

**COMUNE DI  
TORA E PICCILLI**



**PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA  
CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA**

**(PTPCT)**

**2024/2026**

(Legge 6 novembre 2012, n. 190 e successive integrazioni)

Approvato con Deliberazione di Giunta Comunale N. 63 del 25.09.2024

## **SOMMARIO**

### **1. PREMESSA**

### **2. ANALISI DEL CONTESTO**

1.1 Analisi del contesto esterno

1.2 Analisi del contesto interno

### **3. SOGGETTI COINVOLTI**

Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) – SEGRETARIO COMUNALE

### **4. MAPPATURA DEI PROCESSI E DEI RISCHI**

4.1 Valutazione dei rischi

4.2 Trattamento dei rischi

### **5. MONITORAGGIO**

5.1 Formazione del personale

### **6. PATOUFLAGE**

### **7. WHISTELBLOWING**

### **8. TRASPARENZA**

8.1 Monitoraggio sulla trasparenza

8.2 Ruolo del Responsabile della Prevenzione, Corruzione e Trasparenza

8.3 Ruolo dell'Organismo Indipendente di Valutazione

8.4 Strumenti operativi

Allegato A –MAPPATURA DEI RISCHI, MISURE PREVENTIVE ED INTERVENTI

Allegato B –SEZIONE AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE/OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE/TEMPI E UFFICI RESPONSABILI

## 1.PREMESSA

Il Comune di Tora e Piccilli si configura nella categoria di “piccolo Comune” con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. L’ente nel suo organico ha meno di 50 dipendenti. Pertanto, rientra nella categoria delle pubbliche amministrazioni che possono adottare piani e/o disposizioni semplificate rispettando la normativa vigente in materia.

Ogni Pubblica Amministrazione deve dotarsi, come previsto dal comma 7 dell’art. 1 della Legge 190/2012<sup>1</sup>, di un Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (brevemente denominato R.P.C.T.), individuato nella figura del Segretario comunale o in un dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione, nominato dal Sindaco in quanto organo di indirizzo politico-amministrativo o laddove previsto dai regolamenti interni dell’ente, dall’Organo di indirizzo individuato nella Giunta comunale.

Il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (brevemente denominato P.T.P.C.T) rappresenta un documento fondamentale per l’Amministrazione relativo alla definizione di una strategia di prevenzione di natura programmatica che definisca e metta in campo tutte le azioni necessarie affinché diminuisca sensibilmente il rischio corruttivo per tutti i procedimenti in capo alle diverse aree presenti nell’ente, prestando una puntuale attenzione alle normative in materia di trasparenza.

L’art. 1 al comma 5 della Legge 190 del 6.11.2012 avente ad oggetto “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella Pubblica Amministrazione*” prevede una serie di interventi da adottare al fine di prevenire e reprimere fenomeni corruttivi e di illegalità nelle PA. Nello specifico il comma 5 alle lettere a) e b) prevede che ogni Pubblica Amministrazione debba definire e trasmettere al Dipartimento della funzione pubblica un piano di prevenzione della corruzione che fornisca una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indichi gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio ed altresì individui procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari.

Il comma 9 dell’art. 1 della predetta Legge ha imposto a tutte le pubbliche amministrazioni di definire ed approvare un piano che preveda in linea generale:

- a) l’individuazione delle attività, anche di quelle ulteriori previste dal PNA, nell’ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione e le relative misure di contrasto;
- b) la previsione, per le attività individuate, di meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonee a prevenire il rischio di corruzione;
- c) la previsione degli obblighi nei confronti del RPCT chiamato a vigilare sul funzionamento e sull’osservanza del piano;
- d) la definizione delle modalità di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla Legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- e) le modalità di monitoraggio dei rapporti tra l’Amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra gli amministratori, i dipendenti o i dirigenti dell’amministrazione;
- f) l’individuazione degli specifici obblighi riguardanti la normativa sulla trasparenza;
- g) la formazione dei dipendenti affinché operino nel pieno rispetto delle normative vigenti in materia di corruzione e trasparenza.

La Legge n. 190/2012 ha previsto, all’art. 1 comma 60, che entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della stessa dovevano essere raggiunte delle intese in sede di Conferenza unificata in merito agli specifici adempimenti degli enti locali, con l’indicazione dei relativi termini, nonché degli enti pubblici e dei soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo, volti alla piena e sollecita attuazione delle disposizioni dalla stessa legge previste. In particolare, le previste intese dovevano avere ad oggetto:

- 1) la definizione, da parte di ciascuna amministrazione, del piano triennale di prevenzione della corruzione, a partire da quello relativo agli anni 2013-2015, ed alla sua trasmissione al Dipartimento della Funzione Pubblica;

---

<sup>1</sup> Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione (G.U. n. 265 del 13 novembre 2012).

- 2) l'adozione, da parte di ciascuna amministrazione, di norme regolamentari relative all'individuazione degli incarichi vietati ai dipendenti pubblici;
- 3) l'adozione, da parte di ciascuna amministrazione, del codice di comportamento in linea con i principi sanciti recentemente dal D.P.R. 62/2013.<sup>2</sup>

Annualmente l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) predispone un Piano Nazionale Anticorruzione, brevemente definito PNA, nel quale sono definite le linee guida per gli enti che debbono ogni anno aggiornare il piano, attuando una puntuale distinzione per ogni tipologia di ente, che triennialmente predispone il PTPCT. Al fine di una corretta predisposizione del PTPCT, si è ritenuto opportuno seguire le linee guida riportate nell'ultimo PNA approvato dal Consiglio dell'Anac.

Il PNA si compone di sezioni volte a supportare e facilitare gli enti nella predisposizione del PTPCT e del PIAO, collocandosi in una fase storica complessa dove nel corso del tempo ci sono stati molti cambiamenti dovuti alle riforme connesse agli impegni assunti dall'Italia con il PNRR per superare il periodo di crisi derivante dalla pandemia e oggi reso ancora più problematico dagli eventi bellici in corso. L'ingente flusso di denaro a disposizione, da una parte, e le deroghe alla legislazione ordinaria introdotte per esigenza di celerità della realizzazione di molti interventi, dall'altra, richiedono un rafforzamento dell'integrità pubblica e la programmazione di efficaci presidi di prevenzione della corruzione per evitare che i risultati attesi con l'attuazione del PNRR siano vanificati da eventi corruttivi, ciò senza incidere sullo sforzo volto alla semplificazione e alla velocizzazione delle procedure amministrative. Questo a motivazione del fatto che gli impegni assunti riguardanti il PNRR coinvolgono direttamente le pubbliche amministrazioni incidenti in modo significativo sull'innovazione e l'organizzazione e riguardano, in modo peculiare, il settore dei contratti pubblici.

Circa l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, novità nel sistema dell'anticorruzione e della trasparenza sono state previste dal D.L. 9.06.2021, n. 80, recante *“Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia”*. Il legislatore ha introdotto il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), che deve essere adottato annualmente dalle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001<sup>3</sup> in cui la pianificazione della prevenzione della corruzione e della trasparenza è parte integrante, insieme ad altri strumenti di pianificazione, di un documento di programmazione unitario. L'obiettivo riguarda la necessità di mettere a sistema gli strumenti di programmazione e di coordinare tra loro PTPCT e il Piano della Performance, in quanto funzionali ad una verifica dell'efficienza dell'organizzazione nel suo complesso, nonché a sottolineare la rilevanza dell'integrazione dei sistemi di *risk management* con i sistemi di pianificazione, programmazione, valutazione e controllo interno delle amministrazioni.

Una corretta ed efficace predisposizione di un piano che si compone delle misure di prevenzione della corruzione, contribuisce ad una rinnovata sensibilità culturale in cui la prevenzione della corruzione non sia intesa come onere aggiuntivo all'agire quotidiano delle amministrazioni, ma sia essa stessa considerata nell'impostazione ordinaria della gestione amministrativa per il miglior funzionamento dell'amministrazione al servizio dei cittadini e delle imprese.

Il Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza si compone di due sezioni, una riguardante la sezione anticorruzione composta dalle mappature dei rischi, delle azioni messe in campo a prevenire gli stessi e delle metodologie utilizzate dalla PA per ovviare al rischio corruttivo nell'ambito dei procedimenti della stessa, l'altra riguardante la trasparenza e quindi tutte le misure che la PA mette in campo affinché la gestione della cosa pubblica acquisti un valore aggiunto in termini di trasparenza e

---

<sup>2</sup> Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (G.U. 4 giugno 2013, n.29).

<sup>3</sup> Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (G.U. 9 maggio 2001, n. 106), “come aggiornato con DPR 13 giugno 2023, n. 81.

compartecipazione da parte degli utenti. Il Piano, e le modifiche che in esso si attuano con aggiornamenti annuali, resta pubblicato nella sezione dedicata sul sito istituzionale della PA, in Amministrazione Trasparente, unitamente a quelli degli anni precedenti, per cinque anni ai sensi dell'art. 8, comma 3 del D.lgs. n. 33/2013.<sup>4</sup>

È necessario, per poter effettuare una mappatura dei processi di rischio corruttivo effettuare un'accurata analisi del contesto esterno ed interno dell'ente al fine di poter calibrare le misure di prevenzione della corruzione, difatti l'analisi del contesto esterno restituisce all'amministrazione le informazioni necessarie ad identificare il rischio corruttivo in relazione alle caratteristiche dell'ambiente in cui l'ente opera. Di pari importanza riveste l'analisi attenta della struttura organizzativa dell'ente per gestire al meglio processi che influenzano la sensibilità della struttura interna al rischio corruttivo.

## **2. ANALISI DEL CONTESTO**

Appare importante fare una distinzione tra il contesto esterno e il contesto interno.

Per il contesto esterno si rammenta di acquisire ed interpretare in termini di rischio corruttivo rispetto alla propria amministrazione, sia le principali dinamiche territoriali o settoriali, sia le influenze o pressioni di interessi esterni cui l'amministrazione potrebbe essere sottoposta. A titolo esemplificativo, assumono rilevanza dati relativi al contesto economico e sociale, la presenza di criminalità organizzata e/o di fenomeni di infiltrazioni di stampo mafioso, reati di riciclaggio, concussione, peculato, e tutte quelle informazioni che possono anche essere riscontrate attraverso segnalazioni esterne o risultati dalle attività di monitoraggio.

Per il contesto interno, invece, è importante sia selezionare dati ed informazioni funzionali a rappresentare l'organizzazione dell'ente, dando evidenza anche del dato numerico del personale, sia individuare gli elementi utili ad esaminare come le caratteristiche organizzative possano influenzare il profilo di rischio dell'amministrazione. È limitativo proporre una mera presentazione della struttura organizzativa non considerando elementi importanti come la distribuzione dei ruoli e delle responsabilità attribuite, la qualità e la quantità del personale, le risorse finanziarie di cui si dispone, gli esiti di eventuali procedimenti disciplinari conclusi e le eventuali segnalazioni di *whistleblowing*.

### **2.1 Analisi del contesto esterno**

Tora e Piccilli sorge lungo le pendici del complesso vulcanico di Roccamonfina, antichissima area eruttiva estintasi all'incirca ventitré secoli fa, al 269 a.C., ha una popolazione di 745 abitanti (dati ISTAT al 01.01.2024), e si estende per una superficie di 12,79 km<sup>2</sup> con una densità abitativa di 58,23 ab/km<sup>2</sup>.

La Pianificazione territoriale locale è governata dal Piano Regolatore Generale adottato dal C.C. con atto n.121 del 15/11/1986 ed approvato dall' Amministrazione Provinciale di Caserta con Decreto n. 533 del 16/06/1989. A quest'ultimo ha fatto seguito il P.U.C. adottato con Deliberazione di Giunta Comunale n. 56 del 29/06/2022 ma non ancora approvato.

Sul territorio comunale sono presenti i seguenti edifici:

- 1) Località fraz.ne Piccilli Edificio Scolastico per il quale sono attesi lavori di messa in sicurezza ed efficientemente energetico, inoltre abbiamo anche la struttura dell'ex plesso scolastico, scuola elementare, utilizzata durante le ultime elezioni amministrative di giugno 2024; oggi riconvertita in sede per associazioni che operano sul territorio con finalità promozionali, sociali e culturali.

---

<sup>4</sup> Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni (G.U. n. 80 del 5 aprile 2013) – D.Lgs. n. 33 del 14 marzo 2013.

- 2) Località fraz.ne Tora Edificio adibito a museo paleontologico sito alla via Pettolalonga bivio per Foresta, utilizzato, anch'esso per le elezioni amministrative 2024, inoltre abbiamo anche la struttura dell'ex plesso scolastico, scuola media di Tora che al momento è inagibile;
  - 3) Edificio ex asilo nido di località Tuoro di Tora al momento senza alcuna destinazione;
- Si dà atto che dal 2017 è stata disposta la chiusura dei plessi attivi e gli alunni frequentanti sono stati trasferiti presso il viciniore comune di Conca della Campania, dove vengono trasportati con regolare servizio di trasporto scolastico, con quota parte dei costi a carico dell'Ente;

Tra i beni del comune emerge anche l'impianto sportivo in Via Case Sparse costituito da un Campo da Calcio, un campo da Tennis, ed un Campo da Calcio a 5 coperto, l'intera struttura è stata affidata in gestione ad un'associazione sportiva.

Le attività economiche che insistono sul territorio comunale sono le seguenti:

- Alimentari: 0
- Tabacchi: 1
- Bar: 2
- Somministrazione di Alimenti e Bevande "Ristorante/Pizzeria": 1
- Fioraio: 1
- Bed&Breakfast:2
- Cooperativa Agricola: 4
- Farmacia: 1
- Attività di commercio all'ingrosso di alimenti in regime di temperatura e inferiore a 400 mq: 1
- Attività di commercio di media struttura di vendita settore non alimentare: 1
- Autotrasporti: 1
- RSA: 1
- Centro Dialisi: 1
- Attività Estrattiva/Coltivazione (Cava): 1
- Attività di commercio di veicoli nuovi e usati: 1
- Associazioni non profit con somministrazione BAR: 1
- Associazione non profit con somministrazione "Ristorante": 1
- Associazioni non profit con promozione del Territorio: 2

Il Comune di Tora e Piccilli non è mai stato compreso tra gli enti locali indicati nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati. Non risulta agli atti che il Comune sia mai stato coinvolto in questioni legate alla criminalità organizzata o in fatti e/o atti corruttivi.

L'analisi del contesto esterno impone, però, di dare atto che il territorio della Provincia di Caserta presenta un quadro relativo alla criminalità organizzata variegato e complesso, in quanto risultano operative diverse organizzazioni delinquenziali nazionali e transazionali, tra cui la criminalità organizzata di stampo camorristico. Tuttavia, il territorio dell'alto Casertano, in cui si sviluppa il Comune di Tora e Piccilli è una zona molto più tranquilla, rispetto alle aree dei Comuni adiacenti Caserta e dintorni, cuore della Provincia di Caserta attigua a molti Comuni dell'Hinterland napoletano.

## **2.2 Analisi del contesto interno**

Gli organi di governo del Comune di Tora e Piccilli sono, oltre al Sindaco, il Consiglio e la Giunta

comunale. Il Consiglio comunale è presieduto dal Sindaco quale detentore delle funzioni di Presidente del Consiglio. Tutte le norme per il funzionamento del Consiglio comunale sono riportate nel Regolamento in dotazione dell'ente. Il Consiglio comunale, al fine di una partecipazione diretta da parte dei cittadini, è convocato in seduta aperta.

La struttura organizzativa del Comune di Tora e Piccilli è articolata in tre settori:

1. Area Amministrativa
2. Area Finanziaria
3. Area Tecnica

Alla data del 31.12.2023 risultano in servizio due dipendenti a tempo indeterminato, un dipendente a tempo determinato e parziale ex art. 110, un dipendente ex art. 557 e tre quattro unità di supporto nei settori Amministrativo Tecnico e Finanziario.

Attualmente la sede della Segreteria ha il proprio titolare in convenzione con altro ente. Non risulta la presenza di alcun fenomeno di corruzione o di cattiva gestione rilevate da sentenze emesse nei confronti del personale dipendente o di amministratori comunali. Non risultano altresì, in corso, procedimenti civili e/o penali in capo ai dipendenti comunali o agli amministratori.

Il Comune detiene una quota di partecipazione pari allo 0,020% nel Consorzio ASMEL Società Consortile SRL (C.F. 12236141003).

### **3. SOGGETTI COINVOLTI**

Il Sindaco e la Giunta comunale concorrono alla prevenzione della corruzione e provvedono all'adozione di misure relative al rispetto della trasparenza. Le relative funzioni sono quella di nominare il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (brevemente denominato R.P.C.T.), adottare il Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e adottare tutti gli atti di indirizzo politico di carattere generale direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza è individuato nel Segretario comunale. L'unificazione dei ruoli in un unico soggetto è stata introdotta dal D.lgs. n. 97/2016, all'art. 41, comma 1, lettera f).

Per la sola Area Tecnica l'Ente ha un titolare di posizione organizzativa che è responsabile per l'area ed i servizi di propria competenza, rispetto a quanto stabilito nel presente piano, partecipano attivamente alle operazioni stabilite dallo stesso curando la tempestiva comunicazione delle informazioni di un eventuale insorgenza di rischio corruttivo al RPCT e nei confronti dell'Autorità Giudiziaria, partecipa al processo di gestione del rischio rispetto alle proprie competenze proponendo laddove necessario anche misure di prevenzione. Attualmente le Responsabilità delle aree Finanziaria e Amministrativa sono in capo al Sindaco. Tutti i Responsabili di Area adottano le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e ove possibile la rotazione del personale, assicurando la puntuale osservanza del piano unitamente al codice del comportamento per i dipendenti adottato dal Comune di Tora e Piccilli.

In considerazione delle dimensioni dell'ente e dell'esigua dotazione organica dello stesso, al fine di raggiungere il maggior grado di effettività dell'azione di prevenzione e contrasto alla corruzione unitamente ad una buona attività di pubblicità e trasparenza, in linea con il PNA, i responsabili delle P.O (posizioni organizzative) sono individuati non solo quali soggetti referenti per l'integrità di ogni servizio, ma coloro i quali collaborano e coadiuvano il RPCT. Pertanto, in considerazione di quanto detto, preme sottolineare l'importanza della collaborazione fra i titolari delle posizioni organizzative e i dipendenti a supporto degli stessi al fine, di creare una rete di reciproca e sinergica azione nel perseguimento dei comuni obiettivi di legalità, efficacia ed efficienza. Il senso di adottare un buon piano sta proprio nel creare un piano che abbia alla base un alto indice di *valore pubblico*, legato alle esigenze dell'ente e dell'utenza.

#### **3.1 La figura dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV)**

L'Organismo indipendente di valutazione (brevemente definito OIV) è tenuto ad ottemperare a tutti gli obblighi sanciti dalla L. 190/2012 e dal D.lgs. 33/2013. In particolare egli deve verificare la coerenza degli obiettivi del PTPCT ed il Piano della Performance<sup>16</sup>, a cui aggiungere il PIAO.

L'OIV, come sancito dall'art. 44 del D.lgs. n. 33/2013, verifica innanzitutto la coerenza tra gli obiettivi previsti nel PTPCT e quelli indicati nel piano della performance, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori. Utilizza tutte le informazioni ed i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e della valutazione della performance sia organizzativa, sia individuale dei responsabili dei singoli uffici incaricati della trasmissione dei dati.

Egli partecipa al processo di gestione del rischio, svolgendo i compiti connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza vigilando che l'ente si adegui obbligatoriamente alla norma, adottando correttamente tutte le misure di trasparenza e pubblicità. Con cadenza annuale l'OIV, espleta un'azione di monitoraggio relativa alla sezione "*Amministrazione Trasparente*" del sito istituzionale delle pubbliche amministrazioni al fine di acquisire i dati, necessari alla redazione delle attestazioni in materia di assolvimento di obbligo di pubblicazione ai fini della trasparenza, effettuando laddove necessari interventi di adeguamento rispetto alla verifica di carenze in fase di rilevazione.

Si dà atto che è in corso la procedura di nomina dell'OIV.

#### **4. MAPPATURA DEI PROCESSI E DEI RISCHI**

Alla base del piano si pone la mappatura dei processi interni dell'ente identificati nelle diverse aree che, in ragione dei procedimenti ben distinti, risultano potenzialmente esposte a rischi corruttivi. Pertanto al piano sono allegati le tabelle di mappatura dei vari procedimenti amministrativi unitamente ai fattori di rischio e alle misure anti corruttive adottate dal soggetto responsabile.

Nel PNA in linea generale, l'Autorità ha indicato di sviluppare progressivamente la mappatura verso tutti i processi svolti dalle amministrazioni ed enti, indicando per gli enti con meno di 50 dipendenti, in una logica di semplificazione e sostenibilità delle azioni da porre in essere, alcuni procedimenti prioritari da mappare e presidiare con specifiche misure:

- a) processi rilevanti per l'attuazione degli obiettivi del PNRR e dei fondi strutturali, in quanto si tratta di processi che implicano la gestione di ingenti risorse finanziarie messe a disposizione dall'Unione Europea;
- b) processi direttamente collegati a obiettivi di performance;
- c) processi che coinvolgono la spendita di risorse pubbliche a cui vanno, ad esempio, ricondotti i processi relativi ai contratti pubblici e alle erogazioni di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.

Ciò non toglie la mappatura di processi che, risultano afferenti ad aree di rischio specifiche in relazione alla tipologia dell'ente. Nel Piano 2023/2025, si è proceduto ad un'analisi accurata da parte dell'RPCT, attraverso una fattiva collaborazione con i dirigenti delle posizioni organizzative, i dipendenti e i collaboratori che operano nei vari settori. Si è ritenuto opportuno, sulla scia delle linee guida del PNA, procedere gradualmente, principalmente attraverso la descrizione dei processi da mappare (breve descrizione del processo, finalità e soggetti che svolgono le attività del processo), valutando l'esposizione al rischio corruttivo ed in fine le modalità di intervento e monitoraggio.

##### **4.1 Valutazione dei rischi**

L'identificazione degli eventi rischiosi è finalizzata ad individuare gli eventi di natura corruttiva che possono verificarsi in relazione ai processi, includenti anche gli eventi che ipoteticamente potrebbero verificarsi. L'analisi delle cause degli eventi rischiosi consente di definire la rilevanza degli stessi ed il livello di esposizione al rischio dei singoli processi. Nella valutazione dei rischi, ogni processo è valutato in base ad un indice di rischio in grado di misurare il suo livello di criticità e di poterlo quindi successivamente comparare con il livello di criticità degli altri processi.

L'analisi dei rischi nel piano 2023/2025 richiama gli stessi presenti nel piano 2018/2020, poiché non risultano agli atti eventi corruttivi che hanno leso la legalità dell'ente e di chi opera all'interno. A tutte le aree che presentano una maggiore probabilità di rischio è stato aggiunto, come riportato nel PNA, l'unità del PNRR, che come già detto, risulta un'area di rischio con maggiore probabilità di azioni corruttive.

L'approccio prevende che la valutazione del rischio sia analizzato secondo due dimensioni:

- a. la probabilità di accadimento, cioè la stima di quanto è probabile che il rischio si manifesti in quel processo;
- b. l'impatto dell'accadimento, cioè la stima dell'entità del danno (materiale o soltanto di immagine) connesso all'eventualità che il rischio si concretizzi.

Alla luce di quanto sopra, nella tabella dei rischi, allegata al piano, si troveranno per ogni area e servizio, ritenuti a rischio "corruzione", gli indici di <<basso, medio, alto>>.

#### **4.2 Trattamento dei rischi**

Il trattamento del rischio è una fase tesa ad individuare le azioni correttive e le modalità più idonee a prevenire gli eventi rischiosi. Tali azioni vengono associate alle varie aree di rischio e sono azioni programmatiche che debbono essere applicate da ogni responsabile che, nella fase del monitoraggio, comunicano al RPCT, qualsiasi tipo di evento che possa risultare un campanello d'allarme per un qualsiasi evento corruttivo o una previsione di quest'ultimo.

### **5. MONITORAGGIO**

La fase del monitoraggio avviene nel corso dell'anno. Il Responsabile coadiuvato dai dirigenti delle P.O e/o dai dipendenti che si occupano dei vari servizi, provvede ad effettuare attività di controllo programmate, al fine di rispettare gli obiettivi del piano e assicurare un maggiore controllo su tutti i procedimenti amministrativi.

A fronte delle semplificazioni introdotte, l'Autorità ritiene che anche le amministrazioni con meno di 50 dipendenti siano tenute ad incrementare e rafforzare l'attività di monitoraggio. Questo non deve apparire come un onere aggiuntivo bensì, aumentando le azioni di monitoraggio per gli enti, nell'attività di pianificazione delle misure, il lavoro diviene più semplice e meno farraginoso.

Nel PNA sono indicate delle linee guida da seguire per i piccoli enti che semplificano tutto il processo, distinte per il numero di dipendenti presenti nell'organico dell'amministrazione. Il Comune di Tora e Piccilli rientra nella fascia da 1 a 15 dipendenti pertanto dovrà, effettuare le attività di monitoraggio almeno una volta l'anno analizzando, a campione, quei processi selezionati in base ad un principio di priorità legato ai rischi in sede di programmazione con una percentuale che non sia al di sotto del 30% rispetto alla totalità dei procedimenti.

#### **5.1 Formazione del personale**

È essenziale, al fine di poter rispettare gli obiettivi del piano e ridurre al minimo il rischio corruttivo, che tutto il personale dipendente venga formato. L'attività formativa è riconducibile a due ambiti:

1. il primo ambito riguarda la formazione di base e sarà rivolto a tutto il personale comunale, a cui verranno illustrati i contenuti del piano e rinnovati i doveri e gli obblighi imposti dal Codice del comportamento.
2. il secondo ambito riguarda la formazione specifica e sarà erogata usufruendo di apposite piattaforme formative, individuando preventivamente i soggetti a cui rivolgere la formazione e definire le ore e/o le giornate dedicate alla formazione.

### **6. PANTOUFLAGE**

La parola di origine francese "*pantouflage*" viene utilizzata nel linguaggio corrente per indicare il passaggio di dipendenti pubblici al settore privato. Tale fenomeno, seppure fisiologico, potrebbe, in alcuni casi non adeguatamente disciplinati dal legislatore, rivelarsi rischioso per l'imparzialità delle pubbliche amministrazioni. La norma dispone nello specifico 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. In caso di violazione del divieto sono previste specifiche conseguenze sanzionatorie che hanno effetti sul contratto di lavoro e sull'attività dei soggetti privati.

I contratti di lavoro conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono, infatti, nulli e i soggetti privati che hanno concluso contratti o conferito incarichi in violazione del divieto non possono contrattare con la pubblica amministrazione per i successivi tre anni e hanno l'obbligo di restituire i compensi eventualmente percepiti e accertati, riferiti a detti contratti o incarichi.<sup>5</sup>

La ratio del divieto di *pantouflage* è volta a garantire l'imparzialità delle decisioni pubbliche e in particolare a scoraggiare comportamenti impropri e non imparziali, fonti di possibili fenomeni corruttivi, da parte del dipendente che, nell'esercizio di poteri autoritativi e negoziali, potrebbe precostituirsi situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro. In tal senso, il divieto è volto anche a ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti sullo svolgimento dei compiti istituzionali, prospettando al dipendente di un'amministrazione l'opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio.

Nel Codice del comportamento dei dipendenti del Comune di Tora e Piccilli sono stati inseriti appositi articolati che disciplinano la materia dell'incoferibilità da parte dei dipendenti ed altresì apposita modulistica con le finalità di prevenire il fenomeno corruttivo sopra ben definito.

Nei contratti di assunzione del personale va inserita apposita clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o lavoro autonomo) per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente. Nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, va inserita la condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto.

Pertanto, l'Ente si impegna ad attivare un modello operativo con finalità di verifica e monitoraggio sul divieto di *pantouflage* ponendo una forte attenzione in merito ai procedimenti di affidamento di servizi e/o forniture e in materia di collaborazioni e/o assunzioni.

## **7. WHISTELBLOWER**

Il termine *whistleblower* (neologismo introdotto dall'inglese americano) o in certi casi gola profonda (*deep throat*) è relativo a chi denuncia o riferisce alle autorità, pubblicamente o segretamente, attività illecite o fraudolente nel governo, in un'organizzazione pubblica o in un ente privato.

La norma indica a tutte le pubbliche amministrazioni di attivare concrete misure a tutela del whistleblower (dipendente che denuncia fatti o illeciti della PA in forma anonima o pubblica). L'art. 54-bis al comma 1<sup>6</sup> cita testualmente *"Il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'art. 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione. L'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso dall'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. L'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza."*

---

<sup>5</sup> Art. 16-ter, D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (G.U. 9 maggio 2001, n. 106).

<sup>6</sup> D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (G.U. 9 maggio 2001, n. 106).

Con la Legge 30 novembre 2017, n. 179<sup>7</sup> il legislatore ha riscritto l'articolo 54 bis del D.Lgs. 165/2001.

L'articolo 1 è dedicato alle pubbliche amministrazioni e l'articolo 2 è destinato alle imprese private. L'adozione di misure ritenute ritorsive nei confronti del segnalante verrà comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'Amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. L'ANAC conseguentemente informerà il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

La ratio della norma è quella di evitare che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni di illeciti per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli. La misura di tutela introdotta dalla disposizione si riferisce al caso della segnalazione proveniente da dipendenti individuabili e riconoscibili, fermo restando che l'amministrazione deve prendere in considerazione anche segnalazioni anonime, ove queste si presentino adeguatamente circostanziate e dettagliate, in grado di far emergere fatti e situazioni riferibili a contesti determinati. Le disposizioni a tutela dell'anonimato e di esclusione dell'accesso documentale non possono comunque essere riferibili a casi in cui, in seguito a disposizioni di legge speciale, l'anonimato non può essere opposto, ad esempio indagini penali, tributarie o amministrative, ispezioni etc. La norma tutela l'anonimato facendo specifico riferimento al procedimento disciplinare, tuttavia, l'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione.

## 8. TRASPARENZA

La legge n. 190/2012 ha fatto del principio di trasparenza lo strumento cardine per prevenire sul terreno amministrativo i fenomeni corruttivi.

Con il D. Lgs. 14/03/2013 n. 33 *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”* pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 80 del 5 aprile 2013 è stato operato un riordino in un unico corpo normativo della disciplina sulla trasparenza e sono state emanate nuove e differenti norme in materia, che rendono necessaria l'adozione di un programma adeguato alle modifiche intervenute, il cui termine di adozione era fissato al 31/01/2014.

Successivamente, il legislatore è intervenuto nuovamente in materia con il D.Lgs. 97/2016, il cosiddetto *Freedom of Information Act*, ha modificato la quasi totalità degli articoli e degli istituti del suddetto “decreto trasparenza”. Con la delibera n. 1310 del 28/12/2016 l'ANAC ha approvato in via definitiva le “Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016”. Nella versione originale il decreto 33/2013 si poneva quale oggetto e fine la “trasparenza della PA”. Il D.Lgs. 97/2016 ha spostato il baricentro della normativa a favore del “cittadino” e del suo diritto di accesso.

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

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

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

---

<sup>7</sup> Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato (G.U. 14 dicembre 2017, n. 291).

La trasparenza concorre ad attuare il principio democratico ed i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. La trasparenza integra l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

Le informazioni pubblicate sul sito istituzionale devono osservare precisi criteri di qualità, quali: integrità, costante aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità, conformità ai documenti originali, indicazione della provenienza e riutilizzabilità.

### **8.1 Monitoraggio sulla trasparenza**

Il monitoraggio sull'attuazione della trasparenza è volto a verificare se l'amministrazione ha individuato misure organizzative che assicurino il regolare funzionamento dei flussi informativi per la pubblicazione dei dati nella sezione "*Amministrazione trasparente*", se siano stati individuati i responsabili della elaborazione, trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati.

La verifica sulla disposizione di filtri e/o altre soluzioni tecniche che impediscono ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche, salvo le ipotesi consentite dalla normativa vigente ed altresì i dati e le informazioni siano stati pubblicati in formato di tipo aperto e riutilizzabili.

Il monitoraggio sulle misure di trasparenza consente al RPCT di formulare un giudizio sul livello di adempimento degli obblighi di trasparenza indicando quali sono le principali inadempienze riscontrate nonché i principali fattori che rallentano l'adempimento.

Tale monitoraggio è altresì volto a verificare la corretta attuazione della disciplina sull'accesso civico semplice e generalizzato, nonché la capacità dell'amministrazione di censire le richieste di accesso e i loro esiti all'interno del registro degli accessi.

Le risultanze delle attività di monitoraggio consentono altresì di verificare quanto si effettivamente tenuto conto degli interessi conoscitivi della collettività e degli *stakeholder* destinatari dell'attività amministrativa svolta. In altri termini, la valutazione partecipativa della collettività e degli stakeholder consente alle amministrazioni di migliorare la qualità dell'attività e dei servizi erogati, tenendo conto anche dal punto di vista dei cittadini e/o degli utenti interessati dall'intervento amministrativo in termini di bisogni ed aspettative.

È necessario che il Responsabile della Prevenzione Corruzione e Trasparenza, nelle fasi di monitoraggio segnali il mancato o ritardato adempimento relativo a tutti gli atti in pubblicazione della sezione Amministrazione Trasparente, soprattutto in relazione alla pubblicazione di dati diversi da quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria ("dati ulteriori" – ex art. 7-bis, co.3 del D.Lgs. n. 33/2013).

Il PNA pone l'attenzione sui dati concernenti il PNRR.

L'attività di monitoraggio va adeguatamente pianificata definendo per ciascuna tipologia gli obblighi di pubblicazione specificando i soggetti responsabili delle fasi, i termini di pubblicazione e le modalità di monitoraggio.

### **8.2 Ruolo del Responsabile della Prevenzione Corruzione e Trasparenza**

Il RPCT ha un ruolo di coordinamento nel monitoraggio sull'effettiva pubblicazione, ma non necessariamente è direttamente responsabile di tutto il monitoraggio in quanto, come anticipato, nella programmazione delle attività per assicurare la trasparenza possono essere individuati uffici appositi cui attribuire il monitoraggio di primo livello. Questo aspetto organizzativo è definito in maniera autonoma da ciascuna amministrazione/ente, tenendo conto della tipologia di informazioni, delle dimensioni della struttura e del numero di uffici coinvolti. In altre parole, il sistema organizzativo per assicurare la trasparenza ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, si fonda sulla responsabilizzazione di ogni singolo ufficio e dei relativi dirigenti, evitando che tutti gli oneri siano in capo ai RPCT.

### **8.3 Ruolo dell'Organismo Indipendente di Valutazione**

Nell'ottica di partecipare alla costruzione del sistema di prevenzione della corruzione di una amministrazione, va inquadrato il potere riconosciuto all'OIV di attestare lo stato di attuazione degli obblighi di pubblicazione, secondo le indicazioni date ogni anno da ANAC.

L'organismo non attesta solo la mera presenza e/o assenza del dato o del documento nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale, ma si esprime anche su profili qualitativi che investono la completezza del dato pubblicato (ovvero se riporta tutte le informazioni richieste dalle previsioni normative), se è riferito a tutti gli uffici, se è aggiornato e se il formato di pubblicazione è aperto ed elaborabile.

Il RPCT, successivamente alla pubblicazione dell'attestazione OIV e all'invio ad ANAC, assume le iniziative (implementando le misure di trasparenza già adottate e laddove necessario ne individua e adotta di ulteriori) utili a superare le criticità segnalate dagli OIV, ovvero idonee a migliorare la rappresentazione dei dati per renderli più chiari e fruibili.

### **8.4 Strumenti operativi**

Si raccomanda che il monitoraggio sulla trasparenza non sia svolto una sola volta all'anno. È quindi auspicabile che le amministrazioni attuino un monitoraggio periodico, non solo su base annuale, sugli obblighi di pubblicazione oggetto di attestazione OIV (secondo le indicazioni fornite annualmente da ANAC), ma anche su quelli ritenuti particolarmente rilevanti sotto il profilo dell'uso delle risorse pubbliche e, in particolare alla luce dell'attuale fase storica, sui dati che riguardano l'uso delle risorse finanziarie connesse agli interventi del PNRR e ai fondi strutturali. A tal proposito, è importante monitorare i dati sui contratti pubblici, sui pagamenti del personale, sui consulenti e collaboratori, sugli interventi di emergenza. Nei limiti delle risorse a disposizione dell'ente, affinché il monitoraggio sia svolto in modo efficiente, è in primo luogo auspicabile il ricorso a strumenti informatici.

Ove l'amministrazione, anche alla luce delle risorse finanziarie a disposizione, non possa far ricorso ad un applicativo informatico, è comunque opportuno che il monitoraggio sia svolto mediante una collaborazione attiva e proficua degli uffici responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati con il RPCT. Potrebbe, ad esempio, crearsi un'area di lavoro digitale nella intranet, che possa essere utilizzata per archiviare documenti e informazioni e gestire i dati ivi inseriti. In particolare, l'inserimento dei dati sul monitoraggio sulla trasparenza, svolto dai diversi soggetti responsabili coinvolti in questa attività, consente di verificare, anche in corso d'opera, i tempi, la qualità, la completezza dei dati pubblicati e, in caso di disfunzioni e inadempimenti emersi, di suggerire al RPCT l'adozione di misure correttive e aggiustamenti.

Il responsabile del monitoraggio tiene conto anche del profilo della qualità, completezza, uniformità e accessibilità dei dati pubblicati, valutando altresì iniziative volte al miglioramento qualitativo dei flussi informativi. Una possibile modalità operativa per lo svolgimento dell'attività di monitoraggio è quella di predisporre report specifici da parte dei soggetti responsabili dell'elaborazione, trasmissione e pubblicazione dei dati secondo le indicazioni del RPCT e indirizzati a quest'ultimo. In quest'ultimo caso, si realizza un controllo e un monitoraggio continuo e su più livelli. Tale tipo di controllo garantisce una verifica continua, condivisa, trasversale e quindi più oggettiva del grado di attuazione della trasparenza, anticipando l'eventuale identificazione di criticità e inadempimenti al fine di porvi immediato rimedio. Le rilevazioni, in un'ottica di semplificazione e di alleggerimento degli oneri amministrativi, possono anche essere realizzate utilizzando schede/griglie (griglie excel di compilazione, ad esempio, con dati oggetto di pubblicazione, parametri di monitoraggio, soggetti coinvolti e risultanze) sulla falsariga di quelle predisposte per l'Attestazione OIV sulla trasparenza, quale utile supporto alle amministrazioni per il monitoraggio.