

**Formazione IFEL**  
*per i Comuni*

---

**IFEL**  
Fondazione ANCI

**Il PTPCT alla luce del  
PNA 2019-2021:  
gestione e stima dei  
rischi corruttivi e le  
misure di prevenzione**

a cura di Michele Solla  
17 dicembre 2019

Comune di Vibo Valentia



# Indice

- Il Contesto: strategia nazionale di prevenzione e repressione della corruzione;
- Il Piano Nazionale Anticorruzione 2019-2021;
- I Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza della P.A.;
- Le misure generali di prevenzione della corruzione e il PTPCT;
- Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza;
- PNA 2019-2021 Allegato 1 – Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi;
- Le conseguenze sulla gestione dei dati personali, in relazione alla trasparenza amministrativa (D.lgs. n. 33/2013);
- Accesso civico generalizzato: tutela di interessi privati contro interesse pubblico a conoscere;
- Il rapporto fra accesso civico generalizzato e l'accesso documentale.

**Formazione IFEL**  
*per i Comuni*

---

**Il Contesto: strategia nazionale di prevenzione e repressione della corruzione**



# Il contesto normativo

## **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

## **LEGGE 6 novembre 2012, n.190**

Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione

**Piano Nazionale Anticorruzione 2013** approvato con la Delibera CIVIT n.72 dell'11 settembre 2013.

**Aggiornamento 2015** (det. ANAC n. 12/2015)

**Piano Nazionale 2016** (del. ANAC n. 831/2016)

**Piano Nazionale 2017** (del. ANAC n. 1208/2017)

**Piano Nazionale 2018** (del. ANAC n. 1074/2018)

**Piano Nazionale 2019** (del. ANAC n. 1064/2019)

**Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza**

## **D.P.R. 16 aprile 2013, n.62**

Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

## **D.LGS 14 marzo 2013, n.33**

Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni

## **D.LGS 8 aprile 2013, n.39**

Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico

## **D.L. 24 giugno 2014, n.90, convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n.114**

Art. 19 – Soppressione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e definizione delle funzioni dell'Autorità nazionale anticorruzione

# Il sistema della Legge 190/2012

## Introduzione di strumenti di prevenzione

- ❖ L'ANAC
- ❖ I Piani di Prevenzione della Corruzione
- ❖ Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza
- ❖ Trasparenza e obblighi di comunicazione dell'attività amministrativa

## Revisione dei reati e inasprimento delle sanzioni penali

# Cosa si intende per corruzione

La Legge n. 190/2012 non definisce la “corruzione”

Per il **codice penale** si ha corruzione per un atto d'ufficio quando *il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa (...)* (318 c.p.)

# Il significato di “corruzione” nella strategia di prevenzione – Aggiornamento PNA 2015

Si conferma la definizione del fenomeno contenuta nel PNA, non solo **più ampia dello specifico reato di corruzione e del complesso dei reati contro la pubblica amministrazione**, ma **coincidente con la “maladministration”**, intesa come **assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell’interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari**. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e **comportamenti** che, anche se **non consistenti in specifici reati**, contrastano con la necessaria cura dell’interesse pubblico e **pregiudicano l’affidamento dei cittadini nell’imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse**.

# Il significato di “corruzione” PNA 2019-2021

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

# Il significato di “corruzione” PNA 2019-2021

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

- una **corruzione relativa all’assunzione di decisioni politico-legislative,**
- una **corruzione relativa all’assunzione di atti giudiziari,**
- una **corruzione relativa all’assunzione di atti amministrativi.**

# Il significato di “ prevenzione della corruzione” PNA 2019-2021

Per essere efficace, la prevenzione della corruzione, deve consistere in **misure di ampio spettro, che riducano**, all'interno delle amministrazioni, **il rischio che i pubblici funzionari adottino atti di natura corruttiva (in senso proprio)**. Esse, pertanto, si sostanziano tanto in misure di carattere organizzativo, oggettivo, quanto in misure di carattere comportamentale, soggettivo.

**Misure di tipo oggettivo:** volte a prevenire il rischio incidendo sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Prescindono da considerazioni soggettive, quali la propensione dei dipendenti pubblici e dipendenti a questi assimilabili a compiere atti di natura corruttiva e si preoccupano di preconstituire condizioni organizzative e di lavoro che rendano difficili comportamenti corruttivi (Es. rotazione del personale, controlli, trasparenza, formazione)

**Misure di carattere soggettivo:** si propongono di evitare una più vasta serie di comportamenti devianti, (“reati contro la pubblica amministrazione”) diversi da quelli aventi natura corruttiva, il compimento di altri reati di rilevante allarme sociale, l'adozione di comportamenti contrari a quelli propri di un funzionario pubblico previsti da norme amministrativo-disciplinari anziché penali, fino all'assunzione di decisioni di cattiva amministrazione, cioè di decisioni contrarie all'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione, in primo luogo sotto il profilo dell'imparzialità, ma anche sotto il profilo del buon andamento (funzionalità ed economicità).

# Il significato di “ prevenzione della corruzione” PNA 2019-2021

L'art. 1, co. 36, della l. 190/2012, si riferisce esplicitamente al fatto che **gli obblighi di pubblicazione integrano livelli essenziali delle prestazioni che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad erogare anche a fini di prevenzione e contrasto della “cattiva amministrazione” e non solo ai fini di trasparenza e prevenzione e contrasto della corruzione.** Il collegamento tra le disposizioni della l. 190/2012 e l'innalzamento del livello di qualità dell'azione amministrativa, e quindi al contrasto di fenomeni di inefficiente e cattiva amministrazione, è evidenziato anche dai più recenti interventi del legislatore sulla l. 190/2012. In particolare **nell'art. 1, co 8-bis della legge suddetta, in cui è stato fatto un esplicito riferimento alla verifica da parte dell'organismo indipendente di valutazione alla coerenza fra gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico gestionale e i piani triennali per la prevenzione della corruzione e della trasparenza.**

**Formazione IFEL**  
*per i Comuni*

---

**II PNA 2019-2021**



# Analisi del PNA 2019-2021

- **PARTE GENERALE:** rivede, consolida ed integra in un unico provvedimento tutte le indicazioni e gli orientamenti maturati nel corso del tempo dall’Autorità e che sono stati oggetto di specifici provvedimenti di regolamentazione o indirizzo. **Supera tutte le parti generali dei precedenti Piani e relativi Aggiornamenti, lasciando invece in vigore tutte le parti speciali che si sono succedute nel tempo.**
- **ALLEGATO 1:** fornisce indicazioni utili per la progettazione, la realizzazione e il miglioramento continuo del “Sistema di gestione del rischio corruttivo”, integrato e aggiornato, tenendo conto delle precedenti esperienze di attuazione dei PNA e ispiranto ai principali standard internazionali di risk management. Diviene **l’unico documento metodologico da seguire nella predisposizione dei Piani triennali della prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) per la parte relativa alla gestione del rischio corruttivo.**
- **ALLEGATO 2:** fornisce indicazioni metodologiche e applicative in ordine all’istituto della **rotazione “ordinaria”**
- **ALLEGATO 3:** fornisce riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)

**Formazione IFEL**  
*per i Comuni*

---

**II PNA 2019-2021  
I Piani Triennali di  
Prevenzione della  
Corruzione e della  
Trasparenza nelle P.A.**



# I principi per la gestione del rischio (PNA 2019)

## PRINCIPI STRATEGICI

- ❖ **Coinvolgimento degli organi di indirizzo politico-amministrativo nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo**, da realizzarsi, con riferimento agli Enti Locali, secondo quanto già suggerito dall'ANAC nell'Aggiornamento 2015 al PNA (paragrafo 4.1), ovvero mediante l'adozione, da parte del Consiglio Comunale, precedentemente all'adozione definitiva del PTPCT ad opera della Giunta, di un documento contenente gli obiettivi strategici dell'Ente in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, ovviamente avente pari estensione temporale a quella del PTPCT che si andrà ad approvare;
- ❖ **Coinvolgimento di tutta la struttura organizzativa nel processo di gestione del rischio** attraverso una responsabilizzazione diretta di tutti i soggetti interessati
- ❖ **Collaborazione fra amministrazioni**, non intesa come trasposizione acritica di esperienze di enti operanti nello stesso ambito territoriale e nello stesso comparto, ma come strumento per rendere maggiormente sostenibile l'attuazione del sistema di gestione della prevenzione della corruzione.

# I principi per la gestione del rischio (PNA 2019)

## PRINCIPI METODOLOGICI

- **Attuazione del sistema di prevenzione attraverso un approccio sostanziale** e non già come mero adempimento formale;
- **Gradualità del processo di gestione del rischio**, soprattutto in amministrazioni di ridotte dimensioni;
- **Selettività nell'individuazione delle priorità di trattamento**, attraverso una adeguata analisi e stima dei rischi che insistono sull'organizzazione;
- **Integrazione fra il processo di gestione del rischio di corruzione e quello di misurazione e valutazione della Performance** organizzativa ed individuale dell'Ente, prevedendo che tutte le misure specifiche programmate nel PTPCT diventino necessariamente obiettivi del Piano della Performance e inserendo criteri di valutazione che tengano conto del coinvolgimento nel sistema di prevenzione della corruzione;

## PRINCIPI FINALISTICI

- **Effettività della strategia di prevenzione**, evitando di introdurre nuovi oneri organizzativi, ma orientando l'attività alla creazione di valore pubblico per gli utenti

# Integrazione con il Piano della Performance

Importanza di **coordinare il sistema di gestione del rischio di corruzione con il ciclo della Performance**, attraverso l'introduzione sotto forma di **obiettivi sia di performance individuale sia organizzativa, delle attività svolte dall'amministrazione per la predisposizione, l'implementazione e l'attuazione del PTPCT**

Si evidenzia che **Il RPCT deve tenere conto dei risultati emersi nella Relazione delle performance**, al fine di:

- **effettuare un'analisi per comprendere le ragioni/cause in base alle quali si sono verificati degli scostamenti rispetto ai risultati attesi;**
- **individuare le misure correttive, in coordinamento con i dirigenti, in base alle attività che svolgono ai sensi dell'art. 16, co.1, lett. l-bis), l-ter), l-quater), d.lgs. 165/2001 e con i referenti del responsabile della corruzione;**
- **inserire le misure correttive tra quelle per implementare/migliorare il PTPCT.**

**Formazione IFEL**  
*per i Comuni*

---

**II PNA 2019-2021**  
**Le misure generali di**  
**prevenzione della**  
**corruzione e il PTPCT**



# La rotazione “straordinaria”

L'istituto della **rotazione “straordinaria”** è previsto **dall'art. 16, co. 1, lett. I-quater) del d.lgs. n. 165/2001**, come misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi. La norma citata prevede, infatti, **la rotazione “del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva”**. E' importante chiarire che detta misura di prevenzione, che va disciplinata nel PTPCT o attraverso autonomo regolamento **non si associa in alcun modo alla rotazione “ordinaria”**.

L'ANAC con la **deliberazione n. 215/2019**, ha provveduto a fornire indicazioni in ordine a:

- **reati presupposto per l'applicazione della misura**, individuati in quelli indicati dall'art. 7 della Legge n. 69/2015, ovvero gli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353- bis del codice penale;
- **momento del procedimento penale in cui l'Amministrazione deve adottare il provvedimento motivato di eventuale applicazione della misura**, individuato nel momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p.”. Ciò in quanto è proprio con quell'atto che inizia un procedimento penale.

# La rotazione “straordinaria”

- ✓ In considerazione del momento scelto dall'ANAC, quale “avvio del procedimento penale”, si ritiene opportuno le amministrazioni in sede di **disciplina della misura all'interno del PTPCT piuttosto che attraverso un autonomo regolamento**, prevedano il dovere in capo ai dipendenti interessati da procedimenti penali, di segnalare immediatamente all'amministrazione l'avvio di tali procedimenti.
- ✓ Resta ferma la **necessità**, da parte dell'Amministrazione, **prima dell'avvio del procedimento di rotazione, l'acquisizione di sufficienti informazioni atte a valutare l'effettiva gravità del fatto ascritto al dipendente.**

# La rotazione “straordinaria”

Tutela di tipo **preventivo e non sanzionatorio** tesa ad assicurare l'immagine di imparzialità dell'amministrazione che **si applica a tutti coloro che hanno un rapporto di lavoro con l'amministrazione**

La rotazione straordinaria “**anticipa**” alla fase di avvio del procedimento penale la conseguenza **consistente nel trasferimento ad altro ufficio**. In caso di rinvio a giudizio, per lo stesso fatto, trova applicazione l'istituto del trasferimento disposto dalla legge n. 97/2001

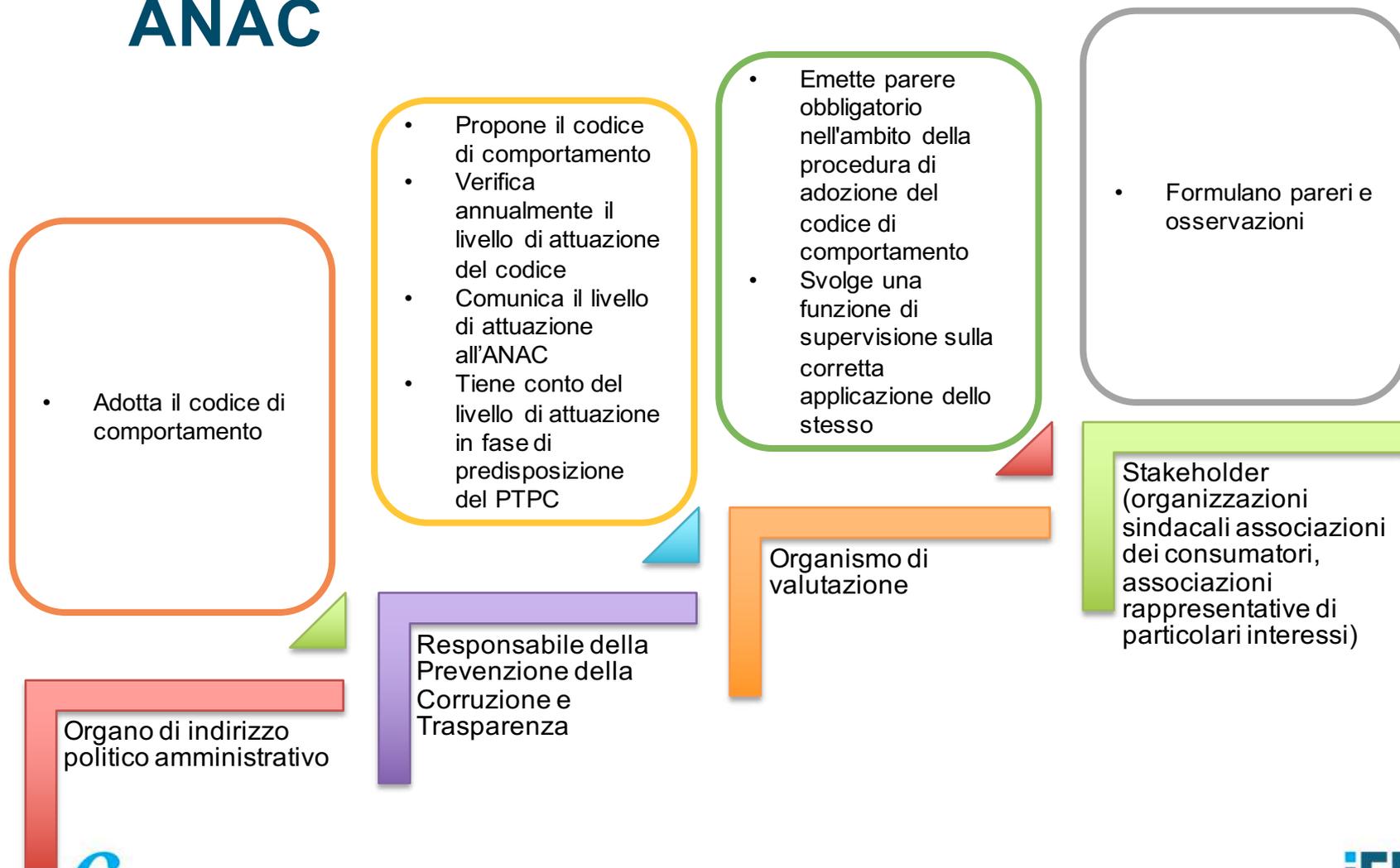
# La rotazione “straordinaria” – questioni ancora aperte

- ❑ **Manca indicazione precisa sulla durata della rotazione straordinaria;** viene raccomandata l'adozione di norme regolamentari da parte dell'amministrazione
- ❑ **Manca indicazione precisa circa attribuzione di funzioni corrispondenti,** per inquadramento, mansioni e prospettive di carriera, a quelle svolte in precedenza

# Il Codice di comportamento

- ❖ Importanza dei codici di comportamento integrativi che **non devono essere una mera riproposizione del codice di comportamento nazionale** di cui al DPR n. 62/2013, ma devono contenere specifiche prescrizioni adatte al contesto e alla realtà operativa ed organizzativa dell'Ente
- ❖ Per migliorare i codici di comportamento integrativi, l'ANAC provvederà ad adottare **specifiche linee guida, in sostituzione delle precedenti di cui alla deliberazione n. 75/2013.**
- ❖ Anche nel PNA 2019-2021, come già fatto nell'aggiornamento 2018 al PNA, l'ANAC ribadisce la necessità da parte delle Amministrazioni di **provvedere ad effettuare una “mappatura” dei doveri di comportamento connessi alla piena attuazione, da parte dei dipendenti, sul versante dei comportamenti soggettivi, delle misure oggettive e organizzative del PTPCT.**

# Delibera numero 75/ 2013 Linee guida ANAC



# Contenuti del “Regolamento” DPR 62/2013

art. 1-3 Disposizioni generali, ambito di applicazione e principi generali

art. 4 Il divieto di accettare compensi, regali e utilità

art. 6 e 7 Il Conflitto di interessi. Il dovere di segnalazione e l'obbligo di astensione.

art. 8 Il Whistleblowing e ed il “comportamento di segnalazione”

art. 9 La pubblicazione dei dati e l'obbligo di tracciabilità del processo decisionale

# Contenuti del “Regolamento” DPR 62/2013

art. 10 e 11 Il comportamento nei rapporti con i privati e il comportamento in servizio



art. 12 Il comportamento del dipendente pubblico nei rapporti con il pubblico



art. 13 Il comportamento del dirigente

# Il codice di comportamento nella strategia di prevenzione della corruzione

Con una chiara presa di posizione che marca la differenza rispetto al passato, la l. n. 190 chiarisce che **la violazione delle regole del Codice generale approvato con d.P.R. e dei Codici adottati da ciascuna amministrazione dà luogo a responsabilità disciplinare**. Quindi, le norme contenute nei Codici di comportamento fanno parte a pieno titolo del “codice disciplinare”.

# Principi generali (art. 3 DPR 62/2013)

1. Il dipendente osserva la Costituzione, servendo la Nazione con disciplina ed onore e conformando la propria condotta ai principi di buon andamento e **imparzialità dell'azione amministrativa**.
2. Il dipendente rispetta altresì i principi di **integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza**
3. Il dipendente **non usa a fini privati le informazioni di cui dispone** per ragioni di ufficio. Prerogative e poteri pubblici sono esercitati unicamente per le finalità di interesse generale per le quali sono stati conferiti.
4. Il dipendente esercita i propri compiti orientando l'azione amministrativa alla massima **economicità, efficienza ed efficacia**.
5. Nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa, il dipendente assicura la **piena parità di trattamento** a parità di condizioni, astenendosi, altresì, da azioni arbitrarie
6. Il dipendente dimostra la massima **disponibilità e collaborazione nei rapporti con le altre pubbliche amministrazioni**

# Il conflitto di interessi

La sua particolare natura di **situazione** nella quale **la cura dell'interesse pubblico cui è preposto il funzionario potrebbe essere deviata per favorire il soddisfacimento di interessi contrapposti di cui sia titolare il medesimo funzionario direttamente o indirettamente**, la pone quale **condizione che determina il rischio di comportamenti dannosi per l'amministrazione, a prescindere che ad essa segua o meno una condotta impropria.**

Il conflitto di interessi è trattato da differenti norme che attengono a differenti aspetti ne trattano:

- astensione del dipendente in caso di conflitto di interessi** (DPR 62/2013, art. 7 e art. 6-bis della Legge n. 241/1990);
- ipotesi di inconferibilità e incompatibilità** di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso enti privati in controllo pubblico, disciplinate dal d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39;
- adozione dei codici di comportamento** (art. 54, comma 2 del D.lgs. n. 165/2001);
- divieto di pantouflage** (art. 53 del d.lgs. 165/2001 il co. 16 -ter.);
- autorizzazione a svolgere incarichi extra istituzionali** (art. 53 del d.lgs. 165/2001);
- affidamento di incarichi a soggetti esterni in qualità di consulenti** (art. 53 del d.lgs. n. 165/2001).

# Un definizione di “conflitto di interessi” per il settore pubblico

Il conflitto di interessi reale (o attuale) è la situazione in cui **l'interesse secondario** (finanziario o non finanziario) di un **decisore pubblico tende a interferire con l'interesse primario dell'amministrazione pubblica**, verso cui il primo ha precisi doveri e responsabilità.

# Il conflitto di interessi

- La **corruzione è la degenerazione di un conflitto di interessi**, in quanto c'è sempre il prevalere di un interesse secondario su uno primario. **Il conflitto di interessi, invece, segnala solo la presenza di interessi in conflitto** (anche solo in modo potenziale o apparente).
- Il conflitto di interessi, a differenza della corruzione, è caratterizzato da una portata ben più ampia **di relazioni sociali ed economiche**, la maggior parte delle quali non è classificata come reato, nonostante la sua presenza possa tendenzialmente violare l'equilibrio socialmente accettabile tra l'interesse privato e i doveri e le responsabilità di un individuo.

**Il conflitto di interessi.  
Un caleidoscopio di situazioni a rischio**

**Esistono particolari categorie di RELAZIONI che generano INTERESSI SECONDARI confliggenti?**

• Relazioni “ambigue”

DONI E ALTRE UTILITA'



• Relazioni “finanziarie”

RAPPORTI FINANZIARI, CREDITI DEBITI



• Relazioni “politiche”

APPARTENENZA AD ASSOCIAZIONI O ORGANIZZAZIONI



• Relazioni “amicali”

AMICIZIA GRAVE INIMICIZIA



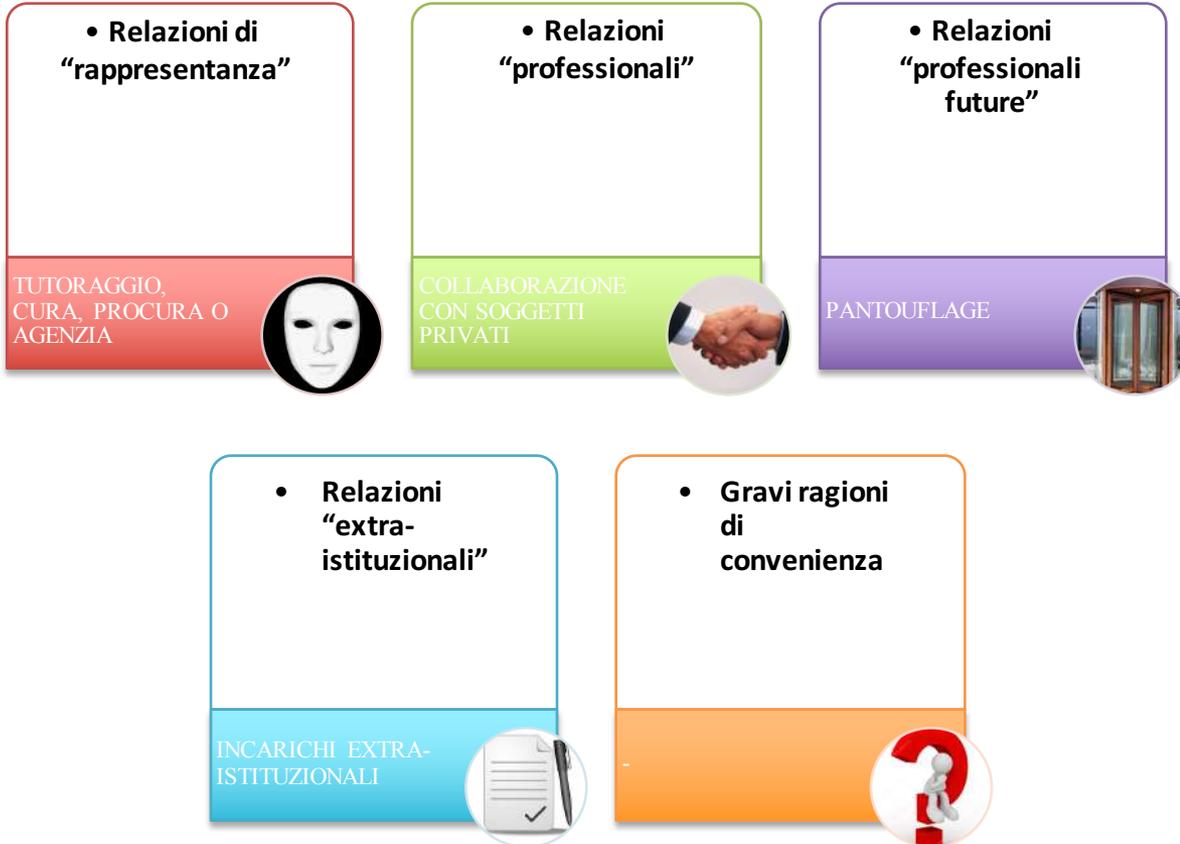
• Relazioni “familiari/affettive”

CONIUGIO, CONVIVENZA, PARENTELA O AFFINITA'



**Il conflitto di interessi.  
Un caleidoscopio di situazioni a rischio**

**Esistono particolari categorie di RELAZIONI che generano INTERESSI SECONDARI confliggenti?**



# Conseguenze del conflitto di interesse

## RESPONSABILITA' DISCIPLINARE DEL DIPENDENTE

- suscettibile di essere sanzionato con l'irrogazione di sanzioni all'esito del relativo procedimento disciplinare

## ILLEGITTIMITA' DEL PROCEDIMENTO E DEL PROVVEDIMENTO CONCLUSIVO

- quale sintomo di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento della funzione tipica dell'azione amministrativa.

# Come far emergere il conflitto di interessi

- ❑ **acquisizione e conservazione delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi da parte dei dipendenti** al momento dell'assegnazione all'ufficio o della nomina a responsabile unico del procedimento;
- ❑ **Aggiornamento, con cadenza periodica da definire (biennale o triennale), della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi**
- ❑ **Esemplificazione di alcune casistiche ricorrenti di situazioni di conflitto di interessi** (ad esempio situazioni di conflitto di interessi dei componenti delle commissioni di concorso o delle commissioni di gara);
- ❑ **Individuazione dei soggetti che sono tenuti a ricevere e valutare le eventuali situazioni di conflitto di interessi dichiarate dal personale** (ad esempio, il responsabile dell'ufficio nei confronti del diretto subordinato);
- ❑ **Individuazione dei soggetti che sono tenuti a ricevere e valutare le eventuali dichiarazioni di conflitto di interessi rilasciate dai dirigenti, dai vertici amministrativi e politici, dai consulenti o altre posizioni della struttura organizzativa dell'amministrazione;**
- ❑ **Moduli per agevolare la presentazione tempestiva di dichiarazione di conflitto di interesse;**
- ❑ **Sensibilizzazione di tutto il personale** al rispetto di quanto previsto in materia dalla l. 241 /1990 e dal codice di comportamento.

# Inconferibilità ed incompatibilità di incarichi

Il PNA 2019-2021, suggerisce una procedura per il conferimento degli incarichi e la verifica delle dichiarazioni rese:

- ❑ **preventiva acquisizione della dichiarazione** di insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità da parte del destinatario dell'incarico;
- ❑ **successiva verifica entro un congruo arco temporale**, da predefinire;
- ❑ **conferimento dell'incarico solo all'esito positivo della verifica** (ovvero assenza di motivi ostativi al conferimento stesso);
- ❑ **pubblicazione contestuale dell'atto di conferimento dell'incarico**, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013, e della dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità, ai sensi dell'art. 20, co. 3, del d.lgs. 39/2013.

Prevedere all'interno del proprio PTPCT

- **adeguate modalità di acquisizione, conservazione e verifica** delle dichiarazioni rese ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. 39/2013
- **monitoraggio delle singole posizioni** soggettive, rivolgendo **particolare attenzione alle situazioni di inconferibilità legate alle condanne per reati contro la pubblica amministrazione.**

# Prevenzione dei fenomeni di corruzione nelle commissioni e nelle assegnazioni agli uffici

L'art. 35-bis, stabilisce per coloro che sono stati **condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, il divieto:**

- **di far parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;**
- **di essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici o privati;**
- **di far parte di commissioni di gara per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.**

# Prevenzione dei fenomeni di corruzione nelle commissioni e nelle assegnazioni agli uffici

Al fine della sua applicazione, all'interno del PTPCT dell'amministrazione, potrebbero essere inserite le seguenti azioni:

- ❖ adozione di una **procedura interna volta ad effettuare i controlli, anche a campione, sui precedenti penali** e a determinare le conseguenti in caso di esito positivo degli stessi;
- ❖ adozione di **appositi modelli di dichiarazione** con l'indicazione esplicita delle condizioni ostative all'atto dell'attribuzione dell'incarico.

# Incarichi extraistituzionali

Al fine di dare effettività alla misura, all'interno del PTPCT, potrebbero essere previste le seguenti azioni:

**dare evidenza nel PTPCT del regolamento adottato ai sensi dell'art. 53, co. 3-bis, del d.lgs. n. 165/2001, nonché dell'accordo in Conferenza Unificata del 24 luglio 2013, o di altro atto che disponga in merito agli incarichi vietati e ai criteri per il conferimento o l'autorizzazione** allo svolgimento di incarichi extra istituzionali;

effettuare una **rilevazione delle richieste più frequenti di incarichi extraistituzionali e definire chiaramente una procedura per la presentazione della richiesta e il rilascio dell'autorizzazione**, dandone conto nel PTPCT;

valutare, nell'ambito dell'istruttoria relativa al rilascio dell'autorizzazione, al di là della formazione di una **black list di attività precluse**, la **possibilità di svolgere incarichi anche in ragione dei criteri di crescita professionale, culturale e scientifica nonché di valorizzazione di un'opportunità personale** che potrebbe avere ricadute positive sullo svolgimento delle funzioni istituzionali ordinarie da parte del dipendente.

# Rapporti di lavoro con ex-dipendenti pubblici (art. 1, co. 42, lett. I, L. 190/2012 - Pantouflage)

**PANTOUFLAGE:** art. 53 del d.lgs. 165/2001, il co. 16-ter, ha disposto il divieto per i 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 lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. Il PNA 2019-2021, fornisce indicazioni in merito alle procedure da inserire all'interno del proprio PTPCT, al fine di dare effettiva attuazione alla misura di prevenzione, attraverso: Inserire di **appropriate clausole negli atti di assunzione del personale** che prevedono specificamente il divieto di pantouflage;

Previsione di una **dichiarazione da sottoscrivere al momento della cessazione dal servizio o dall'incarico**, con cui il dipendente si impegna al rispetto del divieto di pantouflage, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma;

Previsione nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici **dell'obbligo per l'operatore economico concorrente di dichiarare di non avere stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici in violazione del predetto divieto**, in conformità a quanto previsto nei bandi-tipo adottati dall'Autorità ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 50/2016.

# Rapporti di lavoro con ex-dipendenti pubblici (art. 1, co. 42, lett. I, L. 190/2012)

## SCOPO



- Eliminare la “convenienza” di accordi fraudolenti
- Il rischio è che durante il periodo di servizio il dipendente possa preconstituirsì delle situazioni lavorative (c.d. pantouflage – revolving door)

i soggetti interessati sono:

- i dipendenti pubblici, siano essi dirigenti, funzionari,..... (art.53 co16-ter d.lgs. 165/2001) e i lavoratori autonomi e collaboratori (art. 21 del D.lgs. 39/2013 )
- che negli ultimi tre anni di servizio hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali nei confronti dell’operatore

# Rapporti di lavoro con ex-dipendenti pubblici (art. 1, co. 42, lett. I, L. 190/2012)

La violazione della norma comporta:

- ❖ **l'esclusione dalla gara**
- ❖ **Il divieto di contrarre con la pubblica amministrazione di provenienza per i tre anni successivi**
- ❖ **Le conseguenze connesse al rilascio di false dichiarazioni** (esclusione da tutte le gare pubbliche art. 80 co 5 lett. f d.lgs. 50/2016)

Per **mitigare il rischio** è importante effettuare un **monitoraggio**:

- ✓ dei propri **lavoratori assunti** da meno di tre anni
- ✓ dei **professionisti con cui ha in essere un rapporto di collaborazione** (es. le società di consulenza, i subappaltatori....)
- ✓ Inserendo nei nuovi **contratti di lavoro/consulenza, una clausola di rispetto dell'art. 53, comma 16-ter, del D.lgs. n. 165/2001.**

# Rapporti di lavoro con ex-dipendenti pubblici (art. 1, co. 42, lett. I, L. 190/2012)

E' stata contestata l'aggiudicazione di una gara di una Asl ad una ditta il cui coordinatore sanitario era stato direttore sanitario dell'Asl all'interno del triennio precedente la gara.

Il TAR LECCE (sentenza n. 808 del 12.05.2016) ha dichiarato l'aggiudicazione illegittima:

- E' indubitabile la condizione soggettiva di impedimento in cui viene a trovarsi il Coordinatore sanitario

# Rapporti di lavoro con ex-dipendenti pubblici (art. 1, co. 42, lett. I, L. 190/2012)

E' stato contestato l'affidamento di una gara ad una società, il cui **presidente del CdA e proprietario del 50% delle quote sociali, era stato direttore generale della società in house che aveva gestito proprio quel servizio all'interno del triennio precedente.**

La SA non ha annullato l'aggiudicazione perché trattandosi di operatore di nuova istituzione (3 gg prima della scadenza dell'offerta), l'ex-direttore non ha mai esercitato poteri nei confronti della neo istituita società.

L'ANAC (deliberazione n. 292 del 09.03.2016) **ha dichiarato l'aggiudicazione illegittima:**

- per l'**asimmetria informativa** in favore della società aggiudicataria rispetto agli altri concorrenti, in grado di minare il corretto svolgimento della gara;
- per i **tempi e le modalità di costituzione della società**, che appaiono finalizzate ad eludere la norma, ha inoltre **effettuato una segnalazione alla Procura.**

# Rotazione “ordinaria”

La rotazione del personale è una misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione.

Rispetto ai vincoli posti all’attuazione della rotazione, l’Allegato 2 al PNA 2019-2021, distingue fra:

- ❖ **Vincoli di natura soggettiva** sono dati dai diritti individuali dei dipendenti interessati: ad esempio, ai diritti sindacali, alla legge 5 febbraio 1992 n. 104 (tra gli altri il permesso di assistere un familiare con disabilità) e al d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 (congedo parentale).
- ❖ **Vincoli di natura oggettiva** si riconducono alla c.d. infungibilità, derivante dall’appartenenza a categorie o professionalità specifiche, ovvero a prestazioni il cui svolgimento è direttamente correlato al possesso di un’abilitazione professionale e all’iscrizione al relativo albo, quali ad esempio gli avvocati, gli architetti, gli ingegneri.

Sebbene l’attuazione della misura della **rotazione ordinaria sia rimessa alla autonoma programmazione delle amministrazioni** in modo che sia adattata alla concreta situazione dell’organizzazione e degli uffici, **questo non può giustificare la sua mancata applicazione.**

# Rotazione “ordinaria”

La rotazione “ordinaria” deve essere considerata in una **logica di necessaria complementarità con le altre misure di prevenzione della corruzione**, specie laddove possano presentarsi difficoltà applicative sul piano organizzativo.

Nei casi di impossibilità le amministrazioni devono provvedere ad indicare all'interno del proprio PTPCT, misure alternative:

**modalità operative che favoriscano una maggiore partecipazione del personale alle attività del proprio ufficio;**

**nelle aree identificate come più a rischio e per le istruttorie più delicate, potrebbero essere preferiti meccanismi di condivisione delle fasi procedurali.** Ad esempio il funzionario istruttore può essere affiancato da un altro funzionario, ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento:

**articolazione dei compiti e delle competenze per evitare l'attribuzione di più mansioni e più responsabilità in capo ad un unico soggetto con il rischio di esporre l'amministrazione a rischi di errori o comportamenti scorretti.**

# Rotazione “ordinaria”

Programmazione della rotazione “ordinaria”

**Criteri della rotazione e informativa sindacale:** informazione alle organizzazioni sindacali, le amministrazioni devono individuare i criteri della rotazione, quali ad esempio:

- individuazione degli uffici da sottoporre a rotazione;
- fissazione della periodicità della rotazione;
- caratteristiche della rotazione, se funzionale o territoriale.

**Atti organizzativi per la disciplina della rotazione:** fermo restando che il PTPCT deve contenere la programmazione della misura, per la sua attuazione, possibilità di rinviare la disciplina a ulteriori atti organizzativi;

**Programmazione pluriennale della rotazione:** programmazione su base pluriennale della rotazione “ordinaria”, tenendo in considerazione i vincoli soggettivi e oggettivi;

**Gradualità della rotazione:** gradualità nell’applicazione della misura, al fine di mitigare l’eventuale rallentamento dell’attività ordinaria.

**Monitoraggio e verifica:** il PTPCT deve indicare in maniera specifica le modalità attraverso cui il RPCT effettua il monitoraggio sull’attuazione delle misure di rotazione previste e il loro coordinamento con le misure di formazione.

# La trasparenza

Consiglio di Stato sez. consultiva per gli atti normativi, 24 febbraio 2016, n. 515, parere reso sullo schema di decreto n. 97/2016, definisce la trasparenza come ***“la trasparenza viene a configurarsi, ad un tempo, come un mezzo per porre in essere una azione amministrativa più efficace e conforme ai canoni costituzionali e come un obiettivo a cui tendere, direttamente legato al valore democratico della funzione amministrativa”***.

# La trasparenza

Il PNA 2019-2021, chiarisce inoltre che è intenzione dell'Autorità procedere ad un **aggiornamento degli obblighi mappati**, anche alla luce delle modifiche legislative intervenute, e di **attivarsi, secondo quanto stabilito dall'art. 48 del d.lgs. n. 33/2013, per definire**, sentiti il Garante per la protezione dei dati personali, la Conferenza unificata, l'Agenzia Italia Digitale e l'ISTAT, **criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria.**

# La trasparenza

In materia di bilancio fra trasparenza amministrativa e diritto alla privacy, il PNA sottolinea che **l'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679**, quali quelli di:

- ✓ liceità, correttezza e trasparenza;
- ✓ minimizzazione dei dati;
- ✓ esattezza;
- ✓ limitazione della conservazione;
- ✓ integrità e riservatezza;

# La trasparenza

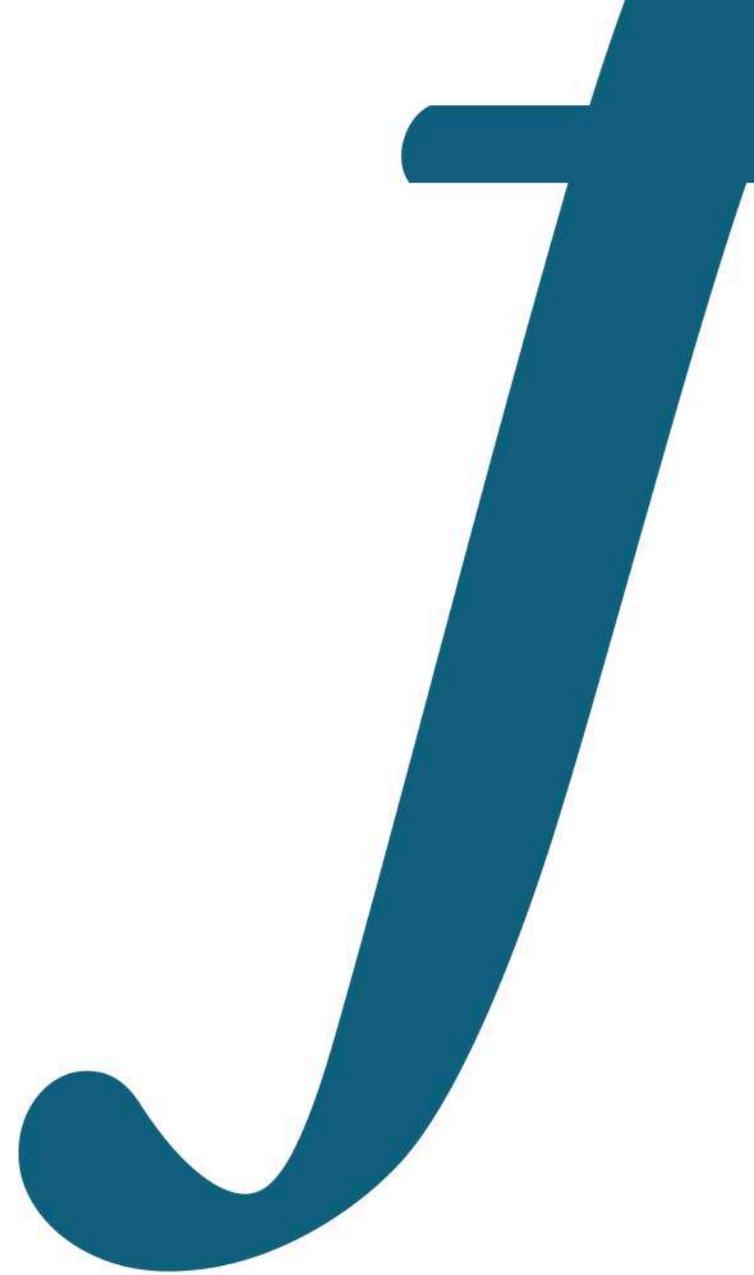
In relazione alla **programmazione delle misure di trasparenza**, ed in particolare del **flusso di dati necessario ad alimentare la corrispondente sezione sul sito internet istituzionale di ciascun Ente**, il PNA afferma che **all'interno della sezione Trasparenza del PTPCT, si debba provvedere a specificare in relazione ai tempi di pubblicazione stabiliti dal D.lgs. n. 33/2013 (annuali, semestrali, trimestrali o tempestivi), i termini entro i quali prevedere l'effettiva pubblicazione di ciascun dato, nonché le modalità stabilite per la vigilanza ed il monitoraggio sull'attuazione degli obblighi.**

Si ribadisce la **necessità di inserire, nelle sezioni in cui non vengono fatte pubblicazioni per assenza di dati o per mancata attinenza con la natura dell'Ente, una apposita dichiarazione in merito.**

**Formazione IFEL**  
*per i Comuni*

---

**II PNA 2019-2021  
Il Responsabile della  
Prevenzione della  
Corruzione e della  
Trasparenza**



# Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

La funzione assegnata al RPCT è quello della **predisposizione del sistema di prevenzione della corruzione** di un'amministrazione o ente e della **verifica della tenuta complessiva di tale sistema al fine di contenere fenomeni di cattiva amministrazione**. Pertanto i poteri di **vigilanza e controllo che il RPCT può esercitare all'interno della p.a. o di un ente devono rimanere connessi a tale funzione**.

# Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

Il RPCT deve tenere distinto il suo ruolo da

- ❖ Presidente o Componente dell'Ufficio

Procedimenti Disciplinari,

- ❖ Presidente o Componente dell'Organismo di valutazione,

al fine di evitare possibili sovrapposizioni di ruoli che potrebbero portare all'insorgere di potenziali situazioni di conflitto di interessi.

# Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

Cause ostative alla nomina o al mantenimento dell'incarico di RPCT, devono essere considerate:

- ☐ **tutti i casi di rinvio a giudizio e le condanne in primo grado per i reati presi in considerazione nel decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, art. 7, co. 1, lett. da a) ad f), nonché quelle per i reati contro la pubblica amministrazione e, in particolare, almeno quelli richiamati dal d.lgs. 39/2013 che fanno riferimento al Titolo II, Capo I «Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica amministrazione».**
- ☐ **le condanne erariali solo con riferimento a quelle punite a titolo di dolo, anche non definitive.**

# Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

Nei seguenti casi, **spetta invece all'amministrazione valutare e motivare in sede di nomina o di revoca** se tali condanne possano ostare:

- **condanne, anche di primo grado del giudice civile e del giudice del lavoro;**
- **pronunce di natura disciplinare.**

# Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

Passando ai compiti del RPCT, si riporta i diversi ruoli che assume all'interno di ciascuna amministrazione e i compiti ad essi connessi:

✓ **in materia di prevenzione della corruzione:**

- ✓ obbligo di vigilanza sull'attuazione, delle misure di prevenzione del rischio contenute nel Piano;
- ✓ obbligo di segnalare all'organo di indirizzo e all'organismo indipendente di valutazione (OIV) le disfunzioni inerenti l'attuazione delle misure di prevenzione;
- ✓ obbligo di indicare agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (art. 1, co. 7, l. 190/2012);

✓ **in materia di trasparenza:**

- ✓ svolge stabilmente un'attività di monitoraggio sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione
- ✓ segnala gli inadempimenti rilevati in sede di monitoraggio dello stato di pubblicazione delle informazioni e dei dati ai sensi del D.lgs. n. 33/2013;
- ✓ riceve e tratta le richieste di riesame in caso di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta con riferimento all'accesso civico generalizzato;

# Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

Passando ai compiti del RPCT, si riportano i diversi ruoli che assume all'interno di ciascuna amministrazione e i compiti ad essi connessi:

➤ **in materia di whistleblowing:**

- riceve e prende in carico le segnalazioni
- pone in essere gli atti necessari ad una prima attività di verifica e di analisi delle segnalazioni ricevute;

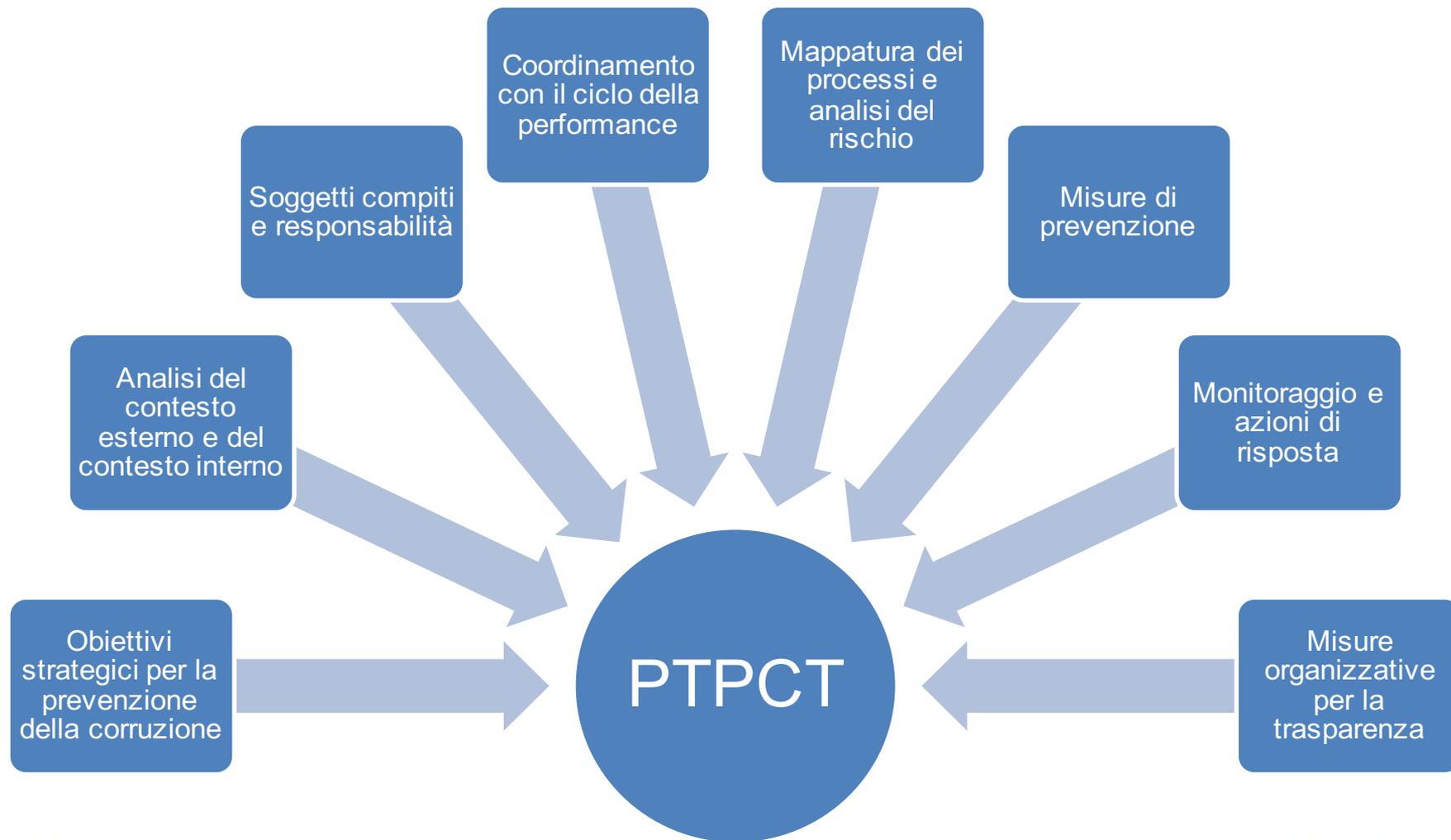
➤ **in materia di inconferibilità e incompatibilità:**

- interviene, anche sanzionando, ai fini dell'accertamento delle responsabilità soggettive e, per i soli casi di inconferibilità, dell'applicazione di misure interdittive;
- Segnala le violazioni delle norme in materia di inconferibilità ed incompatibilità all'ANAC;

➤ **In materia di AUSA:**

- sollecita l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPCT.

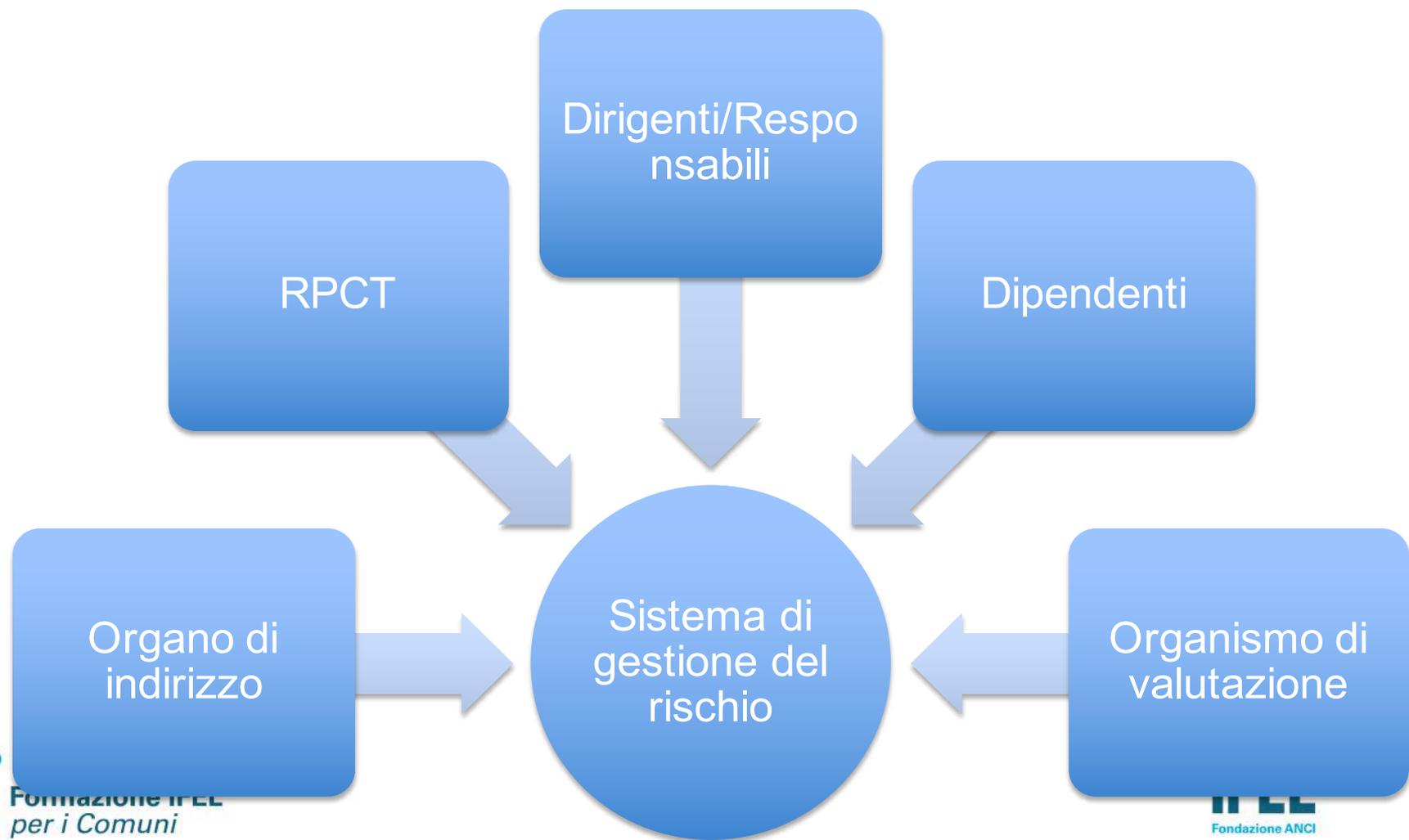
# Struttura e ruolo del PTPCT



# Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi

- L'Allegato 1 al PNA 2019-2021, **interviene in maniera sostanziale sull'intero processo di gestione dei rischi corruttivi**, andando ad agire su tutte le fasi che lo compongono.
- Lo stesso diviene **l'unico documento metodologico da seguire per la predisposizione dei piani di prevenzione della corruzione e della trasparenza relativamente agli aspetti di gestione del rischio**.
- **Orientare l'approccio delle amministrazioni alla prevenzione della corruzione da un punto di vista sostanziale e non meramente formale**, da realizzarsi attraverso un sistema flessibile e contestualizzato che mira a **evitare la "burocratizzazione" degli strumenti e delle tecniche di gestione del rischio**.

# I principali attori del processo di gestione del rischio ed i loro compiti



# I principali attori del processo di gestione del rischio ed i loro compiti

- **L'organo di indirizzo politico-amministrativo deve:**
  - **valorizzare**, in sede di formulazione degli indirizzi e delle strategie dell'amministrazione, **lo sviluppo e la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione;**
  - **assicurare al RPCT un supporto concreto**, garantendo la disponibilità di risorse umane e digitali adeguate, al fine di favorire il corretto svolgimento delle sue funzioni;
  - **promuovere attraverso percorsi formativi e di sensibilizzazione relativi all'etica pubblica che coinvolgano l'intero personale, una cultura della valutazione del rischio all'interno dell'organizzazione.**

# I principali attori del processo di gestione del rischio ed i loro compiti

❖ I dirigenti e i responsabili delle unità organizzative devono:

- ❖ **favorire la realizzazione di un efficace processo di gestione del rischio di corruzione in sede di formulazione degli obiettivi** delle proprie unità organizzative;
- ❖ **partecipare attivamente al processo di gestione del rischio**, coordinandosi opportunamente con il RPCT, e fornendo i dati e le informazioni necessarie per realizzare l'analisi del contesto, la valutazione, il trattamento del rischio e il monitoraggio delle misure;
- ❖ attraverso la formazione e gli interventi di sensibilizzazione sulle tematiche dell'etica e della legalità, rivolti sia a loro stessi sia ai dipendenti assegnati ai propri uffici **curare lo sviluppo delle proprie competenze in materia di gestione del rischio di corruzione**;
- ❖ **promuovere specifiche misure di prevenzione** che tengano conto dei principi di selettività, effettività, prevalenza della sostanza sulla forma
- ❖ **dare attuazione alle misure di propria competenza** programmate nel PTPCT, operando in modo tale da creare le condizioni che consentano l'efficace attuazione delle stesse da parte del loro personale (ad esempio,);
- ❖ **tener conto, in sede di valutazione delle performance, del reale contributo apportato dai dipendenti all'attuazione del processo di gestione del rischio** e del loro grado di collaborazione con il RPCT.

# I principali attori del processo di gestione del rischio ed i loro compiti

**Gli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) e le strutture con funzioni assimilabili, devono:**

- offrire**, nell'ambito delle proprie competenze specifiche, un **supporto metodologico al RPCT e agli altri attori, con riferimento alla corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo;**
- fornire**, qualora disponibili, **dati e informazioni utili all'analisi del contesto** (inclusa la rilevazione dei processi), alla valutazione e al trattamento dei rischi;
- favorire l'integrazione metodologica tra il ciclo di gestione della performance e il ciclo di gestione del rischio corruttivo.**

**Formazione IFEL**  
*per i Comuni*

---

**II PNA 2019-2021**  
**Allegato 1 –**  
**Indicazioni**  
**metodologiche per la**  
**gestione dei rischi**



# Le fasi del processo di gestione del rischio

## ➤ **Analisi del contesto**

- analisi del contesto esterno
- analisi del contesto interno

## ➤ **Valutazione del rischio**

- identificazione degli eventi rischiosi
- analisi del rischio
- ponderazione del rischio

## ➤ **Trattamento del rischio**

- Individuazione delle misure
- programmazione delle misure

➤ Trasversalmente a queste tre fasi, esistono ulteriori due attività, che servono a favorire il continuo miglioramento del processo di gestione del rischio, secondo una logica sequenziale e ciclica, ovvero:

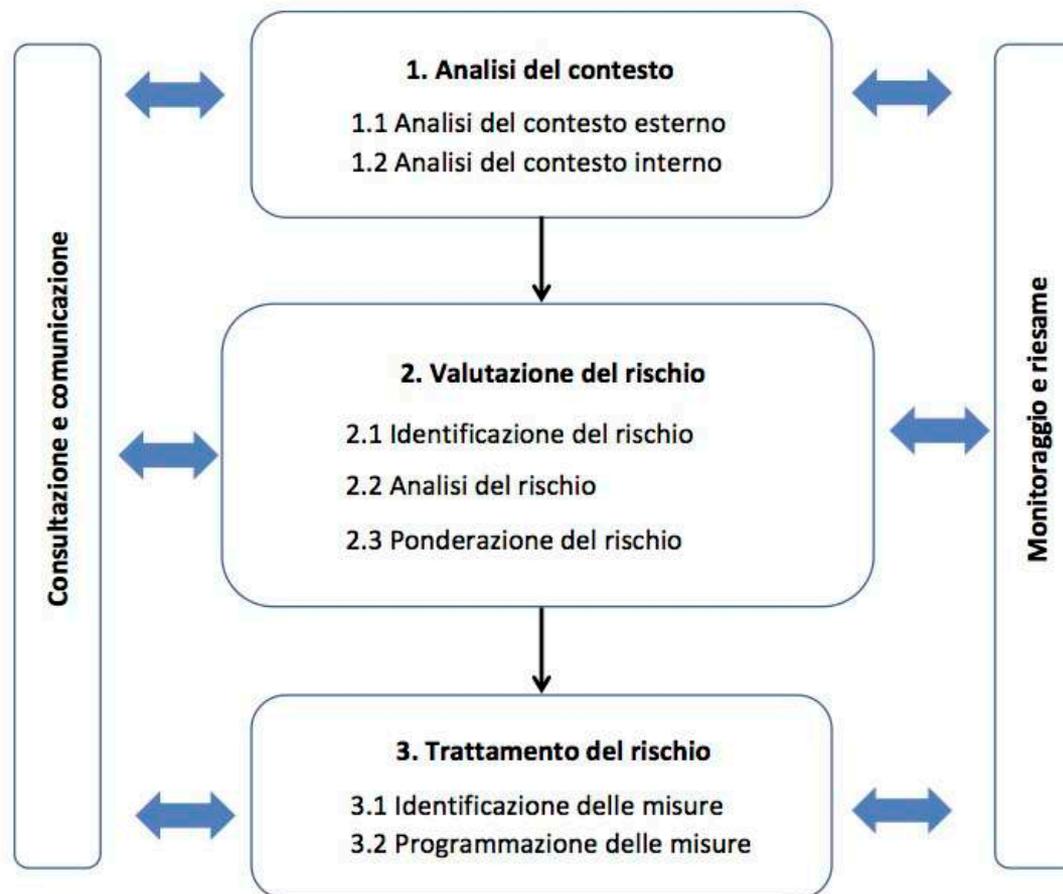
## ➤ **Monitoraggio e riesame**

- monitoraggio sull'attuazione delle misure
- monitoraggio sull'idoneità delle misure
- riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema

## ➤ **Consultazione e comunicazione**

# Le fasi del processo di gestione del rischio

Figura 1 – *Il processo di gestione del rischio di corruzione*



# Analisi del contesto esterno



# Analisi del contesto esterno

Alcune fonti utili da utilizzare per realizzare l'analisi di contesto esterno:

✓ **fonti esterne**, riguardanti dati giudiziari relativi al tasso di criminalità generale del territorio di riferimento e/o alla presenza della criminalità organizzata e/o di fenomeni di infiltrazioni di stampo mafioso nelle istituzioni, nonché più specificamente ai reati contro la Pubblica Amministrazione (corruzione, concussione, peculato etc.):

- ✓ banca dati ISTAT;
- ✓ banca dati Ministero di Giustizia;
- ✓ banca dati Corte dei Conti;
- ✓ banca dati Corte Suprema di Cassazione;
- ✓ analisi del BES sviluppate all'interno del progetto “Il BES delle Province”, che coinvolge 27 uffici statistica di altrettante Città metropolitane o Province;
- ✓ Il rapporto ANAC “La corruzione in Italia 2016-2019”, pubblicato in data 17/10/2019.

✓ **fonti interne:**

- ✓ interviste con l'organi di indirizzo politico o i responsabili delle strutture;
- ✓ segnalazioni pervenute attraverso il canale del whistleblowing;
- ✓ risultati del monitoraggio dello stato di attuazione del sistema di gestione del rischio e del PTPCT più in generale

# Analisi del contesto esterno

- l'amministrazione dovrebbe reperire e analizzare esclusivamente i dati e le informazioni utili ad inquadrare il fenomeno corruttivo all'interno del territorio o del settore di intervento.
- A tal fine può rivelarsi utile che nel PTPCT venga fornita evidenza specifica di come l'analisi di contesto esterno abbia portato elementi utili alla rilevazione di aree di rischio
- Infine, l'analisi di contesto può beneficiare di **attività di collaborazione tra amministrazioni che operano in uno stesso territorio**

### Si dovrebbe:

Ricorda che l'analisi del contesto è rilevante ai fini della identificazione e analisi dei rischi e conseguentemente alla individuazione e programmazione di misure di prevenzione specifiche

### Non si dovrebbe:

- Inserire esclusivamente informazioni quantitative, senza collegarle con eventuali fenomeni di corruzione/illegalità
- Le analisi di tipo "qualitativo" (cultura organizzativa, con particolare riferimento alla cultura dell'etica sistemi e flussi informativi, processi decisionali sia formali sia informali, relazioni interne ed esterne) non dovrebbero essere formulate sulla base di mere percezioni del RPCT



### Si potrebbe, nell'analisi del contesto esterno, fare riferimento a:

- Dati in possesso del SUAP circa la struttura, la diffusione e la tipologia delle realtà produttive del territorio
- Dati in possesso dei servizi sociali/pubblica istruzione circa la struttura, la diffusione e la tipologia del disagio sociale
- Dati in possesso della Polizia Locale circa lo stato dell'ordine e della sicurezza sul territorio
- Tasso di riscossione dei tributi e delle imposte locali
- Analisi dei risultati di gestione di Enti partecipati che erogano servizi pubblici
- Analisi circa le modalità di affidamento e gestione dei beni patrimoniali dell'Ente (impianti sportivi, strutture ricreative, strutture culturali,
- Analisi storica circa i condoni edilizi, il numero di domande presentate, il numero di domande accolte e quelle respinte

# Analisi del contesto interno

Riguarda **aspetti legati all'organizzazione e alla gestione per processi che potrebbero influenzare la sensibilità della struttura al rischio corruttivo**. Volta a far emergere:

- **sistema delle responsabilità;**
- **livello di complessità organizzativo dell'Amministrazione.**

Alcune delle principali informazioni che è possibile prendere in considerazione **ai fini dell'analisi del contesto interno, anche in relazione ad altri strumenti di programmazione sviluppati dall'Ente (Documento Unico di Programmazione, PEG, PDO, Piano della Performance)** sono:

- **composizione, numerosità e ruolo specifico degli organi di indirizzo;**
- **composizione della struttura organizzativa anche attraverso un organigramma, che chiarisca ruoli e responsabilità all'interno delle diverse strutture;**
- **principali politiche, obiettivi e strategie, eventualmente anche attraverso specifici rimandi ai documenti che le contengono in maniera estesa**
- **risorse finanziarie a disposizione dell'Ente, anche in questo caso anche attraverso rimandi ai documenti che contengono la loro programmazione e l'analisi di dettaglio,**
- **dati inerenti la quantità e qualità del personale, delle conoscenze, dei sistemi e delle tecnologie;**
- **Dati inerenti la cultura organizzativa, con particolare riferimento alla cultura dell'etica;**
- **informazioni relative al sistema e ai flussi informativi sia formali, sia informali dei processi decisionali;**
- **rete delle più significative relazioni interne ed esterne dell'Ente.**

# La mappatura dei processi

- All'interno dell'analisi del contesto interno, discorso separato, merita la “mappatura dei processi”, ovvero l'attività di individuazione e analisi dei processi organizzativi con riferimento all'intera attività svolta da ciascuna Amministrazione.
- L'ANAC attribuisce grande importanza a questa attività, affermando che essa rappresenta un “*requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità complessiva della gestione del rischio*”

# Differenza fra Procedimento e Processo

Il procedimento si riferisce all'attività e alle regole

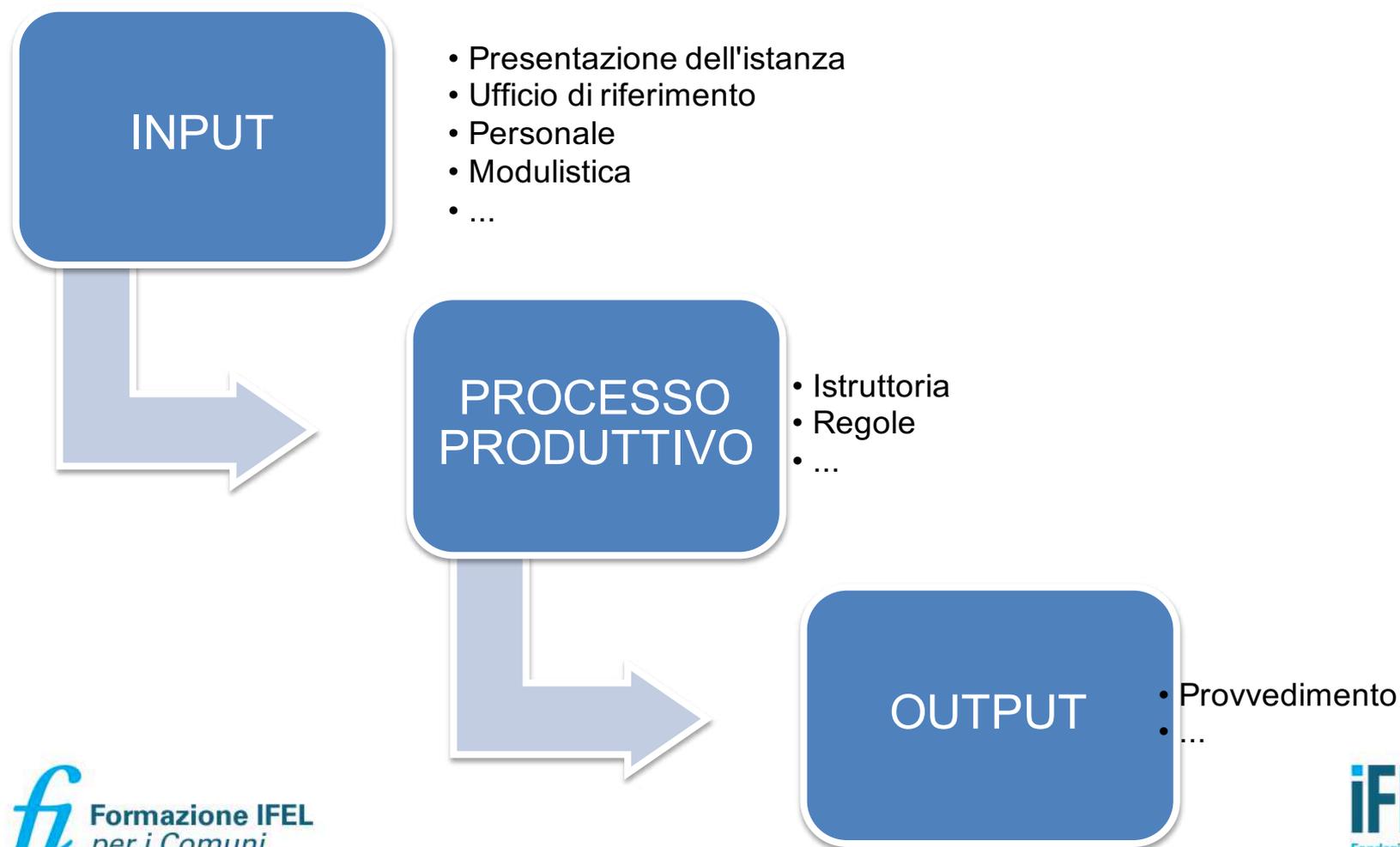
**PROCEDIMENTO:** è un insieme di attività ripetitive, sequenziali e condivise tra chi le attua. Esse vengono poste in essere per raggiungere un risultato determinato. In sostanza, è il “che cosa” deve essere attuato per addivenire a un “qualcosa”, a un prodotto, descritto sotto forma di “regole”, formalizzate e riconosciute. Quel qualcosa potrebbe essere, ad esempio: l'iscrizione di un neonato allo stato civile o il rilascio di un contrassegno per disabili, l'accertamento di entrata o ancora la liquidazione di una fattura

# Differenza fra Procedimento e Processo

Il **processo** pone l'attenzione su “uomini e mezzi” utilizzati per raggiungere il risultato

**PROCESSO:** è un **insieme di attività interrelate** che creano valore **trasformando delle risorse** (input del processo) **in un prodotto** (output del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente).

# Schema di processo



# Analisi di un procedimento



# Analisi di un processo



# La mappatura dei processi nei PNA

## PNA 2013-2016

Punto B.1 (PTPC) *“ricostruzione del sistema dei processi organizzativi, con particolare attenzione alla struttura dei controlli ed alle aree sensibili nel cui ambito possono, anche solo in via teorica, verificarsi episodi di corruzione”*

Punto B.1.1.1 *“verifica “sul campo” dell’impatto del fenomeno corruttivo sui singoli processi svolti nell’ente”*

Punto B.1.2 (Gestione del rischio) *“mappatura dei processi attuati dall’amministrazione”*

Punto B.1.2.1 (Mappatura dei processi) *“La mappatura dei processi deve essere effettuata da parte di tutte le pubbliche amministrazioni per le aree di rischio individuate dalla normativa e per le sottoaree in cui queste si articolano ... La mappatura consiste nell’individuazione del processo, delle sue fasi e delle responsabilità per ciascuna fase. Essa consente l’elaborazione del catalogo dei processi”*

# La mappatura dei processi nei PNA

## Aggiornamento PNA 2013-2016 determinazione ANAC n. 12/2015

- ❖ È necessario dare evidenza all'interno del PTPC dell'effettivo svolgimento della mappatura dei processi
- ❖ Il concetto di **procedimento** (legge 241/1990 e art. 35 d.lgs 33/2013) e di **processo** non sono tra loro incompatibili: la rilevazione dei procedimenti amministrativi è sicuramente un buon punto di partenza per l'identificazione dei processi organizzativi.
- ❖ La mappatura deve condurre, come previsto nel PNA, alla definizione di un elenco dei processi (o dei macro-processi). È poi necessario effettuare una loro descrizione e rappresentazione il cui livello di dettaglio tiene conto delle esigenze organizzative, delle caratteristiche e della dimensione della struttura.
- ❖ Indica come scadenza limite per la realizzazione della mappatura dei processi il 2017

# La mappatura dei processi nei PNA

## PNA 2019-2021

- ✓ L'aspetto centrale e più importante dell'analisi del contesto interno, è la cosiddetta **mappatura dei processi, consistente nella individuazione e analisi dei processi organizzativi.** L'obiettivo è che **l'intera attività svolta dall'amministrazione venga gradualmente esaminata** al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.
- ✓ L'effettivo svolgimento della mappatura deve risultare, in forma chiara e comprensibile, nel PTPCT.

# La mappatura dei processi nei PNA

## PNA 2019-2021

- Una mappatura dei processi adeguata consente **all'organizzazione di evidenziare duplicazioni, ridondanze e inefficienze** e quindi di poter migliorare l'efficienza allocativa e finanziaria, l'efficacia, la produttività, la qualità dei servizi erogati, e di porre le basi per una corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo.
- È, inoltre, indispensabile che **la mappatura del rischio sia integrata con i sistemi di gestione spesso già presenti nelle organizzazioni** (controlli di gestione, sistema di *auditing* e sistemi di gestione per la qualità, sistemi di *performance management*)

# Le fasi della mappatura dei processi



# La definizione dei processi

- ✓ L'identificazione dei processi è il primo passo per lo svolgimento della “mappatura” dei processi e consiste nello **stabilire l'unità di analisi (il processo) e nell'identificazione dell'elenco completo dei processi svolti dall'organizzazione.**
- ✓ Possibilità di realizzare **analisi di benchmark** relative a modelli di processi tipici di organizzazioni aventi analoghe finalità, ricordando comunque che detta attività **non deve risolversi in una operazione di “copia-incolla” dai cataloghi di processi di altre Amministrazioni**, ma solamente nell'esame di situazioni simili da cui poter trarre spunti utili.
- ✓ **La lista dei processi deve essere aggregato in base alle “Aree di rischio” “general” e “specifiche” cui si riferiscono.**

# La descrizione dei processi

<b>ELEMENTO DESCRITTIVO DEL PROCESSO</b>	<b>SIGNIFICATO</b>
<b>Denominazione del processo</b>	Breve descrizione del processo (Es. liquidazione patrocínio legale a professionisti esterni)
<b>Origine del processo (input)</b>	Evento che da avvio al procedimento
<b>Risultato atteso (output)</b>	Evento che conclude il procedimento e descrizione del risultato finale
<b>Sequenza di attività che consente di raggiungere il risultato - le fasi</b>	Descrizione dettagliata di tutte le attività – fasi che compongono il processo
<b>Responsabilità</b>	Individuazione per il processo nella sua interezza e per ciascuna attività – fase i ruoli e le responsabilità di ciascun attore
<b>Strutture organizzative coinvolte</b>	Individuazione di tutte le strutture interne coinvolte a qualsiasi titolo nello svolgimento del processo e indicazione dell'attività – fase in cui intervengono
<b>Tempi</b>	Indicare se sono stati definiti dei tempi per la realizzazione dell'intero processo
<b>Vincoli</b>	Indicare i vincoli di natura normativa, regolamentare, organizzativa che insistono sul processo



# La descrizione dei processi

<b>ELEMENTO DESCRITTIVO DEL PROCESSO</b>	<b>SIGNIFICATO</b>
<b>Risorse</b>	Indicare le risorse umane, strumentali e finanziarie impiegate per la realizzazione delle diverse attività – fasi del processo
<b>Utilizzo di procedure informatizzate di supporto</b>	Indicare se e quali procedure informatizzate sono utilizzate per la realizzazione del risultato finale del processo e la loro capacità di rendere intellegibile le azioni poste in essere dagli operatori
<b>Attori esterni che partecipano al processo</b>	Indicare eventuali soggetti esterni coinvolti nella realizzazione del processo
<b>Sistema dei controlli e tracciabilità</b>	Indicare se esiste un sistema di controllo e tracciabilità delle diverse attività - fasi del processo e di che tipo è (esterno, interno)
<b>Interrelazioni tra i processi</b>	Indicare altri processi dell'Amministrazione che interagiscono con il processo

# La descrizione dei processi

Le amministrazioni possono procedere **gradualmente ad inserire elementi descrittivi del processo**. Si ritiene prioritario partire almeno dai seguenti **elementi di base**:

- breve **descrizione del processo** (che cos'è e che finalità ha);
- **attività** che scandiscono e compongono il processo;
- **responsabilità** complessiva del processo e soggetti che svolgono le attività del processo.

Si consiglia, infine, di **programmare adeguatamente l'attività di rilevazione dei processi** individuando nel PTPCT **tempi e responsabilità relative alla loro "mappatura"**, in maniera tale da rendere possibile, **con gradualità e tenendo conto delle risorse disponibili, il passaggio da soluzioni semplificate** (es. elenco dei processi con descrizione solo parziale) **a soluzioni più evolute**.

# La rappresentazione dei processi

Processo	Fasi	Attività	Responsabilità
Processo A	1	Attività 1	Unità organizzativa 1 e 2
		Attività n	Unità organizzativa n
	n	Attività 1	Unità organizzativa 4
		Attività n	Unità organizzativa 1 e 3
Processo B	1	Attività 1	Unità organizzativa 1
		Attività 2	Unità organizzativa 2
		Attività 3	Unità organizzativa 2 e 4
		Attività n	Unità organizzativa n
	n	Attività 1	Unità organizzativa 1, 2 e 5
		Attività n	Unità organizzativa 4

# La gradualità della mappatura dei processi

Identificazione

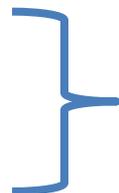


Descrizione



Rappresentazione

Elenco dei processi



Elenco completo dei processi / tutta l'attività dell'amministrazione



Scheda di descrizione



Solo alcuni processi / Tutti i processi

Tabella o diagramma del processo



Solo alcuni elementi descrittivi / Tutti gli elementi descrittivi

# La valutazione del rischio

La valutazione del rischio si articola in tre fasi



# Identificazione dei rischi

La fase di identificazione degli **eventi rischiosi**:

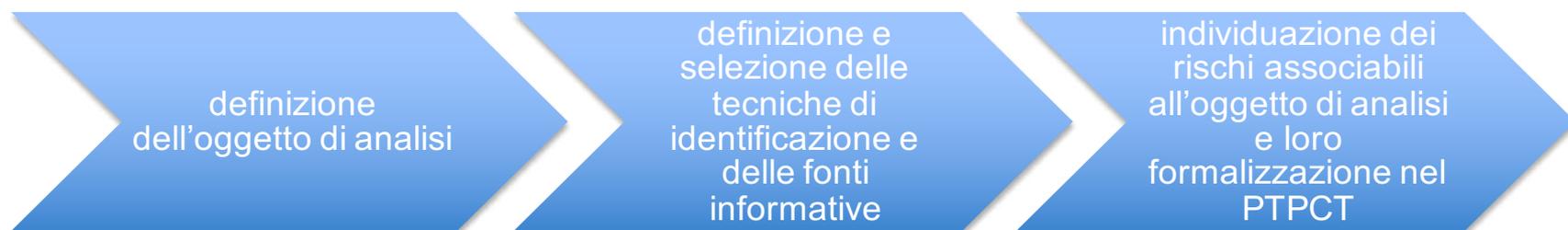
- ❖ ha come **responsabile l'intera struttura organizzativa** e non esclusivamente il RPCT;
- ❖ ha l'obiettivo di **individuare quei comportamenti o fatti che possono verificarsi** in relazione ai processi di pertinenza dell'amministrazione, **tramite cui si potrebbero concretizzare eventi di corruzione.**

L'identificazione dei rischi **deve includere tutti gli eventi rischiosi che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi.**

Questa fase è cruciale perché **un evento rischioso non identificato non potrà essere gestito.**

# Identificazione dei rischi

Al fine di pervenire ad una corretta identificazione dei rischi è necessario che l'amministrazione proceda secondo il seguente percorso logico:



# Definizione dell'oggetto di analisi

- Oggetto di analisi può essere, infatti, l'intero processo o le singole attività di cui si compone il **processo**;
- Si ritiene che il livello minimo di analisi per l'identificazione dei rischi debba essere rappresentato dal processo
- Se l'unità di analisi prescelta è il processo, gli eventi rischiosi non vengono abbinati a singole attività del processo; esso è ammissibile per amministrazioni di **dimensione organizzativa ridotta** o con poche risorse e competenze adeguate allo scopo, oppure in particolari situazioni di criticità.
- L'**impossibilità** di realizzare l'analisi a un livello qualitativo più avanzato **deve essere adeguatamente motivata nel PTPCT**. In ogni caso il PTPCT deve programmare iniziative e azioni per migliorare
- Per le altre amministrazioni **l'identificazione dei rischi dovrà essere** sviluppata con un maggior livello di dettaglio, individuando come oggetto di analisi, le **singole attività** del processo

# Definizione e selezione delle tecniche di identificazione e delle fonti informative

Le principali tecniche di identificazione dei rischi sono:

- ❖ **la prompt list:** è un elenco dettagliato di potenziali eventi rischiosi standard per diversi settori di attività o per diversi processi dell'amministrazione
- ❖ **l'analisi dell'esperienza passata:** si riferisce al patrimonio di conoscenze detenuto dai soggetti presenti nell'organizzazione
- ❖ **la check list:** è una lista di controllo finalizzata ad individuare gli elementi significativi di processo o delle sue attività per far emergere le criticità rispetto alla dimensione di rischio oggetto di analisi.

# Definizione e selezione delle tecniche di identificazione e delle fonti informative

Le principali tecniche di identificazione dei rischi sono:

❖ **le interviste e i workshop**: intendono individuare le informazioni inerenti i rischi del processo o delle sue attività/fasi, attraverso le conoscenze e le esperienze dei responsabili, del personale, e di tutti quei soggetti coinvolti nel processo

❖ **l'analisi del flusso di processo**: attraverso la rappresentazione grafica delle attività e fasi del processo, consente visivamente l'identificazione dei momenti in cui si potrebbero verificare gli eventi rischiosi

# Definizione e selezione delle tecniche di identificazione e delle fonti informative

**Le fonti informative utilizzabili sono per esempio:**

- ✓le risultanze **dell'analisi del contesto interno ed esterno;**
- ✓le risultanze dell'analisi della **mappatura dei processi;**
- ✓l'analisi di eventuali **casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione**
- ✓le risultanze **dell'attività di monitoraggio svolta dal RPCT e delle attività svolte da altre strutture di controllo interno (es. *internal audit*) laddove presenti;**
- ✓**le segnalazioni ricevute** tramite il canale del *whistleblowing* o tramite altra modalità (es. segnalazioni raccolte dal RUP);
- ✓**il registro di rischi realizzato da altre amministrazioni,** simili per tipologia e complessità organizzativa

# Identificazione e formalizzazione dei rischi

- Gli eventi rischiosi individuati utilizzando le fonti informative disponibili devono essere **opportunamente formalizzati e documentati nel PTPCT**
- La formalizzazione potrà avvenire tramite la **predisposizione di un registro dei rischi (o catalogo dei rischi)**
- **Registro degli eventi rischiosi**”, nel quale sono riportati tutti gli eventi rischiosi relativi ai processi dell’amministrazione.
- Per **ogni processo** deve essere individuato **almeno un evento rischioso**.
- A seconda del livello di analiticità della mappatura dei processi si avranno Registri degli eventi rischiosi più o meno analitici, **fino a far corrispondere gli eventi rischiosi alle singole fasi/attività del processo**.

# Identificazione e formalizzazione dei rischi

All'esito delle attività appena descritte l'Amministrazione deve pervenire alla creazione del "Registro degli eventi rischiosi", nel quale sono riportati tutti gli eventi relativi ai propri processi adeguatamente descritti, specifici per il processo nel quale sono stati rilevati e non generici. Per ogni processo deve essere individuato almeno un evento rischioso.

Processo	Eventi rischiosi
Processo A	Evento rischioso 1
	Evento rischioso 2
	Evento rischioso n

Processo	Attività del processo	Eventi rischiosi
Processo A	Attività 1	Evento rischioso 1
		Evento rischioso n
	Attività 2	Evento rischioso 2
	Attività n	Evento rischioso 1

# Identificazione degli eventi rischiosi

Tabella 4- Esempio di Registro degli eventi rischiosi per processo

Processo	Eventi rischiosi
Affidamenti di servizi e forniture per importi pari o superiore a 40.000 euro fino alla soglia comunitaria (art. 36, co. 2, lett. b), d.lgs. 50/2016)	Definizione del fabbisogno sulla base dei requisiti dell'imprenditore uscente o delle caratteristiche del prodotto fornito dall'imprenditore uscente
	Determina a contrarre incompleta/assenza di determina a contrarre
	Artificioso frazionamento dell'acquisto finalizzato a eludere le regole di procedura (es. affidamenti tutti sotto l'importo di 40.000 euro, ex art. 36, co. 2, lett. a))
	Ripetuti affidamenti allo stesso fornitore; proroghe o rinnovi immotivati o non contemplati <i>ab origine</i> nella documentazione di gara (art. 35, co. 12 e art. 63, co. 4)
	Mancata indicazione nella documentazione di gara dei livelli minimi di qualità della prestazione attesa
	Mancato ricorso alle indagini di mercato prima di procedere all'affidamento
	Ingiustificato mancato ricorso al mercato elettronico delle pubbliche amministrazioni e/o adesione a convenzioni di centrali di committenza
	Mancata comunicazione dei conflitti di interesse (ex art. 42 del d.lgs. 50/2016)
	Assenza dei controlli sui requisiti di carattere generale e speciale (ex artt. 80 e 83)
Mancate verifiche in fase di esecuzione (es. mancato rispetto dei termini contrattuali e mancato rispetto degli "Service level agreement")	

# Identificazione degli eventi rischiosi

Tabella 5 - Esempio di Registro degli eventi rischiosi per attività del processo

Processo	Attività del processo	Eventi rischiosi
Affidamenti di servizi e forniture per importi pari o superiore a 40.000 euro fino alla soglia comunitaria (art. 36, co. 2, lett. b), d.lgs. 50/2016)	Programmazione	Definizione del fabbisogno sulla base dei requisiti dell'imprenditore uscente o delle caratteristiche del prodotto fornito dall'imprenditore uscente
		Determina a contrarre incompleta/assenza di determina a contrarre
	Definizione della strategia di affidamento	Artificioso frazionamento dell'acquisto finalizzato a eludere le regole di procedura (es. affidamenti tutti sotto l'importo di 40.000 euro, ex art. 36, co. 2, lett. a))
		Ripetuti affidamenti allo stesso fornitore; proroghe o rinnovi immotivati o non contemplati <i>ab origine</i> nella documentazione di gara (art. 35, co. 12 e art. 63, co. 4)
		Mancata indicazione nella documentazione di gara dei livelli minimi di qualità della prestazione attesa
	Affidamento del servizio/della fornitura	Mancato ricorso alle indagini di mercato prima di procedere all'affidamento
		Ingiustificato mancato ricorso al mercato elettronico delle pubbliche amministrazioni e/o adesione a convenzioni di centrali di committenza
		Mancata comunicazione dei conflitti di interesse (ex art. 42 del d.lgs. 50/2016)
		Assenza dei controlli sui requisiti di carattere generale e speciale (ex artt. 80 e 83)

# Analisi del rischio

L'analisi del rischio ha il duplice obiettivo di:

- **analizzare i fattori abilitanti della corruzione**, al fine di pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente;
- **stimare il livello di esposizione** dei processi e delle relative attività **al rischio**.

# Analisi dei fattori abilitanti

**“Fattori abilitanti”**: fattori di contesto che **agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione.**

Relativamente ai fattori abilitanti del rischio corruttivo, alcuni possibili esempi riportati nell’Allegato 1 al PNA 2019-2021 sono:

- **mancanza di misure di trattamento** del rischio (controlli), o mancata attuazione di quelle previste;
- **mancanza di trasparenza**;
- **eccessiva regolamentazione**, complessità e **scarsa chiarezza della normativa di riferimento**;
- **esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità** di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- **scarsa responsabilizzazione interna**;
- **inadeguatezza o assenza di competenze** del personale addetto ai processi;
- **inadeguata diffusione della cultura della legalità**;
- **mancata attuazione** del principio di **distinzione tra politica e amministrazione.**

# Analisi dei fattori abilitanti



# Analisi dei fattori abilitanti

Per ogni rischio individuato e associato ad un processo si procede ad individuare i **fattori abilitanti** esplicitandoli in relazione alla variabile preponderante tra:



# Analisi dei fattori abilitanti

AREA DI RISCHIO	PROCESSI	EVENTI RISCHIOSI	Fattori abilitanti
<b>Acquisizione e progressione del personale</b>	Reclutamento	Previsione di requisiti di accesso “personalizzati” ed insufficienza di meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire allo scopo di reclutare candidati particolari;	Accountability/ trasparenza
		Abuso nei processi di stabilizzazione finalizzato al reclutamento di candidati particolari;	Discrezionalità /trasparenza
		Irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari;	Discrezionalità /trasparenza
		Inosservanza delle regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità della selezione, quali, a titolo esemplificativo, la cogenza della regola dell'anonimato nel caso di prova scritta e la predeterminazione dei criteri di valutazione delle prove allo scopo di reclutare candidati particolari;	Accountability /trasparenza

# Stima del livello di esposizione al rischio

Con riferimento alla **stima del rischio**, questo è l'ambito nel quale l'Allegato 1 al PNA 2019-2021 **apporta le maggiori innovazioni** e modifiche rispetto all'intero processo di gestione del rischio, proponendo una **nuova metodologia, che supera quella descritta nell'allegato 5 del PNA 2013-2016 e divenendo l'unica cui fare riferimento per la predisposizione dei PTPCT.**

**La definizione del livello di esposizione al rischio di eventi corruttivi dei processi e delle attività/fasi è importante al fine di individuare quelli su cui concentrare l'attenzione** per la progettazione o per il rafforzamento delle misure di trattamento del rischio e guidare l'attività di monitoraggio da parte del RPCT.

**La nuova metodologia contenuta nel PNA, propone l'utilizzo di un approccio qualitativo**, in luogo dell'approccio quantitativo previsto dal citato Allegato 5 del PNA 2013-2016.

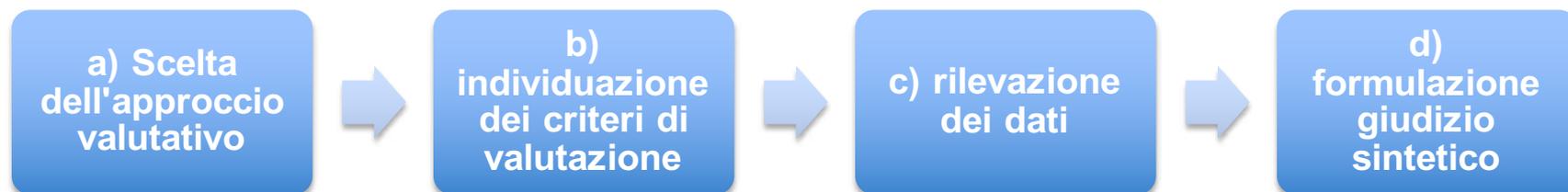
Il cambio di metodologia da parte dell'ANAC si basa sull'assunto che **allo stato attuale le amministrazioni non dispongono di serie storiche sulla frequenza dell'accadimento di fatti di corruzione** o laddove siano disponibili queste sono scarse e poco affidabili e pertanto propone l'utilizzo di **tecniche qualitative basate su valori di giudizio soggettivo, sulla conoscenza effettiva dei fatti e delle situazioni che influiscono sul rischio.**

# Cosa si intende per rischio?

**“la misurazione dell’incidenza di un potenziale evento sul conseguimento degli obiettivi dell’amministrazione”.**

# Le azioni necessarie per l'analisi dell'esposizione al rischio

L'analisi del livello di esposizione deve avvenire rispettando tutti i principi guida richiamati nel PNA 2019, nonché un criterio generale di “prudenza”: **in tal senso, è sempre da evitare la sottostima del rischio** che non permetterebbe di attivare in alcun modo le opportune misure di prevenzione.



# Individuazione dei criteri per la valutazione del rischio

Secondo l'**approccio qualitativo suggerito**, i criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi **possono essere tradotti operativamente in indicatori di rischio (key risk indicators)** in grado di **fornire delle indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo o delle sue attività**

E' opportuno **definire** in via preliminare **gli indicatori del livello di esposizione del processo (fase o attività)** al rischio di corruzione in un dato arco temporale.

# Individuazione dei criteri per la valutazione del rischio

L'Allegato 1 al PNA 2019-2021 suggerisce alcuni indicatori:

- ❑ **livello di interesse “esterno”**: la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio;
- ❑ **grado di discrezionalità del decisore interno alla PA**: la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
- ❑ **manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata** : se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha delle caratteristiche che rendono attuabili gli eventi corruttivi;

# Individuazione dei criteri per la valutazione del rischio

L'Allegato 1 al PNA 2019-2021 suggerisce alcuni indicatori:

- ❖ **opacità del processo decisionale:** l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, riduce il rischio;
- ❖ **livello di collaborazione del responsabile del processo o dell'attività nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano:** la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della prevenzione della corruzione o comunque risultare in una opacità sul reale grado di rischiosità;
- ❖ **grado di attuazione delle misure di trattamento:** l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi.

# Analisi del rischio

## Rilevazione dei dati e delle informazioni

- ❖ La rilevazione dei dati e delle informazioni necessarie a esprimere un giudizio motivato sugli indicatori deve essere coordinata dal RPCT.
- ❖ Pertanto **per le valutazioni espresse bisognerà esplicitare sempre la motivazione del giudizio** e fornire delle **evidenze a supporto**.
- ❖ Le valutazioni devono essere sempre **supportate da dati oggettivi**, salvo documentata indisponibilità degli stessi. Tali dati (per es. i dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari, segnalazioni, ecc.) consentono una valutazione meno autoreferenziale e una stima più accurata

# Analisi del rischio

## Dati oggettivi per la stima del rischio:

- i dati sui **precedenti giudiziari** e/o sui procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti dell'amministrazione
- le **segnalazioni pervenute** di whistleblowing, ma anche quelle pervenute in altre modalità
- **indagini di customer satisfaction**
- ulteriori dati in possesso dell'amministrazione (es. rassegne stampa, ecc.).
- Si consiglia di **programmare adeguatamente l'attività di rilevazione** individuando nel PTPCT tempi e responsabilità

# Analisi del rischio

## **Misurazione del livello di esposizione al rischio e formulazione di un giudizio sintetico**

Per ogni oggetto di analisi (processo/attività o evento rischioso) e tenendo conto dei dati raccolti, si procede alla **misurazione di ognuno dei criteri illustrati in precedenza**

Per la misurazione si può applicare una scala di **misurazione ordinale (ad esempio: alto, medio, basso)**.

Ogni **misurazione** deve essere **adeguatamente motivata** alla luce dei dati e delle evidenze raccolte

# Analisi del rischio

## Misurazione del livello di esposizione al rischio e formulazione di un giudizio sintetico

- ✓ Partendo dalla misurazione dei singoli indicatori si dovrà pervenire ad una **valutazione complessiva del livello di esposizione al rischio**.
- ✓ Anche in questo caso potrà essere usata la stessa **scala di misurazione ordinale** relativa ai singoli indicatori.
- ✓ **Evitare** che la valutazione complessiva del livello di rischio sia la **media delle valutazioni** dei singoli indicatori
- ✓ In ogni caso vale la **regola generale** secondo cui ogni **misurazione** deve essere adeguatamente **motivata**

# Analisi del rischio

**Misurazione del livello di esposizione al rischio e formulazione di un giudizio sintetico**

**Esempio di schema di valutazione del livello di esposizione al rischio**

<b>Processo/attività/fase o evento rischioso</b>	<b>Indicatore 1</b>	<b>Indicatore 2</b>	<b>Indicatore n</b>	<b>Giudizio sintetico</b>	<b>Dati, evidenze e motivazione della misurazione applicata</b>

# La metodologia per la stima del rischio

La metodologia di valutazione del rischio proposta, si basa sulle indicazioni contenute nella **norma ISO 31000** “Gestione del rischio - Principi e linee guida” e nelle “Le linee guida per la valutazione del rischio di corruzione” **elaborate** all’interno dell’iniziativa **delle Nazioni Unite denominata “Patto mondiale delle Nazioni Unite” (United Nations Global Compact)**.

Ai fini della valutazione del rischio, si procede ad **incrociare due indicatori compositi** (ognuno dei quali composto da più variabili) rispettivamente **per la dimensione della probabilità e dell’impatto**.

- **La probabilità consente di valutare quanto è probabile che l’evento rischioso accada in futuro.**
- **L’impatto valuta l’effetto qualora il rischio si verifichi**, ovvero l’ammontare del danno conseguente al verificarsi di un determinato evento rischioso.

**Per ciascuno dei due indicatori** (impatto e probabilità), si è quindi proceduto ad **individuare un set di variabili significative caratterizzate da un nesso di causalità tra l’evento rischioso e il relativo accadimento.**

# La metodologia per la stima del rischio

Al fine di rendere applicabile la metodologia proposta, ciascuna amministrazione potrà operare secondo le seguenti fasi:

- 1) **Misurazione** del valore di ciascuna delle variabili proposte, sia **attraverso l'utilizzo di dati oggettivi (dati giudiziari)**, sia **attraverso la misurazione di dati di natura soggettiva, rilevati attraverso valutazioni espresse dai responsabili dei singoli processi mediante l'utilizzo di una scala di misura uniforme di tipo ordinale articolata in Alto, Medio e Basso.**
- 2) **Sintesi per processo dei valori delle variabili rilevati nella fase precedente da parte di ciascuna unità organizzativa che opera sul processo stesso, attraverso l'impiego di un indice di posizione, la moda, ovvero, il valore che si presenta con maggiore frequenza.** Nel caso in cui due valori si dovessero presentare con la stessa frequenza si dovrebbe preferire il più alto fra i due.

# La metodologia per la stima del rischio

Al fine di rendere applicabile la metodologia proposta, ciascuna amministrazione potrà operare secondo le seguenti fasi:

- 3) Definizione del valore sintetico degli indicatori di probabilità e impatto attraverso l'aggregazione delle singole variabili applicando nuovamente la moda al valore modale di ognuna delle variabili di probabilità e impatto ottenuto nella fase precedente.**
- 4) Attribuzione di un livello di rischio a ciascun processo, articolato su cinque livelli: rischio alto, rischio critico, rischio medio, rischio basso, rischio minimo sulla base del livello assunto dal valore sintetico degli indicatori di probabilità e impatto, calcolato secondo le modalità di cui alla fase precedente.**

# Indicatore di probabilità

## P1 DISCREZIONALITA'

Focalizza il grado di discrezionalità nelle attività svolte o negli atti prodotti; esprime l'entità del rischio in conseguenza delle responsabilità attribuite e della necessità di dare risposta immediata all'emergenza

**(3) ALTO:** Ampia discrezionalità relativa sia alla definizione di obiettivi operativi che alle soluzioni organizzative da adottare, necessità di dare risposta immediata all'emergenza

**(2) MEDIO:** Apprezzabile discrezionalità relativa sia alla definizione di obiettivi operativi che alle soluzioni organizzative da adottare, necessità di dare risposta immediata all'emergenza

**(1) BASSO:** Modesta discrezionalità sia in termini di definizione degli obiettivi sia in termini di soluzioni organizzative da adottare ed assenza di situazioni di emergenza

# Indicatore di probabilità

## P2 COERENZA OPERATIVA

coerenza fra le prassi operative sviluppate dalle unità organizzative che svolgono il processo e gli strumenti normativi e di regolamentazione che disciplinano lo stesso

**(3) ALTO:** Il processo è regolato da diverse norme sia di livello nazionale sia di livello regionale che disciplinano singoli aspetti, subisce ripetutamente interventi di riforma, modifica e/o integrazione da parte sia del legislatore nazionale sia di quello regionale, le pronunce del TAR e della Corte dei Conti in materia sono contrastanti. Il processo è svolto da una o più unità operative

**(2) MEDIO:** Il processo è regolato da diverse norme di livello nazionale che disciplinano singoli aspetti, subisce ripetutamente interventi di riforma, modifica e/o integrazione da parte del legislatore, le pronunce del TAR e della Corte dei Conti in materia sono contrastanti. Il processo è svolto da una o più unità operative

**(1) BASSO:** La normativa che regola il processo è puntuale, è di livello nazionale, non subisce interventi di riforma, modifica e/o integrazione ripetuti da parte del legislatore, le pronunce del TAR e della Corte dei Conti in materia sono uniformi. Il processo è svolto da un'unica unità operativa

# Indicatore di probabilità

## **P3 RILEVANZA DEGLI INTERESSI “ESTERNI”**

Quantificati in termini di entità del beneficio economico e non, ottenibile dai soggetti destinatari del processo

**(3) ALTO:** Il processo da luogo a consistenti benefici economici o di altra natura per i destinatari

**(2) MEDIO:** Il processo da luogo a modesti benefici economici o di altra natura per i destinatari

**(1) BASSO:** Il processo da luogo a benefici economici o di altra natura per i destinatari con impatto scarso o irrilevante

# Indicatore di probabilità

## P4 LIVELLO DI OPACITÀ DEL PROCESSO

Misurato attraverso solleciti scritti da parte del RPCT per la pubblicazione dei dati, le richieste di accesso civico “semplice” e/o “generalizzato”, gli eventuali rilievi da parte dell’OIV in sede di attestazione annuale del rispetto degli obblighi di trasparenza

**(3) ALTO:** Il processo è stato oggetto nell’ultimo anno di solleciti da parte del RPCT per la pubblicazione dei dati, richieste di accesso civico “semplice” e/o “generalizzato”, e/o rilievi da parte dell’OIV in sede di attestazione annuale del rispetto degli obblighi di trasparenza

**(2) MEDIO:** Il processo è stato oggetto negli ultimi tre anni di solleciti da parte del RPCT per la pubblicazione dei dati, richieste di accesso civico “semplice” e/o “generalizzato”, e/o rilievi da parte dell’OIV in sede di attestazione annuale del rispetto degli obblighi di trasparenza

**(1) BASSO:** Il processo non è stato oggetto negli ultimi tre anni di solleciti da parte del RPCT per la pubblicazione dei dati, richieste di accesso civico “semplice” e/o “generalizzato”, né rilievi da parte dell’OIV in sede di attestazione annuale del rispetto degli obblighi di trasparenza

# Indicatore di probabilità

## **P5 PRESENZA DI “EVENTI SENTINELLA”**

Per il processo, ovvero procedimenti avviati dall'autorità giudiziaria o contabile o ricorsi amministrativi nei confronti dell'Ente o procedimenti disciplinari avviati nei confronti dei dipendenti impiegati sul processo in esame

**(3) ALTO:** Un procedimento avviato dall'autorità giudiziaria o contabile o amministrativa e/o un procedimento disciplinare avviato nei confronti di un dipendente impiegato sul processo in esame, concluso con una sanzione indipendentemente dalla conclusione dello stesso, nell'ultimo anno

**(2) MEDIO:** Un procedimento avviato dall'autorità giudiziaria o contabile o amministrativa e/o un procedimento disciplinare avviato nei confronti di un dipendente impiegato sul processo in esame, indipendentemente dalla conclusione dello stesso, negli ultimi tre anni

**(1) BASSO:** Nessun procedimento avviato dall'autorità giudiziaria o contabile o amministrativa nei confronti dell'Ente e nessun procedimento disciplinare nei confronti dei dipendenti impiegati sul processo in esame, negli ultimi tre anni

# Indicatore di probabilità

## **P6 LIVELLO DI ATTUAZIONE DELLE MISURE DI PREVENZIONE SIA GENERALI SIA SPECIFICHE PREVISTE DAL PTPCT PER IL PROCESSO/ATTIVITÀ**

Desunte dai monitoraggi effettuati dai responsabili

**(3) ALTO:** Il responsabile ha effettuato il monitoraggio con consistente ritardo, non fornendo elementi a supporto dello stato di attuazione delle misure dichiarato e trasmettendo in ritardo le integrazioni richieste

**(2) MEDIO:** Il responsabile ha effettuato il monitoraggio puntualmente o con lieve ritardo, non fornendo elementi a supporto dello stato di attuazione delle misure dichiarato ma trasmettendo nei termini le integrazioni richieste

**(1) BASSO:** Il responsabile ha effettuato il monitoraggio puntualmente, dimostrando in maniera esaustiva attraverso documenti e informazioni circostanziate l'attuazione delle misure

# Indicatore di probabilità

## P7 SEGNALAZIONI, RECLAMI

Pervenuti con riferimento al processo in oggetto, intese come qualsiasi informazione pervenuta a mezzo email, telefono, ovvero reclami o risultati di indagini di customer satisfaction, avente ad oggetto episodi di abuso, illecito, mancato rispetto delle procedure, condotta non etica, corruzione vera e propria, cattiva gestione, scarsa qualità del servizio

**(3) ALTO:** Segnalazioni in ordine a casi di abuso, mancato rispetto delle procedure, condotta non etica, pervenuti nel corso degli ultimi tre anni

**(2) MEDIO:** Segnalazioni in ordine a casi di cattiva gestione e scarsa qualità del servizio, pervenuti nel corso degli ultimi tre anni

**(1) BASSO:** Nessuna segnalazione e/o reclamo

# Indicatore di probabilità

## **P8 CAPACITÀ DELL'ENTE DI FAR FRONTE ALLE PROPRIE CARENZE ORGANIZZATIVE NEI RUOLI DI RESPONSABILITÀ (DIRIGENTI, PO)**

Attraverso l'acquisizione delle corrispondenti figure apicali anziché l'affidamento di interim

**(3) ALTO:** Utilizzo frequente dell'interim per lunghi periodi di tempo, ritardato o mancato espletamento delle procedure per ricoprire i ruoli apicali rimasti vacanti

**(2) MEDIO:** Utilizzo dell'interim per lunghi periodi di tempo, ritardato espletamento delle procedure per ricoprire i ruoli apicali rimasti vacanti

**(1) BASSO:** Nessun interim o utilizzo della fattispecie per il periodo strettamente necessario alla selezione del personale per ricoprire i ruoli apicali rimasti vacanti

# Indicatore di impatto

## I1 IMPATTO SULL'IMMAGINE DELL'ENTE

Misurato attraverso il numero di articoli di giornale pubblicati sulla stampa locale o nazionale o dal numero di servizi radio-televisivi trasmessi, che hanno riguardato episodi di cattiva amministrazione, scarsa qualità dei servizi o corruzione

**(3) ALTO:** Un articolo e/o servizio negli ultimi tre anni riguardante episodi di cattiva amministrazione, scarsa qualità dei servizi o corruzione

**(2) MEDIO:** Un articolo e/o servizio negli ultimi cinque anni riguardante episodi di cattiva amministrazione, scarsa qualità dei servizi o corruzione

**(1) BASSO:** Nessun articolo e/o servizio negli ultimi cinque anni riguardante episodi di cattiva amministrazione, scarsa qualità dei servizi o corruzione

# Indicatore di impatto

## I2 IMPATTO IN TERMINI DI CONTENZIOSO

Inteso come i costi economici e/o organizzativi che l'Amministrazione dovrebbe sostenere a seguito del verificarsi di uno o più eventi rischiosi per il trattamento del conseguente contenzioso

**(3) ALTO:** Il verificarsi dell'evento o degli eventi rischiosi potrebbe generare un contenzioso o molteplici contenziosi che impegnerebbero l'Ente in maniera consistente sia dal punto di vista economico sia organizzativo

**(2) MEDIO:** Il verificarsi dell'evento o degli eventi rischiosi potrebbe generare un contenzioso o molteplici contenziosi che impegnerebbero l'Ente sia dal punto di vista economico sia organizzativo

**(1) BASSO:** Il contenzioso generato a seguito del verificarsi dell'evento o degli eventi rischiosi è di poco conto o nullo

# Indicatore di impatto

## I3 IMPATTO ORGANIZZATIVO E/O SULLA CONTINUITÀ DEL SERVIZIO

Inteso come l'effetto che il verificarsi di uno o più eventi rischiosi inerenti il processo può comportare nel normale svolgimento delle attività dell'Ente

**(3) ALTO:** Interruzione del servizio totale o parziale ovvero aggravio per gli altri dipendenti dell'Ente

**(2) MEDIO:** Limitata funzionalità del servizio cui far fronte attraverso altri dipendenti dell'Ente o risorse esterne

**(1) BASSO:** Nessuno o scarso impatto organizzativo e/o sulla continuità del servizio

# Indicatore di impatto

## 14 IMPATTO IN TERMINI DI COSTI

Inteso come i costi che l'Amministrazione dovrebbe sostenere a seguito di irregolarità riscontrate da organismi interni di controllo (controlli interni, controllo di gestione, audit) o autorità esterne (Corte dei Conti, Autorità Giudiziaria, Autorità Amministrativa)

**(3) ALTO:** Il verificarsi dell'evento o degli eventi rischiosi, comporta costi in termini di sanzioni che potrebbero essere addebitate all'Ente molto rilevanti

**(2) MEDIO:** Il verificarsi dell'evento o degli eventi rischiosi, comporta costi in termini di sanzioni che potrebbero essere addebitate all'Ente sostenibili

**(1) BASSO:** Il verificarsi dell'evento o degli eventi rischiosi, comporta costi in termini di sanzioni che potrebbero essere addebitate all'Ente trascurabili o nulli

# La metodologia per la stima del rischio

Combinazioni valutazioni PROBABILITA' - IMPATTO		Livello di rischio
PROBABILITA'	IMPATTO	
(3) Alto	(3) Alto	Rischio alto
(3) Alto	(2) Medio	Rischio critico
(2) Medio	(3) Alto	
(3) Alto	(1) Basso	Rischio medio
(2) Medio	(2) Medio	
(1) Basso	(3) Alto	
(2) Medio	(1) Basso	Rischio basso
(1) Basso	(2) Medio	
(1) Basso	(1) Basso	Rischio minimo

Il collocamento di ciascun processo dell'amministrazione, in una delle fasce di rischio, consente di definire il **rischio intrinseco di ciascun processo, ovvero il rischio che è presente nell'organizzazione in assenza di qualsiasi misura idonea a contrastarlo, individuando quindi allo stesso tempo la corrispondente priorità di trattamento.**

# Trattamento del rischio

Successivamente all'individuazione del livello di rischio e di priorità di trattamento, per ciascuno dei processi mappati, si passa al **trattamento del rischio inteso come la definizione delle misure di prevenzione dei rischi.**

Il trattamento del rischio si divide in due fasi:

- 1) Individuazione delle misure;**
- 2) Programmazione delle misure**

# Individuazione delle misure di prevenzione

Obiettivo della prima fase del trattamento è quello di **elencare le misure di prevenzione da abbinare ai rischi di corruzione.**

**Le misure** di prevenzione non devono essere generiche o astratte, ma **devono indicare in maniera specifica:**

- fasi;
- tempi di attuazione ragionevoli anche in relazione al livello di rischio stimato;
- risorse necessarie per la realizzazione;
- soggetti responsabili;
- risultati attesi o indicatori di misurazione;
- tempi e modi di monitoraggio.

# Individuazione delle misure di prevenzione

Nella fase di individuazione delle misure, siano esse generali o specifiche, è importante indicare a quale delle seguenti 11 tipologie appartiene la misura stessa:

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

# Individuazione delle misure di prevenzione

All'interno dell'Allegato 1 al PNA 2019-2021, l'ANAC sottolinea la particolare importanza delle misure di prevenzione relative alle seguenti tipologie:

- ❖ **semplificazione**, ritenuta **utile in quei casi** in cui l'analisi del rischio ha evidenziato che **i fattori abilitanti i rischi del processo siano una regolamentazione eccessiva o non chiara**, tali da generare una forte asimmetria informativa tra il cittadino/utente e colui che ha la responsabilità/interviene nel processo.
- ❖ **sensibilizzazione e partecipazione**, intesa come la **capacità delle amministrazioni di sviluppare percorsi formativi ad hoc e diffondere informazioni e comunicazioni sui doveri e gli idonei comportamenti da tenere in particolari situazioni concrete**.

# Individuazione delle misure di prevenzione

Al fine di verificare l'effettività delle misure di prevenzione sia generali sia specifiche, si può fare riferimento ai seguenti parametri:

- **Presenza e grado di realizzazione di precedenti misure e/o controlli:** precedentemente alla progettazione di nuove misure di prevenzione è opportuno verificare la presenza di precedenti misure di prevenzione programmate nei Piani degli anni precedenti, valutando caso per caso lo stato di realizzazione e procedendo alla loro modifica e/o integrazione in caso di parziale o mancata attuazione
- **Capacità di neutralizzare il rischio ed i suoi fattori abilitanti:** ciascuna misura di prevenzione deve essere individuata facendo stretto riferimento ai rischi individuati ed ai loro fattori abilitanti;

# Individuazione delle misure di prevenzione

Al fine di verificare l'effettività delle misure di prevenzione sia generali sia specifiche, si può fare riferimento ai seguenti parametri:

- **Capacità di realizzazione in termini economici e organizzativi:** ciascuna misura di prevenzione deve essere individuata verificando a priori la capacità dell'organizzazione di attuarla in termini di risorse economiche e l'adeguatezza alle caratteristiche organizzative e professionali. Sia la sostenibilità economica, sia quella organizzativa, non possono comunque rappresentare un alibi per giustificare l'inerzia dell'Amministrazione di fronte a dimostrati rischi di corruzione. **Per ogni processo significativamente esposto al rischio, deve essere prevista almeno una misura di prevenzione potenzialmente efficace**

# Programmazione delle misure di prevenzione

Elemento descrittivo della misura	Spiegazione
Tipologia della misura	Indicare la tipologia della misura scegliendo fra le seguenti: controllo, trasparenza, definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento, regolamentazione, semplificazione, formazione, sensibilizzazione e partecipazione, rotazione, segnalazione e protezione, disciplina del conflitto di interessi, regolazione dei rapporti con i "rappresentanti di interessi particolari" (lobbies)
Fasi o modalità di attuazione	Indicare i differenti passaggi necessari alla realizzazione della misura di prevenzione
Tempi di attuazione delle fasi	Per ciascuna fase di attuazione indicare la data di inizio e fine prevista
Responsabili dell'attuazione	Per ciascuna fase di attuazione indicare in maniera specifica il o i responsabili dell'attuazione
Risultato atteso della singola fase e della misura o indicatori di misurazione	Per ciascuna fase di attuazione, indicare in forma descrittiva (risultato atteso) o numerica (indicatore) l'output che si intende realizzare

# Programmazione delle misure di prevenzione

Titolo e descrizione della misura			
Tipologia della misura (controllo, trasparenza, ecc.)			
Fasi per l'attuazione	Tempi di realizzazione	Responsabili	Risultato atteso / Indicatori
1. Fase 1	Dal __/__/____ Al __/__/____	Dirigenti e PO	Verifica in sede di controllo successivo di regolarità amministrativa
2. Fase 2	Dal __/__/____ Al __/__/____	Segretario Generale (RPCT), Dirigenti e PO	Nr. __/___ > X
3. Fase n	Dal __/__/____ Al __/__/____	Dirigenti, PO, personale dipendente	Nr. ___ < 1

# Indicatori di misurazione misure

Tipologia di misura	Esempi di indicatori
controllo	numero di controlli effettuati su numero di pratiche/provvedimenti/etc
trasparenza	presenza o meno di un determinato atto/dato/informazione oggetto di pubblicazione
definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento	numero di incontri o comunicazioni effettuate
regolamentazione	verifica adozione di un determinato regolamento/procedura
semplificazione	presenza o meno di documentazione o disposizioni che sistematizzino e semplifichino i processi
formazione	numero di partecipanti a un determinato corso su numero soggetti interessati; risultanze sulle verifiche di apprendimento (risultato dei test su risultato atteso)
sensibilizzazione e partecipazione	numero di iniziative svolte ed evidenza dei contributi raccolti
rotazione	numero di incarichi/pratiche ruotate sul totale
segnalazione e protezione	presenza o meno di azioni particolari per agevolare, sensibilizzare, garantire i segnalanti
disciplina del conflitto di interessi	specifiche previsioni su casi particolari di conflitto di interesse tipiche dell'attività dell'amministrazione o ente
regolazione dei rapporti con i "rappresentanti di interessi particolari" (lobbies)	presenza o meno di discipline volte a regolare il confronto con le lobbies e strumenti di controllo

# Monitoraggio dello stato di attuazione e dell'idoneità delle misure

Al fine di dare effettività al sistema di monitoraggio, è opportuno che ciascuna amministrazione all'interno del proprio PTPCT, programmi le attività di verifica, indicando i seguenti elementi:

Elemento descrittivo della pianificazione	Spiegazione
Misure di prevenzione oggetto del monitoraggio	Premesso che <b>il monitoraggio deve necessariamente includere tutte le misure di prevenzione specifiche previste per l'anno in corso</b> , rispetto alle altre misure, <b>potrebbe essere effettuata una selezione sulla base della maggiore esposizione al rischio di corruzione e/o per le quali, all'esito di monitoraggi svolti negli anni precedenti, sono state rilevate maggiori criticità.</b>
Periodicità delle verifiche	Nel caso di <b>amministrazioni di piccole dimensioni o con particolari criticità organizzative si può prevedere un monitoraggio annuale</b> , per le amministrazioni di maggiori dimensioni, <b>il monitoraggio dovrebbe essere più frequente e si potrebbe far coincidere con la periodicità di svolgimento del controllo successivo di regolarità amministrativa (art. 147-bis, c. 2, TUEL)</b> . In ogni caso, <b>in fase di definizione della periodicità del sistema di monitoraggio è importante tenere a mente l'obbligo di cui all'art. 1, c. 14 della L. n. 190/2012, secondo cui il RPCT entro il 15 dicembre di ogni anno redige una relazione sullo stato di attuazione del Piano di Prevenzione</b>



# Monitoraggio dello stato di attuazione e dell'idoneità delle misure

Al fine di dare effettività al sistema di monitoraggio, è opportuno che ciascuna amministrazione all'interno del proprio PTPCT, programmi le attività di verifica, indicando i seguenti elementi:

Elemento descrittivo della pianificazione	Spiegazione
Modalità di svolgimento della verifica circa l'attuazione e l'idoneità delle misure	<b>Il sistema di monitoraggio deve esplicitare le modalità attraverso le quali il RPCT effettuerà la verifica delle informazioni di autovalutazione circa lo stato di attuazione delle misure</b> , fornite dai responsabili come ad esempio: acquisizione di documentazione probante o valori degli indicatori di misurazione predeterminati. <b>In merito alla verifica circa l'idoneità delle misure, la stessa potrebbe essere realizzata dal RPCT in collaborazione con l'Organismo di valutazione prendendo in considerazione: la corretta associazione della misura di trattamento all'evento rischioso; le sopravvenute modifiche dei presupposti della valutazione (es. modifica delle caratteristiche del processo o degli attori dello stesso); la definizione approssimativa della misura o un'attuazione meramente formale della stessa.</b>

# Monitoraggio dello stato di attuazione e dell'idoneità delle misure

Per le amministrazioni di maggiori dimensioni o connotate da maggiore complessità operativa, qualora il RPCT sia stato fornito di una adeguata struttura di supporto, l'Allegato 1 al PNA 2019-2021, prevede la possibilità di realizzare un sistema di monitoraggio articolato su due livelli di cui:

- ❖ **il primo livello** attiene i responsabili delle strutture organizzative o i referenti se nominati e si basa sulle autovalutazioni espresse circa lo stato di attuazione delle misure di prevenzione;
- ❖ **il secondo livello** attiene al RPCT e viene svolto attraverso verifiche dirette dello stesso, sulla totalità delle misure di prevenzione previste.

Il PTPCT dovrebbe riportare sempre in una apposita sezione i risultati del monitoraggio circa lo stato di attuazione/realizzazione delle misure di prevenzione, i quali dovrebbero peraltro essere tenuti in considerazione per la redazione del successivo PTPCT.

# Riesame periodico circa il funzionamento complessivo del sistema di gestione del rischio

All'esito delle attività di monitoraggio circa lo stato di attuazione e l'idoneità delle misure di prevenzione programmate, ciascuna amministrazione, dovrebbe **provvedere su base annuale alla redazione di una relazione circa il funzionamento complessivo del sistema di gestione del rischio volta a mettere in luce le criticità e i punti di forza**, anche al fine di effettuare proposte di miglioramento di cui tenere conto nella redazione del successivo PTPCT.

**Qualora l'amministrazione intendesse redigere detta relazione, oltre a darne atto nel PTPCT, prevedendo la data entro cui debba essere predisposta**, sempre tenendo conto delle prescrizioni dell'art. 1, c. 14 della L. n. 190/2012 (scadenza del 15 dicembre per la presentazione della relazione del RPCT), è importante che siano indicati i soggetti che coadiuveranno il RPCT nella sua stesura quali ad esempio l'Organismo di valutazione o altre strutture di internal audit se presenti.

# Consultazione e comunicazione

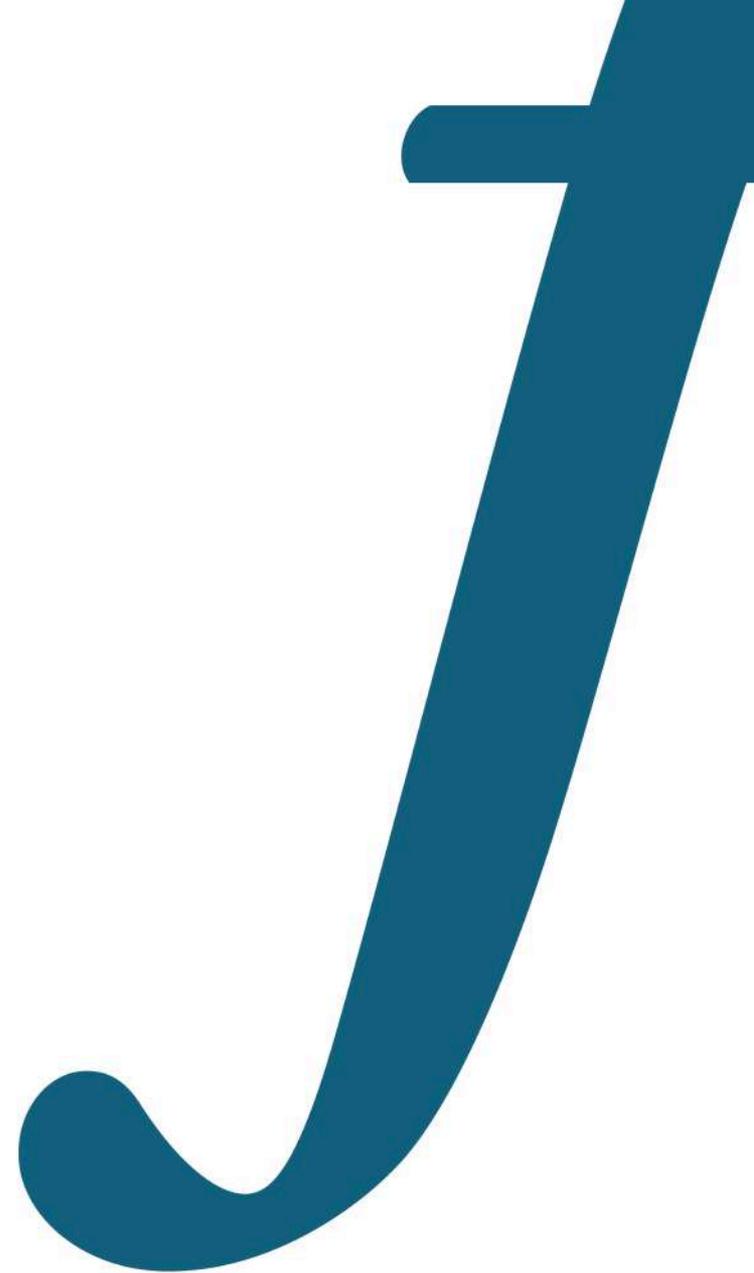
La fase che completa il sistema di gestione del rischio, è quella della “consultazione e comunicazione”. Questa fase riveste un ruolo trasversale e contestuale a tutte le attività che abbiamo precedentemente esaminato e si compone di due principali attività:

- ❖ **Attività di coinvolgimento** dei soggetti interni (personale, organo politico, etc.) ed esterni (cittadini, associazioni, altre istituzioni, etc.) ai fini del reperimento delle informazioni necessarie alla migliore personalizzazione della strategia di prevenzione della corruzione dell'amministrazione;
- ❖ **Attività di comunicazione** (interna ed esterna) delle azioni intraprese e da intraprendere, dei compiti e delle responsabilità di ciascuno e dei risultati attesi.

## **Formazione IFEL** *per i Comuni*

---

**Le conseguenze sulla gestione dei dati personali, in relazione alla trasparenza amministrativa (D.lgs. n. 33/2013)**



# Alcuni provvedimenti del Garante in materia di trasparenza

## **Provvedimento n. 398 del 5 ottobre 2017**

Illecita pubblicazione sul sito web delle deliberazioni per un periodo superiore ai quindici giorni, non giustificabile con il fatto che il Regolamento regionale non prevedeva un termine massimo per la pubblicazione delle deliberazioni della Giunta regionale sul sito istituzionale.

Sanzione di euro 100.000,00.

# Alcuni provvedimenti del Garante in materia di trasparenza

## **Provvedimento n. 492 del 24 novembre 2016**

Illecita pubblicazione sul sito web istituzionale di una Provincia - nelle aree tematiche istituzionale dedicate alla formazione, lavoro e politiche sociali, energia ed impianti energetici -, nell'ambito delle procedure previste per il rilascio delle autorizzazioni all'installazione di impianti di energia elettrica, informazioni relative ai soggetti interessati alle procedure stesse, tra cui le copie fotostatiche delle carte di identità e i codici iban degli istituti di credito.

Sanzione di euro 10.000,00.

# Alcuni provvedimenti del Garante in materia di trasparenza

## Provvedimento n. 303 del 5 luglio 2017

Illecita pubblicazione sul sito web istituzionale di un Comune nello storico degli atti dell'Albo pretorio online (<http://...>), di un provvedimento del Settore edilizia ed attività produttive con cui si rende noto del rilascio di un permesso di costruire «per la chiusura con vetrate atermiche della tettoia posta sul lastrico solare» di un immobile – di cui sono indicati indirizzo e dati catastali – al fine di «destinarla a spazio dedicato alla riabilitazione di portatore di handicap», in applicazione di quanto previsto dalla Legge della Regione Puglia n. 39 del 10/12/2012  
Divieto di ulteriore diffusione e avvio di procedimento per la sanzione pecuniaria.

# Alcuni provvedimenti del Garante in materia di trasparenza

## Provvedimento n. 29 del 26 gennaio 2017

Illecita pubblicazione sul sito web istituzionale di un Comune:

della graduatoria finale di una procedura selettiva pubblica "riservata ai soggetti disabili di cui alla legge n. 68/1999";

della graduatoria relativa alla valutazione dei titoli dei partecipanti alla medesima procedura selettiva, contenente 542 nominativi, con la relativa data di nascita e il punteggio a ciascuno attribuito;

della valutazione degli elaborati della prova scritta, in violazione dell'art. 22, comma 8 del d.lg. 30 giugno 2003, n. 196 recante Codice in materia di protezione dei dati personali (di seguito denominato Codice).

Sanzione di euro 10.000,00.

# Alcuni provvedimenti del Garante in materia di trasparenza

## **Provvedimento n. 213 del 12 aprile 2018**

Illecita pubblicazione sul sito web istituzionale di un Comune di una determinazione dirigenziale che ha approvato le graduatorie dei soggetti aventi diritto all'esenzione o alla riduzione della tassa sui rifiuti, perché si trovano, rispettivamente, in una condizione di disagio economico-sociale (mod. XX) o in uno stato di invalidità civile al cento per cento (mod. XX); le predette graduatorie riportano in chiaro dati e informazioni personali di n. 3447 soggetti interessati, ordinati in base alla situazione economica.

Divieto di ulteriore diffusione e avvio di procedimento per la sanzione pecuniaria.

## **Formazione IFEL** *per i Comuni*

---

**Accesso civico  
generalizzato: tutela di  
interessi privati contro  
interesse pubblico a  
conoscere**



# Il rapporto tra GDPR, obblighi di trasparenza e accesso civico della PA

Il Regolamento europeo (**considerando 154**) prevede che i **“dati personali contenuti in documenti conservati da un'autorità pubblica o da un organismo pubblico dovrebbero poter essere diffusi da detta autorità o organismo se la diffusione è prevista dal diritto dell'Unione o degli Stati membri cui l'autorità pubblica o l'organismo pubblico sono soggetti. Tali disposizioni legislative dovrebbero conciliare l'accesso del pubblico ai documenti ufficiali e il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico con il diritto alla protezione dei dati personali e possono quindi prevedere la necessaria conciliazione con il diritto alla protezione dei dati personali, in conformità del presente regolamento”**.

# **Il rapporto tra GDPR, obblighi di trasparenza e accesso civico della PA**

**Lo stesso considerando 154 ammette in generale che il Regolamento, nell'applicazione delle sue disposizioni, tenga conto del principio del pubblico accesso ai documenti ufficiali.**

**Ritiene, infatti, che l'accesso del pubblico ai documenti ufficiali possa essere considerato di interesse pubblico.**

# Il rapporto tra GDPR, obblighi di trasparenza e accesso civico della PA

Da quanto detto deriva che continuano ad essere vigenti, in materia di trasparenza, i principi contenuti nel **Provvedimento del Garante nazionale del 15 maggio 2014.**

# Il rapporto tra GDPR, obblighi di trasparenza e accesso civico della PA

Anche per il diritto di accesso, sia documentale che generalizzato, non vi sono variazioni sostanziali.

**I presupposti, le modalità, i limiti per l'esercizio del diritto di accesso a documenti amministrativi contenenti dati personali, e la relativa tutela giurisdizionale, restano disciplinati dalla legge 241/90 e dalle altre disposizioni di legge in materia, nonché dai relativi regolamenti di attuazione, anche per ciò che concerne i tipi di dati di cui agli articoli 9 e 10 del Regolamento e le operazioni di trattamento eseguibili in esecuzione di una richiesta di accesso. Nei medesimi termini, i presupposti, le modalità, i limiti per l'esercizio del diritto di accesso civico restano disciplinati dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.**

# Il rapporto tra GDPR, obblighi di trasparenza e accesso civico della PA

Quando il **trattamento** concerne:

- ❖ dati genetici,
- ❖ relativi alla salute,
- ❖ alla vita sessuale
- ❖ all'orientamento sessuale della persona

il trattamento è **consentito se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale.**

# Il Provvedimento del Garante nazionale del 15 maggio 2014.

Il provvedimento distingue gli obblighi di pubblicazione in:

- ✓ **obblighi di pubblicazione per finalità di trasparenza** (quelli previsti dal decreto legislativo n. 33/2013);
- ✓ **obblighi di pubblicazione per altre finalità** (contenuti in altre disposizioni di settore **non riconducibili a finalità di trasparenza, quali ad es. le pubblicazioni matrimoniali, alle deliberazioni ..).**

# Il Provvedimento del Garante nazionale del 15 maggio 2014.

Il provvedimento ribadisce la regola generale per la quale i **soggetti pubblici possono diffondere dati personali solo se ciò è ammesso da una specifica disposizione di legge o di regolamento.**

In ogni caso **non è possibile diffondere dati personali idonei a rivelare lo stato di salute o informazioni da cui si possa desumere, anche indirettamente, lo stato di malattia o l'esistenza di patologie dei soggetti interessati, compreso qualsiasi riferimento alle condizioni di invalidità, disabilità o handicap fisici e/o psichici.**

## **Il Provvedimento del Garante nazionale del 15 maggio 2014.**

**Non si possono, inoltre, diffondere dati ulteriori rispetto a quelli per i quali è prevista la pubblicazione obbligatoria, a meno che tali dati non vengano resi effettivamente anonimi e non vi sia più la possibilità di identificare gli interessati, nemmeno indirettamente e in un momento successivo.**

# Il Provvedimento del Garante nazionale del 15 maggio 2014.

Peraltro, anche quando vi è l'obbligo di **pubblicazione** dell'atto o del documento nel proprio sito web istituzionale, il soggetto pubblico deve **limitarsi a includere** negli atti da pubblicare **solo quei dati personali realmente necessari e proporzionati alla finalità di trasparenza** perseguita nel caso concreto.

**Se sono sensibili, i dati possono essere trattati solo se indispensabili, ossia se la finalità di trasparenza non può essere conseguita con dati anonimi o dati personali di natura diversa.**

# Il Provvedimento del Garante nazionale del 15 maggio 2014.

Il provvedimento prevede anche che il **principio generale del libero riutilizzo dei documenti contenenti dati pubblici va bilanciato con i principi in materia di protezione dei dati personali, primo fra tutti quello di finalità.**

Il Garante ha ritenuto opportuno che i soggetti pubblici inseriscano nella sezione "Amministrazione trasparente" un alert generale con cui si informi il pubblico che i dati personali pubblicati sono **«riutilizzabili solo alle condizioni previste dalla normativa vigente sul riuso dei dati pubblici (...), in termini compatibili con gli scopi per i quali sono stati raccolti e registrati, e nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali».**

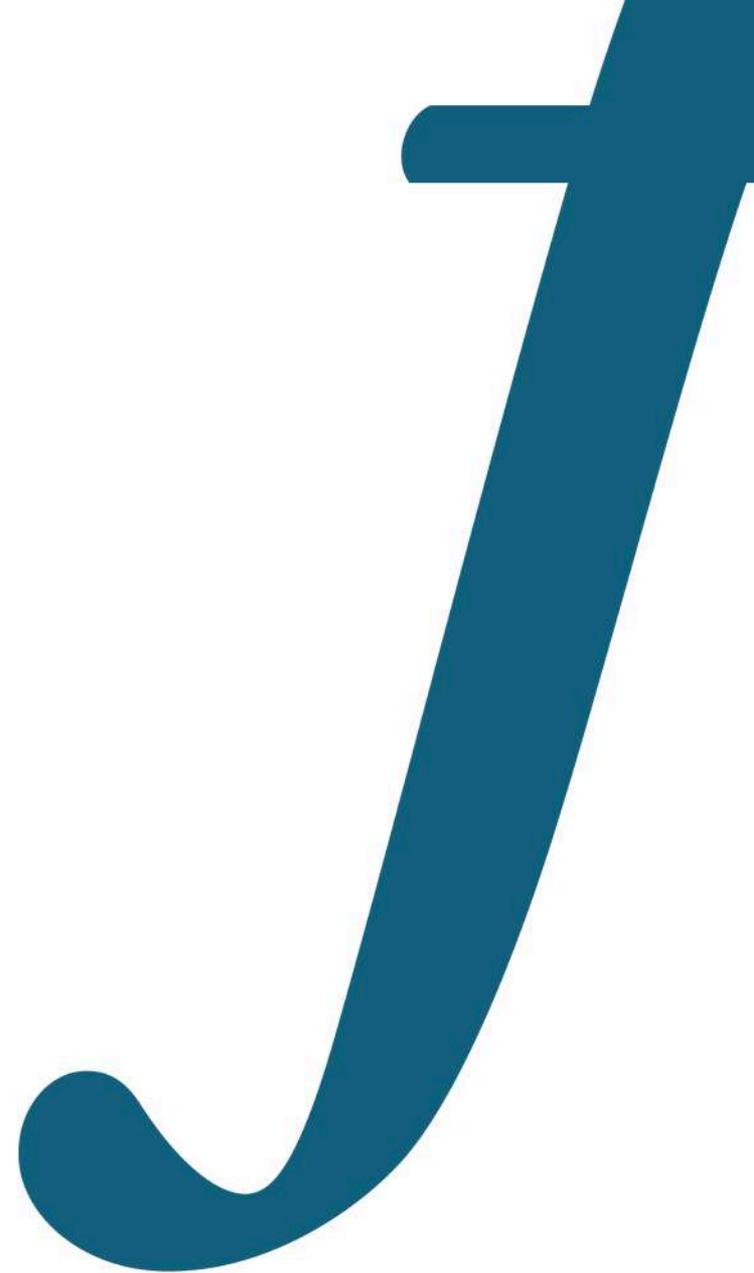
# Il Provvedimento del Garante nazionale del 15 maggio 2014.

Quanto all'indicizzazione, **si ha l'obbligo di "indicizzare" i contenuti pubblicati tramite motori di ricerca per finalità di trasparenza, relativamente ai soli dati tassativamente individuati dalle disposizioni in materia di trasparenza, con esclusione quindi degli altri dati che si ha l'obbligo di pubblicare per altre finalità di pubblicità (es. pubblicazioni matrimoniali, pubblicazioni sull'albo pretorio degli enti locali).** Sono, fra l'altro, espressamente sottratti all'indicizzazione i dati sensibili e giudiziari.

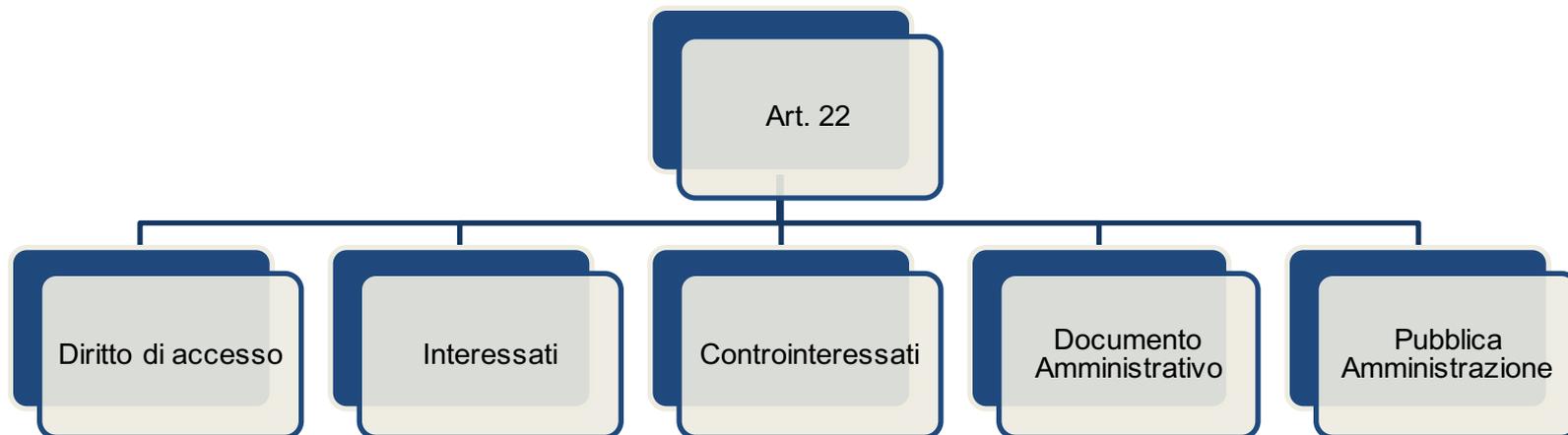
**Formazione IFEL**  
*per i Comuni*

---

**Il rapporto fra accesso  
civico generalizzato e  
l'accesso documentale**



# Accesso documentale (L. 241/90)



# Accesso documentale: art. 22

## Diritto di accesso

il diritto degli interessati di:

- ❖ prendere visione
- ❖ estrarre copia di documenti amministrativi;

L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, **costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza**

# Il d.lgs n. 97 del 25 maggio 2016

“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”  
**Anche definito il FOIA italiano.**

# Accesso agli atti della pubblica amministrazione in Italia

**Dal 23 dicembre 2016** e comunque dopo il d.lgs 97/2016

1. D.lgs 267/2000 art. 10 - Diritto di accesso e di informazione
2. D.lgs 267/2000 art. 43 comma 2 - Diritti dei consiglieri
3. D.Lgs. n. 195/2005 – Accesso alle informazioni ambientali (Attuazione della direttiva 2003/4/CE)
4. Legge 241/1990 art. 22 e seguenti – Accesso agli atti
5. D.lgs 33/2013 s.m.i. art. 5 comma 1 – Accesso civico
6. **D.lgs 33/2013 s.m.i. art. 5 comma 2 – Accesso civico “generalizzato” (FOIA)**

# Accesso civico semplice

L'accesso civico ex art. 5 comma 1 dlgs 33/2013 rimane circoscritto ai soli **atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione** e costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza.

Con richiesta diretta al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza il cittadino può richiedere i dati e **ottenere in risposta il link alla sezione "Amministrazione trasparente in cui è stata effettuata la pubblicazione.**

# Accesso civico generalizzato

Art. 5 comma 2 del d.lgs 33/2013 come sostituito dall'articolo 6 del d.lgs 97/2016

**“Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis.”**

# Accesso civico generalizzato

**Il diritto di accesso civico generalizzato** si configura - come il diritto di accesso civico disciplinato dall'art. 5, comma 1 - come **diritto a titolarità diffusa, potendo essere attivato “da chiunque” e non essendo sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente** (comma3). A ciò si aggiunge un ulteriore elemento, ossia che l'istanza **“non richiede motivazione”**. In altri termini, tale nuova tipologia di accesso civico risponde all'interesse dell'ordinamento di **assicurare** ai cittadini (a **“chiunque”**), indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridiche soggettive, **un accesso a dati, documenti e informazioni detenute da pubbliche amministrazioni** e dai soggetti indicati nell'art. art. 2-bis del d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016. **I limiti e le esclusioni previste dall'art. 5 bis del d.lgs. 33/2013, rappresentano eccezioni e come tali da interpretarsi restrittivamente.**

# Accesso civico generalizzato

Ai sensi dell'articolo 3 comma 1 del D.lgs. N. 33/2013, come modificato dal D.lgs. N. 97/2016:

**Tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di accesso civico**, ivi compresi quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente **sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli**, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli ai sensi dell'articolo 7.

# Accesso “generalizzato” VS Accesso “documentale”

**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 241** dove la tutela può consentire un **accesso più in profondità** a dati pertinenti 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 “generalizzato” VS Accesso “documentale”

L'Accesso Civico Generalizzato (ACG) e l'Accesso Documentale (AD), pur essendo affini, per ciò che concerne la struttura procedimentale (istanza del cittadino > istruttoria > decisione finale dell'ufficio) sono guidati da logiche completamente diverse:

“Logica 241” (accesso documentale): il documento amministrativo **si presume NON ACCESSIBILE** e affinché diventi ACCESSIBILE il cittadino che deve dimostrare di essere titolato ad accedere al documento amministrativo.

“Logica ACG” (accesso generalizzato): il documento o il dato **si presume ACCESSIBILE** ed è la pubblica amministrazione che deve *decidere* se renderlo NON ACCESSIBILE.

# Accesso “generalizzato” VS Accesso “documentale”

## OBBLIGO vs DIRITTO

Art. 3, comma 1 del d.lgs. 33/2013 (originale): “Tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente e di utilizzarli e riutilizzarli»

Art 3, comma 1 del d.lgs. 33/2013 (vigente): “Tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di accesso civico, ivi compresi quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli ai sensi dell’articolo 7»

- Nella versione originaria, le informazioni, i dati e i documenti diventano pubblici in forza di un *obbligo* deciso dal legislatore;
- Mentre adesso lo diventano in forza di un *diritto* esercitato dal cittadino

# Accesso “generalizzato” VS Accesso “documentale”

Anche dopo le modifiche del d.lgs. 97/2016, l'**Accesso Civico Semplice** resta un procedimento molto **lineare**, che dipende dall'obbligo di pubblicazione e prevede l'interazione tra **due soggetti: il cittadino e l'amministrazione**

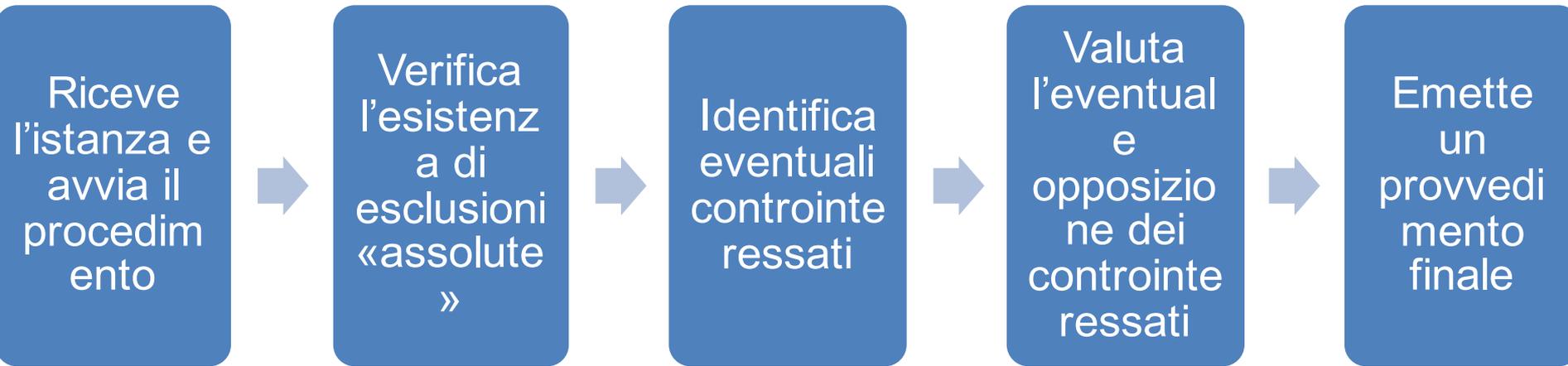
L'accesso civico generalizzato, invece, prevede l'interazione tra **6 soggetti: Il cittadino richiedente, il controinteressato, la pubblica amministrazione, il Garante della Privacy, il Difensore Civico e il TAR. Recentemente anche il Consiglio di Stato**

# Accesso “generalizzato” VS Accesso “documentale”

**L’accesso civico e l’accesso generalizzato non si sovrappongono mai:** la selezione di uno dei due diritti di accesso introdotti dal d.lgs. 33/2013 dipende dalla presenza o meno di un obbligo di pubblicazione e dalla durata della pubblicazione. Leggendo attentamente i commi 3 – 10 dell’art. 5 del d.lgs. 33/2013 risulta evidente che il legislatore, nel momento in cui ha iniziato a descrivere il procedimento di accesso generalizzato ai dati e ai documenti, **ha preso come modello il procedimento di accesso documentale della L. 241/1990**

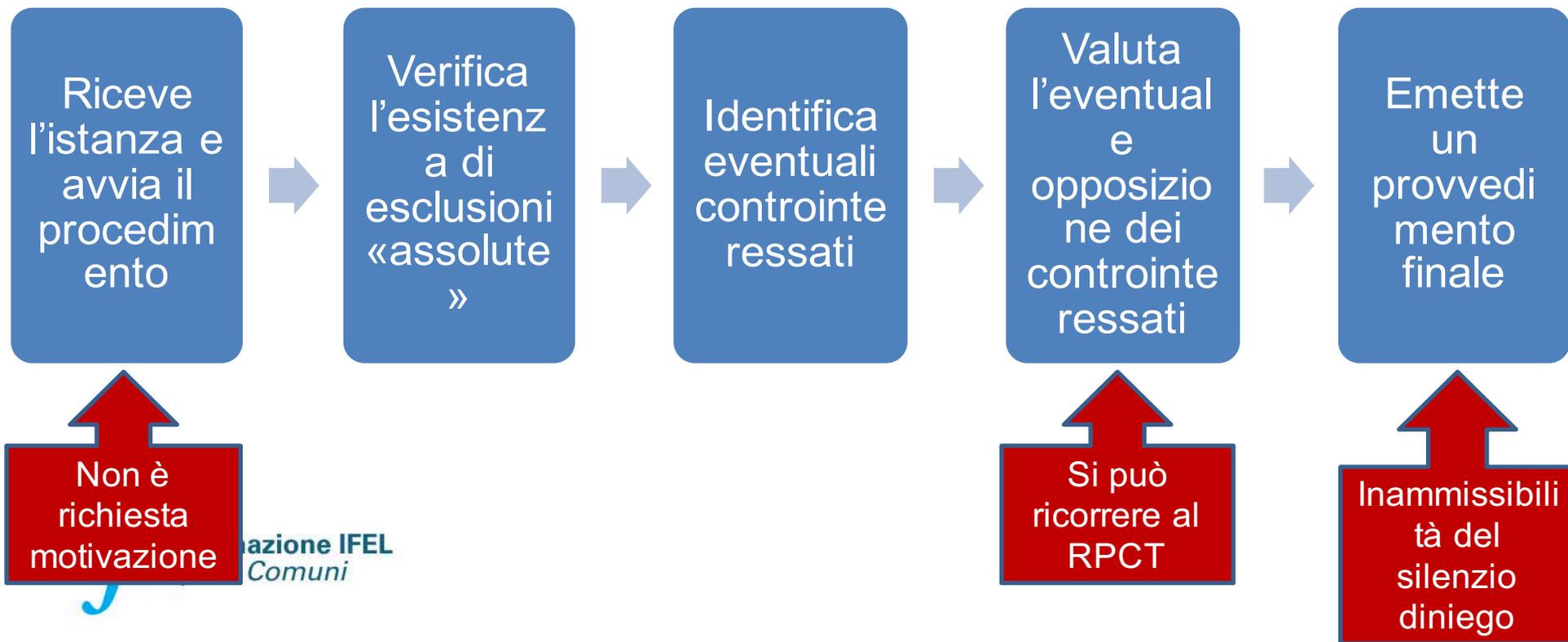
# Accesso “generalizzato” VS Accesso “documentale”

L’ACG, infatti, è descritto come un procedimento in cui il cittadino richiede dati e documenti all’ufficio che li detiene e in cui l’ufficio esegue le stesse operazioni previste dalla L. 241/1990 per l’accesso agli atti amministrativi:



# Accesso “generalizzato” VS Accesso “documentale”

Poi, il legislatore modifica le regole di avvio e conclusione del procedimento, e, in parte, anche le modalità di ricorso avverso le decisioni dell'amministrazione. L'ufficio:



# Accesso “generalizzato” VS Accesso “documentale”

L'assenza di motivazione è uno degli aspetti più problematici dell'ACG.

Il cittadino **non è obbligato a comunicare le ragioni che lo spingono a voler accedere ai dati e ai documenti detenuti dall'ufficio**, né l'uso che intende fare delle informazioni che ne potrà ricavare, perché, in forza del comma 3 dell'art. 5 del d.lgs. 33/2013, il suo diritto all'accesso *“non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva [...] e non richiede motivazione”*.

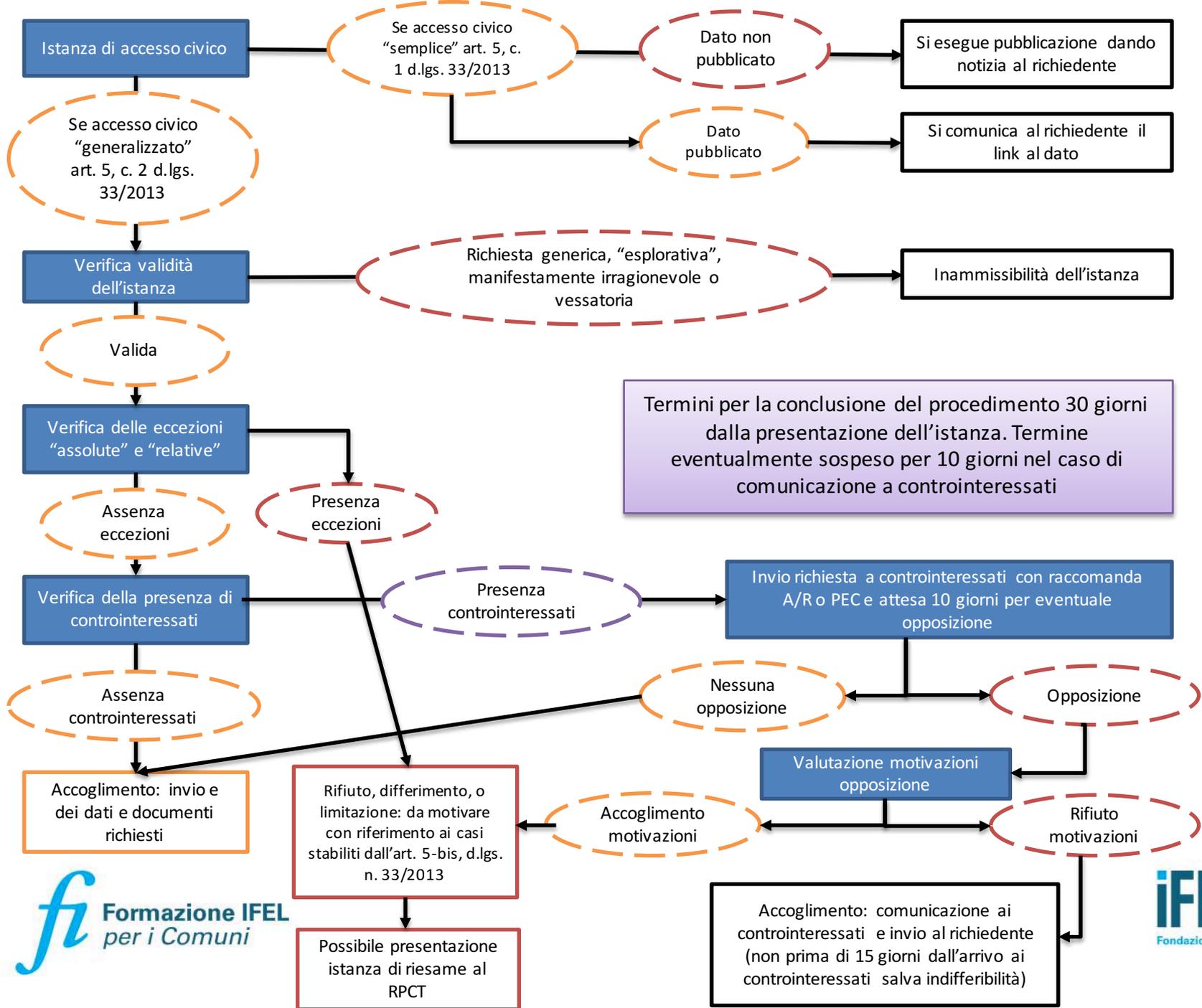
# Accesso “generalizzato” VS Accesso “documentale”

Veramente il non dover dare motivazione aumenta le garanzie di trasparenza? Oppure crea semplicemente ***asimmetria informativa***, **rendendo difficile la valutazione delle istanze**? I dati e i documenti acquisiti tramite ACG sono ***pubblici*** e quindi possono essere liberamente diffusi. **I rischi associati a tale diffusione non possono essere calcolati in modo razionale, se non sono note le motivazioni del richiedente** e il possibile conseguente uso che il richiedente farà dei dati, dei documenti e delle informazioni acquisite.

L'enfasi posta sull'assenza di motivazione doveva, nelle intenzioni del legislatore, **fare intendere che si stava introducendo un meccanismo di accesso assai diverso da quello documentale.**

# Accesso civico generalizzato: il quadro di riferimento





# Caratteristiche dell'accesso civico generalizzato

- ❖ Non occorre possedere, né dimostrare, una specifica legittimazione soggettiva
- ❖ Gratuito rimborso dei soli costi effettivamente sostenuti e documentati per la riproduzione
- ❖ l'identificazione del richiedente è indispensabile ai fini di una corretta gestione delle domande pertanto va intesa come condizione di ricevibilità della richiesta
- ❖ Gli uffici competenti
  - ❖ ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
  - ❖ Ufficio relazioni con il pubblico;
  - ❖ altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale;
  - ❖ **Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza**, ove l'istanza abbia a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria

# Eccezione alla gratuità

## DFP Circolare n. 1/2019

La Relazione tecnica di accompagnamento al d.lgs. n. 97 del 2016 (art. 6), infatti, fa salve le disposizioni in materia, precisando che “pur essendo l’accesso civico gratuito, lo stesso è comunque subordinato al **rimborso del costo sostenuto dall’amministrazione per il rilascio di dati e documenti in formato elettronico o cartaceo, ferme restando le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura**”.

**Le tariffe possono coincidere con quelle già adottate per l’accesso documentale**, ferma restando la proporzionalità e la corrispondenza delle stesse al costo effettivamente sostenuto e documentato dalla pubblica amministrazione.

# Termini dell'accesso civico generalizzato

**Quanto tempo ha l'amministrazione per rispondere alle richieste di accesso generalizzato?**

Il procedimento di accesso generalizzato deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di **30 giorni** dalla presentazione dell'istanza, con la comunicazione dell'esito al richiedente e agli eventuali controinteressati. Tali **termini sono sospesi (fino ad un massimo di 10 giorni) nel caso di comunicazione della richiesta al controinteressato.**

# Oggetto della richiesta

## **Che cosa si può richiedere con l'accesso generalizzato?**

Con la richiesta di accesso generalizzato possono essere richiesti i **documenti, dati e informazioni** in possesso dell'amministrazione. Ciò significa:

- che l'amministrazione **non è tenuta a raccogliere informazioni che non sono in suo possesso**
- che l'amministrazione **non è tenuta a rielaborare informazioni** in suo possesso
- che sono ammissibili, invece, le **operazioni di elaborazione che consistono nell'oscuramento dei dati personali**

# Richieste “massive”

**Che cosa si può richiedere con l’accesso generalizzato?**  
L’amministrazione è **tenuta a consentire l’accesso generalizzato anche quando riguarda un numero cospicuo di documenti ed informazioni**, a meno che la richiesta risulti **manifestamente irragionevole**, tale cioè da comportare un carico di lavoro in grado di interferire con il buon funzionamento dell’amministrazione. **Tali circostanze**, adeguatamente motivate nel provvedimento di rifiuto, devono essere individuate secondo un criterio di **stretta interpretazione, ed in presenza di oggettive condizioni** suscettibili di pregiudicare in modo serio ed immediato il buon funzionamento dell’amministrazione.

# Richieste “massive”

Sulla base dei primi riscontri applicativi, è opportuno chiarire che la ragionevolezza della richiesta va valutata tenendo conto dei seguenti criteri:

- **l’eventuale attività di elaborazione (ad es. oscuramento di dati personali)** che l’amministrazione dovrebbe svolgere per rendere disponibili i dati e documenti richiesti;
- **le risorse interne che occorrerebbe impiegare per soddisfare la richiesta**, da quantificare in rapporto al numero di ore di lavoro per unità di personale;
- **la rilevanza dell’interesse conoscitivo che la richiesta mira a soddisfare.**

# Richieste “reiterate”

**I medesimi principi delle richieste “massive” sono applicabili all’ipotesi in cui uno stesso soggetto (o una pluralità di soggetti riconducibili a un medesimo ente) proponga più domande entro un periodo di tempo limitato.** In questo caso, l’amministrazione potrebbe **valutare l’impatto cumulativo delle predette domande sul buon andamento della sua azione** e, nel caso di manifesta irragionevolezza dell’onere complessivo che ne deriva, motivare il diniego nei termini sopra indicati. Se il medesimo richiedente ha già formulato **una richiesta identica o sostanzialmente coincidente**, l’amministrazione ha la facoltà di non rispondere alla nuova richiesta, a condizione che la precedente sia stata integralmente soddisfatta.

# TAR Lombardia sentenza 11/10/2017

## **Abuso del diritto di accesso**

La richiesta di tutte le determinazioni di tutti i responsabili dei servizi del Comune assunte nel 2016 implica necessariamente **l'apertura di innumerevoli subprocedimenti volti a coinvolgere i soggetti controinteressati.**

Non può essere poi trascurata una circostanza di fatto riferita dalla difesa dell'Amministrazione e non contestata dal ricorrente: **dal novembre 2015 all'agosto 2017 l'odierno ricorrente ha rivolto al Comune 73 richieste di accesso.**

Sotto un profilo generale il Collegio ritiene debba essere richiamato **il principio di buona fede e del correlato divieto di abuso del diritto. Il dovere di buona fede, previsto dall'art. 1175 del c.c.,** alla luce del parametro di solidarietà, sancito all'art. 2 della Costituzione e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea,

Alla luce di tali principi, il Collegio è dell'avviso che **l'istanza del ricorrente – anche tenuto conto delle precedenti istanze e di quelle successive – costituisca un abuso dell'istituto, in quanto irragionevole e sovrabbondante.** Va peraltro osservato che ciò che le **Linee Guida dell'ANAC** qualifica come **“richieste massive”**, e che giustifica, con adeguata motivazione, il rigetto dell'istanza, altro non è che la **declinazione del principio di divieto di abuso del diritto e di violazione del principio di buona fede.**

# La competenza a decidere sulla domanda

Di regola, **la competenza a decidere se accogliere o meno una richiesta di accesso generalizzato è attribuita all'ufficio che detiene i dati o i documenti richiesti**. In linea di principio, questo ufficio dovrebbe coincidere con l'ufficio competente nella materia a cui si riferisce la richiesta (competenza *ratione materiae*). Nei casi dubbi, si deve privilegiare il criterio fattuale del possesso dei dati o documenti richiesti. A rigore, **l'ufficio che è in possesso dei dati o documenti richiesti non può respingere la domanda di accesso per difetto di competenza nella materia oggetto della richiesta**.

# Individuazione dei controinteressati

Devono ritenersi **“controinteressati”** tutti i soggetti (persone fisiche o giuridiche) che, anche se non indicati nel documento cui si vuole accedere, potrebbero vedere pregiudicati i loro interessi coincidenti con quelli indicati dal comma 2 dell’art. 5-bis.

Qualora non sia possibile procedere nei termini di legge o il numero di controinteressati sia così elevato da rischiare di arrecare un serio pregiudizio al buon andamento, a causa della onerosità dell’attività di notifica mediante raccomandata con avviso di ricevimento, l’amministrazione può consentire l’accesso parziale, oscurando i dati personali o le parti dei documenti richiesti che possano comportare un pregiudizio concreto agli interessi privati indicati nell’art. 5-bis, comma 2, del decreto trasparenza.

# Le conseguenze dell'inosservanza dei termini

- **il termine di trenta (30) giorni** entro il quale concludere il procedimento **non è derogabile, salva l'ipotesi di sospensione fino a dieci giorni nel caso di comunicazione della richiesta al controinteressato** (art. 5, c. 5, d.lgs. n. 33/2013);
- **la conclusione del procedimento deve necessariamente avvenire con un provvedimento espresso**: non è ammesso il silenzio-diniego, né altra forma silenziosa di conclusione del procedimento;

# Le conseguenze dell'inosservanza dei termini

**l'inosservanza del termine sul versante esterno, l'art. 5, c. 7, d.lgs. n. 33/2013 consente di attivare la procedura di riesame e di proporre ricorso al giudice amministrativo.**

**Sul versante interno, l'inosservanza del termine ha una triplice valenza:**

- a) elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale;**
- b) eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione;**
- c) elemento di valutazione ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato.**

# Le conseguenze dell'inosservanza dei termini

Poiché il RPCT “**controllano e assicurano la regolare attuazione dell'accesso civico sulla base di quanto stabilito dal presente decreto**” (art. 43, c. 4, d.lgs. n. 33/2013), ne deriva, in analogia con quanto previsto per le ipotesi di **inadempimento agli obblighi di pubblicazione (art. 43, commi 1 e 5)**, che il RPCT è tenuto a **segnalare i casi** di inosservanza del termine, **in relazione alla gravità e alla reiterazione dei medesimi**:

- a) **sia all'ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare;**
- b) **sia al vertice politico dell'amministrazione e agli organi cui compete la valutazione della dirigenza e delle performance individuali, ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.**

# Accoglimento della richiesta

## **Accoglimento della richiesta di accesso generalizzato**

In caso di accoglimento, l'amministrazione provvede a trasmettere **tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti.**

Nel caso in cui l'accesso sia consentito nonostante l'opposizione del **controinteressato**, i dati o i documenti richiesti possono essere **trasmessi al richiedente non prima di 15 giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte del controinteressato** ciò anche al fine di consentire a quest'ultimo di presentare eventualmente richiesta di riesame o ricorso al difensore civico, oppure ricorso al giudice amministrativo (cfr. art. 5, commi 7-9).

Il provvedimento di accoglimento **contiene una adeguata motivazione che dà conto della insussistenza di uno o più elementi che integrano l'esistenza del pregiudizio concreto**, specie quando è adottato nonostante l'opposizione del controinteressato.

# Accesso parziale o differito

**E' possibile consentire l'accesso solo a parte dei dati richiesti o differire l'accesso nel tempo al fine di tutelare interessi legittimi?**

Se i limiti di cui ai commi 1 e 2 riguardano soltanto alcuni dati o alcune parti del documento richiesto, **deve essere consentito l'accesso agli altri dati o alle altre parti.**

**I limiti di cui ai commi 1 e 2 si applicano unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata** in relazione alla natura del dato. L'accesso civico **non può essere negato** ove, per la tutela degli interessi di cui ai commi 1 e 2, sia **sufficiente fare ricorso al potere di differimento.**

# Rifiuto della richiesta

## Rifiuto della richiesta di accesso generalizzato

Il provvedimento di rifiuto adottato in applicazione dei limiti di cui all'art. 5 bis, commi 1, 2 e 3 contiene una **adeguata motivazione che dà conto della sussistenza degli elementi che integrano l'esistenza del pregiudizio concreto.**

# Esclusioni e limiti all'accesso civico

L'accesso civico, a differenza dell'accesso agli atti, **non viene mai negato per assenza di motivazione o titolo.**

L'accesso civico viene **negato** perché il diniego è necessario per **tutelare particolari interessi pubblici o privati**, oppure perché la richiesta di **accesso è vietata dalla legge o sottoposto a procedure particolari.**

I casi di esclusione dell'accesso civico sono elencati **nell'art. 5-bis, commi 1, 2 e 3** del d.lgs. 33/2013

# Eccezioni relative o qualificate

**Art. 5-bis comma 1 del d.lgs 33/2013 introdotto dal d.lgs 97/2016**

**L'accesso civico è rifiutato per tutelare uno degli interessi pubblici inerenti:**

- a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
- b) la sicurezza nazionale;
- c) la difesa e le questioni militari;
- d) le relazioni internazionali;
- e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
- f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;**
- g) il regolare svolgimento di attività ispettive.**

# Eccezioni relative o qualificate

**Art. 5-bis comma 2 del d.lgs 33/2013 introdotto dal d.lgs 97/2016**

**L'accesso civico di cui all'articolo 5, comma 2, è rifiutato inoltre per tutelare uno degli interessi privati inerenti:**

- a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia;
- b) la libertà e la segretezza della corrispondenza;
- c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

# Le eccezioni relative o qualificate

Affinché l'accesso possa essere rifiutato, il pregiudizio agli interessi considerati dai commi 1 e 2 deve essere **concreto** quindi deve sussistere un **preciso nesso di causalità tra l'accesso e il pregiudizio**.

L'amministrazione, in altre parole, **non può limitarsi a prefigurare il rischio di un pregiudizio in via generica e astratta, ma dovrà:**

- a) indicare chiaramente **quale – tra gli interessi elencati all'art. 5, co. 1 e 2 – viene pregiudicato;**
- b) dimostrare che **il pregiudizio (concreto) prefigurato dipende direttamente dalla disclosure dell'informazione richiesta;**
- c) dimostrare che **il pregiudizio conseguente alla disclosure è un evento altamente probabile, e non soltanto possibile.**

# Le eccezioni relative o qualificate

Il legislatore non opera, come nel caso delle eccezioni assolute, una generale e preventiva individuazione di esclusioni all'accesso generalizzato, ma **rinvia a una attività valutativa che deve essere effettuata dalle amministrazioni con la tecnica del bilanciamento, caso per caso**, tra l'interesse pubblico alla disclosure generalizzata e la tutela di altrettanto validi interessi considerati dall'ordinamento.

L'amministrazione, cioè, è tenuta a verificare, una volta accertata l'assenza di eccezioni assolute, se l'ostensione degli atti possa determinare un **pregiudizio concreto e probabile agli interessi indicati dal legislatore**.

# Eccezioni assolute

## **Art. 5-bis comma 3 del d.lgs 33/2013 introdotta dal d.lgs 97/2016**

L'accesso civico di cui all'articolo 5, comma 2, è rifiutato inoltre nei casi di segreto di Stato e rimane comunque subordinato alla disciplina vigente inclusa quella stabilita dall'art 24 comma 1 della Legge n. 241/1990

# Eccezioni assolute

## **Art. 24 comma 1 Legge 241/1990**

### **Il diritto di accesso è escluso:**

- a) per i documenti coperti da segreto di Stato e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge dal regolamento governativo di cui al comma 6 e dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 del presente articolo;
- b) nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano;
- c) nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione;
- d) nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psico-attitudinale relativi a terzi.

# Modalità di ricorso

- ❖ **Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza** che ha tempo **20 giorni** eventualmente **interrotti per 10 giorni** per richiesta parere al Garante della Privacy. Il **procedimento di riesame** deve essere attivato **entro 30 giorni dalla decisione di prima istanza**, in corrispondenza del termine di decadenza per la proposizione dei successivi rimedi.
- ❖ Nel caso di amministrazioni delle regioni o degli enti locali, il richiedente può presentare ricorso al **difensore civico** competente per ambito territoriale che si deve **pronunciare entro 30 giorni**.
- ❖ **Tribunale amministrativo regionale** ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

**Formazione IFEL**  
*per i Comuni*

---



**Grazie per l'attenzione**

Michele Solla  
michelesolla@gmail.com

I materiali didattici saranno disponibili su  
[www.fondazioneifel.it/formazione](http://www.fondazioneifel.it/formazione)

