

COMUNE DI CANOSIO

Provincia di Cuneo

**PIANO TRIENNALE
DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA
PTPCT
2018-2020**

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

INDICE

CAPO I – L'ANTICORRUZIONE

- Art. 1 – Individuazione dei Responsabili
- Art. 2 – Analisi del contesto
- Art. 3 – La mappatura del rischio
- Art. 4 – Obbligo di relazione dei Responsabili nei confronti del RPC
- Art. 5 – Monitoraggio del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti
- Art. 6 – Monitoraggio dei rapporti tra Amministrazione e soggetti terzi
- Art. 7 – Enti partecipati
- Art. 8 – I controlli interni
- Art. 9 – Rotazione degli incarichi
- Art. 10 – Incompatibilità, inconfiribilità, cumulo di impieghi ed incarichi
- Art. 11 – Codice di comportamento
- Art. 12 – Tutela del dipendente che segnala illeciti
- Art. 13 – La formazione
- Art. 14 – Diffusione del piano
- Art. 15 – Recepimento dinamico modifiche Legge n. 190/2012
- Art. 16 – Norme di rinvio ed entrata in vigore

CAPO II – LA TRASPARENZA

- Art. 17 – Principio generale
 - Art. 18 – L'accesso civico
 - Art. 19 – L'organizzazione delle pubblicazioni
 - Art. 20 – Gli obblighi specifici
 - Art. 21 – Le sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza
- Allegato "A"

Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza 2018-2020

PREMESSA E INTRODUZIONE GENERALE

Il presente Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.) 2018-2020 costituisce aggiornamento al Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2017-2019.

Esso dà attuazione alle disposizioni contenute nella **legge 6 novembre 2012, n. 190** (*“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”*), in conformità alle indicazioni contenute nell’intesa sancita in sede di Conferenza Unificata Stato, Regioni ed Autonomie locali del 24 luglio 2013 nonché secondo le direttive presenti nel Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A).

La legge 6 novembre 2012 numero 190, nota come *“legge anticorruzione”* o *“legge Severino”*, reca le *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Il contesto nel quale le iniziative e le strategie di contrasto alla corruzione sono adottate è quello disegnato dalle norme nazionali ed internazionali in materia.

Si segnala, in particolare, la Convenzione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall’Assemblea generale dell’O.N.U. il 31 ottobre 2013 con la risoluzione numero 58/4.

Convenzione sottoscritta dallo Stato italiano il 9 dicembre 2013 e ratificata il 3 agosto 2009 con la legge numero 116.

La Convenzione O.N.U. del 2003 prevede che ogni Stato (articolo 5):

- elabori ed applichi politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate;
- si adoperi al fine di attuare e promuovere efficaci pratiche di prevenzione;
- verifichi periodicamente l’adeguatezza di tali misure;
- collabori con altri Stati e organizzazioni regionali ed internazionali per la promozione e messa a punto delle misure anticorruzione.

La Convenzione O.N.U. prevede che ogni Stato debba individuare uno o più organi, a seconda delle necessità, incaricati di prevenire la corruzione e, se necessario, la supervisione ed il coordinamento di tale applicazione e l’accrescimento e la diffusione delle relative conoscenze (articolo 6).

In tema di contrasto alla corruzione, grande rilievo assumono anche le misure contenute nelle linee guida e nelle convenzioni che l’OECD, il Consiglio d’Europa con il GR.E.C.O.

(*Groupe d'Etats Contre la Corruption*) e l'Unione Europea riservano alla materia e che vanno nella medesima direzione indicata dall'O.N.U.:

implementare la capacità degli Stati membri nella lotta alla corruzione, monitorando la loro conformità agli *standard* anticorruzione ed individuando le carenze politiche nazionali.

IL CONCETTO DI CORRUZIONE

La **finalità** del presente P.T.P.C. è l'individuazione delle misure volte a prevenire la corruzione nell'ambito dell'attività amministrativa del Comune di Canosio.

Il lungo iter evolutivo che ha portato all'attuale assetto in materia di trasparenza e anticorruzione principia nel 2012, quando, con la Legge 6 novembre, n. 190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione", viene consegnato al panorama normativo un primo vero e proprio tentativo disciplinatorio finalizzato ad ostacolare la perpetrazione di fenomeni corruttivi riconducibili alla c.d. "maladministration".

Lo spirito riformatore del 2012 è stato animato dalla constatazione che la corruzione, oltre al prestigio, all'imparzialità e al buon andamento della P.A., pregiudica irrimediabilmente sia la legittimazione delle Amministrazioni alla gestione della *res publica*, sia, più in generale, l'economia della Nazione.

Sotto un profilo squisitamente tecnico, la Legge anticorruzione si compone di soli due articoli, particolarmente robusti, nei contenuti e nel numero di prescrizioni: il primo articolo è composto da ben 83 commi; il secondo, invece, si limita a contenere la clausola della cd. invarianza economica, imponendo, quindi, nell'attuazione delle nuove regole dallo stesso recate, la mancanza di oneri aggiuntivi per le finanze pubbliche.

Tre gli obiettivi precipi della legge anticorruzione: la riduzione delle opportunità di concretizzazione di casi di corruzione; l'aumento della capacità di individuazione della deriva corruttiva attraverso l'implementazione del cd. "*risk assessment*"; la creazione di un contesto sfavorevole alla corruzione.

Dal punto di vista oggettivo, La legge 190/2012 non fornisce la definizione del concetto di *corruzione* che viene data per presupposta: secondo i più, così come evidenziato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, essa deve essere intesa come comprensiva di tutte le fattispecie in cui, nel corso dell'espletamento dell'azione amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere che gli è stato affidato, al fine di ottenere un vantaggio proprio ed in alcun modo coincidente con l'espletamento del *munus* pubblico conferito. A differenza della corruzione di stampo penalistico, dunque, le fattispecie individuate dall'anticorruzione sono molto più ampie, inclusive non solo dei delitti contro la P.A., individuati nel Titolo II, Capo I, del Codice Penale, ma anche di situazioni in cui venga ad evidenziarsi un malfunzionamento dell'Amministrazione, il quale, pur non trascinando nell'illecito penale, produca un "inquinamento" dell'azione amministrativa *ab externo*, sia che tale azione sia portata a termine, sia che si arresti sulla soglia del

tentativo. La L. n. 190, dunque, fornisce sul punto indicazioni onnicomprensive, che si collocano in piena linea di continuità con le istanze derivanti dalla Convenzione di Merida del 2003, volta a standardizzare pratiche finalizzate ad evitare il mercimonio della P.A.

Per la prima volta, dunque, accanto all'approccio penalistico, connesso alla repressione dei fenomeni corruttivi, viene introdotto un nuovo binario, di matrice amministrativa, finalizzato alla prevenzione della corruzione attraverso la promozione dell'etica pubblica.

Si tratta di una novità di assoluto rilievo: storicamente, invero, le ipotesi di corruzione si ravvisavano nelle sole ipotesi in cui la condotta era incriminata dal Codice Penale, ovvero in presenza del cd. *pactum sceleris*: la risposta sanzionatoria ai fenomeni di corruzione, pertanto, era sempre successiva alla perpetrazione del reato (intervenendo la sanzione solo *ex post* in chiave repressiva). E, tuttavia, il fenomeno corruttivo affonda le sue radici in sede amministrativa, ove l'esercizio del potere pubblico viene distolto dal perseguimento di un interesse pubblico, per appuntarsi direttamente al conseguimento di un vantaggio proprio. Di qui la necessità, fatta propria dal Legislatore del 2012 e viepiù potenziata dal D.Lgs. n. 97/2016, di fornire al fenomeno una risposta ordinamentale preventivo-amministrativa, mediante la predisposizione di strumenti di tutela anticipata, che abbandonano il carattere repressivo proprio delle sanzioni penali, agendo invece sui profili organizzativi della P.A., sul sistema dei controlli e sulla formazione del personale.

In quest'ottica, viene ampliato il novero dei soggetti tenuti ad impedire la verifica del pericolo di asservimento della pubblica funzione ad interessi privati, stante il principio generale di incommerciabilità delle funzioni pubbliche: da una parte, con la legge anticorruzione ci si rivolge ai soggetti che operano nelle P.A., affinché venga effettuato un controllo endemico, soprattutto in quei settori in cui si annida prepotentemente il rischio di fenomeni di corruzione; dall'altra, con il D.Lgs. n. 33/2013, si riconosce ai cittadini la possibilità di effettuare un controllo diffuso di legalità sull'*agere* pubblico, attraverso il riordino degli obblighi di pubblicazione e di trasparenza.

È evidente che il nuovo *trend* normativo, inaugurato dalla Legge anticorruzione e culminato nel Decreto delegato n. 97/2016, costituisce il frutto di una nuova concezione politico-sociale: la P.A. non è più considerata un'entità monolitica ed imperscrutabile, ma viene considerata una "casa di vetro", la cui attività, finalizzata al perseguimento all'interesse pubblico, non può che essere pienamente conoscibile e socialmente controllabile dai consociati, nell'ottica di una *full disclosure* di politiche e azioni amministrative.

I PRINCIPALI ATTORI DEL SISTEMA

Con la legge 190/2012, lo Stato italiano ha individuato gli organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare un'azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

La strategia nazionale di prevenzione della corruzione è attuata mediante l'azione sinergica delle seguenti istituzioni:

- *l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)*, che svolge funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni, nonché del rispetto della normativa in materia di trasparenza (art. 1, commi 2 e 3, legge 190/2012);
- *la Corte di conti*, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo;
- *il Comitato interministeriale*, istituito con il DPCM 16 gennaio 2013, che elabora linee di indirizzo e direttive (art. 1, comma 4, legge 190/2012);
- *la Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie Locali*, chiamata ad individuare adempimenti e termini per l'attuazione della legge e dei decreti attuativi da parte di regioni, province autonome, enti locali, enti pubblici e soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo (art. 1, commi 60 e 61, legge 190/2012);
- *i Prefetti della Repubblica* che forniscono supporto tecnico e informativo, facoltativo, agli enti locali (art. 1 co. 6 legge 190/2012);
- *la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA)* che predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle amministrazioni statali (art. 1 co. 11 legge 190/2012);
- *le pubbliche amministrazioni* che attuano ed implementano le misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 legge 190/2012) anche attraverso l'azione del proprio *Responsabile delle prevenzione della corruzione*;
- *gli enti pubblici economici ed i soggetti di diritto privato in controllo pubblico*, responsabili anch'essi dell'introduzione ed implementazione delle misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 legge 190/2012).

Secondo l'impostazione iniziale della legge 190/2012, all'attività di prevenzione contrasto alla corruzione partecipava anche il Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il comma 5 dell'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) ha trasferito all'Autorità nazionale tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica.

L'AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE (ANAC)

La legge 190/2012 inizialmente aveva assegnato i compiti di autorità anticorruzione alla Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (CiVIT). Successivamente la denominazione della CiVIT è stata sostituita con quella di *Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)*. L'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito con modificazioni dalla legge 114/2014), ha soppresso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) e ne ha trasferito compiti e funzioni all'Autorità nazionale anticorruzione. *La chiave dell'attività della nuova ANAC, nella visione attualmente espressa è quella di vigilare per prevenire la corruzione creando una rete di collaborazione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e al contempo aumentare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, riducendo i controlli formali, che comportano tra l'altro appesantimenti procedurali e di fatto aumentano i costi della pubblica amministrazione senza creare valore per i cittadini e per le imprese¹.*

¹ Dal sito istituzionale dell'Autorità nazionale anticorruzione.

Nel novero delle competenze dell'ANAC, rientra, *in primis*, la predisposizione ed approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione, funzione che in parte già, originariamente, spettava all'ANAC e che con il decreto *de quo* le viene totalmente conferita. L'attribuzione di tale competenza include, oltre alla predisposizione di criteri, modelli e *standard* organizzativi, anche la formulazione di indirizzi ed orientamenti in materia di trasparenza. Il citato decreto segna una svolta, favorendo il passaggio da una stretta integrazione tra le due Amministrazioni ad una vera e propria separazione organizzativa e funzionale, per superare la configurazione cd. "bicefala" del precedente impianto normativo. La *ratio* precipua è da rintracciare nella volontà di concentrare in capo ad un unico soggetto, l'ANAC, tutti i compiti in materia di prevenzione della corruzione, provvedendo al superamento della discrasia tra la funzione di elaborazione della strategia nazionale e quella di vigilanza sull'effettiva applicazione e efficacia delle misure adottate dalle singole PP.AA.11.

In tale filone si inseriscono la Legge n. 124/2015 e il relativo Decreto di attuazione, anch'esso fonte di una serie di disposizioni di dettaglio che danno concreta attuazione alla nuova disciplina delle competenze e delle funzioni attribuite all'ANAC in materia di anticorruzione.

In particolare, la lettera *d* del comma 1 dell'art. 1 della Legge n. 124 cit., demanda al Legislatore delegato la "*precisazione dei contenuti e del procedimento di adozione del Piano Nazionale Anticorruzione, dei Piani di Prevenzione della Corruzione e della relazione annuale del Responsabile della Prevenzione della Corruzione, anche attraverso la modifica della relativa disciplina legislativa, anche ai fini della maggiore efficacia dei controlli in fase di attuazione, della differenziazione per settori e dimensioni, del coordinamento con gli strumenti di misurazione e valutazione delle performance nonché dell'individuazione dei principali rischi e dei relativi rimedi*". Tanto necessita la conseguente "*ridefinizione dei ruoli, dei poteri e delle responsabilità dei soggetti interni che intervengono nei relativi processi*".

A ben vedere, l'intenzione del Legislatore delegante è finalizzata a rivedere l'insieme degli adempimenti, sia in fase di programmazione che di rendicontazione, procedendo ad una differenziazione di questi ultimi in ragione della dimensione organizzativa e strutturale dell'Amministrazione di riferimento, del grado di esposizione a fenomeni di corruzione, nonché del contesto esterno di riferimento.

Le criticità emerse dal precedente modello, invero, sono state oggetto di una puntuale analisi condotta dall'ANAC in occasione del "*Rapporto sullo stato di attuazione e la qualità dei piani triennali di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche 2015-2017*" del 16 dicembre 2015. In tale occasione, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha evidenziato che, nonostante l'adozione dei Piani risulti pressoché generalizzata, il livello di qualità degli stessi è generalmente insoddisfacente. Dall'analisi condotta, emerge che "*la qualità dei piani significativamente influenzata da alcune variabili di contesto, quali la tipologia di amministrazione, la collocazione geografica delle stesse e la dimensione*

organizzativa". Le difficoltà emerse, infatti, risultano ancora più evidenti per alcune categorie di enti pubblici che, tendenzialmente, si caratterizzano per l'adozione di Piani con livelli qualitativi più bassi, come le Amministrazioni territoriali, le Amministrazioni di medie e piccole dimensioni e gli enti situati nel Sud Italia.

Complessivamente, dunque, si evince una vera e propria azione di riforma del modello di prevenzione attraverso il passaggio da un approccio meramente "adempimentale", che sovente si era mostrato anche troppo gravoso e complesso (soprattutto nelle realtà amministrative di piccole dimensioni), e difficile da adattare alle concrete esigenze a agli effettivi livelli di rischio.

La modifica legislativa è finalizzata a ridisegnare il processo di formazione, approvazione e attuazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, rendendo meno rigida la gestione degli strumenti di prevenzione, attraverso un alleggerimento del "carico burocratico" a cui faccia da contraltare una più incisiva responsabilizzazione delle singole PP.AA..

Sotto questo profilo, l'art. 40 del D.Lgs. n. 97/2016, provvede alla modifica dell'art. 1 della Legge n.190/2012, al fine di allineare l'impianto originario della disciplina anticorruzione alle novità introdotte dal D.L. n. 90/2014.

Conseguentemente, muta anche il modo di concepire il Piano Nazionale Anticorruzione, che non costituisce più un mero documento di sintesi rilevatore dei dati e degli indicatori raccolti in modo asettico da ciascuna singola Amministrazione, ma diviene, un vero e proprio documento di indirizzo, uno strumento formidabile per consentire l'individuazione delle aree in cui si annida prepotentemente il rischio di corruzione al fine di approntare i rimedi più efficaci per neutralizzazione la deriva corruttiva.

I SOGGETTI OBBLIGATI

L'ambito soggettivo d'applicazione delle disposizioni in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione è stato ampliato dal decreto legislativo 97/2016, il cd. "*Freedom of Information Act*" (o più brevemente "*Foia*"). Le modifiche introdotte dal *Foia* hanno delineato un ambito di applicazione della disciplina della *trasparenza* diverso, e più ampio, rispetto a quello che individua i soggetti tenuti ad applicare le *misure di prevenzione della corruzione*.

Questi ultimi sono distinti tra soggetti tenuti ad approvare il PTPC e soggetti che possono limitarsi ad assumere misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 231/2001. Il nuovo articolo 2-bis del decreto delegato 33/2013 (articolo aggiunto proprio dal decreto legislativo 97/2016) individua tre categorie di soggetti obbligati:

1. le pubbliche amministrazioni (articolo 2-bis comma 1);
2. altri soggetti, tra i quali enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo ed enti di diritto privato (articolo 2-bis comma 2);
3. altre società a partecipazione pubblica ed enti di diritto privato (articolo 2-bis comma 3).

La disciplina in materia di anticorruzione e trasparenza si applica integralmente alle pubbliche amministrazioni, come notoriamente definite dall'articolo 1 comma 2 del decreto legislativo 165/2001, comprese *“le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione”*.

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

Il comma 2 dell'articolo 2-bis del decreto legislativo 33/2013 ha esteso l'applicazione della disciplina sulla *“trasparenza”* anche a:

1. enti pubblici economici;
2. ordini professionali;
3. società in controllo pubblico, escluse le società quotate in borsa;
4. associazioni, fondazioni e enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

L'articolo 41 del decreto legislativo 97/2016 ha previsto che, per quanto concerne le misure di prevenzione della corruzione, detti soggetti debbano adottare misure integrative di quelle già attivate ai sensi del decreto legislativo 231/2001.

Tali soggetti devono integrare il loro modello di organizzazione e gestione con misure idonee a prevenire i fenomeni di corruzione e di illegalità.

Le misure sono formulate attraverso un *“documento unitario che tiene luogo del PTPC anche ai fini della valutazione dell'aggiornamento annuale e della vigilanza dell'ANAC”*.

Se invece tali misure sono elaborate nello stesso documento attuativo del decreto legislativo 231/2001, devono essere *“collocate in una sezione apposita e dunque chiaramente identificabili, tenuto conto che ad esse sono correlate forme di gestione e responsabilità differenti”* (PNA 2016, pagina 13).

Infine, qualora non si applichi il decreto legislativo 231/2001, ovvero i soggetti sopra elencati non ritengano di implementare tale modello organizzativo gestionale, il PNA 2016 impone loro di approvare il piano triennale anticorruzione al pari delle pubbliche amministrazioni.

Il comma 3 del nuovo articolo 2-bis del *“decreto trasparenza”* dispone che alle società partecipate, alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitino funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, si applichi la stessa disciplina in materia di trasparenza prevista per le pubbliche amministrazioni *“in quanto compatibile”*, ma limitatamente a dati e documenti *“inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea”*.

Per detti soggetti la legge 190/2012 non prevede alcun obbligo espresso di adozione di misure di prevenzione della corruzione.

Il PNA 2016 (pagina 14) *“consiglia”*, alle amministrazioni partecipanti in queste società, di promuovere presso le stesse *“l’adozione del modello di organizzazione e gestione ai sensi del decreto legislativo 231/2001, ferma restando la possibilità, anche su indicazione delle amministrazioni partecipanti, di programmare misure organizzative ai fini di prevenzione della corruzione ex legge 190/2012”*.

Per gli altri soggetti indicati al citato comma 3, il PNA invita le amministrazioni *“partecipanti”* a promuovere l’adozione di *“protocolli di legalità che disciplinino specifici obblighi di prevenzione della corruzione e, laddove compatibile con la dimensione organizzativa, l’adozione di modelli come quello previsto nel decreto legislativo 231/2001”*.

IL RUOLO DEL RESPONSABILE ANTICORRUZIONE

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza di questo ente è il Segretario Comunale, Dott. Sonia Zeroli designata con decreto sindacale n. n.16 del 19.10.2016 e pubblicato sul sito istituzionale dell’ente.

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

La rinnovata disciplina:

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

Inoltre, l’articolo 6 comma 5 del DM 25 settembre 2015, di *“Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l’individuazione di operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione”*, secondo una condivisibile logica di continuità fra i presidi di anticorruzione e antiriciclaggio, prevede che nelle pubbliche amministrazioni il soggetto designato come *“gestore”* delle segnalazioni di operazioni sospette possa coincidere con il *responsabile anticorruzione*.

Il nuovo comma 7, dell’articolo 1, della legge 190/2012 prevede che l’organo di indirizzo individui, *“di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio”*, il responsabile anticorruzione e della trasparenza.

La norma supera la precedente disposizione che considerava in via prioritaria i *“dirigenti amministrativi di prima fascia”* quali soggetti idonei all’incarico. Ciò nonostante, l’ANAC consiglia *“laddove possibile”* di mantenere in capo a dirigenti di prima fascia, o equiparati, l’incarico di responsabile.

Per gli enti locali è rimasta la previsione che la scelta ricada, *“di norma”*, sul segretario. Tuttavia, considerata la trasformazione prevista dalla legge 124/2015 della figura del segretario comunale, il decreto legislativo 97/2016 contempla la possibilità di affidare l’incarico anche al *“dirigente apicale”*.

“Il titolare del potere di nomina del responsabile della prevenzione della corruzione va individuato nel sindaco quale organo di indirizzo politico-amministrativo, salvo che il singolo comune, nell’esercizio della propria autonomia organizzativa, attribuisca detta funzione alla giunta o al consiglio” (ANAC, FAQ anticorruzione, n. 3.4).

In caso di carenza di ruoli dirigenziali può essere designato un titolare di *posizione organizzativa*. Ma la nomina di un dipendente privo della qualifica di dirigente deve essere adeguatamente motivata con riferimento alle caratteristiche dimensionali e organizzative dell'ente.

Il responsabile, in ogni caso, deve essere una persona che abbia sempre mantenuto una condotta integerrima. Di conseguenza, sono esclusi dalla nomina coloro che siano stati destinatari di provvedimenti giudiziari di condanna o provvedimenti disciplinari.

Il PNA 2016 precisa che, poiché il legislatore ha ribadito che l'incarico di responsabile sia da attribuire ad un dirigente *"di ruolo in servizio"*, è da considerare come un'assoluta eccezione la nomina di un dirigente esterno.

Nel caso l'amministrazione dovrà provvedere con una congrua e analitica motivazione, dimostrando l'assenza in dotazione organica di soggetti con i requisiti necessari.

In ogni caso, secondo l'Autorità, *"resta quindi ferma la sicura preferenza per personale dipendente dell'amministrazione, che assicuri stabilità ai fini dello svolgimento dei compiti"*. Inoltre, *"considerata la posizione di autonomia che deve essere assicurata al responsabile, e il ruolo di garanzia sull'effettività del sistema di prevenzione della corruzione, non appare coerente con i requisiti di legge la nomina di un dirigente che provenga direttamente da uffici di diretta collaborazione con l'organo di indirizzo laddove esista un vincolo fiduciario"*.

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

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

Pertanto, deve essere evitato, per quanto possibile, che il responsabile sia nominato tra i dirigenti assegnati ad uffici dei settori più esposti al rischio corruttivo, *"come l'ufficio contratti o quello preposto alla gestione del patrimonio"*.

Il PNA 2016 (pagina 18) prevede che, per il tipo di funzioni svolte dal responsabile anticorruzione improntate alla collaborazione e all'interlocuzione con gli uffici, occorra *"valutare con molta attenzione la possibilità che il RPCT sia il dirigente che si occupa dell'ufficio procedimenti disciplinari"*.

A parere dell'ANAC tale soluzione sembrerebbe addirittura preclusa dal nuovo comma 7, dell'articolo 1, della legge 190/2012. Norma secondo la quale il responsabile deve 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 della trasparenza.

Sempre, a parere dell'ANAC la comunicazione all'ufficio disciplinare deve essere preceduta, *"nel rispetto del principio del contraddittorio, da un'interlocuzione formalizzata con l'interessato"*.

In ogni caso, conclude l'ANAC, ***"è rimessa agli organi di indirizzo delle amministrazioni, cui compete la nomina, in relazione alle caratteristiche strutturali dell'ente e sulla base dell'autonomia organizzativa, la valutazione in ordine alla scelta del responsabile"***.

Il decreto legislativo 97/2016 (articolo 41 comma 1 lettera f) ha stabilito che l'organo di indirizzo assuma le eventuali modifiche organizzative necessarie *“per assicurare che al responsabile siano attribuiti funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività”*.

Inoltre, il decreto 97/2016:

1. ha attribuito al responsabile il potere di segnalare all'ufficio disciplinare i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
2. ha stabilito il dovere del responsabile di denunciare all'organo di indirizzo e all'OIV *“le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza”*.

In considerazione di tali compiti, secondo l'ANAC (PNA 2016 pagina 19) risulta indispensabile che tra le misure organizzative, da adottarsi a cura degli organi di indirizzo, vi siano anche quelle dirette ad assicurare che il responsabile possa svolgere *“il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni”*.

Pertanto l'ANAC invita le amministrazioni *“a regolare adeguatamente la materia con atti organizzativi generali (ad esempio, negli enti locali il regolamento degli uffici e dei servizi) e comunque nell'atto con il quale l'organo di indirizzo individua e nomina il responsabile”*.

Pertanto secondo l'ANAC (PNA 2016 pagina 20) è *“altamente auspicabile”* che:

1. il responsabile sia dotato d'una *“struttura organizzativa di supporto adeguata”*, per qualità del personale e per mezzi tecnici;
2. siano assicurati al responsabile poteri effettivi di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura.

Quindi, a parere dell'Autorità *“appare necessaria la costituzione di un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al responsabile”*. Se ciò non fosse possibile, sarebbe opportuno assumere atti organizzativi che consentano al responsabile di avvalersi del personale di altri uffici.

La struttura di supporto al responsabile anticorruzione *“potrebbe anche non essere esclusivamente dedicata a tale scopo”*. Potrebbe, invero, essere a disposizione anche di chi si occupa delle misure di miglioramento della funzionalità dell'amministrazione quali, ad esempio: controlli interni, strutture di audit, strutture che curano la predisposizione del piano della performance.

La necessità di rafforzare il ruolo e la struttura di supporto del responsabile discende anche dalle ulteriori e rilevanti competenze in materia di *“accesso civico”* attribuite sempre al responsabile anticorruzione dal decreto *Foia*. Riguardo all'*“accesso civico”*, il responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza:

1. ha facoltà di chiedere agli uffici informazioni sull'esito delle domande di accesso civico;
2. per espressa disposizione normativa, si occupa dei casi di *“riesame”* delle domande rigettate (articolo 5 comma 7 del decreto legislativo 33/2013).

A garanzia dello *svolgimento, autonomo e indipendente, delle funzioni* del responsabile occorre considerare anche la durata dell'incarico che deve essere fissata tenendo conto della non esclusività della funzione.

Il responsabile in genere sarà un dirigente che già svolge altri incarichi all'interno dell'amministrazione. La durata dell'incarico di responsabile anticorruzione, in questi casi, sarà correlata alla durata del sottostante incarico dirigenziale.

Nelle ipotesi di riorganizzazione o di modifica del precedente incarico, quello di responsabile anticorruzione è opportuno che prosegua fino al termine della naturale scadenza.

Il decreto delegato 97/2016, sempre per rafforzare le garanzie del responsabile, ha esteso i doveri di segnalazione all'ANAC di tutte le *"eventuali misure discriminatorie"* poste in essere nei confronti del responsabile anticorruzione e comunque collegate, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni, mentre in precedenza, era prevista la segnalazione della sola *"revoca"*.

In tal caso l'ANAC può richiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire con i poteri di cui al comma 3 dell'articolo 15 del decreto legislativo 39/2013.

Il comma 9, lettera c) dell'articolo 1 della legge 190/2012, impone, attraverso il PTPC, la previsione di obblighi di informazione nei confronti del responsabile anticorruzione che *vigila sul funzionamento e sull'osservanza del Piano*.

Gli obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di elaborazione del PTPC e, poi, nelle fasi di verifica e attuazione delle misure adottate. Pertanto, secondo l'ANAC, l'atto di nomina del responsabile dovrebbe essere accompagnato da un comunicato con il quale si ***"invitano tutti i dirigenti e il personale a dare allo stesso [responsabile] la necessaria collaborazione"***.

È imprescindibile, dunque, un forte coinvolgimento dell'intera struttura in tutte le fasi di predisposizione e di attuazione delle misure anticorruzione.

Il PNA 2016 sottolinea che l'articolo 8 del DPR 62/2013 impone un *"dovere di collaborazione"* dei dipendenti nei confronti del responsabile anticorruzione, la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente.

Il PNA 2016 prevede che per la fase di elaborazione del PTPC e dei relativi aggiornamenti, lo stesso PTPC deve recare *"regole procedurali fondate sulla responsabilizzazione degli uffici alla partecipazione attiva"*, sotto il coordinamento del responsabile. In ogni caso, il PTPC potrebbe rinviare la definizione di tali regole a specifici atti organizzativi interni.

Dalle modifiche apportate dal decreto legislativo 97/2016 emerge chiaramente che il responsabile deve avere la possibilità di incidere effettivamente all'interno dell'amministrazione e che alle sue responsabilità si affiancano quelle dei soggetti che, in base al PTPC, sono responsabili dell'attuazione delle misure di prevenzione.

Dal decreto 97/2016 risulta anche l'intento di creare maggiore comunicazione tra le attività del responsabile anticorruzione e quelle dell'OIV, al fine di sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l'attuazione delle misure di prevenzione.

A tal fine, la norma prevede:

1. la facoltà all'OIV di richiedere al responsabile anticorruzione informazioni e documenti per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza;
2. che il responsabile trasmetta anche all'OIV la sua relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta.

Le modifiche normative, apportate dal legislatore del *Foia*, hanno precisato che nel caso di ripetute violazioni del PTPC sussista la responsabilità dirigenziale e per omesso controllo, sul piano disciplinare, se il responsabile anticorruzione non è in grado di provare *“di aver comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità”* e di aver vigilato sull'osservanza del PTPC.

I dirigenti rispondono della mancata attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, se il responsabile dimostra di avere effettuato le dovute comunicazioni agli uffici e di avere vigilato sull'osservanza del piano anticorruzione.

Immutata, la responsabilità di tipo dirigenziale, disciplinare, per danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, in caso di commissione di un reato di corruzione, accertato con sentenza passata in giudicato, all'interno dell'amministrazione (articolo 1, comma 12, della legge 190/2012).

Anche in questa ipotesi, il responsabile deve dimostrare di avere proposto un PTPC con misure adeguate e di averne vigilato funzionamento e osservanza.

I compiti del RPCT

Il responsabile per la prevenzione della corruzione svolge i compiti, le funzioni e riveste i *“ruoli”* seguenti:

1. elabora e propone all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il Piano triennale di prevenzione della corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);
2. verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del piano anticorruzione (articolo 1 comma 10 lettera a) legge 190/2012);
3. comunica agli uffici le misure anticorruzione e per la trasparenza adottate (attraverso il PTPC) e le relative modalità applicative e vigila sull'osservanza del piano (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);
4. propone le necessarie modifiche del PTPC, qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione, ovvero a seguito di significative violazioni delle prescrizioni del piano stesso (articolo 1 comma 10 lettera a) legge 190/2012);
5. definisce le procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);
6. individua il personale da inserire nei programmi di formazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione, la quale predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità (articolo 1 commi 10, lettera c), e 11 legge 190/2012);

7. d'intesa con il dirigente competente, verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici che svolgono attività per le quali è più elevato il rischio di malaffare (articolo 1 comma 10 lettera b) della legge 190/2012), fermo il comma 221 della legge 208/2015 che prevede quanto segue: *“(...) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale”*;
8. riferisce sull'attività svolta all'organo di indirizzo, nei casi in cui lo stesso organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora sia il responsabile anticorruzione a ritenerlo opportuno (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);
9. entro il 15 dicembre di ogni anno, trasmette all'OIV e all'organo di indirizzo una relazione recante i risultati dell'attività svolta, pubblicata nel sito web dell'amministrazione;
10. trasmette all'OIV informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo (articolo 1 comma 8-bis legge 190/2012);
11. segnala all'organo di indirizzo e all'OIV le eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
12. indica agli uffici disciplinari i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
13. segnala all'ANAC le eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, assunte nei suoi confronti *“per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni”* (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
14. quando richiesto, riferisce all'ANAC in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PNA 2016, paragrafo 5.3, pagina 23);
15. quale responsabile per la trasparenza, svolge un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate (articolo 43 comma 1 del decreto legislativo 33/2013).
16. quale responsabile per la trasparenza, segnala all'organo di indirizzo politico, all'OIV, all'ANAC e, nei casi più gravi,

all'ufficio disciplinare i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione (articolo 43 commi 1 e 5 del decreto legislativo 33/2013);

17. al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati *nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA)*, il responsabile anticorruzione è tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPC (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 21);
18. può essere designato quale soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati *nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA)* (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 22);
19. può essere designato quale "gestore" delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette ai sensi del DM 25 settembre 2015 (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 17).

I PIANI PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Nel novero delle novità introdotte dalla L. n. 190/2012, riveste notevole importanza la disposizione volta ad introdurre un sistema organico di prevenzione della corruzione articolato su due piani: a livello centrale, attraverso la predisposizione del Piano Nazionale Anticorruzione, finalizzato a garantire coerenza complessiva al sistema attraverso la pianificazione di un complesso strategico finalizzato alla sua prevenzione sia a livello centrale che periferico, e, a livello decentrato, mediante l'obbligo per ciascuna P.A. periferica di adottare un Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, al fine di garantire una maggiore efficacia delle soluzioni adottate, adattabili in tal guisa alle peculiarità dei singoli enti.

Il PNA adottato dall'ANAC con delibera n. 72 dell'11 settembre 2013, e aggiornato, da ultimo, con delibere ANAC nn. 831, del 3 agosto 2016, e 1208, del 22 novembre 2017, costituisce uno strumento formidabile per l'attuazione coordinata delle strategie di prevenzione dei fenomeni corruttivi elaborate a livello nazionale e internazionale. Il Piano è articolato in tre sezioni, che si occupano rispettivamente degli obiettivi strategici da raggiungere, della strategia di prevenzione a livello decentrato (dove il ruolo principale è assolto dallo strumento del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione), nonché della predisposizione di strumenti di comunicazione di un flusso costante di dati e informazioni al Dipartimento della Funzione Pubblica attraverso il monitoraggio costante dei risultati raggiunti e la previsione di meccanismi correttivi in presenza di scostamenti rispetto agli obiettivi previsti.

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione si articola sulle basi delle indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione; peraltro, in virtù della maggiore elasticità di cui è dotato, esso deve essere sagomato sulle esigenze e sulle peculiarità intrinseche del contesto in cui è destinato a produrre i suoi effetti, in modo da garantire che gli strumenti di prevenzione all'uopo predisposti siano effettivamente incisivi.

Il Piano è costituito da un documento di natura programmatica che prevede ed individua tutte le misure di prevenzione al fine di arginare la verificazione di fenomeni corruttivi. Le amministrazioni definiscono la struttura e i contenuti specifici dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione, tenendo conto delle funzioni svolte e delle specificità dei singoli enti. Al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione, i Piani devono indicare gli obiettivi da raggiungere, gli indicatori in base ai quali verificare il loro raggiungimento e le relative misure, i responsabili, la tempistica e le risorse per l'attuazione del Piano. Essi, inoltre, devono essere coordinati con tutti gli altri strumenti di programmazione dell'Amministrazione.

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, lungi dal costituire l'ennesimo adempimento burocratico, volto ad evitare possibili sanzioni e responsabilità, deve essere, piuttosto, inteso come l'occasione per consentire l'introduzione e lo sviluppo nelle Pubbliche Amministrazioni di metodi di rilevazione e misurazione della corruzione ispirati ai più evoluti modelli di risk management. In quest'ottica, è necessaria l'implementazione di un cambiamento che coinvolga sia gli organi politici che gli apparati amministrativi, che rappresentano i veri attori dell'anticorruzione. Ecco, allora, che il Piano Triennale rappresenta l'architave intorno al quale creare le basi per consentire la cultura dell'integrità e dell'eticità dell'*agere* amministrativo.

La Legge n. 190 del 2012, al fine di perseguire le summenzionate finalità, affida un delicato compito organizzativo e di raccordo in capo al Responsabile della Prevenzione della Corruzione. Segnatamente, l'art. 1, comma 7, della Legge in parola stabilisce che *“l'organo di indirizzo politico individua, di norma tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio, il responsabile della prevenzione della corruzione. Negli enti locali, il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, nel segretario, salva diversa e motivata determinazione”*.

Il Responsabile Anticorruzione rappresenta una figura chiave nella *governance* del complesso sistema volto al controllo e alla neutralizzazione dei rischi correlati ai fenomeni corruttivi. Nel novero delle prerogative rimesse alla competenza del Responsabile, notevole importanza assume l'obbligo di predisporre la proposta di piano della prevenzione che viene successivamente adottato dall'organo di indirizzo politico di ciascuna Amministrazione (art.1, comma 8). L'efficace svolgimento del ruolo affidatogli implica l'attribuzione al Responsabile di poteri di intervento sull'assetto organizzativo e funzionale dell'ente, idonei a dare concretezza alle previsioni contenute nel Piano Nazionale e applicazione al principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

Sempre con riguardo ai compiti demandati al Responsabile Anticorruzione, l'art. 1, comma 14, della Legge n. 190/2012 prevede l'obbligo di redigere ogni anno una Relazione

che rendiconti sull'efficacia delle misure di prevenzione definite dai Piani (nazionale e adottati dalle singole PP.AA.) di prevenzione della corruzione: a tal fine, la Relazione deve recare un nucleo minimo di indicatori sull'efficacia delle politiche di prevenzione della corruzione nell'ambito dell'ente. Si tratta di un atto proprio del Responsabile Anticorruzione, che, pertanto, non richiede né l'approvazione né altre forme di intervento e/o validazione da parte degli organi di indirizzo dell'Amministrazione. La Relazione deve essere pubblicata sul sito istituzionale di ogni ente entro il 15 dicembre di ogni anno e trasmessa all'organo di indirizzo politico della P.A. (con comunicato del 5 Dicembre 2016, l'Anac ha ritenuto opportuno prorogare al 16.01.2017 il termine ultimo per la pubblicazione della Relazione annuale).

Il processo di sensibilizzazione verso la prevenzione di fenomeni corruttivi, inaugurato dalla L. n. 190/2012, ha conosciuto, negli anni successivi, il reiterato intervento del Legislatore, che è più volte tornato ad incidere sulla materia in esame⁹: interventi, come detto, culminati con l'adozione del D.Lgs. n. 97/2016, il quale, come anticipato, è intervenuto sul funzionamento del sistema di prevenzione amministrativa dei fenomeni di corruzione delineato dalla Legge n. 190.

IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE (PTPC)

La legge 190/2012 impone l'approvazione del *Piano triennale di prevenzione della corruzione* (PTPC).

Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza propone all'organo di indirizzo politico lo schema di PTPC che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio.

L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti esterni all'amministrazione.

Il PNA 2016 precisa che *“gli organi di indirizzo nelle amministrazioni e negli enti dispongono di competenze rilevanti nel processo di individuazione delle misure di prevenzione della corruzione”* quali la nomina del responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza e l'approvazione del piano.

Per gli enti locali, **la norma precisa che “il piano è approvato dalla giunta” (articolo 41 comma 1 lettera g) del decreto legislativo 97/2016).**

Il comma 8 dell'articolo 1 della legge 190/2012 (rinnovato dal *Foia*) prevede che l'organo di indirizzo definisca gli *“obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione”* che costituiscono *“contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del PTPC”*.

Il decreto legislativo 97/2016 ha attribuito al PTPC *“un valore programmatico ancora più incisivo”*. Il PTPC, infatti, deve necessariamente elencare gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall'organo di indirizzo.

Conseguentemente, l'elaborazione del piano non può prescindere dal diretto coinvolgimento del vertice delle amministrazioni per ciò che concerne la determinazione delle finalità da perseguire. Decisione che è *“elemento essenziale e indefettibile del piano stesso e dei documenti di programmazione strategico gestionale”*.

Pertanto, L'ANAC, approvando la deliberazione n. 831/2016, raccomanda proprio agli organi di indirizzo di prestare *“particolare attenzione alla individuazione di detti obiettivi nella logica di una effettiva e consapevole partecipazione alla costruzione del sistema di prevenzione”*.

Tra gli obiettivi strategici, degno di menzione è certamente *“la promozione di maggiori livelli di trasparenza”* da tradursi nella definizione di *“obiettivi organizzativi e individuali”* (articolo 10 comma 3 del decreto legislativo 33/2013).

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

Pertanto, secondo l'ANAC (PNA 2016 pag. 44), gli obiettivi del PTPC devono essere necessariamente coordinati con quelli fissati da altri documenti di programmazione dei comuni quali:

1. il piano della performance;
2. il documento unico di programmazione (DUP).

In particolare, riguardo al DUP, il PNA 2016 *“propone”* che tra gli obiettivi strategico operativi di tale strumento *“vengano inseriti quelli relativi alle misure di prevenzione della corruzione previsti nel PTPC al fine di migliorare la coerenza programmatica e l'efficacia operativa degli strumenti”*.

L'Autorità, come prima indicazione operativa in sede di PNA 2016, propone *“di inserire nel DUP quantomeno gli indirizzi strategici sulla prevenzione della corruzione e sulla promozione della trasparenza ed i relativi indicatori di performance”*.

IL PROCESSO DI APPROVAZIONE DEL PTPC

Come già precisato, il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza propone all'organo di indirizzo politico lo schema di PTPC che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio.

Negli enti locali, ***“il piano è approvato dalla giunta”*** (articolo 41 comma 1 lettera g) del decreto legislativo 97/2016).

Per le province e le città metropolitane, il PNA 2016 stabilisce che, data l'assenza della giunta, l'adozione del PTPC debba formalizzarsi con un doppio passaggio, fatta salva una diversa previsione statutaria:

1. l'approvazione da parte del consiglio provinciale di un documento di carattere generale;
2. la successiva adozione del piano da parte del presidente.

L'eventuale responsabilità per *“omessa adozione”* si configura in capo al presidente quale organo competente all'approvazione finale, salvo diversa disposizione statutaria.

L'Autorità sostiene che sia necessario assicurare *“la più larga condivisione delle misure”* anticorruzione con gli organi di indirizzo politico (ANAC determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015). A tale scopo, l'ANAC ritiene possa essere utile prevedere una *“doppio approvazione”*. L'adozione di un primo schema di PTPC e, successivamente, l'approvazione del piano in forma definitiva.

Negli enti locali nei quali sono presenti due organi di indirizzo politico, uno generale (il Consiglio) e uno esecutivo (la Giunta), secondo l'Autorità sarebbe *“utile l'approvazione da*

parte dell'assemblea di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPC, mentre l'organo esecutivo resta competente all'adozione finale".

In questo modo, l'esecutivo ed il sindaco avrebbero "più occasioni d'esaminare e condividere il contenuto del piano" (ANAC determinazione 12/2015, pag. 10).

In realtà tale finalità può essere realizzata anche con modalità alternative, quali:

1. esame preventivo del piano da parte d'una "commissione" nella quale siano presenti componenti della maggioranza e delle opposizioni; inserimento nel piano degli "emendamenti" e delle "correzioni" suggeriti dalla commissione; approvazione da parte della giunta del documento definitivo;

2. esame preventivo del piano da parte della giunta; deposito del piano ed invito ai consiglieri, sia di maggioranza che di opposizione, a presentare emendamenti/suggerimenti, entro un termine ragionevole; esame degli emendamenti eventualmente pervenuti ed approvazione del documento definitivo da parte della giunta.

Il PNA 2016 raccomanda di "curare la partecipazione degli stakeholder nella elaborazione e nell'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione".

Ciò deve avvenire anche "attraverso comunicati mirati, in una logica di sensibilizzazione dei cittadini alla cultura della legalità".

Il PNA 2013 (pag. 27 e seguenti) prevede che il PTPC rechi le informazioni seguenti:

1. data e documento di approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo;

2. individuazione degli attori interni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione;

3. individuazione degli attori esterni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione;

4. indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano.

Il nuovo comma 8 dell'articolo 1 della legge 190/2012, prevede che il PTPC debba essere trasmesso all'ANAC.

Al riguardo il PNA 2016 (pagina 15) precisa che, "in attesa della predisposizione di un'apposita piattaforma informatica", in una logica di semplificazione non deve essere trasmesso alcun documento. **L'adempimento è assolto con la sola pubblicazione del PTPC sul sito istituzionale, in "Amministrazione trasparente", "Altri contenuti", "Corruzione".**

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

I CONTENUTI

Secondo il PNA 2013 il Piano anticorruzione contiene:

a) l'indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato (comma 5 lett. a) il rischio di corruzione, "aree di rischio";

b) la metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio;

c) schede di programmazione delle misure di prevenzione utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi, in riferimento a ciascuna area di rischio, con indicazione degli obiettivi, della tempistica, dei responsabili, degli indicatori e delle modalità di verifica dell'attuazione, in relazione alle misure di carattere generale introdotte o rafforzate dalla legge 190/2012 e dai decreti attuativi, nonché alle misure ulteriori introdotte con il PNA.4.3. Formazione in tema di anticorruzione

Sempre secondo gli indirizzi del PNA 2013 il Piano anticorruzione reca:

- a) l'indicazione del collegamento tra formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione;
- b) l'individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione;
- c) l'individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione;
- d) l'indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione;
- e) l'indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione;
- f) la quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione.

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

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

Infine, sempre ai sensi del PNA 2013 (pag. 27 e seguenti), le amministrazioni possono evidenziare nel PTPC ulteriori informazioni in merito a:

- a) indicazione dei criteri di rotazione del personale;
- b) indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione;
- c) elaborazione della proposta di decreto per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti;
- d) elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento;
- e) definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto;
- f) elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici;
- g) adozione di misure per la tutela del *whistleblower*;
- h) predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti.
- i) realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti;

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

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

l) indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale;

m) indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTCP, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa.

IL WHISTLEBLOWING

Il 15 novembre 2017 la Camera dei deputati ha approvato in via definitiva il disegno di legge n. 3365-B, già licenziato dal Senato il 18 ottobre 2017. La novella reca le “Disposizioni a tutela degli autori di segnalazioni di condotte illecite nel settore pubblico e privato”.

Per le amministrazioni pubbliche non si tratta di una vera e propria novità, dato che l'articolo 54-bis del decreto legislativo 165/2001 disciplinava il “whistleblowing” sin dal 2012, anno in cui la legge “anticorruzione” n. 190/2012 ha introdotto tale disposizione nell'ordinamento italiano.

La legge approvata a novembre 2017 si compone sostanzialmente di due articoli. Il primo dedicato alle pubbliche amministrazioni, sul quale ci soffermeremo, ed il secondo destinato alle imprese private.

L'articolo 54-bis del decreto legislativo 165/2001 stabiliva che, “fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile”, il dipendente pubblico che avesse denunciato condotte illecite, delle quali fosse venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non poteva essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.

Eventuali misure discriminatorie, secondo l'articolo 54-bis “originale”, erano da segnalare al Dipartimento della funzione pubblica dall'interessato stesso o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione.

La nuova legge sul whistleblowing ha riscritto l'articolo 54-bis. Secondo la nuova disposizione il pubblico dipendente che, “nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione”, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, oppure all'ANAC, o all'autorità giudiziaria ordinaria o 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 tali misure ritorsive, verrà comunicata all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione. L'ANAC, in conseguenza della segnalazione, ne informerà il Dipartimento della funzione pubblica o gli

altri organismi di garanzia o di disciplina, per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

In merito all'applicazione dell'articolo 54-bis "originale", L'ANAC attraverso le "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" (determina 28 aprile 2015 n. 6) aveva ribadito che la tutela poteva trovare applicazione soltanto se il dipendente segnalante avesse agito in perfetta "buona fede".

Il testo licenziato dalla Camera in prima lettura, il 21 gennaio 2016, oltre ad accogliere il suggerimento dell'ANAC, richiedendo espressamente la buona fede del denunciante, aveva il merito di tentare anche di definire quando la "buona fede" fosse presunta: nel caso di "una segnalazione circostanziata nella ragionevole convinzione, fondata su elementi di fatto, che la condotta illecita segnalata si sia verificata".

Il testo approvato in via definitiva dal Senato della Repubblica, al contrario, non prevede alcun riferimento esplicito alla presupposta "buona fede" del denunciante. In ogni caso, valgono ancora oggi le considerazioni espresse dall'ANAC nella deliberazione n. 6/2015, circa la buona fede, considerato che anche la norma di riforma fa venir meno le tutele se la denuncia cela la calunnia o la diffamazione.

L'articolo 54-bis previsto dalla legge "anticorruzione" n. 190/2012, stabiliva che la tutela del denunciante venisse meno nei casi di calunnia o diffamazione. L'ANAC aveva precisato che la garanzia dovesse terminare quando la segnalazione contenesse informazioni false, rese colposamente o dolosamente.

La norma risultava assai lacunosa riguardo all'individuazione del momento esatto in cui cessava la tutela. L'ANAC, consapevole della lacuna normativa, proponeva che solo in presenza di una sentenza di primo grado di condanna del segnalante cessassero le condizioni di tutela.

La riforma dell'articolo 54-bis ha fatto proprio questo suggerimento dell'Autorità. Il nuovo comma 9 oggi stabilisce che le tutele non siano garantite "nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado", la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia, oppure venga accertata la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

La norma, pertanto:

in primo luogo, precisa che è sempre necessario il pronunciamento, anche non definitivo, di un Giudice per far cessare le tutele dell'articolo 54-bis;

quindi, chiarisce che la decisione del Giudice può riguardare sia condotte penalmente rilevanti, sia condotte che determinano la sola "responsabilità civile" del denunciante per dolo o colpa grave.

Come in precedenza, tutte le amministrazioni pubbliche elencate all'articolo 1 comma 2 del decreto legislativo 165/2001 sono tenute ad applicare l'articolo 54-bis.

I soggetti tutelati sono principalmente i "dipendenti pubblici" che, in ragione del rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite.

I dipendenti pubblici sono i lavoratori delle stesse amministrazioni elencate dal decreto legislativo 165/2001, sia con rapporto di lavoro di diritto privato, che di diritto pubblico compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti (articoli 2, comma 2, e 3 del d.lgs. 165/2001).

La nuova disposizione, accogliendo una ulteriore sollecitazione contenuta nella determinazione n. 6/2015 dell'Autorità, ha sensibilmente ampliato la platea dei soggetti meritevoli di tutela. L'articolo 54-bis, infatti, si applica:

ai dipendenti pubblici;

ai dipendenti di ente pubblici economici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile;

ai lavoratori ed ai collaboratori delle “imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica”.

Come nel testo del 2012, la denuncia è sottratta all'accesso “documentale” della legge 241/1990, inoltre, seppur la legge non lo preveda espressamente, ma a maggior ragione, la denuncia è esclusa dall'accesso civico “generalizzato” di cui agli articoli 5 e 5-bis del decreto legislativo 33/2013.

L'identità del segnalante non può, e non deve, essere rivelata.

Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Mentre nel procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria.

Nel corso del procedimento disciplinare, attivato dall'amministrazione contro il denunciato, l'identità del segnalante non potrà essere rivelata, se la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa.

Al contrario, qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, “la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità”.

La riforma ha introdotto sanzioni pecuniarie per la violazione del whistleblowing.

Il comma 6 del nuovo articolo 54-bis prevede che qualora l'ANAC accerti “misure discriminatorie” assunte contro il denunciante da parte dell'amministrazione pubblica, fermi restando eventuali altri profili di responsabilità, l'ANAC stessa comminerà a colui che ha adottato tali misure una sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di 5.000 ad un massimo di 30.000 euro.

Tra l'altro, invertendo l'onere della prova, il comma 7 pone a carico dell'amministrazione dimostrare che le “misure discriminatorie o ritorsive”, adottate nei confronti del segnalante, siano motivate da “ragioni estranee” alla segnalazione stessa. Ma se trattasi effettivamente di misure “discriminatorie” o di misure “ritorsive” contro un lavoratore, in quanto tali non potranno in alcun modo essere giustificate, anche se scollegate alla denuncia di malaffare.

Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati sono nulli e il segnalante che sia stato licenziato a motivo della segnalazione sarà reintegrato nel posto di lavoro.

Qualora, invece, “venga accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni”, oppure sia verificata l'adozione di procedure non conformi alle “linee guida”, sempre l'ANAC applicherà al “responsabile” una sanzione pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro.

Infine, nel caso sia accertato il mancato svolgimento da parte del “responsabile” di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, l'Autorità gli comminerà la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro.

Ma chi è il “responsabile”, passibile di sanzioni, di cui parla la norma?

La prima versione dell'articolo 54-bis stabiliva che la denuncia fosse inoltrata all'Autorità giudiziaria, o alla Corte dei conti, o all'ANAC, oppure il dipendente avrebbe potuto riferire “al proprio superiore gerarchico”.

L'ANAC, nella determinazione n. 6/2015, aveva sostenuto che nell'interpretare la norma si dovesse tener conto come il sistema di prevenzione della corruzione facesse perno sulla

figura del responsabile della prevenzione della corruzione “cui è affidato il delicato e importante compito di proporre strumenti e misure per contrastare fenomeni corruttivi”. Conseguentemente, l’Autorità aveva ritenuto “altamente auspicabile” che le amministrazioni prevedessero che le segnalazioni fossero inviate direttamente al “responsabile della prevenzione della corruzione”.

La legge di riforma dell’articolo 54-bis ha accolto l’auspicio dell’ANAC, stabilendo che la segnalazione dell’illecito possa essere inoltrata:

1. in primo luogo, al responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza;
2. quindi, in alternativa all’ANAC, all’Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti.

Pertanto, il potenziale destinatario delle sanzioni dell’ANAC è proprio il responsabile anticorruzione, che negli enti locali in genere corrisponde al segretario.

La novella normativa attribuisce un ruolo centrale ed essenziale al responsabile anticorruzione riguardo alla protezione del dipendente whistleblower, esponendo il responsabile stesso al rischio delle sanzioni comminate dall’Autorità qualora ometta di applicare in modo puntuale le garanzie previste dall’articolo 54-bis e dalle linee guida dell’ANAC stessa che, necessariamente, dovranno essere oggetto di un profondo aggiornamento.

Il comma 5 del nuovo articolo 54-bis infatti prevede che l’ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, approvi apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni.

Tali linee guida “**prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione**”.

La Trasparenza dell’azione amministrativa

Il primo vero e proprio provvedimento organico in materia è rappresentato dal D.Lgs. 14 Marzo 2013, n.33, predisposto in attuazione della Legge n. 190/2012, che provvede a riordinare in un unico *corpus* normativo, una pletora di disposizioni legislative in materia di obblighi di informazione, trasparenza e pubblicità da parte delle Amministrazioni Pubbliche, stratificate nel tempo e sparse in numerosi testi normativi tra loro non sempre coerenti.

Invero, con il D.Lgs. n. 33/2013 il principio generale della trasparenza amministrativa subisce una vera e propria “rivoluzione copernicana”, assumendo la natura di un vero e proprio diritto dei cittadini di avere accesso all’intero patrimonio informativo delle Pubbliche Amministrazioni, in modo da consentire un controllo penetrante, da parte della collettività, sul loro operato. Segnatamente, la finalità precipua dell’intervento legislativo, così come emerge dalla Relazione illustrativa al D.Lgs. n. 33/2013, è finalizzata ad *“alimentare il rapporto di fiducia intercorrente tra la collettività e le pubbliche amministrazioni e promuovere la cultura della legalità, nonché la prevenzione dei fenomeni corruttivi”*.

Il Legislatore intravede dunque nella trasparenza il motore trainante per favorire un processo di autocontrollo della P.A, finalizzato a prevenire e/o limitare fenomeni di corruzione. La trasparenza è intesa come “accessibilità totale” a tutte le informazioni concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni che si realizza mediante l’obbligo per ciascuna amministrazione di pubblicare, sul proprio sito *web*, documenti, informazioni o dati, per i quali la legge impone un obbligo di pubblicazione, senza che sia necessario per l’istante possedere alcuna legittimazione soggettiva. In effetti, attraverso le opportunità offerte dalle nuove tecnologie, è possibile rendere più penetrante e diretto l’accesso dei cittadini agli atti delle PP.AA..

In tal modo, viene ad essere implementato nel nostro ordinamento il modello dell’*“open government”*, ovvero la previsione di un nuovo concetto di *“governance”*, sia a livello centrale che locale, attraverso cui tutte le informazioni, che si riconnettono alle AA.PP., devono essere aperte e disponibili, al dichiarato fine di *“favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche”*.

Viene ad essere, in tal modo, utilizzata la c.d. logica delle *“geometrie variabili”* secondo cui ciò che è effettivamente dirimente non è tanto la veste formale del soggetto quanto la natura sostanziale dell’attività svolta. In tale quadro normativo è da ultimo intervenuto il D. Lgs. n. 97/2016. In via preliminare, va osservato sul punto che la finalità precipua del Legislatore delegante è quella di addivenire ad una complessiva semplificazione e razionalizzazione degli obblighi di pubblicità, nella consapevolezza che un regime di trasparenza, per essere veramente efficace ed efficiente, deve garantire la sostenibilità e la qualità delle informazioni richieste. In altri termini, lo spirito riformatore è proiettato a garantire il raggiungimento di un *trade off* tra la quantità e la qualità delle informazioni rese disponibili. Il “vecchio” modello, infatti, ha mostrato la sua fallacia: gli operatori pubblici si sono preoccupati più di garantire il pedissequo rispetto degli adempimenti più che l’effettiva funzionalizzazione degli obblighi di trasparenza.

Ancora, ulteriori novità sono recate dall’art. 4 del D.Lgs. n. 97/2016, il quale, in sede di modifica dell’art. 3 del D.Lgs. n. 33/2013, reca numerose, ulteriori novità in materia di pubblicità e conoscibilità delle informazioni pubbliche. Sul punto, viene chiarito che

qualunque cittadino ha diritto di conoscere non soltanto i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, ma anche quelli oggetto di accesso civico.

Tra le tante novità si inserisce, altresì, la modifica all'art. 10 del D.Lgs. n. 33, che prevede, nella sua nuova formulazione, la soppressione dell'obbligo per le PP.AA. di redigere il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità, residuando in capo alle Amministrazioni l'obbligo di indicare, in un'apposita sezione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati.

IL “NUOVO” ACCESSO CIVICO

Ultima novità di rilievo recata dal Decreto delegato n. 97/2016 riguarda la nuova disciplina sull'accesso civico: l'art. 2 del citato Decreto attuativo, invero, ha novellato il comma 1 dell'art. 1 del T.U. del 2013: la nuova formulazione della norma, dopo aver ribadito che la finalità della trasparenza è quella di *“favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”*, aggiunge (ed è questa la significativa modifica prevista dal Decreto), che la finalità della trasparenza è anche quella *“di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa”*.

In tal modo, il Legislatore della riforma ha voluto precisare che la trasparenza – da considerarsi come condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, che integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di un'Amministrazione aperta, al servizio del cittadino – dovrà tradursi in accessibilità totale.

La nuova disposizione, inoltre, stabilisce che *“le disposizioni del presente decreto disciplinano la libertà di accesso di chiunque ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti di cui all'art. 2-bis, garantita, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, tramite l'accesso civico e tramite la pubblicazione di documenti, informazioni e dei dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e le modalità per la loro realizzazione”*.

Con tale intervento riformatore, il Legislatore del 2016 intende rovesciare il rapporto esistente tra obbligo di pubblicazione (che rappresenta il mezzo), e diritto di accesso (che rappresenta il fine), che *ante* riforma risultava invertito rispetto alla maggior parte dei modelli di accesso alle informazioni dei Paesi aderenti al FOIA, ovvero al *Freedom of information act*, letteralmente *“Atto per la libertà di informazione”*, emanato il 4 luglio 1966, che ha ispirato l'adozione, in più di novanta Paesi, di un modello di trasparenza pubblica che garantisca la conoscibilità di tutti i documenti, atti, informazioni e dati detenuti da un soggetto pubblico.

Il FOIA ha, senza dubbio, rappresentato per il Legislatore dell'attuale riforma un paradigma cui ispirarsi. In tale modello, il *right to know* persegue tre finalità: consentire

un controllo diffuso sull'operato delle Amministrazioni, anche al fine di prevenire fenomeni di corruzione; garantire una partecipazione fattiva dei cittadini alle decisioni pubbliche; rafforzare la legittimazione delle stesse PP.AA., che devono agire in assoluta trasparenza al servizio della collettività. L'unico limite che incontra il modello in esame è rappresentato dalla necessità di un suo contemperamento con gli interessi pubblici e privati coinvolti dall'azione amministrativa. Nei modelli FOIA la regola generale è la pubblicità, rispetto alla quale la riservatezza rappresenta un'eccezione; diversamente, nella disciplina di cui al D.Lgs. n. 33/2013, la pubblicità non è la regola generale, operando solo nei limiti in cui è prevista dalla legge.

Nella previgente disciplina di cui al D.Lgs. n. 33/2013, infatti, il diritto di accesso è stato previsto come strumentale all'adempimento dell'obbligo di pubblicazione; nei sistemi liberali ispirati al FOIA, viceversa, il fine è rappresentato dalla libertà di accedere alle informazioni, che si persegue e si realizza soprattutto facendo ricorso al mezzo della pubblicazione delle informazioni, dei dati e dei documenti delle pubbliche amministrazioni. Con la riforma Madia, tale differenza si attenua sensibilmente: la pubblicità non diviene la regola generale ma, attraverso il riconoscimento dell'accessibilità anche ai dati e ai documenti non oggetto di obbligo di pubblicazione, si accorciano notevolmente le distanze tra i due modelli. In definitiva, dunque, il Decreto recentemente licenziato dal Governo *"aggiunge alla preesistente trasparenza di tipo "proattivo", ossia realizzata mediante la pubblicazione obbligatoria sui siti web di determinati enti dei dati e delle notizie indicati dalla legge (D.Lgs. 33/2013), una trasparenza di tipo "reattivo", cioè in risposta alle istanze di conoscenza avanzate dagli interessati"*¹⁴.

Inoltre, il novellato comma 1 dell'art. 2 sembrerebbe stabilire una gerarchia tra gli strumenti idonei ad assicurare l'accesso ai dati e ai documenti in possesso delle Amministrazioni, statuendo che *"le disposizioni del presente decreto disciplinano la libertà di accesso di chiunque ai dati e ai documenti tramite l'accesso civico e tramite la pubblicazione di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e le modalità per la loro realizzazione"*.

Con la riforma Madia, quindi, viene prevista una nuova forma di accesso civico, sensibilmente più ampia rispetto all'originaria previsione di cui all'art. 5 del T.U. del 2013, che riconosce in capo a chiunque, indipendentemente dalla titolarità delle situazioni giuridicamente rilevanti, la possibilità di accedere, gratuitamente¹⁶, ai dati e ai documenti detenuti dalle Amministrazioni Pubbliche, ulteriori rispetto a quelli oggetto

di pubblicazione ai sensi del Decreto in commento, seppure nel rispetto di alcuni limiti tassativamente indicati dalla legge. In tal modo, viene significativamente ampliata la disciplina in materia ostensiva: l'accesso civico delineato dalla riforma si traduce in un diritto non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti avente ad oggetto tutto i dati e i documenti detenuti dalle PP.AA., compresi i dati e i documenti per i quali non sussiste un obbligo di pubblicazione.

Il comma 3 dell'art. 5, anch'esso inciso dalla Novella del 2016, disciplina le modalità di presentazione della domanda di accesso, che può essere trasmessa all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti, ovvero, in alternativa, all'Ufficio relazioni con il pubblico (URP), o, ancora, ad altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale. Ove l'istanza abbia ad oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria, l'istanza può essere presentata al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

Completamente nuovo è l'art. 5-bis del D.Lgs. n. 33/2013, il quale reca una disciplina positiva dell'istituto, individuando le ipotesi di esclusione del nuovo accesso civico: si tratta, in specie, dei casi in cui il diniego della richiesta ostensiva si renda necessario per evitare un pregiudizio alla tutela di interessi pubblici inerenti alla sicurezza pubblica, alla sicurezza nazionale, alla protezione dei dati personali, alla libertà e segretezza della corrispondenza.

Si procede, altresì, ad ampliare la platea dei soggetti cui può essere indirizzata la richiesta di accesso, sancendo l'obbligo per l'Amministrazione di provvedere all'istanza entro e non oltre trenta giorni, decorsi i quali l'istanza ostensiva si intende respinta.

Il D.Lgs. n. 97/2016, invero, prevede che l'accoglimento o il rifiuto dell'istanza di accesso deve avvenire sempre con un provvedimento espresso e motivato, prevedendosi, inoltre, che il diniego all'istanza ostensiva possa intervenire solo allorquando vi sia la necessità di evitare un pregiudizio concreto alla tutela degli interessi pubblici o privati indicati.

Infine, l'art. 6 del D.Lgs. n. 97/2016, sostituendo interamente il previgente art. 5 del D.Lgs. n. 33, prevede che – in presenza di soggetti controinteressati – l'Amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso è tenuta a darne comunicazione agli stessi (mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione), i quali, entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, possono presentare opposizione; allo spirare di tale termine la P.A. adita provvede sulla richiesta.

I Contributi del Garante della privacy

Il Garante della privacy, che può essere chiamato ad intervenire nel caso l'accesso generalizzato possa recare pregiudizio a "dati personali", ha pubblicato il **documento n. 6495493** (in www.garanteprivacy.it) con il quale ha confermato la bontà della decisione di respingere la domanda d'accesso, presentata da un cittadino, a documenti relativi ad un procedimento disciplinare svolto nei riguardi di un dipendente pubblico.

L'articolo 5-bis del decreto legislativo 33/2013, consente di rifiutare l'accesso generalizzato allo scopo di evitare pregiudizi concreti alla tutela, tra l'altro, della "protezione dei dati personali".

Qualora l'amministrazione decida di respingere la richiesta di accesso, anche solo parzialmente, l'interessato ha facoltà di proporre la "domanda di riesame" al responsabile anticorruzione il quale, qualora l'accesso sia stato negato per proteggere dati personali

altrui, potrà esprimersi solo dopo aver raccolto il parere del Garante della privacy. Le medesime tutele sono riconosciute al “controinteressato”.

Il parere n. 6495493 del Garante della privacy è stato richiesto dal responsabile anticorruzione di un comune in seguito alla domanda di riesame prodotta da un cittadino che si è visto negato l’accesso civico.

La domanda ha riguardato un procedimento disciplinare e la relativa sanzione, ed è stata rigettata per tutelare i dati personali del dipendente censurato.

Tra l’altro, **è interessante segnalare che il controinteressato, il dipendente sanzionato titolare dei suddetti dati personali, non aveva prodotto alcuna opposizione all’accesso.**

Come già precisato, l’accesso può essere rifiutato per tutelare l’interesse privato alla protezione dei dati personali. Si definisce dato personale “qualunque informazione relativa a persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale” (articolo 4, comma 1, lett. b, del decreto legislativo 196/2003). Le informazioni riferibili a persone giuridiche, enti e associazioni, non rientrano in tale nozione. Ne consegue che, ai fini della tutela dei dati personali, possono essere “controinteressate” esclusivamente le persone fisiche.

Nelle Linee guida, l'ANAC ha precisato che “la disciplina in materia di protezione dei dati personali prevede che ogni trattamento, quindi anche una comunicazione di dati personali a un terzo tramite l'accesso generalizzato, deve essere effettuato "nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell'interessato, con particolare riferimento alla riservatezza, all'identità personale [...]”, ivi inclusi il diritto alla reputazione, all'immagine, al nome, all'oblio, nonché i diritti inviolabili della persona di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione”.

E’ necessario considerare che secondo l'articolo 3, del decreto legislativo 33/2013, i dati e i documenti forniti al richiedente, in attuazione dell'accesso generalizzato, sono considerati e divengono “pubblici”, sebbene il loro ulteriore trattamento vada effettuato nel rispetto dei limiti in materia di protezione dei dati personali.

Di conseguenza, il Garante non può che rimarcare che secondo l’ANAC: “Ai fini della valutazione del pregiudizio concreto, vanno prese in considerazione le conseguenze – anche legate alla sfera morale, relazionale e sociale – che potrebbero derivare all'interessato (o ad altre persone alle quali esso è legato da un vincolo affettivo) dalla conoscibilità, da parte di chiunque, del dato o del documento richiesto”. A titolo d’esempio, tali conseguenze potrebbero consistere in azioni da parte di terzi nei confronti dell'interessato, o situazioni che potrebbero determinare svantaggi personali o sociali. In tale quadro, le linee guida raccomandano di valutare “l'eventualità che l'interessato possa essere esposto a minacce, intimidazioni, ritorsioni o turbative al regolare svolgimento delle funzioni pubbliche o delle attività di pubblico interesse esercitate”.

Per accertare il pregiudizio che potrebbe derivare all'interessato dalla conoscibilità da parte di chiunque delle informazioni richieste, l'ente deve far riferimento a diversi parametri tra i quali “anche la natura dei dati personali oggetto della richiesta di accesso o contenuti nei documenti ai quali si chiede di accedere, nonché il ruolo ricoperto nella vita pubblica, la funzione pubblica esercitata o l'attività di pubblico interesse svolta dalla persona cui si riferiscono i predetti dati”. Inoltre, è precisato che “nel valutare l'impatto nei riguardi dell'interessato, vanno tenute in debito conto anche le ragionevoli aspettative di quest'ultimo riguardo al trattamento dei propri dati personali al momento in cui questi sono

stati raccolti, ad esempio nel caso in cui le predette conseguenze non erano prevedibili al momento della raccolta dei dati”.

Come già precisato, il caso sottoposto al Garante ha riguardato il rifiuto di accedere agli atti relativi ad una sanzione disciplinare comminata ad un dipendente comunale, contro la quale, tra l’altro, pendeva il ricorso del dipendente davanti al Giudice del Lavoro.

Il Garante della privacy ha ritenuto che la conoscenza delle informazioni contenute negli atti della sanzione, unita al regime di pubblicità dei documenti oggetto d'accesso generalizzato, potesse determinare un reale pregiudizio per la tutela della protezione dei dati personali, anche considerando la natura disciplinare del procedimento e la circostanza che per lo stesso fosse ancora pendente il contenzioso.

Pertanto, il Garante ha confermato la decisione assunta dal comune di respingere la domanda d’accesso generalizzato precisando, tra l’altro, che “i predetti atti, salvo specifiche eccezioni, sono preclusi finanche all'accesso "documentale" ai sensi della legge n. 241/1990 dalla normativa di attuazione adottata da diverse amministrazioni, che dovrebbe consentire un accesso più in profondità a dati pertinenti”.

Il Garante, nel proprio parere, ha sottolineato che il soggetto controinteressato, il detentore dei dati personali, pur avendo ricevuto la comunicazione della domanda di accesso non ha presentato alcuna opposizione. Ciò nonostante, l’amministrazione ha correttamente rigettato la domanda di accesso generalizzato.

Nella deliberazione n. 1309/2016 l'ANAC ha precisato che le eventuali motivazioni addotte dal controinteressato costituiscono solo “un indice della sussistenza” del pregiudizio concreto ai dati personali “la cui valutazione però spetta all'ente e va condotta anche in caso di silenzio del controinteressato”. Conseguentemente, l’omessa opposizione del controinteressato non fa venir meno l'obbligo dell’amministrazione di valutare la sussistenza dei limiti previsti dalla normativa all'accesso.

In ogni caso, l’opposizione dei controinteressati deve essere motivata e fondarsi sempre su un “pregiudizio concreto” per almeno uno degli interessi privati elencati all’articolo 5-bis.

Al contempo, l’amministrazione non può motivare il rifiuto all’accesso riferendosi al generico “mancato consenso del controinteressato” ma deve sempre argomentare la lesione per un interesse privato di cui all’articolo 5-bis.

Il comma 6, dell’articolo 5 del decreto legislativo 33/2013, prevede l’ipotesi di “accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l’opposizione del controinteressato”. **La normativa, quindi, demanda sempre all’amministrazione la decisione di accogliere o respingere l’accesso.**

Il Garante della privacy è tornato ad occuparsi di accesso civico generalizzato con il **documento n. 6693221** (pubblicato in www.garanteprivacy.it) relativo al provvedimento del 28 giugno 2017 n. 295.

Il documento del Garante ribadisce la necessità di distinguere e separare l’“accesso civico”, normato dall’articolo 5 del decreto legislativo 33/2013, e l’“accesso agli atti tradizionale” disciplinato ancora oggi dalla legge 241/1990. I professionisti delle pubbliche amministrazioni non devono, e non possono, confondere i due istituti sovrapponendoli.

Il Garante della protezione dei dati personali si è espresso con il provvedimento n. 6693221 perché sollecitato dal responsabile anticorruzione di un comune al quale si è rivolto, con domanda di riesame, un controinteressato. Questi, invocando la tutela di dati personali, si è opposto alla decisione del comune di accogliere, seppur parzialmente, l’accesso ai documenti di un procedimento relativo ad abusi edilizi.

La domanda di accesso, come immancabilmente capita, non era qualificata. L'interessato, che tra l'altro corrispondeva alla persona che gli abusi edilizi li aveva segnalati, non aveva specificato se intendeva attivare l'accesso generalizzato del Foia o l'accesso documentale della legge 241/1990 (ma ciò è più che comprensibile: gli istituti vengono confusi dagli addetti ai lavori, figuriamoci dai cittadini...).

Il comune inizialmente ha ritenuto si trattasse di accesso documentale e, quindi, ha notificato al controinteressato la copia della domanda facendo riferimento alla legge 241/1990 ed al DPR 184/2006.

Il soggetto controinteressato, puntualmente, si è opposto sostenendo che gli atti riguardassero esclusivamente la sua sfera personale e privata.

Il comune, a questo punto, ha fatto confusione ed ha sovrapposto accesso civico e accesso di tipo tradizionale. Ha accolto l'accesso, seppur limitatamente ad un unico documento, ritenendo che la richiesta non pregiudicasse "la tutela di interessi privati in quanto gli atti richiesti non [rientravano] tra le fattispecie escluse dall'articolo 24 della legge 241/1990 e dall'articolo 5-bis del decreto legislativo 33/2013".

Il Garante ha rilevato che la richiesta di accesso aveva ad oggetto "documenti attinenti a un procedimento amministrativo" e che, considerando il contenuto della notifica inviata al controinteressato, il comune ha istruito la procedura come domanda formulata ai sensi della legge 241/1990 cosa che, tra l'altro, ha permesso al controinteressato di invocare l'inesistenza dell'interesse qualificato dell'istante. Successivamente però, il comune ha motivato l'accoglimento della domanda sia con riferimento alla legge 241/1990, sia con riferimento al "decreto trasparenza" e ai limiti dell'accesso civico generalizzato. Pertanto, contrariamente a quanto affermato nelle Linee guida dell'ANAC, "l'amministrazione destinataria dell'istanza non ha tenuto distinta la disciplina dell'accesso civico (d.lgs. 33/2013) da quella dell'accesso ai documenti amministrativi (legge 241/1990), confondendo i relativi piani".

Il caso esaminato dal Garante è significativo. Il comune, ricevuta una domanda priva di qualificazione, ha avviato l'iter ritenendo (correttamente) che l'accesso fosse di tipo documentale e che quindi la normativa da applicare fosse la legge 241/1990.

A quel punto, ancor prima di avviare il sub-procedimento di notifica ai controinteressati, gli uffici avrebbero dovuto chiedere all'interessato di integrare o ripetere la domanda con la dimostrazione dell'interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso, in assenza del quale la domanda sarebbe stata da rigettare.

La trasparenza delle gare d'appalto

Il decreto legislativo 18 aprile 2016 numero 50 il **Codice dei contratti pubblici**, come modificato dal decreto delegato 19 aprile 2017 numero 56, ha sensibilmente innalzato i livelli di trasparenza delle procedure d'appalto.

L'articolo 22 del Codice dei contratti pubblici prevede che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicino, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse.

I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori.

L'articolo 29, recante "Principi in materia di trasparenza", dispone:

“Tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli tra enti nell'ambito del settore pubblico di cui all'articolo 5, alla composizione della commissione giudicatrice e ai curricula dei suoi componenti ove non considerati riservati ai sensi dell'articolo 53 ovvero secretati ai sensi dell'articolo 162, devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente, nella sezione “Amministrazione trasparente”, con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33.

Al fine di consentire l'eventuale proposizione del ricorso ai sensi dell'articolo 120, comma 2-bis, del codice del processo amministrativo, sono altresì pubblicati, nei successivi due giorni dalla data di adozione dei relativi atti, il provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni all'esito della verifica della documentazione attestante l'assenza dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80, nonché la sussistenza dei requisiti economico-finanziari e tecnico-professionali. [...]

Il comma 32 dell'articolo 1 della legge 190/2012, stabilisce che per ogni gara d'appalto le stazioni appaltanti siano tenute a pubblicare nei propri siti web:

- a) la struttura proponente;
- b) l'oggetto del bando;
- c) l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte;
- d) l'aggiudicatario;
- e) l'importo di aggiudicazione;
- f) i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura;
- g) l'importo delle somme liquidate.

Entro il 31 gennaio di ogni anno, tali informazioni, relativamente all'anno precedente, sono pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici.

Le amministrazioni trasmettono in formato digitale tali informazioni all'ANAC.

Contenuti generali

La scrivente, Dott.ssa Sonia Zeroli, in qualità di Responsabile dell'Anticorruzione e della Trasparenza del Comune di Canosio in virtù del decreto sindacale sopra richiamato, in considerazione della necessità di aggiornamento del Piano anticorruzione e trasparenza per il triennio 2017-2019, ha provveduto ad avviare il processo di revisione del Piano.

È stato pubblicato sul sito istituzionale del Comune l'Avviso di consultazione esterna per l'aggiornamento del Piano Triennale della corruzione per il triennio 2018-2020; ad oggi non sono pervenute né osservazioni, né suggerimenti da parte dei cittadini e delle associazioni o altre forme di organizzazioni portatrici di interessi collettivi, le RSU e le OO.SS. Territoriali.

Tanto premesso appare opportuno, allo stato, implementare per l'annualità in corso le previsioni del piano anticorruzione approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 8 del 31.01.2017, assumendo gli obblighi previsti nelle sezioni a seguire.

In occasione del presente adeguamento preliminare del fondamentale strumento di pianificazione (in materia di prevenzione della corruzione e miglioramento della trasparenza) – occorre evidenziare come l'aggiornamento sia e resti strumento di natura squisitamente dinamica e, in quanto tale, disponibile ad ulteriori modifiche in corso di esercizio, sulla scorta degli elementi che possono pervenire da criticità nella prassi applicativa, da segnalazione di Responsabili di Area, dei singoli dipendenti, dei cittadini. A questi ultimi, in particolare, attraverso le informazioni contenute nella sezione Amministrazione Trasparente – che il Comune progressivamente implementa, viene attribuito dall'ordinamento un ruolo propulsivo non indifferente.

Solo attraverso la realizzazione di una sinergica e combinata azione da parte di tutti gli attori della vita amministrativa del Comune di Canosio, si può migliorare la prassi amministrativa eliminando a monte ogni possibile rischio ed eseguendo una puntuale segmentazione dei procedimenti amministrativi, finalizzata a palesare qualsivoglia possibile elemento di opacità, trascuratezza, criticità, difficoltà operativa.

Il Responsabile della Prevenzione per la Corruzione e per
la Trasparenza *F.to Dott. Ssa Zeroli Sonia*

CAPO I L'ANTICORRUZIONE

Art. 1 INDIVIDUAZIONE DEI RESPONSABILI

In questa sezione, rinviando alle norme vigenti per la ricostruzione del sistema locale di prevenzione della corruzione, si individuano le specifiche competenze ed attribuzioni dei soggetti ed organi comunali in materia di prevenzione della corruzione. Le seguenti previsioni hanno valore regolamentare ed integrativo di norme di fonte primaria o secondaria vigente.

La figura centrale è quella del Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC), che ha il compito di proporre annualmente all'organo di indirizzo politico il piano triennale di prevenzione della corruzione. La norma (art. 1, comma 7, Legge n. 190/2012) prevede che negli enti locali *"il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, nel segretario, salvo diversa e motivata determinazione"*. Il Sindaco ha nominato Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza il Segretario comunale, Dott.ssa Sonia Zeroli.

La nomina quale RPCT è stata debitamente trasmessa all'ANAC sull'apposito modulo e pubblicata sul sito comunale nella sezione Amministrazione Trasparente.

In particolare, il RPC:

- ha il ruolo di coordinamento della strategia di prevenzione della corruzione a livello locale; avvia il processo di condivisione dell'analisi sui rischi di corruzione;
- elabora le misure a presidio dei rischi specifici, condividendole con i responsabili di settore; predispone il Piano anticorruzione e lo sottopone alla Giunta per l'approvazione;
- organizza e presidia il sistema di monitoraggio dell'attuazione delle misure contenute nel Piano per controllarne l'attuazione;
- predispone la relazione annuale secondo le indicazioni dell'ANAC; organizza l'attività di formazione;

la Giunta comunale:

- approva, con deliberazione, il Piano di

prevenzione;

i responsabili dei servizi:

promuovono l'attività di prevenzione tra i propri collaboratori; partecipano attivamente all'analisi dei rischi;

propongono le misure di prevenzione relative ai processi di competenza; assicurano l'attuazione delle misure nei processi di competenza

i dipendenti:

partecipano alla fase di valutazione del rischio;

assicurano il rispetto delle misure di prevenzione;

garantiscono il rispetto dei comportamenti previsti nel Codice di comportamento;

partecipano alla formazione e alle iniziative di

aggiornamento;

l'organismo di valutazione:

collabora con l'Amministrazione nella definizione degli obiettivi di *performance*;

verifica la coerenza degli obiettivi di *performance* con le prescrizioni in tema di prevenzione della corruzione e trasparenza amministrativa;

supporta il responsabile della prevenzione nell'attività di

monitoraggio; attesta il rispetto degli obblighi di

trasparenza amministrativa.

Art. 2 ANALISI DEL CONTESTO

La determinazione dell'ANAC n. 831/2016 ribadisce l'importanza, quale prima ed indispensabile fase del processo di gestione del rischio, dell'analisi del contesto esterno ed interno all'organizzazione comunale; la raccolta e la valutazione delle informazioni scaturenti dalla suddetta analisi consentirà, infatti, di pervenire ad un'identificazione del rischio corruttivo correlato ai singoli processi, emergente a sua volta dai fattori di rischio sia esterni ed ambientali sia interni, insiti cioè nella struttura organizzativa comunale. In riferimento al contesto esterno, qualsivoglia tentativo di comprensione delle dinamiche territoriali rende necessaria una verifica delle caratteristiche socio – economiche del territorio comunale nonché dei dati sulla criminalità organizzata presente nel territorio o in zone contigue. La conoscenza del territorio comunale e delle sue strutture costituisce attività prodromica per la costruzione di qualsiasi strategia.

Analisi del contesto esterno

Il Comune di Canosio, Cianeus in piemontese, Chanuelhas in occitano è un comune italiano di 78 abitanti della provincia di Cuneo, in Piemonte. Si trova ad una altitudine media di 1.323 m s.l.m. Fa parte della comunità montana Valli Grana e Maira. Si estende su una superficie di 48,05km².

La popolazione residente è pari a 78 abitanti

Il territorio comunale è prevalentemente montuoso, ai confini con la Francia.

Il Comune dista circa Km 50 da Cuneo

L'ANAC suggerisce che per gli enti locali, ai fini dell'analisi del contesto *esterno*, i responsabili anticorruzione possano avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati.

Attraverso questo tipo di analisi si favorisce la predisposizione di un PTPC contestualizzato e, quindi, potenzialmente più efficace.

Pertanto, applicando l'indirizzo dell'ANAC, secondo i dati e le informazioni contenuti nella **“Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata” per il 2016**, trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Presidenza della Camera dei deputati il 15 gennaio 2018 (Documento XXXVIII, numero 5) disponibile alla pagina web:<http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=038&> cui si rinvia e da cui si desume che “

In ambito nazionale, il Piemonte è una delle regioni italiane che riveste maggior rilievo sotto il profilo economico e produttivo grazie alla forte presenza di piccole e medie imprese su tutta la regione. Le stesse, favorite dalla posizione geografica e dalla presenza di importanti vie di comunicazione, creano, in generale, una ricchezza diffusa. Queste prerogative, nel tempo,

hanno reso la regione un polo d'attrazione sia per gli italiani in cerca di lavoro che per le consorterie criminali nazionali ed estere. Le attività investigative condotte nel corso degli ultimi anni nel territorio piemontese, hanno ampiamente documentato l'operatività della 'ndrangheta che estende le proprie articolazioni su gran parte del territorio, riproducendo, soprattutto nel capoluogo e nella relativa provincia, il modello operativo della regione di origine caratterizzato da rigorosi criteri di ripartizione delle zone e dei settori di influenza. Le indagini hanno comprovato il forte interesse della criminalità mafiosa (di origine calabrese) per il tessuto economico finanziario e specialmente per le attività imprenditoriali (commerciali, immobiliari ed edilizie) dove poter investire gli ingenti capitali accumulati soprattutto attraverso il narcotraffico. Le operazioni "Il Crimine" (2010), "Minotauro1" (2011), "Esilio" e "Val Gallone" (2013) avevano delineato l'operatività dei gruppi appartenenti alla 'ndrangheta piemontese, consentendo di rivelare l'esistenza di "locali" nel comune e nella provincia di Torino, riconducibili a consorterie mafiose prevalentemente reggine. L'operazione "Maglio" (2011), oltre a confermare la presenza di soggetti riconducibili alle 'ndrine del vibonese e della locride, aveva anche accertato l'esistenza, in Liguria, in Lombardia ed in Piemonte, di "camere di controllo", in particolare erano state individuate la "camera di controllo piemontese" (presente a Torino, con compiti di gestione delle articolazioni della 'ndrangheta nel capoluogo, a Biella e a Vercelli), la "camera di controllo lombarda" (con funzioni di coordinamento delle attività a Novara e Verbania) e quella "ligure" (la cui giurisdizione si estende fino alle province di Alessandria, Asti e Cuneo). Nel 2012, l'operazione "Colpo di Coda" aveva rilevato l'esistenza, a Chivasso (TO) e a Livorno Ferraris (VC), di altri due "locali", sempre riconducibili a consorterie della 'ndrangheta. Successivamente, attraverso l'indagine denominata "San Michele" (2014) l'Arma dei Carabinieri aveva accertato l'esistenza di un'associazione di tipo mafioso dedita all'estorsione, all'usura, al traffico illecito di rifiuti e altri reati. L'operazione, oltre a ricostruire compiutamente l'organigramma del sodalizio e a documentarne la connotazione tipicamente mafiosa, aveva permesso di delineare l'operatività, nella provincia torinese, di un'articolazione della cosca "Greco" di San Mauro Marchesato (KR).

Il Piemonte costituisce anche un luogo funzionale alla latitanza degli appartenenti alle cosche della 'ndrangheta, attraverso una rete di solidarietà criminale che gli ha permesso, nel tempo, sia il passaggio che la permanenza nella predetta area geografica. Nella regione è stata riscontrata anche la presenza di soggetti legati alla criminalità organizzata campana, siciliana e pugliese, sebbene in forma meno estesa e consolidata rispetto a quella calabrese. Il territorio è interessato anche da manifestazioni della criminalità di matrice etnica, in particolare di origine albanese, romena, cinese e africana (principalmente nigeriani e marocchini). Le organizzazioni criminali straniere sono dedite principalmente alla contraffazione dei marchi, alla pirateria audiovisiva, alla clonazione dei mezzi di pagamento, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (spesso finalizzata allo sfruttamento della prostituzione) e al traffico di sostanze stupefacenti, ambito nel quale si confermano sinergie operative anche con la criminalità comune italiana. Al riguardo, nel 2016 sono state sequestrate sostanze stupefacenti per complessivi kg. 1.874,21, in particolare 1.209,13 kg. di hashish, 554,87 kg. di marijuana, 89,58 kg. di cocaina e 9,67 kg. di eroina. Inoltre, sono state segnalate all'Autorità Giudiziaria, per violazione delle norme in materia, 1.761 persone (902 italiani e 859 stranieri). Tra i sodalizi etnici emergenti e maggiormente strutturati, si segnala la progressiva affermazione dell'associazione criminale nigeriana denominata "black axe" che, oltre ad operare su tutto il territorio nazionale, è attiva su Torino, Novara ed Alessandria.

La stessa si avvale dell'appoggio della casa "madre" in Nigeria con la quale lavora a stretto contatto. Il sodalizio in esame, risulta particolarmente pericoloso e violento ed è dedito allo spaccio di sostanze stupefacenti, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, alla tratta di esseri umani e allo sfruttamento della prostituzione. In tale contesto, l'Arma dei Carabinieri, il 13 settembre 2016, con l'operazione denominata "Athenaeum" ha eseguito quarantaquattro ordinanze di custodia cautelare nei confronti di soggetti di origine nigeriana, ritenuti responsabili, a vario titolo, di associazione di tipo mafioso finalizzata allo spaccio di sostanze stupefacenti, favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e lesioni gravi. I sodalizi criminali di origine romena, estesi e consolidati su tutto il territorio regionale, risultano più inclini alla commissione dei reati predatori. Dalle indagini è emerso che il crimine romeno è interessato ai traffici illeciti transazionali più strutturati, come la gestione del contrabbando di t.l.e., il narcotraffico e lo sfruttamento della prostituzione anche minorile. Inoltre, le organizzazioni romene sono molto esperte nel campo delle clonazioni elettroniche delle carte di credito, delle truffe on-line e nella realizzazione di apparecchiature atte ad intercettare le comunicazioni informatiche sensibili. I sodalizi di matrice albanese sono connotati da una consolidata capacità di gestire significativi traffici di droga e di fornire servizi d'intermediazione sulle rotte illegali, soprattutto grazie alla rete di contatti e di rapporti che intrattengono con il crimine in madrepatria. Gli stessi, non disdegnano, comunque, le classiche attività illecite dello sfruttamento della prostituzione e della commissione dei reati contro il patrimonio. Per quanto riguarda i maghrebini (in particolare marocchini) risultano particolarmente attivi nel traffico e nello spaccio di sostanze stupefacenti, talvolta anche in collaborazione con gruppi criminali di altre etnie e di soggetti italiani. I loro interessi, hanno assunto dimensioni ragguardevoli così come la loro organizzazione che riesce a coordinare le proprie attività illecite direttamente dal Marocco, ad esercitare una sostanziale egemonia di mercato per le droghe leggere e ad estendere i propri interessi anche al traffico della cocaina. I cittadini cinesi mostrano, invece, i propri interessi illeciti verso la contraffazione di marchi di fabbrica, i reati contro la persona (lesioni personali e percosse), le estorsioni, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (finalizzata allo sfruttamento del lavoro) e lo sfruttamento della prostituzione di connazionali. Infine, per quanto attiene le attività criminali ascrivibili a soggetti nomadi (sinti piemontesi e rom), si conferma il coinvolgimento dei medesimi nella consumazione di furti, nelle rapine e nelle truffe."

Con riguardo alla provincia nella quale insiste il comune di cui trattasi si precisa che:

"Il territorio della provincia di Cuneo si conferma, ancora per l'anno 2016, al 3° posto, in Italia, nella categoria "affari e lavoro" con specifico riguardo al tasso di disoccupazione dei giovani tra i 15 e i 24 anni, e al 18° posto per la "qualità della vita" 18. Nell'area del cuneese era stata riscontrata la presenza di elementi legati alla criminalità organizzata, in particolare quella di matrice calabrese, i cui tentativi di infiltrazione erano emersi già durante l'operazione "Maglio" del giugno 2011. Le risultanze investigative hanno permesso, infatti, di ricostruire le dinamiche associative di alcune 'ndrine attive ad Alba (CN), Asti, Novi Ligure (AL) e Sommariva del Bosco (CN) nonché di rilevare l'esistenza nella regione Liguria, in Lombardia e in Piemonte di "camere di controllo" a competenza territoriale e di documentare l'influenza esercitata da quella ligure nella provincia di Cuneo. I predetti gruppi criminali¹⁹ costituiscono il c.d. "locale del basso Piemonte", al confine con la Liguria, collegato alle strutture di vertice dell'organizzazione calabrese e caratterizzato da tutti gli elementi tipici dell'organizzazione di

riferimento. Inoltre, la provincia è interessata da una ramificata presenza di sodalizi stranieri di vari Paesi (favoriti anche dalla scarsa rilevanza delle organizzazioni criminali autoctone). I riscontri investigativi hanno confermato, infatti, l'insediamento di focolai malavitosi di provenienza straniera soprattutto nord africana, romena e albanese. Questi gruppi gestiscono abitualmente attività delinquenziali principalmente collegate allo spaccio e al traffico (anche internazionale) di stupefacenti²⁰, alle rapine e ai furti (specialmente nelle abitazioni private) e allo sfruttamento della prostituzione. In quest'ultimo ambito è emerso un forte interesse anche da parte della criminalità cinese che gestisce i suoi interessi negli appartamenti e nei centri massaggi, talvolta coadiuvata anche da persone italiane. Sul territorio sono presenti gruppi di "sinti", totalmente integrati nel tessuto sociale e strutturati, essenzialmente, su base familiare. Gli stessi, sono per lo più dediti a furti, rapine e truffe. Complessivamente, l'analisi dei dati statistici afferenti all'anno 2016²¹ evidenzia, rispetto al precedente anno, una diminuzione dei delitti commessi. Nella provincia cuneese, i reati maggiormente perpetrati restano quelli di natura predatoria. Per quanto riguarda i furti, si riscontra un incremento di quelli in abitazione (commessi per oltre il 70% da parte di cittadini stranieri) e di quelli compiuti con destrezza o con strappo. Rimane stabile il numero delle rapine e dei danneggiamenti.

PRINCIPALI OPERAZIONI DI POLIZIA 18 gennaio 2016 – Cuneo – La Polizia di Stato ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di un italiano e gli arresti domiciliari per due cittadine cinesi, responsabili, in concorso tra loro, di induzione, sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione ai danni di almeno altre tre donne cinesi. 11 febbraio 2016 – Cuneo – La Polizia di Stato, nell'ambito dell'operazione "Daytona", ha eseguito 2 ordinanze di custodia cautelare in carcere emesse nei confronti di 2 nomadi (un italiano e uno slavo), gravemente indiziati di avere commesso un furto in una gioielleria per un valore stimato in euro 250.000. Inoltre, sono state denunciate, in stato di libertà, per i reati di ricettazione e furto, altre 5 persone originarie di Napoli (due nomadi e tre italiani). 16 marzo 2016 – Province di Bari, Cuneo e Lecce – L'Arma dei Carabinieri ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di 13 soggetti, ritenuti responsabili di associazione per delinquere finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti. L'indagine, avviata nel luglio 2014, ha consentito di disarticolare un sodalizio dedito allo spaccio di cocaina, eroina, hashish e marijuana a Bitetto (Ba), Grumo Appula (Ba) e Sannicandro (Ba). Inoltre, ha documentato il canale di approvvigionamento dello stupefacente, fornito dal clan "Zonno" di Toritto (Ba). 23 marzo 2016 – Cuneo – La Polizia di Stato ha eseguito 2 ordinanze di custodia cautelare in carcere nei confronti di un uomo e una donna romeni, responsabili di aver manomesso e danneggiato, con arnesi da scasso, le macchinette videopoker di alcune zone di Roma, impossessandosi del denaro custodito all'interno. Dall'attività investigativa svolta, è emerso che gli autori dei due furti commessi a Cuneo con lo stesso modus operandi, sono i tre soggetti destinatari delle suddette misure coercitive più altri due cittadini romeni. 2 maggio 2016 – Cuneo e Busca (CN) – L'Arma dei Carabinieri ha tratto in arresto 4 albanesi responsabili di una serie di furti aggravati e tentati furti, commessi nella provincia di Cuneo in danno di esercizi pubblici e aziende nel periodo dicembre 2014 e agosto 2015. 18 giugno 2016 - Province di Cuneo, Genova e Torino – L'Arma dei Carabinieri ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare in carcere a carico di 11 soggetti albanesi, accusati di associazione per delinquere finalizzata ai furti pluriaggravati. L'indagine, avviata nel novembre 2015, ha consentito di accertare le responsabilità degli indagati nella commissione di 47 furti (in abitazioni e in esercizi commerciali) perpetrati, tra il novembre 2015 e il maggio 2016, in

Liguria, Piemonte e Valle d'Aosta nonché di documentare il modus operandi dei malviventi che agivano in piccoli gruppi, previo sopralluogo sulle abitazioni. Nella circostanza, sono state recuperate 7 autovetture rubate. 15 luglio 2017 – Cuneo – La Polizia di Stato ha sottoposto a fermo di indiziato di delitto un cittadino marocchino, titolare di un'agenzia di disbrigo pratiche per stranieri con sede a Fossano (CN), per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina in quanto aveva favorito la permanenza sul T.N. di numerosi extracomunitari, creando fittiziamente le condizioni, previste dalla normativa, per il rilascio del titolo di soggiorno.

15 settembre 2016 – Cuneo – La Polizia di Stato e l'Arma dei Carabinieri hanno dato esecuzione a 3 ordinanze di custodia cautelare in carcere nei confronti di altrettanti soggetti di origine romena, tutti gravati da pregiudizi di polizia, indiziati di concorso in furto aggravato ai danni di attività commerciali e ricettazione. 3 dicembre 2016 – Cuneo – La Polizia di Stato ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di una donna nigeriana responsabile di sfruttamento della prostituzione di 4 connazionali nonché di aver volontariamente cagionato l'interruzione della gravidanza di una delle 4 ragazze sfruttate.”

Analisi del contesto interno

Ulteriore importante elemento nella definizione del PTPC è l'analisi del contesto interno, cioè riferita all'assetto organizzativo, alle competenze e responsabilità alla qualità e quantità del personale, ai sistemi e ai flussi informativi, all'assetto delle regole; ciò serve sia ad intercettare le cause dei rischi corruttivi, che ad orientare le misure in un'ottica di sostenibilità delle stesse.

La definizione delle azioni di prevenzione non può non tener conto della dimensione organizzativa e della struttura amministrativa dell'Ente; il Comune di Canosio dispone nel suo organico di 1 dipendente, escluso il Segretario comunale. Potranno essere proposte di miglioramento organizzativo, per gli anni a seguire, prevedendo, grazie all'adeguamento del contingente organico, una migliore definizione degli attuali processi di lavoro.

La struttura organizzativa dell'ente è ripartita aree, organizzata in Uffici/Servizi articolata come segue

AREA	SETTORE	UNITA' OPERATIVA	FIGURA PROFESS.	QUALIFICA	OCCUPATI
		Protocollo,			

Amministrativa/Tributi	Segreteria/Tributi	archiviazione, uso computer, anagrafe, stato civile, leva elettorale, commercio, relazioni pubbliche, tributi	Istruttore	C 3	1
------------------------	--------------------	--	------------	-----	---

La dotazione organica effettiva prevede:

n. 1 Istruttore Amministrativo Cat. C3 Responsabile dell'Area Amministrativa a tempo pieno. La responsabilità del servizio tecnico è stata assegnata ai membri della giunta comunale ai sensi dell'art.53, comma 23, della legge n. 388 del 23.12.2000.

Il Segretario Comunale attualmente è presente in convenzione.

Il soggetto responsabile (RASA) dell'inserimento e dell'aggiornamento annuale degli elementi identificativi della stazione appaltante è il Responsabile del Settore Tecnico Lavori Pubblici e Manutenzioni nella persona del sindaco pro-tempore, Roberto Colombo.

Il Comune di Canosio fa parte dell'Unione montana di Comuni "Valle Maira" insieme ai Comuni di Acceglio, Stroppio, Cartignano, Celle di Macra, Dronero, Elva, Macra, Marmora, Prazzo, Roccabruna, San Damiano Macra e Villar San Costanzo. L'Unione Montana costituisce ambito territoriale ottimale per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi che i Comuni le conferiscono, recepisce, nei presupposti ideali dello Statuto, il patrimonio di civiltà, di storia, di cultura sociale e giuridica, di considerazione delle realtà locali che l'Unione Montana medesima e, prima ancora, la Comunità Montana ed il Consiglio di Valle hanno raccolto e sviluppato quali strumenti di autogoverno e di partecipazione della gente della Valle Maira. L'Unione Montana riconosce nel Comune l'Ente politico, amministrativo, sociale, storicamente più vicino alla gente e più consono a comprendere e recepire le istanze fondamentali della popolazione ed esercita le proprie funzioni nel rispetto del principio di sussidiarietà tra i vari livelli istituzionali.

Ente in attesa dell'attivazione delle funzioni da parte dell'Unione montana; ente al limite del collasso organizzativo e amministrativo, in quanto gli adempimenti amministrativi, tecnici e contabili non sono più sostenibili dal personale, che si sta prodigando per tutto quanto può, ben oltre gli obblighi contrattuali

L'ingresso in servizio di un nuovo Segretario Comunale in data 1 settembre 2016 e l'attribuzione dell'incarico di Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza con decreto n.1 del 12.12.2016 hanno determinato la necessità concreta da parte del nuovo organismo di vertice di valutare celermente, e nella misura in cui ciò sia possibile nell'arco temporale ristretto a disposizione, la situazione complessiva dell'Ente, gli

aspetti gestionali da poter migliorare e la verifica dello stato di attuazione degli obblighi di cui alla legge n. 190/12 e dei suoi decreti attuativi. A tale scopo, data la particolare attenzione prestata alla trasparenza, seppure in un contesto amministrativo che può definirsi tendenzialmente virtuoso, si è provveduto a sollecitare e ricordare i doveri connessi alle prescrizioni di cui al D.lgs 33/13 come modificato dal D.lgs 97/16.

Si è provveduto, inoltre, a pubblicare nella sezione Amministrazione trasparente le prime indicazioni ai cittadini in materia di accesso civico e generalizzato e, nell'ottica di un processo di un più compiuto coinvolgimento alla elaborazione del Piano si è proceduto alla pubblicazione sull'albo pretorio on line di un avviso contenente l'invito a qualunque soggetto interessato a fornire osservazione e proposte per l'elaborazione del nuovo Piano aggiornato e si è proceduto a proporre delle linee di indirizzo approvate in Giunta con Deliberazione n. 3 del 18 gennaio 2017.

Art. 3

LA MAPPATURA DEL RISCHIO

Nell'ottica di adeguare le precedenti istruzioni contenute negli strumenti di pianificazione volti a prevenire fenomeni corruttivi e nell'ambito delle aree già oggetto di sommaria individuazione nel piano triennale 2016-2018, l'attuale aggiornamento mira a specificare le potenziali aree di rischio, individuando i processi interessati e assegnando a ciascuna area di pericolo un punteggio numerico comprovante la valutazione complessiva del rischio. Il Piano anticorruzione si articola nelle seguenti fasi:

1) LA VALUTAZIONE DEI RISCHI NELL'AMBITO DELLA MAPPATURA DEI PROCESSI SULLA BASE DEGLI INDICI DI CUI ALL'ALLEGATO 5 DEL PNA.

Ciascuno dei procedimenti, va incrociato con le "Schede per la valutazione del rischio", allegate al presente piano. Si tratta di un documento con cui si è proceduto, sulla scorta delle indicazioni ANAC, a tre operazioni:

- 1) alla stima del valore della probabilità di fenomeni corruttivi;
- 2) alla stima del valore dell'impatto;
- 3) all'analisi del rischio per singole attività riferibili a ciascun sottoprocedimento ritenuto potenzialmente esposto a fenomeni di corruzione.

La valutazione prevede l'identificazione, l'analisi e la ponderazione del rischio.

L'identificazione del rischio consiste nel ricercare, individuare e descrivere i "rischi di corruzione" intesa nella più ampia accezione della Legge n. 190/2012.

Richiede, pertanto, che per ciascun procedimento e sottoprocedimento siano evidenziati i possibili rischi di corruzione.

L'identificazione dei rischi è stata svolta dal Responsabile della prevenzione della corruzione sentiti sia le posizioni organizzative che i responsabili del procedimento.

In questa fase sono stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (probabilità) e sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (impatto).

Al termine, è calcolato il livello di rischio moltiplicando "probabilità" per "impatto".

L'Allegato 5 del PNA suggerisce metodologia e criteri per stimare probabilità e impatto e, quindi, per valutare il livello di rischio.

Secondo l'Allegato 5 del PNA del 2013, criteri e valori (o pesi, punteggi) per stimare la "probabilità" che la corruzione si concretizzi sono i seguenti:

1. discrezionalità: più è elevata, maggiore è la probabilità di rischio (valori da 0 a 5);
2. rilevanza esterna: nessuna valore 2; se il risultato si rivolge a terzi valore 5;
3. complessità del processo: se il processo coinvolge più amministrazioni il valore aumenta (da 1 a 5);
4. valore economico: se il processo attribuisce vantaggi a soggetti terzi, la probabilità aumenta (valore da 1 a 5);
5. frazionabilità del processo: se il risultato finale può essere raggiunto anche attraverso una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, la probabilità sale (valori da 1 a 5);
6. controlli: (valori da 1 a 5) la stima della probabilità tiene conto del sistema dei controlli vigente. Per controllo si intende qualunque strumento utilizzato che sia utile per ridurre la probabilità del rischio.

La media finale rappresenta la "stima della probabilità".

L'impatto si misura in termini di impatto economico, organizzativo, reputazionale e sull'immagine. L'Allegato 5 del PNA, propone criteri e valori (punteggi o pesi) da utilizzare per stimare "l'impatto", quindi le conseguenze, di potenziali episodi di malaffare.

1. Impatto organizzativo: tanto maggiore è la percentuale di personale impiegato nel processo/attività esaminati, rispetto al personale complessivo dell'unità organizzativa, tanto maggiore sarà "l'impatto" (fino al 20% del personale=1; 100% del personale=5).
2. Impatto economico: se negli ultimi cinque anni sono intervenute sentenze di condanna della Corte dei Conti o sentenze di risarcimento per danni alla PA a carico di dipendenti, punti 5. In caso contrario, punti 1.
3. Impatto reputazionale: se negli ultimi cinque anni sono stati pubblicati su giornali (o sui media in genere) articoli aventi ad oggetto episodi di malaffare che hanno interessato la PA, fino ad un massimo di 5 punti per le pubblicazioni nazionali. Altrimenti punti 0.
4. Impatto sull'immagine: dipende dalla posizione gerarchica ricoperta dal soggetto esposto al rischio. Tanto più è elevata, tanto maggiore è l'indice (da 1 a 5 punti).

Attribuiti i punteggi per ognuna delle quattro voci di cui sopra, la media finale misura la "stima dell'impatto". L'analisi del rischio si conclude moltiplicando tra loro valore della probabilità e valore dell'impatto per ottenere il valore complessivo, che esprime il livello di rischio del procedimento e sottoprocedimento.

2) LE MISURE DI PREVENZIONE DEL RISCHIO

A tal proposito sarebbe auspicabile, quale misura precauzionale, onerare il Responsabile di Area di produrre, almeno semestralmente, una relazione in merito alle attività compiute e ricadenti nei settori potenzialmente a rischio.

A titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, per quel che attiene agli affidamenti di lavori, servizi e forniture, anche qui si rende necessaria la redazione di una relazione che dovrà indicare il numero degli affidamenti conferiti, i relativi importi, i soggetti affidatari e le modalità di scelta del soggetto contraente.

Giova sottolineare che le relazioni indicate, con riferimento alle specifiche competenze di ciascuna unità organizzativa, dovranno essere predisposte in merito ai settori di attività ritenuti di maggior rischio.

Al fine di rendere più efficace siffatto adempimento, la tempestività e la completezza dell'onere relazionale potrebbe rappresentare obiettivo specifico nell'ottica di valutazione della *performance* individuale di ciascun Responsabile a partire dal 2018.

LA VALUTAZIONE DEI RISCHI

Il PNA ha focalizzato questo tipo di analisi in primo luogo sulle ccdd. "aree di rischio obbligatorie". Tenuto conto dell'indicazione normativa relativa ai procedimenti elencati nell'art. 1, comma 16, della L. n. 190/2012, PNA ha ricondotto detta analisi alle quattro corrispondenti "aree di rischio obbligatorie". L'aggiornamento del PNA ha, per contro, indicato la necessità di andare oltre queste aree di rischio tenuto conto del fatto che vi sono attività svolte in gran parte delle amministrazioni ed enti, a prescindere dalla tipologia e dal comparto, che, anche sulla base della ricognizione effettuata sui PTPC, sono riconducibili ad aree con alto livello di probabilità di eventi rischiosi.

Queste aree, insieme a quelle fin qui definite "obbligatorie" debbono essere denominate "aree generali". In attuazione delle indicazioni formulate dall'Autorità in sede di aggiornamento 2015 del PNA, il presente piano include tra le aree di rischi generali le ulteriori aree espressamente indicate nel PNA.

In particolare, per quanto attiene l'**area di acquisizione e progressione del personale**, divengono oggetto di particolare attenzione tre differenti fattispecie:

- Acquisizione di personale
- Progressioni di carriera
- Conferimento di incarichi di collaborazione

Area di rischio	Sotto aree di rischio	Processo interessato	Esemplificazione del rischio
Ufficio Personale e altri uffici potenzialmente interessati	Reclutamento	Espletamento procedure concorsuali o di selezione	Il rischio si concretizza nella possibile alterazione dei risultati della procedura concorsuale

Ufficio Personale	Reclutamento	Nomina componenti commissione di concorso	Il rischio si concretizza nella possibilità, in caso di illecita nomina, di ridotta imparzialità per i rapporti di parentela /affinità con i candidati
Ufficio Personale	Reclutamento	Stesura di avviso pubblico e/o bando	Il rischio si concretizza nella richiesta di titoli e requisiti non coerenti con il posto messo a concorso
Ufficio Personale	Progressioni di carriera	Progressioni orizzontali	Il rischio si concretizza nella possibile alterazione dei risultati della procedura concorsuale
Ufficio Personale e altri uffici	Conferimento di incarichi di collaborazione	Attribuzione incarichi	Il rischio si concretizza nella possibile incongruità dei titoli richiesti per l'incarico

Per questa Area descritta sono state individuate le seguenti direttive per la prevenzione del rischio.

Le direttive di seguito individuate sono applicate nella specificità e dettaglio dei rispettivi contenuti con riferimento alle sotto aree e ai processi classificati a rischio di corruzione alto e medio.

- a) Distinzione, ove compatibile con l'organizzazione dell'ente, fra responsabile del procedimento e responsabile dell'atto (Responsabile di area sottoscrittore), in modo tale che per ogni provvedimento siano coinvolti almeno due soggetti;
- b) Rispetto della distinzione tra attività di indirizzo politico e attività gestionale.
- c) Rispetto dei principi di pubblicità e trasparenza ex D.Lgs. 33/2013;
- d) Utilizzo dei risultati del Rapporto sui controlli interni – atti amministrativi – per il miglioramento continuo dell'azione amministrativa;
- e) Rispetto delle previsioni del Codice comportamentale;
- f) Obbligo di segnalazione di possibili anomalie da parte del personale del Comune al Responsabile della prevenzione e della corruzione;
- g) Nella formazione dei provvedimenti, con particolare riguardo agli atti con cui si esercita ampia discrezionalità amministrativa e tecnica, motivare adeguatamente l'atto; l'onere di motivazione è tanto più diffuso quanto è più ampio il margine di discrezionalità;
- h) Dichiarazione per i commissari, attestante l'assenza di situazioni d'incompatibilità tra gli stessi ed i concorrenti, ai sensi degli artt. 51 e 52 cpc.

Per ciò che attiene l'area concernente il possibile affidamento di lavori, servizi e forniture, settore particolarmente sensibile ad ipotesi di corruzione/concussione, nell'ambito della materia di riferimento

appaiono necessitanti di peculiare attenzione le seguenti attività:

- Definizione dell'oggetto dell'affidamento;
- Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento;
- Requisiti di qualificazione;
- Requisiti di aggiudicazione;
- Valutazione delle offerte;
- Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte;
- Procedure negoziate;
- Affidamenti diretti;
- Revoca del bando,
- Redazione del cronoprogramma;
- Varianti in corso di esecuzione del contratto;
- Subappalto;
- Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto.

Area di rischio	Sotto aree di rischio	Esemplificazione del rischio
AREA Tecnica e altre aree gestionali interessate da procedure comparative	Definizione oggetto affidamento	Il rischio si concretizza nella possibile alterazione errata/non funzionale individuazione dell'oggetto, violazione del divieto di artificioso frazionamento
AREA Tecnica e altre aree gestionali interessate da procedure comparative	Individuazione strumento per l'affidamento	Il rischio si concretizza nella possibile alterazione della concorrenza
AREA Tecnica e altre aree gestionali interessate da procedure	Requisiti di qualificazione	Il rischio si concretizza nella possibile violazione dei principi di non discriminazione e parità di trattamento; richiesta di

comparative		requisiti non congrui al fine di favorire un concorrente
AREA Tecnica e altre aree gestionali interessate da procedure comparative	Requisiti di aggiudicazione	Il rischio si concretizza nella possibile determinazione di criteri di valutazione in sede di bando/avviso al fine di favorire un concorrente
AREA Tecnica e altre aree gestionali interessate da procedure comparative	Valutazione delle offerte	Il rischio si concretizza nella possibile violazione dei principi di trasparenza, non discriminazione, parità di tratta, nel valutare offerte pervenute
AREA Tecnica e altre aree gestionali interessate da procedure comparative	Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte	Il rischio si concretizza nella possibile alterazione da parte del RUP del sub-procedimento di valutazione anomalia con rischio di aggiudicazione ad offerta viziata
AREA Tecnica e altre aree gestionali interessate da procedure comparative	Procedure negoziate	Il rischio si concretizza nella possibile alterazione della concorrenza; violazione divieto artificioso frazionamento; violazione criterio rotazione; abuso di deroga a ricorso procedure telematiche di acquisto ove necessarie
AREA Tecnica e altre aree	Affidamenti diretti	Il rischio si concretizza nella possibile alterazione

gestionali interessate da procedure comparative		concorrenza (mancato ricorso a minima indagine di mercato; violazione divieto artificioso frazionamento; abuso di deroga a ricorso procedure telematiche di acquisto ove necessarie
AREA Tecnica e altre aree gestionali interessate da procedure comparative	Redazione cronoprogramma	Il rischio si concretizza nella possibile indicazione priorità non corrispondente a reali esigenze
AREA Tecnica e altre aree gestionali interessate da procedure comparative	Varianti in corso di esecuzione del contratto	Il RUP, a seguito di accordo con l'affidatario, potrebbe certificare in corso d'opera la necessità di varianti non necessarie
AREA Tecnica e altre aree gestionali interessate da procedure comparative	Subappalto	Il rischio si concretizza nella possibile autorizzazione illegittima al subappalto
AREA Tecnica e altre aree gestionali interessate da procedure comparative	Utilizzo di rimedi di risoluzione controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante esecuzione contratto	Il rischio si concretizza nella possibile illegittima attribuzione di maggior compenso o illegittima attribuzione diretta di ulteriori prestazioni durante l'effettuazione della prestazione
AREA Tecnica	Commissione Paesaggistica	Il rischio si concretizza nell'ampliamento dei diritti dei privati ed in relazione al quale (rischio) occorre assicurare l'imparzialità dei componenti della

Le aree di rischio palesate sono contrastabili anzitutto attraverso una rigorosa pubblicazione di ogni atto ad esse relativo sul sito istituzionale, così da consentirne il controllo diffuso da parte del Responsabile e degli stessi cittadini chiamati, se del caso, a svolgere anche un ruolo propulsivo nella segnalazione di fenomeni di poca chiarezza o contrarietà alla legge. Per di più il Responsabile viene onerato della predisposizione tempestiva di relazione indicante le procedure compiute nell'ambito dell'area gestionale di riferimento. Si impone, per più, l'onere di rispettare un rigoroso onere motivazionale in presenza di situazioni che legittimino l'utilizzo di forme di procedure comparative semplificate (affidamenti diretti, procedure negoziate.). Il Responsabile può inviare richiesta al Segretario comunale per avere aggiornamenti in merito a peculiari profili dottrinari, giurisprudenziali e di prassi applicativa.

Più nel dettaglio, le direttive indicate per le Aree *de quibus* devono ricollegarsi alla necessità di garantire:

- a) la distinzione, ove compatibile con l'organizzazione dell'ente, fra responsabile del procedimento e responsabile dell'atto (Responsabile di area sottoscrittore), così che per ogni provvedimento siano coinvolti almeno due soggetti;
- b) il rispetto della distinzione tra attività di indirizzo politico e attività gestionale;
- c) il rispetto dei principi di pubblicità e trasparenza ex D.Lgs. n. 33/2013, come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016;
- d) la pubblicazione sul sito internet con riferimento a tutti i procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, dei seguenti dati: struttura proponente, oggetto del bando, elenco degli operatori invitati a presentare offerte, aggiudicatario e importo di aggiudicazione, tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura, importo delle somme liquidate;
- e) entro il 31 gennaio di ogni anno, pubblicazione delle informazioni di cui al punto d in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in formato digitale aperto e trasmissione delle informazioni, secondo le modalità indicate dalla stessa Autorità Nazionale Anticorruzione.
- f) la pubblicazione sul sito internet nella sezione "Amministrazione Trasparente" della determina a contrarre in tutti i casi in cui l'acquisizione non avviene a seguito di un bando di gara;
- g) l'utilizzo dei risultati del Rapporto sui controlli interni – atti amministrativi - per il miglioramento continuo dell'azione amministrativa;
- h) il rispetto delle previsioni del Codice comportamentale;
- i) l'obbligo di segnalazione di possibili anomalie da parte del personale del Comune al Responsabile della prevenzione e della corruzione;
- l) nella formazione dei provvedimenti, con particolare riguardo agli atti con cui si esercita ampia discrezionalità amministrativa e tecnica, motivare adeguatamente l'atto; l'onere di motivazione è tanto più diffuso quanto è più ampio il margine di discrezionalità;

- m) il Rispetto delle previsioni normative in tema di proroghe e rinnovi;
- n) le ipotesi consentite di affidamento diretto, applicare la rotazione degli operatori economici e trasmettere ogni 6 mesi al responsabile della prevenzione della corruzione i dati necessari al controllo a campione sugli affidamenti diretti effettuati nel semestre precedente;
- o) Ricorso a Consip o al mercato elettronico per forniture e servizi per acquisizioni sottosoglia comunitaria.

Di particolare complessità sotto il profilo della potenziale propensione rispetto a fenomeni di corruzione o, comunque, a sacche di scarsa trasparenza e legalità, si manifesta altresì l'Area **provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto** ed immediato per il destinatario. Peculiare rilievo in tale ambito assumono sia i provvedimenti relativi ad interventi edilizi sia quelli concernenti la polizia municipale che di seguito si vanno a ripartire in relazione alle caratteristiche oggettive presentate dai provvedimenti stessi. In tale ottica pare doveroso evidenziare come questo Ente non sia stato coinvolto in fenomeni di illiceità concernenti i provvedimenti in precedenza descritti.

Ufficio interessato	Sotto aree di rischio	Processo interessato	Esemplificazione del rischio
Area Tecnica	Provvedimenti amministrativi vincolati nell'an	Controllo Scia edilizia privata	Verifiche falsificate o errate
Area Tecnica	Provvedimenti amministrati vincolati nell'an	Rilascio permessi a costruire e concessioni in materia di edilizia privata	Rilascio permesso errato o inesatto con vantaggio per il richiedente; Diniego illegittimo danno al richiedente
Polizia Municipale	Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato	Controlli ed interventi in materia di edilizia e ambiente	Omissione e alterazione controlli; omissione sanzioni

Misura di contrasto: occorre predisporre report semestrale da consegnare al RPC indicando puntualmente:

- i provvedimenti discrezionali nell'an adottati;

- le ragioni motivazionali dei provvedimenti medesimi (che devono puntualmente rinvenirsi in sede di provvedimento amministrativo);
- le tipologie di interventi assentiti o di diritti concessi, i presupposti normativi degli stessi e l'utilità per la collettività. Recuperando le argomentazioni di cui al precedente punto, che in questa sede, risultano ancor più pressanti, va considerata sotto il profilo della specificazione del rischio **l'Area concernente i provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.**

Art. 4

OBBLIGO DI RELAZIONE DEI RESPONSABILI NEI CONFRONTI DEL RPC

1. In relazione alla mappatura e gestione dei rischi di cui agli articoli precedenti, attraverso la redazione di una relazione finale di gestione, i Responsabili dovranno comunicare al RPC l'effettiva realizzazione o meno delle direttive impartite.
2. Le informazioni di cui al presente articolo contribuiranno alla valutazione della *performance* complessiva dei Responsabili.
3. Dovranno, altresì, provvedere a comunicare possibilmente semestralmente (nei mesi di luglio e gennaio) al responsabile della prevenzione della corruzione, l'elenco dei procedimenti conclusi con un diniego; hanno l'obbligo di dotarsi di un scadenziario dei contratti di competenza, ciò al fine di evitare di dover accordare proroghe; provvedono a comunicare semestralmente (nei mesi di luglio e gennaio) al responsabile della prevenzione della corruzione, l'elenco dei contratti rinnovati o prorogati e le ragioni a giustificazione della proroga.
4. Devono provvedere tempestivamente ad annotare nel registro unico dei contratti (o in un registro separato), l'avvenuta stipulazione di un contratto in forma di scrittura privata o in altre forme diverse dalla forma pubblica amministrativa, compresi gli ordinativi, indicando per ciascuno di essi il soggetto, l'importo, il CIG, modalità di aggiudicazione, oggetto della fornitura – servizi – lavori.

ART. 5

MONITORAGGIO DEL RISPETTO DEI TERMINI PER LA CONCLUSIONE DEI PROCEDIMENTI

- Ai sensi dell'art. 9 comma 1 lett. d) della L. n. 190/2012 sono individuate le seguenti misure:
- a) L'elenco dei procedimenti amministrativi deve obbligatoriamente prevedere l'indicazione della struttura responsabile del procedimento e del tempo massimo di conclusione dello stesso;
 - b) In relazione ai procedimenti individuati il Responsabile, con la relazione annuale sulla *performance*, individua i procedimenti conclusi oltre il termine massimo, specificandone le ragioni e relaziona inoltre sul tempo medio di conclusione di ogni tipo di procedimento. Il costante monitoraggio dei tempi di conclusione dei procedimenti ed il rispetto dei termini indicati costituisce obiettivo qualificante della performance annuale.

ART. 6

MONITORAGGIO DEI RAPPORTI FRA AMMINISTRAZIONE E SOGGETTI TERZI

Tutti i cittadini e gli imprenditori che si rivolgono al Comune per ottenere un provvedimento nelle materie ad alto rischio corruzione ricevono espresso avvertimento da parte degli uffici comunali a:

- a) non offrire, accettare o richiedere somme di danaro o qualsiasi altra ricompensa, vantaggio o beneficio, sia direttamente che indirettamente tramite intermediari, al fine del rilascio del provvedimento amministrativo richiesto o al fine di provocare violazione della legge o lo sviamento dell'attività amministrativa dalle finalità fissate dalla legge;
- b) denunciare immediatamente alle Forze di Polizia ogni illecita richiesta di danaro o altra utilità ovvero offerta di protezione o estorsione di qualsiasi natura che venga avanzata nei confronti di propri rappresentanti o dipendenti, di familiari dell'imprenditore o di eventuali soggetti legati all'impresa da rapporti professionali;
- c) comunicare ogni variazione delle informazioni riportate nei certificati camerali concernenti la compagine sociale;
- d) indicare eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli imprenditori e i Responsabili di Settore e dipendenti dell'Amministrazione.

Art. 7

ENTI PARTECIPATI

1. Le società ed enti di diritto privato controllati dall'amministrazione comunale, le società *in house* a cui partecipa l'amministrazione o gli organismi strumentali, sono tenuti all'applicazione della normativa anticorruzione e trasparenza secondo le linee guida delineate con la determinazione ANAC n. 8/2015.

2. Il competente Settore comunale verificherà l'adempimento degli obblighi delle partecipate, ivi compresi gli obblighi di pubblicazione dei dati di cui all'art. 15-*bis* del D.Lgs. n. 33/2013 come introdotto dal D.Lgs. n. 97/2016, curando la pubblicazione sul sito internet comunale sia dell'elenco delle partecipate di cui all'art. 22 comma 1 del D.Lgs. n. 33/2013 sia, anche mediante appositi *link* di collegamento, dei piani anticorruzione e trasparenza adottati dalle partecipate stesse.

3. In sede di relazione annuale il Responsabile competente relazionerà al RPC sull'effettivo adempimento o meno degli obblighi gravanti sulle partecipate.

ART. 8
I CONTROLLI INTERNI

1. A supporto del perseguimento degli obiettivi del presente piano, è da considerare il sistema dei controlli interni che l'ente ha approntato in attuazione del D.L. 10.10.2012, n. 174.
2. La norma ha stabilito che i controlli interni debbano essere organizzati, da ciascun ente, in osservanza al principio di separazione tra funzione di indirizzo e compiti di gestione.

ART. 9
ROTAZIONE DEGLI INCARICHI

La rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione è considerata dal PNA una misura di importanza cruciale fra gli strumenti di prevenzione della corruzione. Come già affermato in precedenza, in una struttura di carattere elementare come quella di un Comune di dimensioni piccole, con un solo dipendente, è impossibile stabilire una rotazione.

ART. 10
INCOMPATIBILITÀ, INCONFERIBILITÀ, CUMULO DI IMPIEGHI E INCARICHI

Le pubbliche amministrazioni sono tenute a verificare la sussistenza di eventuali situazioni di incompatibilità nei confronti dei titolari di incarichi previsti nei capi V e VI del D.Lgs. n. 39 del 2013 per le situazioni contemplate nei medesimi capi.

Il controllo deve essere effettuato: all'atto del conferimento dell'incarico; annualmente e su richiesta nel corso del rapporto.

Attraverso lo svolgimento di determinate attività o funzioni possono essere precostituite situazioni favorevoli ad un successivo conferimento di incarichi dirigenziali (attraverso accordi corruttivi per conseguire il vantaggio in maniera illecita).

Inoltre, in caso di condanna penale, anche non definitiva, per determinate categorie di reati il legislatore ha ritenuto, in via precauzionale, di evitare che al soggetto nei cui confronti la sentenza sia stata pronunciata possano essere conferiti incarichi dirigenziali o amministrativi di vertice.

Tali rischi possono essere contrastati attraverso la puntuale applicazione delle disposizioni del D.Lgs. n. 39/2013 ed in particolare dell'articolo 20 rubricato "*dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità*".

Attuazione della misura

AZIONI	SOGGETTI RESPONSABILI	TEMPISTICA DI ATTUAZIONE	PROCESSI INTERESSATI	EVENTUALI RISORSE ECONOMICHE NECESSARIE
Presentazione al RPTC di dichiarazione sostitutiva di certificazione in ordine all'insussistenza di cause di inconfiribilità o incompatibilità dell'incarico	Responsabili di Servizio – Segretario comunale	2018/2020 all'atto di conferimento dell'incarico - annualmente: entro il 30 ottobre	tutti	-----
Pubblicazione delle dichiarazioni suddette sul sito web comunale – Amministrazione Trasparente	Servizio Segreteria	2018/2020 - per la dichiarazione all'atto di conferimento: entro 30 gg dal ricevimento della dichiarazione - per la dichiarazione annuale: entro il 30 novembre di ciascun anno	tutti	-----
Dichiarazione tempestiva in ordine all'insorgere di cause di inconfiribilità o incompatibilità dell'incarico	Responsabili di Servizio – Segretario comunale	2018/2020 Immediatamente al verificarsi della causa di inconfiribilità o incompatibilità	tutti	-----

ART. 11
CODICE DI COMPORTAMENTO

1. Si dà atto con il presente piano che il Codice di comportamento di cui all'art. 54, comma 5, D.Lgs. n. 165/2001 è stato adottato, anche in relazione all'art. 1, comma 60, della L. n. 190/2012, con deliberazione della Giunta comunale n. 19 del 18.12.2013 e che lo stesso è pubblicato sul sito istituzionale.

ART. 12
TUTELA DEL DIPENDENTE CHE SEGNALE ILLECITI

1. Ai sensi dell'art. 54-*bis* del D.Lgs. n. 165/2001, come introdotto dall'art.1 comma 51 della L. n. 190/2012, il dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto a misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia, a meno che il fatto non comporti responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione. In ogni caso, per quanto concerne le segnalazioni di cui all'art. 54-*bis* citato, per superiore gerarchico di riferimento deve intendersi sempre il R.P.C..

2. Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo consenso, ove la contestazione dell'addebito sia fondata su accertamenti distinti ed estranei rispetto alla segnalazione che, in tal caso, non deve essere citata nella contestazione di addebito. Se invece la contestazione è fondata, in modo esclusivo, sulla segnalazione, la stessa è citata nella contestazione senza rivelare il nominativo del segnalante, che può essere rivelato ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato ed a richiesta dello stesso. In ogni caso, il R.P.C. predisporrà ogni adempimento istruttorio ed accertamento al fine di evitare di basare il procedimento "esclusivamente" sulla segnalazione, in modo da tutelare al massimo l'identità del segnalante.

3. È, comunque, facoltà del dipendente di trasmettere ogni segnalazione direttamente all'ANAC con le modalità previste dalla determinazione n. 6/2015 recante "Linee guida in materia del dipendente che segnala illeciti (c.d. whistleblower)".

Il 15 novembre 2017 la Camera dei deputati ha approvato in via definitiva il disegno di Legge n. 3365-B, già licenziato dal Senato il 18 ottobre 2017. La novella reca le "Disposizioni a tutela degli autori di segnalazioni di condotte illecite nel settore pubblico e privato".

Per le amministrazioni pubbliche non si tratta di una vera e propria novità, dato che l'articolo 54-*bis*, D.Lgs. n. 165/2001 disciplinava il "*whistleblowing*" sin dal 2012, anno in cui la Legge "anticorruzione" n. 190/2012 ha introdotto tale disposizione nell'ordinamento italiano.

La legge approvata a novembre 2017 si compone sostanzialmente di due articoli. Il primo dedicato alle pubbliche amministrazioni, sul quale ci soffermeremo, ed il secondo destinato alle imprese private.

L'articolo 54-bis, D.Lgs. n. 165/2001 stabiliva che, *“fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile”*, il dipendente pubblico che avesse denunciato condotte illecite, delle quali fosse venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non poteva essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.

Eventuali misure discriminatorie, secondo l'articolo 54-bis *“originale”*, erano da segnalare al Dipartimento della funzione pubblica dall'interessato stesso o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione.

La nuova legge sul *whistleblowing* ha riscritto l'articolo 54-bis. Secondo la nuova disposizione, il pubblico dipendente che, *“nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione”*, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, oppure all'ANAC, o all'autorità giudiziaria ordinaria o 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 tali misure ritorsive, verrà comunicata all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione. L'ANAC, in conseguenza della segnalazione, ne informerà il Dipartimento della funzione pubblica o gli altri organismi di garanzia o di disciplina, per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

In merito all'applicazione dell'articolo 54-bis *“originale”*, L'ANAC attraverso le *“Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti”* (determina 28 aprile 2015 n. 6) aveva ribadito che la tutela poteva trovare applicazione soltanto se il dipendente segnalante avesse agito in perfetta *“buona fede”*.

Il testo licenziato dalla Camera in prima lettura, il 21 gennaio 2016, oltre ad accogliere il suggerimento dell'ANAC, richiedendo espressamente la buona fede del denunciante, aveva il merito di tentare anche di definire quando la *“buona fede”* fosse presunta: nel caso di *“una segnalazione circostanziata nella ragionevole convinzione, fondata su elementi di fatto, che la condotta illecita segnalata si sia verificata”*.

Il testo approvato in via definitiva dal Senato della Repubblica, al contrario, non prevede alcun riferimento esplicito alla presupposta *“buona fede”* del denunciante. In ogni caso, valgono ancora oggi le considerazioni espresse dall'ANAC nella deliberazione n. 6/2015, circa la buona fede, considerato che anche la norma di riforma fa venir meno le tutele se la denuncia cela la calunnia o la diffamazione.

L'articolo 54-*bis* previsto dalla legge "anticorruzione" n. 190/2012, stabiliva che la tutela del denunciante venisse meno nei casi di calunnia o diffamazione. L'ANAC aveva precisato che la garanzia dovesse terminare quando la segnalazione contenesse informazioni false, rese colposamente o dolosamente.

La norma risultava assai lacunosa riguardo all'individuazione del momento esatto in cui cessava la tutela. L'ANAC, consapevole della lacuna normativa, proponeva che solo in presenza di una sentenza di primo grado di condanna del segnalante cessassero le condizioni di tutela.

La riforma dell'articolo 54-*bis* ha fatto proprio questo suggerimento dell'Autorità. Il nuovo comma 9 oggi stabilisce che le tutele non siano garantite "nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado", la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia, oppure venga accertata la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave. La norma, pertanto:

in primo luogo, precisa che è sempre necessario il pronunciamento, anche non definitivo, di un Giudice per far cessare le tutele dell'articolo 54-*bis*;

quindi, chiarisce che la decisione del Giudice può riguardare sia condotte penalmente rilevanti, sia condotte che determinano la sola "responsabilità civile" del denunciante per dolo o colpa grave.

Come in precedenza, tutte le amministrazioni pubbliche elencate all'articolo 1 comma 2 del decreto legislativo 165/2001 sono tenute ad applicare l'articolo 54-*bis*.

I soggetti tutelati sono principalmente i "dipendenti pubblici" che, in ragione del rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite.

I dipendenti pubblici sono i lavoratori delle stesse amministrazioni elencate dal decreto legislativo 165/2001, sia con rapporto di lavoro di diritto privato, che di diritto pubblico compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti (articoli 2, comma 2, e 3 del d.lgs. 165/2001).

La nuova disposizione, accogliendo una ulteriore sollecitazione contenuta nella determinazione n. 6/2015 dell'Autorità, ha sensibilmente ampliato la platea dei soggetti meritevoli di tutela. L'articolo 54-*bis*, infatti, si applica:

ai dipendenti pubblici;

ai dipendenti di ente pubblici economici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile;

ai lavoratori ed ai collaboratori delle "imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica".

Come nel testo del 2012, la denuncia è sottratta all'accesso "documentale" della legge 241/1990, inoltre, seppur la legge non lo preveda espressamente, ma a maggior ragione, la denuncia è esclusa dall'accesso civico "generalizzato" di cui agli articoli 5 e 5-*bis* del decreto legislativo 33/2013. L'identità del segnalante non può, e non deve, essere rivelata.

Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Mentre nel procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria.

Nel corso del procedimento disciplinare, attivato dall'amministrazione contro il denunciato, l'identità del segnalante non potrà essere rivelata, se la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa.

Al contrario, qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, "la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità". La riforma ha introdotto sanzioni pecuniarie per la violazione del *whistleblowing*.

Il comma 6 del nuovo articolo 54-bis prevede che qualora l'ANAC accerti "misure discriminatorie" assunte contro il denunciante da parte dell'amministrazione pubblica, fermi restando eventuali altri profili di responsabilità, l'ANAC stessa comminerà a colui che ha adottato tali misure una sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di 5.000 ad un massimo di 30.000 euro.

Tra l'altro, invertendo l'onere della prova, il comma 7 pone a carico dell'amministrazione dimostrare che le "*misure discriminatorie o ritorsive*", adottate nei confronti del segnalante, siano motivate da "ragioni estranee" alla segnalazione stessa. Ma se trattasi effettivamente di misure "discriminatorie" o di misure "ritorsive" contro un lavoratore, in quanto tali non potranno in alcun modo essere giustificate, anche se scollegate alla denuncia di malaffare.

Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati sono nulli e il segnalante che sia stato licenziato a motivo della segnalazione sarà reintegrato nel posto di lavoro.

Qualora, invece, "*venga accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni*", oppure sia verificata l'adozione di procedure non conformi alle "linee guida", sempre l'ANAC applicherà al "responsabile" una sanzione pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro.

Infine, nel caso sia accertato il mancato svolgimento da parte del "responsabile" di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, l'Autorità gli comminerà la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro.

Ma chi è il "responsabile", passibile di sanzioni, di cui parla la norma?

La prima versione dell'articolo 54-bis stabiliva che la denuncia fosse inoltrata all'Autorità giudiziaria, o alla Corte dei conti, o all'ANAC, oppure il dipendente avrebbe potuto riferire "al proprio superiore gerarchico".

L'ANAC, nella determinazione n. 6/2015, aveva sostenuto che nell'interpretare la norma si dovesse tener conto come il sistema di prevenzione della corruzione facesse perno sulla figura del responsabile della prevenzione della corruzione "cui è affidato il delicato e importante compito di proporre strumenti e misure per contrastare fenomeni

corruttivi”. Conseguentemente, l’Autorità aveva ritenuto “altamente auspicabile” che le amministrazioni prevedessero che le segnalazioni fossero inviate direttamente al “responsabile della prevenzione della corruzione”.

La legge di riforma dell’articolo 54-bis ha accolto l’auspicio dell’ANAC, stabilendo che la segnalazione dell’illecito possa essere inoltrata:

in primo luogo, al responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza; quindi, in alternativa all’ANAC, all’Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti.

Pertanto, il potenziale destinatario delle sanzioni dell’ANAC è proprio il responsabile anticorruzione, che negli enti locali in genere corrisponde al segretario.

La novella normativa attribuisce un ruolo centrale ed essenziale al responsabile anticorruzione riguardo alla protezione del dipendente *whistleblower*, esponendo il responsabile stesso al rischio delle sanzioni comminate dall’Autorità qualora ometta di applicare in modo puntuale le garanzie previste dall’articolo 54-bis e dalle linee guida dell’ANAC stessa che, necessariamente, dovranno essere oggetto di un profondo aggiornamento.

Il comma 5 del nuovo articolo 54-bis infatti prevede che l’ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, approvi apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni. Tali linee guida “prevedono l’utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell’identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione”.

MISURA:

Le modeste dimensioni della dotazione organica dell’ente sono tali da rendere sostanzialmente difficile, se non impossibile, la tutela dell’anonimato del *whistleblower*.

In ogni caso, i soggetti destinatari delle segnalazioni sono tenuti al segreto ed al massimo riserbo. Applicano con puntualità e precisione i paragrafi B.12.1, B.12.2 e B.12.3 dell’Allegato 1 del PNA 2013: “**B.12.1 - Anonimato.**

La ratio della norma è quella di evitare che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni di illecito per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli.

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.

Per quanto riguarda lo specifico contesto del procedimento disciplinare, l’identità del segnalante può essere rivelata

all’autorità disciplinare e all’incolpato nei seguenti casi:

consenso del segnalante;

la contestazione dell’addebito disciplinare è fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione: si tratta dei casi in cui la segnalazione è solo uno degli elementi che hanno fatto emergere l’illecito, ma la contestazione avviene sulla base di altri fatti da soli sufficienti a far scattare l’apertura del procedimento disciplinare;

la contestazione è fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità è assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato: tale circostanza può emergere solo a seguito dell'audizione dell'incolpato ovvero dalle memorie difensive che lo stesso produce nel procedimento.

La tutela dell'anonimato prevista dalla norma non è sinonimo di accettazione di segnalazione anonima. La misura di tutela introdotta dalla disposizione si riferisce al caso della segnalazione proveniente da dipendenti individuabili e riconoscibili. Resta fermo restando che l'amministrazione deve prendere in considerazione anche segnalazioni anonime, ove queste si presentino adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, siano tali cioè da far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati (es.: indicazione di nominativi o qualifiche particolari, menzione di uffici specifici, procedimenti o eventi particolari, ecc.).

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, ecc.

B.12.2 - Il divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower.

Per misure discriminatorie si intende le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili. La tutela prevista dalla norma è circoscritta all'ambito della pubblica amministrazione; infatti, il segnalante e il denunciato sono entrambi pubblici dipendenti. La norma riguarda le segnalazioni effettuate all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o al proprio superiore gerarchico.

Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito:

deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al responsabile della prevenzione; il responsabile valuta la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione di quanto accaduto al dirigente sovraordinato del dipendente che ha operato la discriminazione; il dirigente valuta tempestivamente l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione,

all'U.P.D.; l'U.P.D., per i procedimenti di propria competenza, valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione,

all'Ufficio del contenzioso dell'amministrazione; l'Ufficio del contenzioso valuta la sussistenza degli estremi per esercitare in giudizio l'azione di risarcimento per lesione dell'immagine della pubblica amministrazione; all'Ispettorato della funzione pubblica; l'Ispettorato della funzione pubblica valuta la necessità di avviare un'ispezione al fine di acquisire ulteriori elementi per le successive determinazioni;

può dare notizia dell'avvenuta discriminazione all'organizzazione sindacale alla quale aderisce o ad una delle organizzazioni sindacali rappresentative nel comparto presenti nell'amministrazione; l'organizzazione sindacale deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;

può dare notizia dell'avvenuta discriminazione al Comitato Unico di Garanzia, d'ora in poi C.U.G.; il presidente del C.U.G. deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;

può agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione e dell'amministrazione per ottenere un provvedimento giudiziale d'urgenza finalizzato alla cessazione della misura discriminatoria e/o al ripristino immediato della situazione precedente;

l'annullamento davanti al T.A.R. dell'eventuale provvedimento amministrativo illegittimo e/o, se del caso, la sua disapplicazione da parte del Tribunale del lavoro e la condanna nel merito per le controversie in cui è parte il personale c.d. contrattualizzato;

il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione.

B.12.3 sottrazione al diritto di accesso.

Il documento non può essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti, ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a), della l. n. 241 del 1990. In caso di regolamentazione autonoma da parte dell'ente della disciplina dell'accesso documentale, in assenza di integrazione espressa del regolamento, quest'ultimo deve intendersi etero integrato dalla disposizione contenuta nella l. n. 190”.

Infine si è provveduto ad adottare apposita circolare di indirizzo, al fine di adeguarsi alla normative in materia di *Whistleblowing* pubblicata nella sezione “Amministrazione Trasparente – Altri Contenuti – Anticorruzione” e ad istituire apposito indirizzo di posta elettronica dedicato. Si rappresenta, però, come in realtà costituite da un organico così ridotto come in questo Ente, sia estremamente difficile garantire l’anonimato nei fatti.

ART. 13

LA FORMAZIONE

1. Nella considerazione della sostanziale omogeneità nella individuazione del livello di rischio per ogni articolazione della struttura comunale, sono obbligati ai percorsi di formazione annuale i titolari di posizione organizzativa nonché, in relazione ai programmi annuali dell’ente e alla relativa individuazione delle strutture sottostanti, tutti i dipendenti che siano titolari di funzioni o incombenze di particolare rilevanza o responsabilità rispetto alle attività a rischio corruzione.

2. Entro il 30 settembre di ogni anno il Responsabile della Prevenzione della Corruzione predispone un programma di formazione ricorrendo a professionalità interne o esterne.

3. Al fine di coinvolgere anche il livello politico amministrativo e di consolidare la consapevolezza relativamente alle misure di anticorruzione e trasparenza, ai percorsi formativi organizzati dall’Ente dovranno essere invitati a partecipare anche gli tutti amministratori.

ART. 14

DIFFUSIONE DEL PIANO

Copia del presente piano è consegnata a ciascun dipendente appena assunto – anche a tempo determinato – unitamente al Codice di comportamento. Almeno una volta l'anno, il responsabile della prevenzione della corruzione invia, anche tramite posta elettronica, gli aggiornamenti del piano a tutti i dipendenti dell'Ente, disponendo, se ritenuto opportuno e ove possibile, incontri formativi e/o di approfondimento.

ART. 15

RECEPIMENTO DINAMICO MODIFICHE LEGGE N. 190/2012

Le norme del presente piano recepiscono dinamicamente le modifiche e/o le integrazioni che saranno apportate alla legge 190/2012.

ART. 16

NORME DI RINVIO ED ENTRATA IN VIGORE

Il presente Piano entra in vigore
a seguito della esecutività della relativa delibera di
approvazione.

CAPO II

LA TRASPARENZA

ART. 17

PRINCIPIO GENERALE

Ai sensi dell'art. 1, D.Lgs. n. 33/2013, la trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dal Comune che concernono l'organizzazione e l'attività della pubblica amministrazione, allo scopo di fornire forme di controllo diffuso sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Per forme di controllo diffuso, si intendono i controlli effettuati sia attraverso la pubblicazione obbligatoria dei dati secondo la disciplina del presente piano, sia mediante le forme di accesso civico di cui al successivo articolo.

L'ART. 18

L'ACCESSO CIVICO

1. A norma dell'art. 5 del D.Lgs. n. 33/2013, si distinguono due diversi tipi di accesso:

- l'accesso civico in senso proprio, disciplinato dall'art. 5, comma 1, D.Lgs. n. 33/2013, che riguarda l'accessibilità ai documenti soggetti a pubblicazione obbligatoria in virtù di legge o di regolamento o la cui efficacia legale dipende dalla pubblicazione. Tali documenti possono essere richiesti da chiunque nel caso ne sia stata omessa la pubblicazione;
 - l'accesso civico generalizzato, disciplinato dall'art. 5 comma 2, per cui *“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”*.
2. Alle forme di accesso sopra descritte continua ad affiancarsi, essendo sorretto da motivazioni e scopi diversi, il diritto di accesso di cui alla L. n. 241/90.
 3. Nei paragrafi 2.2. e 2.3 delle Linee Guida (deliberazione ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016) l'Autorità anticorruzione ha fissato le differenze tra accesso civico semplice, accesso civico generalizzato ed accesso documentale normato dalla legge 241/1990.
 4. L'Autorità, *“considerata la notevole innovatività della disciplina dell'accesso generalizzato, che si aggiunge alle altre tipologie di accesso”*, ha suggerito alle Amministrazioni ed ai soggetti tenuti all'applicazione del decreto trasparenza l'adozione, *“anche nella forma di un regolamento interno sull'accesso, di una disciplina che fornisca un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso, con il fine di dare attuazione al nuovo principio di trasparenza introdotto dal legislatore e di evitare comportamenti disomogenei tra uffici della stessa amministrazione”*.
 5. La disciplina regolamentare dovrebbe prevedere: una parte dedicata alla disciplina dell'accesso documentale di cui alla legge 241/1990; una seconda parte dedicata alla disciplina dell'accesso civico “semplice” connesso agli obblighi di pubblicazione; una terza parte sull'accesso generalizzato.
 6. Questa amministrazione si è dotata del regolamento per la disciplina delle diverse forme di accesso con deliberazione del 27.7.2018 numero 18.
 7. Oltre a suggerire l'approvazione di un nuovo regolamento, l'Autorità ha proposto il *“registro delle richieste di accesso presentate”* da istituire presso ogni amministrazione. Questo perché l'ANAC ha intenzione di svolgere un monitoraggio sulle decisioni delle amministrazioni in merito alle domande di accesso generalizzato.

8. Questa amministrazione si è dotata del registro consigliato dall'ANAC con deliberazione del 27.7.2018, numero 18.

ART. 19

L'ORGANIZZAZIONE DELLE PUBBLICAZIONI

- Ai fini della piena accessibilità delle informazioni pubblicate, sulla *home page* del sito istituzionale è collocata un'apposita sezione immediatamente e chiaramente visibile denominata "*Amministrazione Trasparente*", strutturata secondo l'allegato "A" al D.Lgs. n. 33/2013, al cui interno sono contenuti i dati, le informazioni e i documenti soggetti all'obbligo di pubblicazione.
- Tutte le informazioni e documenti sono pubblicati a cura o sotto il coordinamento dell'apposito ufficio e sotto la diretta sorveglianza del RPCT.
- Ai sensi del comma 3 dell'art. 43 del D.Lgs. n. 33/2013, la responsabilità per la pubblicazione dei dati obbligatori è dei Responsabili delle Aree, che hanno l'obbligo di assicurare il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare.
- Il RPCT monitora almeno semestralmente l'attuazione degli obblighi di trasparenza e, in caso di omessa pubblicazione per mancanza di flussi di informazione nei termini stabiliti dallo stesso Responsabile, attiva i conseguenti procedimenti, anche di carattere disciplinare, ed informa il Nucleo di Valutazione/O.I.V.

ART. 20

GLI OBBLIGHI SPECIFICI

Nel novero delle novità legislative introdotte e che campeggiano nel nuovo quadro normativo di riferimento non può non farsi riferimento all'implementazione degli obblighi ostensivi attualmente posti a carico dei rappresentanti politici, attraverso la pubblicazione della propria situazione reddituale. Tale obbligo di pubblicazione, dapprima esteso soltanto ai Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, assolve nelle intenzioni dell'Anac, alla precipua funzione di migliorare la rete informativa in omaggio alla logica di piena trasparenza.

Rispetto alla precedente versione dell'art. 14, invero, risulta ampliato in modo significativo il novero dei soggetti interessati, con l'evidente finalità di rendere conoscibili le informazioni specificate dalla norma con riferimento a tutte le figure che a vario titolo ricoprono ruoli di vertice a cui sono attribuite competenze di indirizzo generale, politico-amministrativo o di gestione e di amministrazione attiva. Giova sottolineare, in particolare, l'estensione degli obblighi di trasparenza contenuti nell'art. 14, a tutti coloro che rivestono ruoli dirigenziali. Ma soprattutto l'estensione a tutti i Comuni, anche quelli con popolazione inferiore a 15.000 abitanti,

dell'obbligo di pubblicare i dati relativi alla situazione reddituale e patrimoniale (la lettera f) dell'art. 14 del D.Lgs. n. 33/2013) sia per gli amministratori, sia per i responsabili di servizio.

Nel presente articolo sono evidenziati, se pur in modo schematico e fatto salvo il riferimento alla disciplina legislativa, gli obblighi di pubblicazione di cui alla L. n. 190/2012, al D.Lgs. n. 33/2013 e al D.Lgs. n. 39/2013 con il richiamo alla normativa specifica.

Le sigle che individuano i Settori competenti sono le seguenti: AA-E (Area Amministrativa-Finanziaria); AT (Area Tecnica); "TUTTI" (si riferisce a tutti i settori comunali nell'ambito delle rispettive competenze).

Art. 13, D.Lgs. n. 33/2013: AA-E Pubblicazione degli atti relativi agli organi di indirizzo politico e loro competenze, all'articolazione degli uffici con relativo organigramma schematico, nonché elenco dei numeri telefonici e indirizzi e-mail, ivi compreso l'indirizzo di posta certificata.

Art. 14, D.Lgs. n. 33/2013: Pubblicazione, nei termini e per i
AA-E al comma 2 dell'art. periodi di cui amministratori, dei dati
14, per tutti gli di cui alle lett. da a) ad f)

del comma 1 dell'art. 14. Per quanto concerne la lett. f), il mancato consenso alla pubblicazione può essere dichiarato dall'amministratore interessato. Ai sensi del comma 1-*bis*, i dati di cui al comma 1 sono pubblicati anche per i titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati, salvo che siano attribuiti a titolo gratuito, e per i titolari di incarichi dirigenziali a qualsiasi titolo conferiti. Gli obblighi di pubblicazione, ai sensi del comma 1-*quinqües*, si applicano anche ai titolari di posizione organizzativa.

Art. 15, D.Lgs. n. 33/2013: AA-E Pubblicazione dei dati relativi ai titolari di incarichi di collaborazione o consulenza. La pubblicazione e la comunicazione al DPF ex art. 53, comma 14, D.Lgs. n. 165/2001 sarà di competenza dell'ufficio addetto alle pubblicazioni, sulla base delle informazioni tempestivamente fornite dal dirigente del servizio che dispone l'incarico, dirigente sul quale grava anche la responsabilità di verificare che la pubblicazione sia avvenuta prima di procedere alla liquidazione dei compensi, a pena di quanto previsto al comma 3 del citato art. 15.

Artt. 16, 17 e 18, D.Lgs. n. 33/2013: AA-E Pubblicazione del conto annuale del personale con rappresentazione dei dati relativi alla dotazione organica, al personale effettivamente in servizio e ai relativi costi, nonché pubblicazione trimestrale dei tassi di assenza distinti per le singole Aree. Pubblicazione dei dati relativi al personale a tempo determinato con indicazione delle diverse tipologie di rapporto. Pubblicazione degli incarichi conferiti o autorizzati a dipendenti dell'amministrazione, indicando durata e compenso.

Art. 19, D.Lgs. n. 33/2013: TUTTI Pubblicazione dei bandi di reclutamento a qualunque titolo, dei criteri di valutazione della commissione e le tracce delle prove scritte, nonché l'elenco dei bandi in corso.

Art. 20, D.Lgs. 33/2013: AA-E Pubblicazione, secondo la disciplina specificata nel Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance, dei dati relativi all'ammontare complessivo dei premi collegati alla performance e quello dei premi effettivamente distribuiti. Pubblicazione dei criteri definiti nel Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance per l'assegnazione del trattamento accessorio e i dati relativi alla sua distribuzione, in forma aggregata, nonché i dati relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità sia per i dirigenti che per i dipendenti.

Art. 21, D.Lgs. n. 33/2013: AA-E Pubblicazione dei contratti integrativi decentrati.

Art. 22, D.Lgs. n. 33/2013: AA-E Pubblicazione dei dati relativi agli enti vigilati, istituiti, controllati o finanziati dal Comune o società dallo stesso partecipate.

Art. 23, D.Lgs. n. 33/2013: TUTTI Pubblicazione degli elenchi dei provvedimenti adottati dal Sindaco (decreti o Ordinanze contingibili e urgenti), dalla Giunta e dal Consiglio comunale (deliberazioni), dai Responsabili di Area (determinazioni, ordinanze ordinarie, autorizzazioni e concessioni).

Artt. 26 e 27, D.Lgs. n. 33/2013: TUTTI Pubblicazione, ai sensi dell'art. 12 della L. n. 241/90, dei criteri o del regolamento a cui il Comune si attiene per la concessione di sovvenzioni, contributi o comunque vantaggi economici di qualunque genere, ivi comprese eventuali esenzioni dal pagamento di oneri o diritti, con pubblicazione, secondo le indicazioni dell'art. 27, degli atti di concessione ove l'importo del contributo o vantaggio economico sia superiore a mille euro.

Art. 29, D.Lgs. n. 33/2013 – Art. 1, co. 15, L. n. 190/2012: AA-E Pubblicazione del bilancio di previsione, nonché pubblicazione del piano di cui all'art. 19, D.Lgs. n. 91/2011.

Art. 31, D.Lgs. n. 33/2013: AA-E Pubblicazione degli atti del Nucleo Valutazione/O.I.V, procedendo all'indicazione in forma anonima dei dati personali eventualmente presenti. Pubblicazione della relazione dell'organo di revisione al bilancio di previsione.

Art. 32, D.Lgs. n. 33/2013: TUTTI Pubblicazione degli standard dei servizi pubblici erogati con i relativi costi.

Art. 33, D.Lgs. n. 33/2013: AA-E Pubblicazione dei tempi medi di pagamento mediante *“indicatore di tempestività dei pagamenti”* per tutti gli acquisti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture, nonché pubblicazione dell'ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici. Le pubblicazioni, annuali e trimestrali, devono essere effettuate secondo lo schema tipo e le modalità definite con DPCM.

Artt. 37 e 38 D.Lgs. n. 33/2013 – Art. 1, co. 16, lett. b), e co. 32, L. n. 190/2012:

TUTTI Per ogni procedura di ricerca del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi devono essere pubblicati: la struttura proponente, cioè il Servizio interessato all'appalto, l'oggetto del bando, l'elenco degli operatori invitati a presentare offerta ove non si proceda con procedura aperta, l'aggiudicatario,

l'importo di aggiudicazione, i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura, l'importo delle somme liquidate. Entro il 31 gennaio di ogni anno e relativamente all'anno precedente, tali informazioni sono pubblicate in tabelle schematiche riassuntive da trasmettere all'ANAC secondo le istruzioni dalla stessa impartite. A tal fine i dirigenti responsabili delle singole procedure contrattuali devono fornire i dati costantemente e tempestivamente all'ufficio preposto alla pubblicazione e comunicazione all'ANAC e, comunque, al più tardi entro il 10 gennaio di ogni anno. Per quanto concerne specificatamente le opere pubbliche, devono essere pubblicati i documenti di programmazione pluriennale delle opere pubbliche e le informazioni relative ai tempi, ai costi unitari e gli indicatori di realizzazione delle opere completate, secondo lo schema predisposto dall'ANAC.

Artt. 39 e 40, D.Lgs. n. 33/2013: AT All'interno della sezione "*Amministrazione Trasparente*" del sito istituzionale, nelle sottosezioni "*Pianificazione e governo del territorio*" e "*Informazioni ambientali*" sono pubblicate, rispettivamente, le informazioni di cui agli artt. 39 e 40 del D.Lgs. n. 33/2013. In particolare, per quanto concerne i procedimenti che comportano premialità edificatoria di cui al comma 2 dell'art. 39 deve essere evidenziato, all'interno della sottosezione di cui all'allegato "A" al D.Lgs. n. 33/2013, una apposita sezione dedicata alla documentazione relativa a quanto disposto dal citato comma 2, da tenere costantemente aggiornata. Gli atti di governo del territorio di cui alla lett. a) del comma 1 dell'art. 39 divengono efficaci, ai sensi del comma 3, solo con l'avvenuta pubblicazione sul sito istituzionale ai sensi del D.Lgs. n. 33/2013 e del presente PTI, ferme restando tutte le altre forme di pubblicità previste da leggi statali e regionali.

Art. 42, D.Lgs. n. 33/2013: TUTTI Pubblicazione di tutti gli atti contingibili e urgenti o a carattere straordinario in caso di calamità naturali o di altre emergenze, con le indicazioni di cui alle lettere da a) a c) del comma 1 dell'art. 42. L'obbligo di pubblicazione riguarda solo gli atti rivolti alla generalità dei cittadini o a particolari interventi di emergenza, con esclusione degli atti, anche contingibili e urgenti, che riguardino persone determinate a cui l'atto deve essere personalmente notificato.

Artt. 1-20, D.Lgs. n. 39/2013: TUTTI I dirigenti dei singoli Servizi comunali, quali responsabili del procedimento, sono tenuti a trasmettere al RPCT copia degli atti di conferimento di "incarichi

dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice” di cui all’art. 1, D.Lgs. n. 39/2013, sia che siano dagli stessi sottoscritti, sia che siano sottoscritti da Amministratori, nonché a trasmettere al Servizio Affari Generali l’atto di conferimento unitamente alla dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità di cui all’art. 20 del citato D.Lgs. n. 39/2013, ai fini della pubblicazione sul sito internet comunale. La dichiarazione di inconferibilità deve essere presentata all’atto del conferimento dell’incarico (comma 2 art.20), mentre quella di incompatibilità deve essere presentata annualmente (comma 3 art.20). Le dichiarazioni devono essere presentate su modelli appositamente predisposti e disponibili presso la Segreteria comunale.

ART. 21

LE SANZIONI PER LA VIOLAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI TRASPARENZA

1. L’inadempimento degli obblighi di pubblicazione nei termini previsti dal presente piano costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, anche sotto il profilo della responsabilità per danno di immagine e costituiscono comunque elemento di valutazione ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato.
2. Per quanto concerne l’applicazione delle sanzioni di cui all’art. 47 commi 1 e 2 del D.Lgs. n. 33/2013, si applicano le procedure previste dal Regolamento ANAC del 16/11/2016 recante *“Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio ai sensi dell’art. 47 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97”*.