazione della disposizione di cui all'articolo 26 del Decreto 33/2013, sul sito istituzionale dell'ente nella sezione "amministrazione trasparente", oltre che all'albo online e nella sezione "determinazioni/deliberazioni", anche nella sottosezione [Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici](#).

controllo è altresì rilevabile dal destinatario della prevista concessione o attribuzione e da chiunque altro abbia interesse, anche ai fini del risarcimento del danno da ritardo da parte dell'amministrazione, ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo 2 luglio 2010 n. 104.

È esclusa la pubblicazione dei dati identificativi delle persone fisiche destinatarie dei provvedimenti di cui al presente articolo, qualora da tali dati sia possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati.

#### **E) La pubblicazione dell'elenco dei soggetti beneficiari**

La pubblicazione di cui alla lettera precedente comprende necessariamente:

- a) il nome dell'impresa o dell'ente e i rispettivi dati fiscali o il nome di altro soggetto beneficiario;
- b) l'importo del vantaggio economico corrisposto;
- c) la norma o il titolo a base dell'attribuzione;
- d) l'ufficio e il funzionario o dirigente responsabile del relativo procedimento amministrativo;
- e) la modalità seguita per l'individuazione del beneficiario;
- f) il link al progetto selezionato e al curriculum del soggetto incaricato.

#### **F) La pubblicazione dei dati relativi agli appalti pubblici**

Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori devono pubblicare e aggiornare sul profilo del committente, nella sezione "Amministrazione trasparente":

- tutti gli atti relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture,
- tutti gli atti relativi 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, ove non considerati riservati ai sensi dell'articolo 112 ovvero secretati ai sensi dell'articolo 162, devono essere pubblicati, con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.
- 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 delle valutazioni dei requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico-professionali.

- la composizione della commissione giudicatrice e i curricula dei suoi componenti.
- i resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione.

Invariato il comma 32 dell'articolo 1 della legge 190/2012, per il quale per ogni gara d'appalto le stazioni appaltanti sono tenute a pubblicare nei propri siti web:

1. la struttura proponente;
2. l'oggetto del bando;
3. l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte;
4. l'aggiudicatario;
5. l'importo di aggiudicazione;
6. i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura;
7. 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.

#### **G La pubblicazione dei dati relativi agli incarichi conferiti ai dipendenti pubblici**

L'Amministrazione comunale pubblica l'elenco degli incarichi conferiti o autorizzati a ciascuno dei propri dipendenti, con l'indicazione della durata e del compenso spettante per ogni incarico.

#### **Art. 11 PUBBLICAZIONE DEI PROVVEDIMENTI DELIBERATIVI DEGLI ORGANI DI INDIRIZZO POLITICO E DEI PROVVEDIMENTI DIRIGENZIALI**

1. L'ente pubblica in apposita sezione del sito web del Comune denominata documenti on-line ed in Amministrazione Trasparente nella Sottosezione Provvedimenti, per un periodo di cinque anni, tutti gli atti degli organi di indirizzo politico ed i provvedimenti dei dirigenti.

#### **Art. 12 - POSTA ELETTRONICA CERTIFICATA (PEC)**

1. La Posta Elettronica certificata (PEC) è un sistema di posta elettronica nel quale è fornita al mittente la documentazione elettronica, con valenza legale, attestante l'invio e la consegna.
2. Il Comune ha un unico registro di protocollo.
3. La ricezione avviene in modo automatico. Al momento le operazioni di ricezione e inoltro vengono seguite dagli operatori dell'Ufficio Protocollo.

#### **Art. 13 - RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO**

1. Responsabile del procedimento di formazione, adozione e attuazione del Programma, del processo di realizzazione delle iniziative volte, nel loro complesso, a garantire un adeguato livello di trasparenza, nonché la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità, è il Segretario Comunale.

#### **Art. 14 – LA CONSERVAZIONE ED AGGIORNAMENTO DEI DATI**

1. La pubblicazione sul sito istituzionale del Comu ha una durata ordinaria di cinque anni decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione, fatti salvi i diversi termini previsti dalla normativa per specifici obblighi e quanto già previsto in materia di tutela di dati personali e sulla durata della pubblicazione collegata agli effetti degli atti pubblicati.
2. Trascorso il termine ordinario quinquennale o i diversi termini previsti dalla normativa sopra richiamata, i dati e le informazioni pubblicati sul sito istituzionale del Comune per tali dati trova comunque applicazione l'istituto dell'accesso civico generalizzato.<sup>33</sup>
3. In corrispondenza di ciascun contenuto della Sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale del Comune deve essere esposta la data di aggiornamento, distinguendo quella di "iniziale" pubblicazione da quella del successivo aggiornamento.

#### **ARTICOLO 15 – TITOLARE DEL POTERE IN MATERIA DI ACCESSO CIVICO E POTERE SOSTITUTIVO**

1. In caso di inadempimento degli obblighi di pubblicazione, l'atto, il documento o l'informazione soggetta a pubblicazione obbligatoria dovrà essere pubblicata, anche a seguito dell'istanza di accesso civico formulata da qualunque soggetto.
2. L'istanza va presentata al Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (RPCT), il quale è tenuto a concludere il

---

<sup>33</sup>Infatti, in virtù della modifica introdotta dal D.Lgs. n. 97/2016 all'art. 8, comma 3-bis, del D.Lgs. n. 33/2013 è stata abrogata la sezione archivio dei siti istituzionali.

procedimento di accesso civico con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni.

3. In caso di ritardo o mancata risposta o diniego da parte del RPCT il richiedente può ricorrere al titolare del potere sostitutivo, ove presente e diverso dal RPCT, che conclude il procedimento di accesso civico come sopra specificato, entro i termini di cui all'art. 2, co. 9 ter della l. 241/1990.

## **ARTICOLO 16 REGOLAMENTO UNICO SUGLI ACCESSI AI DOCUMENTI, DATI ED INFORMAZIONI**

L'ente, entro il termine del 23 Giugno 2017, adotterà apposita disciplina regolamentare che fornisca un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso descritte in premessa.

Tenuto conto, comunque, che l'istituto dell'accesso civico generalizzato è in vigore già dal 23 dicembre, si procede a pubblicare, in calce alla presente Sezione, la modulistica di riferimento, da pubblicare anche nell'apposita sezione Modulistica del sito web.

### **SEZIONE SPECIALE – APPROFONDIMENTI**

#### **PARTE V– AREA DI RISCHIO CONTRATTI PUBBLICI**

##### **1. Premessa**

Si ritiene opportuno inserire nel Piano 2017-2019 una parte speciale dedicata ad un approfondimento dell'area di rischio afferente all'area dei contratti pubblici, comprendendo così non solo l'ambito delle procedure di selezione del contraente ma anche e soprattutto la fase di programmazione e la fase di esecuzione.

Il macro-processo relativo alla gestione dei contratti pubblici è tra quelli che presentano i più elevati indici di rischio; vi è, pertanto, per detta area, la particolare necessità di concentrare l'attenzione sulla corretta identificazione dei processi e sulla corrispondente predisposizione di misure finalizzate a prevenire i rischi corruttivi.

All'interno di questo macro settore, l'attività è stata scomposta in fasi, attenendosi alle indicazioni fornite dall'Aggiornamento 2015 al PNA.

Si ritiene tuttavia opportuno, al fine di favorire l'applicazione delle misure anticorruzione indicate dall'ANAC, raccordare le puntuali disposizioni dettate dall'Autorità con le piccole dimensioni dell'Ente, il quale per gli affidamenti di importo superiore ai 40.000,00 €, per i servizi e forniture, e di importo superiore ai 150.000 €, per i lavori, fa capo alla Centrale Unica di Committenza costituita presso l'Unione Montana di Comelico e Sappada.

Le indicazioni dell'Autorità vengono quindi riprese nei loro tratti essenziali e principali. Le fasi prese in considerazione riguardano la Programmazione, la Progettazione, la Selezione del contraente, la Verifica di aggiudicazione e stipula del contratto, l'Esecuzione del Contratto e la Rendicontazione del Contratto. Ciascuna di queste fasi evidenzia rischi specifici e richiede l'applicazione di alcune misure. Considerato che, per la prima volta, con il presente Piano, viene presa in considerazione come parte speciale, a se stante, l'area dei contratti pubblici, il livello di analisi e misura si connoterà per l'estrema semplicità. In corso di attuazione del Piano si provvederà a monitorare il funzionamento delle misure, al fine di vagliarne la sostenibilità, e nei prossimi Piani si procederà ad implementarle.

## **2. Fase della programmazione:**

In questa fase, invero, le maggiori criticità per l'ente sembrano rinvenibili nella difficoltà a definire la programmazione relativa all'acquisto di beni e servizi, alcuni dei quali rispondono ad esigenze non programmabili, ad esempio le spese relative agli appalti per lo sgombero neve e l'innevamento delle piste. Questo è dovuto ad elementi oggettivi e spesso difficilmente prevedibili, visto che l'economia della zona risente molto del fatto che si tratta di una località turistica e, soprattutto, negli ultimi anni, la mancanza di abbondanti nevicate, ha di fatto reso necessario un abbondante innnevamento delle piste da sci con la neve artificiale. Tale circostanza, di per sé non rilevante sul piano della corruzione amministrativa, può indubbiamente produrre le pre-condizioni per cui il ricorso all'urgenza diventa il terreno su cui si possono innescare potenziali rischi corruttivi.

### **Rischi**

- 1) Definizione di un fabbisogno non corrispondente a criteri di efficienza ed economicità;
- 2) Intempestiva predisposizione ed approvazione degli strumenti di programmazione;

### **Misure**

- Pubblicazione sul sito dell'ente di report periodici relativi ai contratti in corso di esecuzione, in cui sia data evidenza dei contratti prorogati o affidati con urgenza;

- Rendicontazione dell'acquisto di beni e servizi con due report semestrali al 30/06 ed al 31/12 di ciascun anno, accorpati per categoria merceologica, al fine di valutare le esigenze dell'ente;

### **3. Fase della progettazione della gara:**

La fase della progettazione della gara è uno dei momenti più delicati dell'area di rischio in esame. Il PNA del 2015 consiglia, a tal proposito, di evitare l'anomalia della ricorrenza della medesima figura, quale soggetto incaricato delle funzioni di RUP, per una molteplicità di gare, fenomeno che crea un certo rischio di collusione tra il soggetto che presidia e dirige la fase della progettazione e gli operatori economici. L'ANAC consiglia la rotazione dei RUP, cosa che già avviene nell'ente, ma in misura estremamente limitata, vista l'esiguità di personale di cui dispone l'ente.

Un problema senz'altro rilevante è il metodo di selezione del contraente, alla luce di quanto specificato in premessa, ossia il fatto che l'ente gestisce in autonomia esclusivamente procedure sottosoglia ed in particolare procedure che rientrano nel limite di soglia di cui all'articolo 36 comma 2 lett. a) e b) del Codice degli appalti, ovvero procedure che si caratterizzano per l'estrema semplificazione procedimentale, ma anche per un innalzamento della soglia di discrezionalità dei soggetti responsabili. Per ciò che concerne l'e-procurement, invece, a volte le difficoltà di utilizzo sono determinate da una scarsa conoscenza delle procedure e degli obblighi relativi, nonché connesse al fatto che non di rado è diffusa la percezione, anche nell'opinione pubblica e nei dipendenti, che approvvigionarsi mediante CONSIP sia più sicuro, ma comporti anche costi indiretti maggiori.

#### **Rischi**

- 1) Abuso delle disposizioni in materia di suddivisione in lotti funzionali al fine di frazionare artificialmente l'appalto per eludere le disposizioni normative sulla procedura da adottare.
- 2) Non corretta applicazione delle disposizioni relative al calcolo dell'importo dell'appalto.
- 3) Elusione degli obblighi relativi agli acquisti sul mercato elettronico ovvero in convenzione Consip.

#### **Misure**

- L'atto interno di avvio della procedura (determina a contrarre) deve dar conto della motivazione alla base della richiesta di approvvigionamento, della procedura di selezione da utilizzare e della tipologia contrattuale prescelta;
- Verifica, quale primo passo di ogni procedura di approvvigionamento, della possibilità di ricorrere a convenzioni/accordi quadro già in essere e specifica motivazione di questa circostanza in ogni determina di acquisto di beni e servizi;
- Utilizzo di clausole standard conformi alle prescrizioni normative con riguardo a garanzie a corredo dell'offerta, tracciabilità dei pagamenti e termini di pagamento agli operatori economici;
- Inserimento, tra i documenti posti a base di gara, dello schema di contratto dettagliato non solo negli elementi essenziali ma in ogni sua parte, al fine di rendere massimamente trasparenti le condizioni contrattuali che vincoleranno l'aggiudicatario. Tale schema costituirà il contratto definitivo una volta terminata la procedura di selezione;

- Verifica puntuale della possibilità di accorpate le procedure di acquisizione di forniture, di affidamento dei servizi omogenei;

**Misure con specifico riguardo alle procedure negoziate, affidamenti diretti, in economia o comunque sotto soglia comunitaria**

- Utilizzo di sistemi informatizzati per l'individuazione degli operatori da consultare (es. MEPA);

- per gli affidamenti diretti e procedure negoziate di cui all'articolo 36 comma 2, report semestrale da parte dei responsabili di servizio, con il quale dare evidenza dell'applicazione del principio di rotazione;

- per gli affidamenti diretti, procedure negoziate di cui all'articolo 36 comma 2, adozione di apposita disciplina regolamentare e/o di linee guida da parte del RPC, che limitino la discrezionalità nella scelta degli affidatari diretti o dei soggetti da invitare alla procedura negoziata, ad esempio prestatilendo che un soggetto non può essere affidatario più di un determinato numero di volte nell'arco di un anno solare;

- Predisposizione di elenchi di fornitori, anche per quelle categorie di prestazioni professionali, quali le prestazioni intellettuali (per es. incarichi legali e di progettazione), per le quali occorre specifica regolamentazione e modelli di disciplinari di incarico applicabili, anche al fine di evitare il lievitare incontrollato degli onorari;

---

#### **4. Fase della Selezione del contraente:**

La selezione del contraente, vista anche la semplificazione procedimentale che riguarda le procedure sottosoglia, non rileva particolari criticità, se non difficoltà di gestione del sito Amministrazione trasparente Sottosezione Bandi e Gare, che deve essere implementata ed utilizzata in misura maggiore quale strumento di comunicazione e trasparenza.

**Rischi:**

- 1) Utilizzo distorto delle informazioni da parte del RUP, che determina asimmetrie informative tra gli o.e., per esempio non mettendo a disposizione la documentazione per la gara, non verificando l'effettivo sopralluogo da parte di tutti i concorrenti, pubblicazione dell'avviso di gara per periodi troppo brevi;
- 2) Inidoneità del tempo concesso per la ricezione delle domande/offerte;
- 3) Assenza o irregolarità nella pubblicità del bando e dell'ulteriore documentazione;
- 4) Trattamento e custodia della documentazione di gara con comportamenti che non garantiscono l'inalterabilità e la segretezza delle offerte;
- 5) Adozione di criteri non omogenei nella verifica delle offerte anomale;
- 6) Valutazione dell'offerta non chiara/trasparente/giustificata e uso distorto della valutazione dell'offerta tecnica atto a favorire un concorrente;
- 7) Ricorso ad affidamenti in via d'urgenza in mancanza dei presupposti di legge;
- 8) Eccessivo ricorso a procedure di acquisto diretto a distanza di poco tempo per l'acquisizione di prestazioni equipollenti;

- 9) Ricorso a proroghe contrattuali in mancanza di effettiva necessità per ragioni dipendenti dall'Amministrazione.
- 10) Mancato rispetto del principio di rotazione degli affidatari.

**Misure:**

- 1) Accessibilità online della documentazione di gara e/o delle informazioni complementari rese; in caso di documentazione non accessibile online, predefinita e pubblicazione delle modalità per acquisire la documentazione e/o le informazioni complementari;
- 2) Direttive/linee guida interne che individuino in linea generale i termini (non minimi) da rispettare per la presentazione delle offerte;
- 3) Obbligo di menzione nei verbali di gara delle specifiche cautele adottate a tutela dell'integrità e della conservazione delle buste contenenti l'offerta;
- 4) Pubblicazione sul sito internet della amministrazione, per estratto, dei punteggi attribuiti agli offerenti all'esito dell'aggiudicazione definitiva;
- 5) Obbligo di preventiva pubblicazione online del calendario delle sedute di gara;

**5. Fase della verifica dell'aggiudicazione e della stipula del contratto**

Questa fase per le procedure sottosoglia si rivela particolarmente onerosa e, specie quando si tratta di affidamenti di importo esiguo, vi è una generalizzata tendenza ad evitare di esperire tutte le probanti procedure di controllo, anche per evitare di ingolfare eccessivamente l'attività. Ciò premesso, considerato che si tratta di una consuetudine non strettamente rilevante sul piano della corruzione, è evidente che rimane un terreno estremamente delicato e che crea astrattamente rischi collusivi:

**Rischi**

- 1) Mancata acquisizione del CIG e mancato utilizzo dell'AVCpass per la verifica dei requisiti;
- 2) Mancata esclusione concorrenti privi di requisiti;
- 3) disamina requisiti concorrenti non corretta al fine di favorire un fornitore;
- 4) Non corretta verifica delle giustificazioni delle offerte anomale al fine di favorire un concorrente;

**Misure**

- Effettuazione delle verifiche a mezzo AVCpass.
- In caso di affidamento diretto, ove possibile, consultazione degli iscritti al mercato elettronico per l'individuazione degli operatori da consultare;

**6. Fase della esecuzione e rendicontazione del contratto:**

In questa fase, che è relativa al momento in cui l'esecutore pone in atto i mezzi e l'organizzazione necessaria a soddisfare il fabbisogno dell'amministrazione, secondo quanto specificamente richiesto in contratto, è indispensabile che l'ente si doti di ogni strumento utile a verificare l'esatto adempimento. Attesa la particolare esposizione al rischio corruttivo, i processi che rilevano sono, ad esempio, quelli di approvazione

delle modifiche del contratto originario; autorizzazione al subappalto; ammissione delle varianti; verifiche in corso di esecuzione; verifica delle disposizioni in materia di sicurezza con particolare riferimento al rispetto delle prescrizioni contenute nel Piano di Sicurezza e Coordinamento (PSC) o Documento Unico di Valutazione dei Rischi Interferenziali (DUVRI); apposizione di riserve; gestione delle controversie; effettuazione di pagamenti in corso di esecuzione.

### **Rischi**

- 1) Ammissione di varianti per consentire all'appaltatore di recuperare il ribasso offerto in gara;
- 2) Mancata o insufficiente verifica dello stato avanzamento;
- 3) Non corretta applicazione di penali atta a favorire il fornitore;
- 4) Autorizzazione al subappalto non conforme a norma ovvero alla dichiarazione di gara al fine di favorire l'impresa;
- 5) Accordi collusivi tra imprese partecipanti a gara, volti a utilizzare il subappalto quale meccanismo per distribuire i vantaggi dell'accordo a tutti i partecipanti allo stesso;
- 6) Nomina componenti commissione collaudo con criteri non conformi alla norma;
- 7) Mancata denuncia di vizi della fornitura;
- 8) Mancato rispetto degli obblighi di tracciabilità;
- 9) Mancato rispetto dei termini di pagamento;
- 10) Riscontro di anomalie in fase di esecuzione non rilevate in favore del fornitore;

### **Misure**

- verifica delle richieste avanzate dall'appaltatore eseguita dal direttore dell'esecuzione;
- Approvazione della eventuale variazione da parte della Giunta;
- Attenta esecuzione dei controlli imposti dalla norma ai fini dell'autorizzazione al subappalto e costante verifica in ordine al rispetto dei limiti percentuali di esecuzione dell'appalto imposti dalla norma;
- Pagamenti effettuati solo in esito alla verifica della corretta esecuzione da parte del direttore dell'esecuzione del contratto ed a seguito dell'ulteriore verifica effettuata dall'Ufficio competente relativa alla corretta imputazione della fattura in relazione alle attività previste in contratto;
- Richiesta di emissione del certificato di regolare esecuzione e disamina della risposta con il funzionario responsabile;
- Verifica sui requisiti contributivi (e fiscali in caso di fattura superiore a 10.000,00 euro) in maniera congiunta con il funzionario responsabile e controllo sul rispetto della tracciabilità.

## **PARTE VI**

### **AREA “GOVERNO DEL TERRITORIO”**

#### **1) Premessa**

Il PNA 2016 ha dedicato particolare attenzione al governo del territorio al cui ambito si ascrivono importanti attività istituzionali del Comune, quali l'urbanistica e l'edilizia, ravvisando in tali attività un elevato rischio di corruzione per una serie di cause dettagliatamente analizzate nel piano medesimo.

Il governo del territorio rappresenta un'area ad elevato rischio di corruzione, per gli interessi particolaristici. Il rischio corruttivo è trasversale e comune a tutti i processi dell'area governo del territorio, a prescindere dal contenuto (generale o speciale) e dagli effetti (autoritativi o consensuali) degli atti adottati (piani, programmi, concessioni, accordi, convenzioni);

Il modello della pianificazione disciplinato dalla legge urbanistica statale n. 1150/1942 prevede il piano regolatore generale (p.r.g.), che presenta, oltre ad un contenuto direttivo e programmatico, prescrizioni vincolanti per i privati, con effetti conformativi della proprietà. Esso può essere ricondotto ai piani comunali generali, ovvero a quegli strumenti di pianificazione urbanistica che hanno ad oggetto l'intero territorio comunale.

Nella Regione Veneto opera, invece, un diverso modello di pianificazione, urbanistica e territoriale, definito dalla legge regionale 23/04/2004 n. 11 “Norme pr il governo

del territorio". Questo nuovo modello di pianificazione ha previsto, nella Regione Veneto, il superamento del vecchio Piano Regolatore Generale (P.R.G.), previsto dalla suddetta legge urbanistica statale, con il piano di assetto del territorio comunale (PAT) e il piano degli interventi comunali (PI) che costituiscono il piano regolatore comunale. E', poi, prevista una pianificazione comunale attuativa che si esplica tramite piani urbanistici attuativi (PUA). Tale legge regionale prevede anche la possibilità che la pianificazione urbanistica e territoriale possa svolgersi a livello intercomunale tramite il piano di assetto del territorio intercomunale (PATI).

Fondamentale importanza ha, nella legislazione regionale veneto, la previsione dei seguenti strumenti, da attuarsi obbligatoriamente prima all'avvio del processo di elaborazione del piano di assetto del territorio, considerato che gli stessi sono senz'altro idonei a svolgere anche un'importante funzione di misure di prevenzione della corruzione:

- 1) il documento preliminare che il Comune deve approvare prima dell'adozione del piano di assetto del territorio<sup>34</sup>;
- 2) la previsione del metodo della concertazione e partecipazione nella formazione degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica.<sup>35</sup>

Entrambi questi due strumenti svolgono, infatti, una funzione di misure di prevenzione della corruzione rispetto alla fase di redazione del piano di assetto del territorio: il documento preparatorio obbligando l'organo di indirizzo politico ad individuare, anteriormente all'avvio del processo di pianificazione, gli obiettivi generali che si intendono perseguire con il piano; il metodo della concertazione e della partecipazione consentendo, sempre anteriormente all'avvio del processo di pianificazione, l'ampia diffusione del documento preliminare tra la popolazione locale, così permettendo, sin dalla fase di redazione del piano, la partecipazione dei cittadini, delle associazioni economiche e sociali locali alla formazione del piano e la svolgimento da parte delle stesse di un controllo sulla regolarità del processo idoneo anche ai fini di prevenzione della corruzione.

Pertanto, nella successiva individuazione delle misure di prevenzione della corruzione, relativamente alla fase di redazione del piano di assetto del territorio, si indicheranno il documento preliminare e l'udienza pubblica, opportunamente integrati nei loro contenuti minimi già previsti dal legislatore regionale, al fine di renderli maggiormente idonee alla funzione di misure di prevenzione della corruzione

---

<sup>34</sup>5. Al fine dell'adozione del PTRC, del PTCP, del PAT e del PATI, l'ente territoriale competente elabora un documento preliminare che contiene in particolare:

a) gli obiettivi generali che s'intendono perseguire con il piano e le scelte strategiche di assetto del territorio anche in relazione alle previsioni degli strumenti di pianificazione di livello sovraordinato;

b) le indicazioni per lo sviluppo sostenibile e durevole del territorio

<sup>35</sup>. I comuni, le province e la Regione nella formazione degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica, conformano la propria attività al metodo del confronto e della concertazione con gli altri enti pubblici territoriali e con le altre amministrazioni preposte alla cura degli interessi pubblici coinvolti.

2. L'amministrazione procedente assicura, altresì, il confronto con le associazioni economiche e sociali portatrici di rilevanti interessi sul territorio e di interessi diffusi, nonché con i gestori di servizi pubblici e di uso pubblico invitandoli a concorrere alla definizione degli obiettivi e delle scelte strategiche individuate dagli strumenti di pianificazione.

Ulteriori strumenti di pianificazione previsti da tale legge regionale sono il piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) e il piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC). Il comune, nell'ambito dei procedimenti di formazione del piano di assetto territoriale (PAT) provvede alla valutazione ambientale strategica (VAS).

La suddetta Legge Regionale si contraddistingue, inoltre, per una grande portata innovativa, avendo previsto forme di partecipazione dei privati alla pianificazione urbanistica e territoriale del Comune.

Si tratta, in particolare, degli accordi tra soggetti pubblici e privati di cui all'art. 6 della suddetta legge regionale n. 11/2004<sup>36</sup>.

Ai fini di individuare i rischi di corruzione e correlate adeguate misure di prevenzione, bisogna rilevare come, alla previsione di questi innovativi istituti, che comportano la partecipazione di privati, finalizzata al concorso di questi alla pianificazione comunale, corrisponde un elevato rischio di corruzione, stante l'ampia discrezionalità che contraddistingue il processo di formazione di questi accordi.

In particolare, all'interno dell'Organizzazione dei procedimenti del Comune si sono individuate le seguenti sotto-aree di rischio, che qui si riportano con la relativa analisi ed individuazione di possibili misure di prevenzione.

## **Il Comune di Comelico Superiore**

Il Comune di Comelico Superiore ha adottato il PATI unitamente al Comune di Danta di Cadore.

Il documento preliminare del PATI sconta la necessità di assecondare politiche urbanistiche volte al rilancio dell'area dell'Alto Comelico, che ha sofferto negli ultimi anni di un progressivo impoverimento della capacità di competere sul piano dell'offerta turistica, con conseguente decremento demografico. Proprio per questo, il PATI ha individuato quali obiettivi fondamentali:

---

<sup>36</sup>**art. 6 - Accordi tra soggetti pubblici e privati.**

1. I comuni, le province e la Regione, nei limiti delle competenze di cui alla presente legge, possono concludere accordi con soggetti privati per assumere nella pianificazione proposte di progetti ed iniziative di rilevante interesse pubblico.

2. Gli accordi di cui al comma 1 sono finalizzati alla determinazione di alcune previsioni del contenuto discrezionale degli atti di pianificazione territoriale ed urbanistica, nel rispetto della legislazione e della pianificazione sovraordinata, senza pregiudizio dei diritti dei terzi.

3. L'accordo costituisce parte integrante dello strumento di pianificazione cui accede ed è soggetto alle medesime forme di pubblicità e di partecipazione. L'accordo è recepito con il provvedimento di adozione dello strumento di pianificazione ed è condizionato alla conferma delle sue previsioni nel piano approvato.

4. Per quanto non disciplinato dalla presente legge, trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 11, commi 2 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" e successive modificazioni.

1. la stabilizzazione demografica dell'Alto Comelico attraverso politiche urbanistiche che facilitino la residenzialità stabile, anche al fine di innescare un processo virtuoso di stabilizzazione demografica;
2. adeguamento e specializzazione del settore produttivo turistico, favorendo l'innovazione, specializzazione, adeguamento e modernizzazione delle strutture ricettive;
3. sostegno alle politiche ambientali ed al settore agricolo forestale, favorendo quelle attività che manifestino compatibilità con elevati standards di qualità della vita e con l'implementazione dell'offerta turistica

Il procedimento di adozione del PATI è stato molto lungo e travagliato. Infatti, ha avuto la propria origine nel 2007. Il Comune, anche alla luce dell'importanza strategica del PATI Alto Comelico per il rilancio dell'intera area, ha cercato di realizzare un ampio coinvolgimento di tutti i potenziali stakeholders. Infatti, è stata posta in essere la procedura di coinvolgimento dei Comuni confinanti e delle Regole Comunioni Familiari, presenti nel Comune di Comelico Superiore, e dato avviso dello svolgimento di incontri pubblici con la cittadinanza e categorie economiche, al fine di raccogliere proposte e stimolare un dibattito pubblico circa il contenuto del PATI, in attuazione dell'articolo 5 della l.r. 11/2004.

A seguito degli incontri e della pubblicità data, sono state presentate diverse osservazioni, 35 per il Comune di Comelico Superiore ed una per il Comune di Danta di Cadore. Si sono svolti, inoltre, diversi incontri di co-pianificazione e la procedura di adozione ha visto il coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali.

In particolare, in accoglimento delle osservazioni presentate, è stata adottata la previsione relativa ad una nuova area produttiva, nonché ulteriori modifiche sono state introdotte in accoglimento di 17 diverse osservazioni. È stata data puntuale motivazione delle ragioni di non accoglimento delle altre osservazioni, relative ad elementi di dettaglio, che potranno essere prese in considerazione in fase attuativa.

Sono state puntualmente seguite tutte le procedure in materia di pubblicazione degli avvisi e di raccolta delle osservazioni.

## **2) Varianti specifiche**

### **Possibili eventi rischiosi**

Pressioni volte ad adottare modifiche da cui derivi per i privati interessati un significativo aumento delle potestà edificatorie o del valore d'uso degli immobili interessati. I rischi connessi a tali varianti risultano relativi, in particolare: alla scelta o al maggior consumo del suolo finalizzati a procurare un indebito vantaggio ai destinatari del provvedimento; alla possibile disparità di trattamento tra diversi operatori; alla sottostima del maggior valore generato dalla variante.

### **Possibili misure**

Trasparenza in ogni fase del procedimento di variante;

Predeterminazione dei criteri di valutazione del maggior valore attribuito ad un'area a seguito di variante, con regolamentazione del beneficio pubblico;

### **3) Piani attuativi d'iniziativa privata (art. 19 Legge regione veneto n. 11/2004)**

#### **Possibili eventi rischiosi**

rischio di indebite pressioni di interessi particolaristici.

mancata coerenza con il piano generale (e con la legge), che si traduce in uso improprio del suolo e delle risorse naturali.

#### **Possibili misure**

- incontri preliminari del responsabile del procedimento con gli uffici tecnici e i rappresentanti politici competenti, diretti a definire gli obiettivi generali in relazione alle proposte del soggetto attuatore;

- la predisposizione di un registro degli incontri con i soggetti attuatori, nel quale riportare le relative verbalizzazioni;

- l'articolo 19 comma 2 prevede che i PUA siano accompagnati dalla presentazione di tutta una serie di elaborati tra i quali figura il capitolato ed il preventivo sommario di spesa. A garanzia degli obblighi da assumere per l'attuazione del Piano, l'Ente provvederà a chiedere apposita clausola fideiussoria;

### **4) Convenzione urbanistica**

#### **Possibili rischi**

Dolosa o colposa alterazione degli obblighi prescritti al privato per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione connesse all'intervento, con omissioni o ingiustificate facilitazioni;

#### **Possibili misure**

Utilizzo di schemi di convenzione – tipo che assicurino una completa e organica regolazione degli aspetti sopra richiamati, eventualmente modificati e integrati alla luce della particolare disciplina prevista dalla pianificazione urbanistica comunale. Es. [modello dell'Istituto](#) per l'innovazione e trasparenza degli appalti e compatibilità ambientale (ITACA) del 7 novembre 2013.

## **5) Accordi tra soggetti pubblici e privati per la determinazione di alcune previsioni del contenuto discrezionale degli atti di pianificazione territoriale ed urbanistica**

### **Possibili rischi**

rischio di indebite pressioni di interessi particolaristici;

non corretta, non adeguata e non aggiornata commisurazione del beneficio privato in comparazione con il beneficio pubblico;

mancanza di coerenza con il piano di assetto del territorio (e con la legge), che si traduce in un uso improprio del suolo e delle risorse naturali;

### **Possibili misure**

la richiesta della presentazione di un programma economico finanziario relativo sia alle trasformazioni edilizie e certificazioni inerenti i soggetti promotori che evidenzi, non solo la fattibilità dell'intero programma di interventi, ma anche il beneficio privato da comparare con il beneficio pubblico derivante dell'accordo da cui risulti comunque l'adeguatezza degli oneri economici assunti dal privato;

utilizzo di schemi di accordo pubblico/privato – tipo che assicurino una completa e organica regolazione degli aspetti sopra richiamati;

## **6) Calcolo degli oneri**

### **Possibili eventi rischiosi**

non corretta, non adeguata o non aggiornata commisurazione degli “oneri” dovuti, in difetto o in eccesso, rispetto all'intervento edilizio da realizzare, al fine di favorire eventuali soggetti interessati.

### **Possibili misure**

attestazione del responsabile dell'ufficio comunale competente, da allegare alla convenzione, dell'avvenuto aggiornamento delle tabelle parametriche degli oneri e del fatto che la determinazione degli stessi è stata attuata sulla base dei valori in vigore alla data di stipula della convenzione;

pubblicazione delle tabelle oltrechè unitamente alla delibera che ne fissa l'importo anche in apposita sezione del Sito WEB;

## **7) Individuazione delle opere di urbanizzazione**

### **Possibili eventi rischiosi**

Possibili eventi rischiosi possono essere: l'individuazione di un'opera come prioritaria, laddove essa, invece, sia a beneficio esclusivo o prevalente dell'operatore privato; l'indicazione di costi di realizzazione superiori a quelli che l'amministrazione sosterebbe con l'esecuzione diretta.

### **Possibili misure**

identificazione delle opere di urbanizzazione mediante il coinvolgimento del responsabile;

previsione di una specifica motivazione in merito alla necessità di far realizzare direttamente al privato costruttore le opere di urbanizzazione secondaria;

calcolo del valore delle opere da scomputare utilizzando i prezziari regionali o dell'ente, anche tenendo conto dei prezzi che l'amministrazione ottiene solitamente in esito a procedure di appalto per la realizzazione di opere analoghe;

previsione di garanzie aventi caratteristiche analoghe a quelle richieste in caso di appalto di opere pubbliche, ferma restando la possibilità di adeguare tali garanzie, anche tenendo conto dei costi indicizzati, in relazione ai tempi di realizzazione degli interventi.

## **8) Cessione delle aree necessarie per opere di urbanizzazione primaria e secondaria**

### **Possibili eventi rischiosi**

errata determinazione della quantità di aree da cedere (inferiore a quella dovuta ai sensi della legge o degli strumenti urbanistici sovraordinati);

individuazione di aree da cedere di minor pregio o di poco interesse per la collettività, con sacrificio dell'interesse pubblico a disporre di aree di pregio per servizi, quali verde o parcheggi; nell'acquisizione di aree gravate da oneri di **bonifica anche rilevanti**.

### **Possibili misure**

individuazione di un responsabile dell'acquisizione delle aree, che curi la corretta quantificazione e individuazione delle aree, contestualmente alla stipula della convenzione, e che richieda, ove ritenuto indispensabile, un piano di caratterizzazione nella previsione di specifiche garanzie in ordine a eventuali oneri di bonifica;

-monitoraggio da parte dell'amministrazione comunale sui tempi e gli adempimenti connessi alla acquisizione gratuita delle aree.

## **9) Monetizzazione delle aree a standard**

### **Possibili eventi rischiosi**

elusione dei corretti rapporti tra spazi destinati agli insediamenti residenziali o produttivi e spazi a destinazione pubblica, con sacrificio dell'interesse generale a disporre di servizi – quali aree a verde o parcheggi - in aree di pregio.

### **Possibili misure**

previsione del pagamento delle monetizzazioni contestuale alla stipula della convenzione, al fine di evitare il mancato o ritardato introito, e, in caso di rateizzazione, richiesta in convenzione di idonee garanzie.

## **10) Approvazione del piano attuativo (art 16 l.r. Veneto 11/2004)**

### **Possibili eventi rischiosi**

scarsa trasparenza e conoscibilità dei contenuti del piano;

mancata o non adeguata valutazione delle osservazioni pervenute, dovuta a indebiti condizionamenti dei privati interessati, al non adeguato esercizio della funzione di verifica dell'ente sovraordinato);

### **Possibili misure**

Pubblicità e trasparenza di ogni fase (adozione, osservazioni, controdeduzioni ed approvazione) devono essere pubblicati insieme alla delibera;

## **11) Esecuzione delle opere di urbanizzazione**

### **Possibili eventi rischiosi**

realizzazione di opere qualitativamente di minor pregio rispetto a quanto dedotto in obbligazione.

mancato rispetto delle norme sulla scelta del soggetto che deve realizzare le opere.

### **Possibili misure**

- verifica, secondo tempi programmati, del cronoprogramma e dello stato di avanzamento dei lavori, per assicurare l'esecuzione dei lavori nei tempi e modi stabiliti nella convenzione;
- previsione in convenzione che la nomina del collaudatore sia effettuata dal comune, con oneri a carico del privato attuatore, dovendo essere assicurata la terzietà del soggetto incaricato;
- previsione in convenzione che il collaudo delle opere di urbanizzazione sia condizione per l'ottenimento dell'agibilità (con conseguente esercizio dei poteri inibitori da parte del Comune, anche in caso di presentazione di SCIA);

## **12) Permessi di costruire convenzionati**

### **Possibili eventi rischiosi**

Mancata coerenza della convenzione con i contenuti del piano urbanistico di riferimento;

### **Possibili misure**

Si rinvia alle stesse misure previste per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione (precedente par. 15)

## **13) Il processo attinente al rilascio o al controllo dei titoli abilitativi edilizi**

L'attività amministrativa attinente al rilascio o alla presentazione dei titoli abilitativi edilizi e ai relativi controlli è regolata dal d.p.r. 380/2001 e dalla l.r. 61/1985

In particolare:

- l'attività edilizia libera, la comunicazione inizio lavori (di seguito CIL) e la comunicazione inizio lavori asseverata (di seguito CILA) sono disciplinati dall'art. 6;
- il permesso di costruire è disciplinato dagli artt. 10-15 e 20;
- la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) dagli artt. 22-23-bis;
- il contributo di costruzione dagli artt. 16-19.

Il processo che presiede al rilascio dei titoli abilitativi edilizi o al controllo di quelli presentati dai privati è caratterizzato dalla elevata specializzazione delle strutture competenti e complessità della normativa da applicare. Tradizionalmente le funzioni edilizie sono svolte infatti da un ufficio speciale, oggi denominato Sportello unico per l'edilizia (SUE) - e Sportello unico per le attività produttive (SUAP) - chiamati ad

applicare una disciplina che attiene non soltanto alla normativa urbanistica ed edilizia di carattere locale, ma anche alla normativa tecnica sui requisiti delle opere, ai limiti e condizioni alle trasformazioni del territorio, etc. Tali peculiarità comportano che il personale dotato di adeguate competenze si formi in un lungo periodo di tempo e l'amministrazione comunale sia portata a mantenerlo stabilmente assegnato a tali compiti.

Inoltre, si evidenzia che il procedimento per il rilascio del permesso di costruire e la verifica delle istanze presentate dai privati in relazione a SCIA, CIL e CILA sono considerati espressione di attività vincolata, in quanto in presenza dei requisiti e presupposti richiesti dalla legge non sussistono margini di discrezionalità, né circa l'ammissibilità dell'intervento, né sui contenuti progettuali dello stesso. Nondimeno, l'ampiezza e la complessità della normativa da applicare è tale da indurre a considerare l'attività edilizia un'area di rischio specifico.

In generale, un contributo positivo di significativa trasparenza dei processi valutativi degli interventi edilizi, e dunque di prevenzione del rischio, è offerto dalla modulistica edilizia unificata<sup>37</sup> approvata in attuazione della c.d. Agenda per la semplificazione. Tale modulistica, infatti, richiedendo un'analitica disamina delle caratteristiche del progetto, delle normative tecniche e delle discipline vincolistiche da applicare, da una parte ha ridotto significativamente le incertezze normative insite nella materia; dall'altra, consente di ricostruire in modo analitico sia i contenuti delle asseverazioni del committente e del professionista abilitato, sia l'oggetto della valutazione delle strutture comunali.

Ciò nonostante ogni intervento edilizio presenta elementi di specificità e peculiarità che richiedono una complessa ricostruzione della disciplina del caso concreto, con un processo decisionale che può quindi essere oggetto di condizionamenti, parziali interpretazioni e applicazioni normative. Inoltre, a differenza dei processi di pianificazione urbanistica, in questa area non sono previste adeguate forme di pubblicità del processo decisionale, bensì solo la possibilità per i soggetti interessati di prendere conoscenza dei titoli abilitativi presentati o rilasciati, a conclusione del procedimento abilitativo.

Sotto il profilo della complessità e rilevanza dei processi interpretativi, non sussistono differenze significative tra i diversi tipi di titoli abilitativi edilizi: l'uno, il permesso di costruire, richiede il rilascio di un provvedimento abilitativo (suscettibile di silenzio assenso); l'altro, la SCIA presuppone comunque un obbligo generale dell'amministrazione comunale di provvedere al controllo della pratica. Ma in entrambi i casi è necessaria una attività istruttoria che porti all'accertamento della sussistenza dei requisiti e presupposti previsti dalla legge per l'intervento ipotizzato.

---

<sup>37</sup> La Regione Veneto a seguito dell'emanazione del Decreto Legislativo n. 222 del 25 novembre 2016 (c.d. Decreto Madia), con delibera di GRV ha approvato le modifiche ai moduli unificati e standardizzati per la Comunicazione di Inizio Lavori (CIL) **Allegato A**, per la Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata (CILA) **Allegato B**, per la Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) **Allegato C**, per la **Segnalazione Certificata di Inizio Attività in Alternativa al Permesso di Costruire Allegato D**, di aggiornare il **modello unificato relativo al Permesso di Costruire**, relativamente ad alcuni riferimenti normativi **Allegato E**. I predetti moduli sono rinvenibili al seguente [link](#).

## **14) Controllo dei titoli rilasciati**

### **Possibili eventi rischiosi**

omissioni o ritardi nello svolgimento di tale attività;

### **Possibili misure**

In tutti i casi nei quali i controlli sono attuati a campione, la principale misura di prevenzione del rischio appare la puntuale regolamentazione dei casi e delle modalità di individuazione degli interventi da assoggettare a verifica (per esempio con sorteggio in data fissa, utilizzando un estrattore di numeri verificabili nel tempo, dando alle pratiche presentate un peso differente in ragione della rilevanza o della problematicità dell'intervento).

Controlli interni con previsione di selezione a campione dei titoli rilasciati

## **15) Vigilanza**

### **Possibili eventi rischiosi**

omissione o nel parziale esercizio dell'attività di verifica dell'attività edilizia in corso nel territorio. applicazione della sanzione pecuniaria, in luogo dell'ordine di ripristino

### **Possibili misure**

In tutti i casi nei quali vi sia attività di controlli ( su denuncia o a campione), la principale misura di prevenzione del rischio appare la puntuale regolamentazione dei casi e delle modalità di individuazione degli interventi da assoggettare a verifica e la corretta verbalizzazione.