

Gli **approfondimenti** di **Publika**

Approfondimento n. 103 – 5 marzo 2025

ANAC – AGGIORNAMENTO 2024 AL PNA 2022

**COSA CAMBIA NEI COMUNI
CON MENO DI 5.000 ABITANTI**

Di Augusto Sacchi

ANAC – AGGIORNAMENTO 2024 AL PNA 2022

Cosa cambia nei comuni con meno di 5.000 abitanti.

Di Augusto Sacchi

Premessa

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), con la delibera n. 31 del 30 gennaio 2025, ha approvato un aggiornamento al Piano Nazionale Anticorruzione (PNA 2022), tutto dedicato ai comuni che hanno meno di 5.000 abitanti e meno di 50 dipendenti.¹

Il documento è rubricato, appunto: *“Indicazioni per la predisposizione della sezione “Rischi corruttivi e trasparenza” del PIAO per i comuni con meno di 5.000 abitanti e meno di 50 dipendenti”* e si compone di una premessa e otto capitoli e si completa con tre allegati.

L'obiettivo fondamentale che si prefigge l'Autorità nazionale viene esplicitato a pagina 10 del documento ed è quello di *“rendere attuabili al meglio la previsione normativa anche per gli enti con ridotti apparati strutturali ed organizzativi”*.

Per questo l'ANAC si è decisa a *“fornire indicazioni operative per i comuni con popolazione al di sotto dei 5.000 abitanti e con meno di 50 dipendenti, descrivendo in modo organizzato i possibili contenuti e gli elementi indispensabili per la redazione della sezione “Rischi corruttivi e trasparenza” del PIAO”*.

L'aggiornamento del PNA – conclude l'ANAC – *intende essere una guida per la strutturazione e la compilazione della sezione del PIAO e per la autovalutazione dello stesso piano.*

1. I capitoli del PNA-2024

Il PRIMO CAPITOLO è dedicato a *“I soggetti coinvolti nella predisposizione della sezione “Rischi corruttivi e trasparenza”*.

Il documento ricorda i ruoli e i compiti che spettano ai seguenti soggetti:

- organi di indirizzo politico;
- Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza (RPCT);
- funzionari con incarico di Elevata Qualificazione (art. 109, comma 2, del TUEL 267/2000);
- dipendenti comunali (quelli non EQ);
- gli *stakeholder*;
- gli organi di controllo interno (OIV o Nucleo di Valutazione);
- i responsabili delle altre sezioni del PIAO (es. il servizio personale per le sotto-sezioni 3.2 – *Organizzazione del lavoro agile* e 3.3 *Piano triennale dei fabbisogni di personale*).

Nel SECONDO CAPITOLO denominato *“La conferma della programmazione della strategia di prevenzione”*, viene ribadita la previsione - già inserita nell'articolo 6, comma 2, del decreto ministeriale 30 giugno 2022, n. 132: **quindi non derogabile** – che

¹ <https://www.anticorruzione.it/en/-/news.10.02.25.pna2024.pna>

gli enti possono confermare, per due anni, dopo la prima adozione della sezione, il contenuto della sotto-sezione del PIAO 2.3 *Rischi corruttivi e trasparenza*, qualora non si siano verificate le seguenti situazioni:

- fatti corruttivi o ipotesi di disfunzioni amministrative significative;
- modifiche organizzative rilevanti;
- modifiche degli obiettivi strategici;
- modifiche significative di altre sezioni del PIAO tali da incidere sui contenuti della sezione anticorruzione e trasparenza.

L'indicazione dell'ANAC prevede che qualora il RPCT rilevi l'assenza delle fattispecie sopra meglio riportate, sia necessaria una **delibera da pubblicarsi**, specificando che non si sono verificati gli eventi sopra descritti.

COMMENTO: la lettura del testo ANAC lascia intendere che servirebbe una delibera *ad hoc* (della giunta? del consiglio?) che approvi l'indicazione del RPCT, sul fatto che non si siano verificate le fattispecie indicate. A parere di scrive, non occorre una delibera "speciale", ma è sufficiente che la giunta, approvando il PIAO, nella sotto-sezione 2.3, chiarisca che si avvale della indicazione del decreto ministeriale e dell'allegato "1" dello stesso, in assenza delle situazioni che impongono una riapprovazione annuale. L'indicazione che la delibera sia da "*pubblicarsi*" risulta pleonastica, dal momento che per tutte le delibere di giunta e consiglio, è vigente l'art. 124 del TUEL che impone la pubblicazione per quindici giorni consecutivi all'albo pretorio.

Il TERZO CAPITOLO riguarda "**Le sezioni in cui ogni pianificazione di prevenzione della corruzione e trasparenza dovrebbe articolarsi**".

Secondo l'Autorità, i comuni "piccoli" dovrebbero inserire, all'interno della sotto-sezione 2.3 del PIAO, i seguenti argomenti:

- Anagrafica;
- Obiettivi strategici;
- Contesto esterno;
- Contesto interno
- Sottosezione "Trasparenza".

La sezione **Contesto interno** dovrebbe poi suddividersi in altre tre sotto-sezioni che sono:

- Struttura organizzativa;
- Mappature aree/processi
- Misure generali.

Anche in questo caso necessita una precisazione:

la sezione **Anagrafica** corrisponde alla sottosezione 1, del PIAO. Riportarla all'interno della sotto-sezione 2.3, risulta una inutile duplicazione.

Stessa cosa per la "**Struttura organizzativa**" che non è altro che la sotto-sezione 3.1 del PIAO.

Il QUARTO CAPITOLO è rubricato "*Anagrafica del comune*" e contiene – di fatto - gli stessi dati della sezione 1 del PIAO. Se si intende semplificare, la prima cosa da fare è evitare le (inutili) duplicazione di dati e informazioni. In questo caso si ritiene che risulti sufficiente un semplice richiamo alla sezione 1 del PIAO.

Il QUINTO CAPITOLO tratta degli “**Obiettivi strategici**” che devono essere approvati dalla giunta (di solito la “strategia” compete al consiglio comunale con il Documento Unico di Programmazione - DUP). La giunta, quindi, definisce gli obiettivi strategici di prevenzione della corruzione e della trasparenza, *non limitandosi*, dice ANAC – *ad approvarli ma deve **adoperarsi per dare loro un contenuto**, tenuto conto che su di essi si fondano le strategie di prevenzione della corruzione.*

Il documento prosegue con un elenco esemplificativo di obiettivi che dovrebbero trovare allocazione nella sezione 2.3 del PIAO.

Gli obiettivi (che il documento qualifica come “*strategici*” ma anche “*specifici*”) sono:

1. revisione e miglioramento della regolamentazione interna (a partire dal codice di comportamento e dalla gestione dei conflitti di interessi);
2. incremento della formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e sulle regole di comportamento per il personale del comune
3. miglioramento del ciclo della performance in una logica integrata (performance, trasparenza, anticorruzione);
4. condivisione di esperienze e buone pratiche in materia di prevenzione della corruzione (ad esempio costituzione/partecipazione a Reti di RPCT in ambito territoriale);
5. integrazione del monitoraggio della sezione “Rischi corruttivi e trasparenza” del PIAO e il monitoraggio degli altri sistemi di controllo interni;
6. rafforzamento dell’analisi dei rischi e delle misure di prevenzione con riguardo alla gestione dei fondi europei e del PNRR;
7. informatizzazione dei flussi per alimentare la pubblicazione dei dati nella sezione “*Amministrazione trasparente*”;
8. miglioramento della chiarezza e conoscibilità dall’esterno dei dati presenti nella sezione “*Amministrazione Trasparente*”;
9. incremento dei livelli di trasparenza e accessibilità delle informazioni, per i soggetti sia interni che esterni.

Il SESTO CAPITOLO è dedicato al **Contesto esterno** e non presenta particolari novità rispetto alle indicazioni già fornite in precedenti PNA da ANAC.

L’analisi del contesto esterno deve, quindi, essere finalizzata ad **evidenziare quelle caratteristiche strutturali e congiunturali nell’ambito del quale il comune opera che possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi**. Da un punto di vista operativo, la valutazione dell’impatto del contesto esterno si sostanzia:

- a) in un’attività di acquisizione di dati rilevanti rispetto alle caratteristiche del territorio di riferimento del comune;
- b) nella interpretazione dei dati acquisiti in termini di rischio corruttivo rispetto alla propria amministrazione. Se si è in possesso di dati quantitativo numerici è opportuno che essi siano inseriti a supporto ed integrazione delle considerazioni e valutazioni espresse.

Il capitolo si conclude con una utile tabella sinottica (completa di *link*) dove i comuni possono reperire i dati necessari per una completa analisi dei dati di contesto esterno.

Il SETTIMO CAPITOLO, dedicato al “Contesto interno”, *“serve invece ad evidenziare gli aspetti legati all’organizzazione dell’amministrazione e alla gestione dei processi che possono comportare l’esposizione al rischio corruttivo della stessa”*. Esso si compone di tre sotto-sezioni.

7.1 Struttura organizzativa

Anche in questo caso l’Autorità ha previsto una tabella che esplicita la struttura organizzativa di un comune di piccole dimensioni. Nella tabella va indicato:

- la tipologia dell’incarico di segretario comunale (solo; in convenzione; scavalco; reggenza; supplente);
- la presenza o meno di un vicesegretario;
- i titolari di incarichi di Elevata qualificazione con l’indicazione se sono di ruolo o assunti ai sensi dell’articolo 110, commi 1 o 2, del TUEL;
- il conferimento di deleghe gestionali a componenti della giunta (possibili, appunto, solo nei comuni con meno di 5.000 abitanti);
- Incarichi gestionali conferiti al Segretario/RPCT;
- Eventuale presenza di un commissario a seguito di scioglimento del consiglio per infiltrazioni mafiose.

L’ANAC – in modo opportuno – chiarisce che i dati potrebbero essere presenti anche in altre sotto-sezioni del PIAO (in particolare nella sotto-sezione 3.1) per cui *“raccomanda che i dati inseriti nelle diverse sezioni siano tra loro coordinati”*.

7.2 Aree di rischio: mappature

L’ANAC ricorda che spetta al RPCT individuare e analizzare tutti i processi organizzativi del comune. Tale ricognizione è finalizzata alla **identificazione, valutazione e trattamento dei rischi corruttivi**.

Per gli enti con meno di 50 dipendenti – a prescindere se sono comuni con più o meno 5.000 abitanti - l’articolo 6, comma 1, del decreto ministeriale 30 giugno 2022, n. 132 prevede quattro aree di rischio che sono:

- a) autorizzazione/concessione;
- b) contratti pubblici (alla luce del d.lgs. 36/2023);
- c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi;
- d) concorsi e prove selettive.

Oltre a queste aree di rischio l’ANAC **suggerisce** che le amministrazioni *“possono, inoltre, valutare di mappare due ulteriori processi, ritenuti particolarmente a rischio, soprattutto nelle amministrazioni comunali di piccole dimensioni”*.

I processi “consigliati” da ANAC sono:

- affidamento di incarichi di collaborazione e consulenza;
- partecipazione del comune a enti terzi.

Per ciò che concerne la fase di “Valutazione del rischio” e il “Monitoraggio” l’ANAC conferma le indicazioni metodologiche già contenute nell’Allegato “1” PNA 2019.

Come vedremo meglio dopo, l’ANAC ha riassunto la mappatura delle aree di rischio e dei processi, all’interno dell’allegato “1” del PNA-2024.

7.3 Le misure generali

L’individuazione e la programmazione delle misure per la prevenzione della corruzione **rappresenta la parte fondamentale della sezione “Rischi corruttivi e trasparenza”**.

Le misure – sostiene giustamente l'Autorità - *devono essere in grado di neutralizzare i fattori abilitanti il rischio, sostenibili dal punto di vista economico e organizzativo, adeguate alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione, graduali rispetto al livello di esposizione del rischio residuo.*

Il concetto di prevedere misure: **sostenibili; adeguate e graduali**, in realtà veramente molto piccole, spesso prive di segretario/RPCT, è totalmente condivisibile.

Con l'intento di aiutare il RPCT, l'ANAC ha elaborato una apposita scheda "*Misure Generali*" (Allegato 2 del PNA-2024), che contiene un'elencazione di tali strumenti di prevenzione.

Le misure – **aventi carattere generale e obbligatorio** – sono le seguenti tredici:

1. codice di comportamento dei dipendenti;
2. autorizzazioni allo svolgimento di incarichi d'ufficio – attività ed incarichi extra-istituzionali;
3. misure di disciplina del conflitto d'interesse;
4. formazione sui temi dell'etica e della legalità e sulla contrattualistica pubblica;
5. tutela del *whistleblower*;
6. misure alternative alla rotazione ordinaria;
7. inconfiribilità/incompatibilità per funzioni dirigenziali o ad esse equiparabili (Segretario generale e titolari di incarichi di Elevata qualificazione - EQ);
8. patti di integrità;
9. divieto di *pantouflage*;
10. monitoraggio dei tempi procedurali;
11. Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA);
12. commissioni di gara e di concorso;
13. rotazione straordinaria.

Il Capitolo si completa con una Tavola sinottica che riporta gli specifici divieti previsti dal d.lgs. 39/2013, per la nomina degli incaricati di Elevata qualificazione, nei comuni con meno di 15.000 abitanti.

Come è possibile notare, dall'elenco delle misure "generali/obbligatorie" manca l'attuazione della **disciplina sulle attività di antiriciclaggio**, che tanto spazio avevano avuto in precedenti documenti dell'Autorità².

L'OTTAVO (e ultimo) CAPITOLO è dedicato alla **sottosezione trasparenza** che "*ha assunto una valenza chiave quale misura generale per prevenire e contrastare la corruzione e la cattiva amministrazione*".

L'ANAC, nell'allegato 3 dell'aggiornamento del PNA, ha predisposto un apposito file *Excel* che elenca tutti gli obblighi di pubblicazione applicabili ai comuni con meno di 5.000 e 15.000 abitanti (c'è un refuso nel testo?).

L'allegato "3" è sostitutivo dell'allegato "1" della delibera ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016.

I RPCT avranno, quindi, un unico documento che possono consultare per programmare la misura della trasparenza, specificatamente tarato sulla realtà dei piccoli comuni.

Il RPCT è chiamato in particolare a specificare:

- Il **Responsabile dell'ufficio/struttura responsabile per la pubblicazione**, con indicazione della posizione ricoperta nell'organizzazione;
- Il **Termine di scadenza per la pubblicazione**: laddove la normativa prevede una tempistica definita questa è stata già evidenziata; nelle ipotesi in cui, invece, il d.lgs. n. 33/2013 non menziona esplicitamente le tempistiche di pubblicazione e

² PNA 2016, paragrafo 5.2 e PNA 2022, paragrafo 1;

aggiornamento, si è preferito rimettere all'autonomia organizzativa degli enti la loro declinazione in base allo scopo della norma e alle caratteristiche dimensionali di ciascun ente. Il concetto di tempestività dovrà comunque essere interpretato secondo principi di ragionevolezza, responsabilità e sostenibilità, con la fissazione di termini idonei ad assicurare, nel rispetto dello scopo della normativa sulla trasparenza, la continuità, la celerità e l'aggiornamento costante dei dati.

Il Monitoraggio. Come già visto per le misure generali e specifiche, il monitoraggio è suddiviso in programmazione e rendicontazione degli esiti.

L'Autorità suggerisce che gli esiti del monitoraggio, da riferirsi alla percentuale degli obblighi presenti/aggiornati nella relativa sottosezione, siano articolati secondo quattro possibili fasce:

- Fascia 1 = 0%- non pubblicato
- Fascia 2 = 0,1% - 33% - non aggiornato
- Fascia 3 = 34% - 66% - parzialmente aggiornato
- Fascia 4 = 67%-100% - aggiornato

Resta confermato che, laddove nelle diverse sottosezioni di "*Amministrazione trasparente*" vi siano dati non pubblicati, perché "non prodotti" o non esistenti, occorre riportare il motivo per cui non si procede alla pubblicazione, con l'indicazione di eventuali norme a cui fare riferimento o circostanze specifiche alla base dell'assenza dei dati (ad es. "non sono state erogate sovvenzioni", "non esistono enti di diritto privato controllati dal comune").

2. Gli Allegati

L'aggiornamento del PNA-2024 si completa con tre allegati, tutti redatti in formato *excel*, quindi facilmente editabili. Gli allegati del PNA, una volta completati, diventeranno gli allegati del PIAO – sottosezione 2.3 *Rischi corruttivi e trasparenza*.

L'**Allegato 1 "Mappature aree e processi"**, contiene:

- una breve descrizione del processo e delle attività;
- i possibili eventi a rischio corruttivo;
- le corrispondenti misure specifiche di prevenzione per mitigarli;
- i tempi di attuazione della misura;
- gli indicatori di attuazione della misura;
- il responsabile dell'attuazione della misura.

L'**Allegato 2 "Misure generali"**, prevede una elencazione degli strumenti di prevenzione da adottare per le tredici misure riportate al precedente paragrafo 7.3.

Per ogni misura, l'allegato chiede che venga indicato:

- a) lo stato di attuazione (attuata/ non attuata/ in attuazione);
- b) le fasi e i tempi di attuazione;
- c) l'indicatore di attuazione;
- d) il soggetto responsabile e la struttura responsabile dell'attuazione;
- e) il monitoraggio sul triennio di validità della misura, concentrando l'attenzione, in via prioritaria, sulle misure dove sono emerse delle criticità nella relazione annuale del RPCT.

L'Allegato 3 "Sottosezione trasparenza", infine, indica le **ventiquattro sottosezioni di Livello "1"** (*Macrofamiglie*) e le **quarantanove** sotto-sezioni di Livello "2", della sezione "**Amministrazione trasparente**".

La nuova catalogazione tiene già conto dei tre nuovi schemi di pubblicazione, approvati con la delibera ANAC n. 495 del 25 settembre 2024, per i quali sono previsti dodici mesi per la pratica attuazione.

Il file *excel*, per ogni ripartizione dell'Alberatura, richiede una compilazione con l'indicazione del termine di scadenza per la pubblicazione, tranne i casi in cui il termine è già previsto nel d.lgs. 33/2013, come, a esempio, i dati degli amministratori; dei funzionari EQ; dei collaboratori e consulenti³. Un'altra colonna - da completare in base alla specifica struttura del comune - chiede di individuare il **responsabile o la struttura responsabile della pubblicazione di dati**, così da evitare dimenticanze o incomprensioni del tipo: "*non sapevo che lo doveva pubblicare il mio ufficio/servizio*".

3. Prime riflessioni a caldo

L'aggiornamento 2024 del PNA 2022 è interamente ed esclusivamente dedicato ai **comuni**. Restano esclusi tutti gli altri enti locali, ricompresi nell'articolo 2, del d.lgs. 267/2000. Si tratta di: unioni dei comuni, comunità montane, comunità isolate e consorzi che hanno competenze e organizzazione molto simili ai comuni. Restano, inoltre, fuori dal perimetro – per esempio - gli enti parco e gli Ambiti territoriali ottimali dei rifiuti e delle acque, a prescindere dal numero di dipendenti - spesso molto ridotto – paragonabile, quanto a struttura organizzativa, a quella di comuni con 1.000 abitanti;

L'ANAC aveva già prodotto delle indicazioni per i comuni sotto 5.000 abitanti in due circostanze: il PNA 2016, Parte Speciale "*Piccoli comuni*" (delibera n. 831/2016)⁴ e nella Parte speciale dell'Aggiornamento 2018 (delibera n. 1074/2018), rubricato "*Semplificazioni per i piccoli comuni*"⁵;

Il quadro giuridico, però, è completamente mutato, nel 2022, con l'avvento del PIAO⁶, laddove il governo e il parlamento (articolo 6, comma 6, del decreto legge 80/2021 e relativa legge di conversione) hanno previsto due sole categorie di enti, tenute all'approvazione del PIAO:

le pubbliche amministrazioni con 50 o più dipendenti;

le p.a. sino a 49 dipendenti.

Il successivo decreto ministeriale 30 giugno 2022, n. 132, ha dedicato tutto l'articolo 6, alle "**Modalità semplificate per le pubbliche amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti**", specificando, al comma 4, che "*Le pubbliche amministrazioni con meno di 50 dipendenti procedono **esclusivamente** alle attività di cui al presente articolo*". L'utilizzo dell'avverbio "*esclusivamente*" lascia presagire uno spazio di manovra alquanto angusto nei confronti dei comuni con meno di 5.000 abitanti che – tranne pochi casi di comuni a fortissima vocazione turistica – stanno tutti all'interno della categoria delle pubbliche amministrazioni con meno di 50 dipendenti;

Chiarito il (ristretto) quadro normativo in cui si muove il piano dell'Autorità, lo stesso risulta – a nostro parere - utile e interessante per gli spunti che offre, soprattutto nei tre allegati. Gli RPCT – nella redazione della sottosezione 2.3 - e le giunte in fase di approvazione del PIAO, potranno beneficiare di un documento "base" che contiene la mappatura dei processi a rischio, integrabile, se necessario, solo in caso di bisogno (si pensi alle aree di rischio **governo del territorio e pianificazione urbanistica**, per un comune che intende metter mano agli strumenti regolatori);

³ I termini sono contenuti negli articoli 14 e 15 del d.lgs. 33/2013;

⁴ <https://www.anticorruzione.it/documents/91439/bf4f3482-f437-efdd-07ae-ff49b6c0b94c>

⁵ <https://www.anticorruzione.it/en/-/delibera-c2-a0numero-1074-del-21/11/2018-1>

⁶ DPR 24 giugno 2022, n. 81 e d.m. 30 giugno 2022, n. 132;

Ugualmente comoda risulta l'individuazione **delle tredici misure generali** e la sotto-sezione Trasparenza che – sostituendo l'Alberatura del 2016 – **costringerà gli enti ad adeguare e modificare** la sezione **Amministrazione trasparente** del sito *web*;
Resta da chiarire se il nuovo Albero si applica solo ai comuni sotto 5.000 o sino a 15.000 abitanti, essendo poco chiara l'indicazione contenuta a pagina 24 del PNA-2024;

Restando alla sezione trasparenza, è scomparso il riferimento alla tempistica di aggiornamento dei dati che, negli enti piccoli, poteva essere effettuato in modo tempestivo **“tendenzialmente non superiore al semestre”⁷**;

Resta, infine, un grosso dubbio che è il seguente: quali sono le differenze nella redazione della sezione 2.3 del PIAO, tra un comune con meno di 5.000 abitanti e un comune che di abitanti ne ha 6, 8 o 10.000, ma ha meno di 50 dipendenti? Cosa dovrà concepire di diverso tenore, il comune leggermente più grande, ma sempre appartenente alla categoria **“pubblica amministrazione con meno di 50 dipendenti”**? E ancora: che differenza ci potrà essere tra un comune che ha meno di 5.000 abitanti e una unione dei comuni che ha 10, 20, 30 o 40 dipendenti? Cambia la mappatura dei rischi? Cambiano gli obblighi di trasparenza? Cambiano le tredici misure obbligatorie?

E infine: i tre allegati, potranno essere utilizzati solamente dai comuni con meno di 5.000 abitanti o potranno avvalersene – per esempio - anche un ente parco che di dipendenti ne ha sei?

Se un comune “piccolo” ha tredici misure di prevenzione, quante ne deve avere un comune che ha 8.000 abitanti e 40 dipendenti? Il nuovo “Albero della trasparenza” – opportunamente semplificato – quando potrà essere adottato negli altri enti locali che hanno tutti meno di 50 dipendenti?

Come si vede, restando alcune questioni aperte che l'Autorità avrà modo di chiarire nei prossimi mesi, in vista della redazione del **PIAO 2026/2028**, da approvarsi a inizio dell'anno prossimo.

Per questo anno - PIAO 2025/2027: termine ultimo per gli enti locali: **30 marzo 2025⁸** - conviene operare secondo le indicazioni di **snellimento e semplificazione** previste nell'articolo 6, del decreto ministeriale n. 132/2022 e già attuate nei Piani Integrati di Attività e Organizzazione degli anni 2023 e 2024.

Il comunicato dell'avvenuta approvazione del PNA-2024, con delibera ANAC n. 31 del 30 gennaio 2025, è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 35 del 12 febbraio 2025.

⁷ Aggiornamento PNA 2018, pagina 151;

⁸ PNA-2024, pagina 10; Comunicato presidente ANAC del 30 gennaio 2025;