



COMUNE DI NOCERA TERINESE

Provincia di Catanzaro

PIANO TRIENNALE PREVENZIONE CORRUZIONE
E TRASPARENZA

2018 - 2020

CAPO I

L'ANTICORRUZIONE

1 – RIFERIMENTI NORMATIVI

Il presente piano si svolge in una linea di continuità rispetto a quello dell'anno precedente, per una serie di motivi :

- la normativa sul contrasto alla corruzione ancora non è stata ben assimilata dagli uffici e pertanto si ritiene che una serie di cambiamenti possa ostacolare l'applicazione delle misure previste nel piano : solo quando le attività sono state ben assimilate e sono diventate patrimonio della struttura si possono introdurre cambiamenti .
- alcune delle misure previste nel piano precedente avevano un respiro pluriennale e pertanto necessitano di più annualità per essere messe in pratica
- la normativa in materia di anticorruzione si è abbastanza stratificata e pertanto il piano non richiede uno stravolgimento, ma un semplice adattamento alle novità evidenziate nel successivo paragrafo.

1.1 – L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA

Il legislatore sta spingendo sempre più il piede sull'acceleratore per portare la normativa sull'anticorruzione al centro dell'azione della pubblica amministrazione.

La norma fondamentale è la legge 190/2012, c.d. legge Severino, con la quale sono state messe a sistema una serie di normative preesistenti che avevano trattato in maniera disomogenea l'argomento in primis la legge 241/90 su accesso e trasparenza.

Si sono susseguiti i D. Lgs. 33/2013 e 39/2013 rispettivamente sulla trasparenza amministrativa e sulla incompatibilità/inconferibilità degli incarichi.

Nel 2015 è stata la volta degli aspetti penali della materia : la legge n. 69 del 27 maggio 2015 ha rivisto tutti i reati corruttivi, inasprendo le pene e prevedendo che non è possibile fruire della sospensione condizionale della pena e del patteggiamento se prima non si restituisce interamente il frutto della corruzione.

Nel 2016 è stata la volta del D. lgs. 97/2016, meglio conosciuto come FOIA (Freedom of Information Act) , che, in attuazione dell'art. 7 della legge delega 124/2015 c.d. Madia, ha riscritto parti sostanziali del D. Lgs. 33/2013 in materia di trasparenza e accesso civico.

In questa veloce carrellata non è possibile trascurare il nuovo Codice degli Appalti, approvato con il D. Lgs. 50/2016 che ha sostituito completamente tutta la precedente normativa in materia.

Complessivamente si nota una sempre più marcata delegificazione della materia : in nome della semplificazione e dell'accelerazione delle procedure si opta per strumenti normativi sempre più leggeri :

in materia di corruzione si passa dalla legge, massimo strumento di garanzia , (la 190/2012) al decreto legislativo (il D. lgs. 97/2016)

in materia di appalti addirittura l'attuazione delle norme è affidata non più ad un regolamento governativo approvato con DPR, con tutte le conseguenti garanzie procedurali e di controllo, (DPR 207/2010) ma a semplici Deliberazioni dell'ANAC

In nome dell'efficienza stiamo rinunciando a spazi sempre più marcati di libertà e di garanzia. Anche questo è un sintomo di quanta importanza dia il governo all'implementazione di misure sempre più efficaci per la prevenzione del fenomeno corruttivo.

Infine, nel 2017 sono state 3 le principali novità normative, che hanno determinato le modifiche apportate dal presente PTPCT al precedente piano triennale :

- **la legge 30 novembre 2017, n. 179 in materia di whistleblowing**
- l'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione
- il decreto legislativo 74 del 25/5/2017 sulla valutazione della performance dei pubblici dipendenti

1.2 – CONCETTO DI CORRUZIONE

Per poter redigere un buon piano di prevenzione della corruzione è fondamentale avere ben chiaro il concetto di “corruzione”

Difatti nei confronti della normativa anticorruzione viene assunto troppo spesso un atteggiamento sbagliato.

Un primo atteggiamento, di sottovalutazione , dipende anche dal fatto che consideriamo solo il significato penale del termine.

Nel diritto penale, il pubblico ufficiale che riceve indebitamente o accetta la promessa di denaro o altra utilità per l'esercizio delle sue funzioni, è punito con la reclusione da uno a sei anni.

Ciò porta ad un atteggiamento del tipo : “noi siamo persone oneste, nella nostra amministrazione non ci sono casi del genere e perciò questa normativa non ci interessa”.

Altro atteggiamento tipico è quello di rassegnazione.

Gli enti locali sono oggetto di un vero e proprio profluvio di norme; solo nell'ambito della finanza locale negli ultimi anni si sono succedute oltre 70 norme. Non passa giorno che non dobbiamo compiere qualche adempimento, compilare questionari, accedere a piattaforme astruse e di difficile utilizzo ecc.

La normativa anticorruzione è stata quindi percepita come l'ennesimo adempimento, un piano da compilare solo per evitare sanzioni e responsabilità e poi da dimenticare e abbandonare fino al prossimo anno.

L'atteggiamento cambia se abbiamo invece chiaro che il concetto di corruzione che è alla base della normativa sui PTPC non è solo quello penale, ma un concetto amministrativo, derivato dall'esperienza europea, che si traduce nella formula della “ cattiva gestione”, traduzione del termine anglosassone “maladministration”.

Del resto è anche chiaro che perseguire i reati penali è compito della magistratura e non delle pubbliche amministrazioni; queste possono invece adoperarsi per attuare delle regole che scoraggino e puniscano comportamenti contrari alle regole, in tutti gli aspetti della vita amministrativa .

Il concetto di corruzione quindi non è riferito solo alle grandi ruberie di cui sono piene le cronache anche recenti (dal MOSE a Mafia Capitale, passando per l'EXPO) , ma a piccoli fatti quotidiani in cui non vengono seguite le regole; nella maggior parte dei casi non c'è neppure la consapevolezza che questi comportamenti integrano ipotesi di corruzione, ma gli esempi abbondano e su tutti :

- gli acquisti dell'economato, che vengono eseguiti senza una vera e propria verifica della convenienza

- le manutenzioni delle reti, affidate in genere a trattativa diretta con la motivazione dell'urgenza
- Per non parlare della gestione delle opere pubbliche, dove sono diffusissimi i casi di mancato rispetto delle regole (affidamento degli incarichi, perizie di variante, lavori eseguiti male ecc) ; in questo campi gli enti locali della Calabria hanno un vero e proprio record di definanziamenti comunitari.

Se correttamente inteso il senso del termine di **“corruzione” , come mancato rispetto delle regole**, è chiaro che si tratta di una normativa che interessa tutti noi e che pertanto non può essere sottovalutata.

2 – OGGETTO DEL PIANO

1. Obiettivo del Piano è quello di prevenire il rischio corruzione nell'attività amministrativa dell'ente con azioni di prevenzione e di contrasto della illegalità, anche attraverso percorsi di formazione ed attuazione effettiva della trasparenza degli atti e dell'accesso civico.
2. Nel linguaggio giuridico italiano, il termine *“corruzione”* ha avuto principalmente un'accezione essenzialmente penalistica, accezione restrittiva, ma coerente con la circostanza che la lotta alla corruzione si è svolta principalmente sul piano della repressione penale. Vi è però un'accezione assai più ampia del termine, che è connessa alla prevenzione del malcostume politico/amministrativo, da operare con gli strumenti propri del diritto amministrativo. In tal senso la circolare DFP 4355 del 25/1/2013, dove si precisa che il concetto di corruzione va inteso in senso lato, ricomprendendo anche situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, un soggetto nell'esercizio dell'attività amministrativa abusi del potere che gli è stato affidato al fine di ottenere un vantaggio privato o, comunque, utilizzare finalità pubbliche per perseguire illegittimamente un fine proprio dell'ente di riferimento. In definitiva pertanto l'obiettivo del PTPCT (Piano Triennale Prevenzione Corruzione e Trasparenza) è quello di combattere la *“cattiva amministrazione”*, intendendosi per essa l'attività che non rispetta i canoni del buon andamento, dell'imparzialità, della trasparenza e della verifica della legittimità degli atti.
3. Lo scopo fondamentale del Piano Anticorruzione, al di là degli aspetti morali e legali, è quello di evitare il più possibile aggravii per la cittadinanza dovuti a costi occulti, dato che inevitabilmente le diseconomie e l'aumento di costi derivanti da una cattiva organizzazione o dal mancato controllo con finalità anticorruptive, non possono che riflettersi sugli utenti.

3 – PREMESSA METODOLOGICA

1. L'adozione del PTPCT è effettuata dall'Amministrazione su proposta del Responsabile della Prevenzione della Corruzione, entro il 31 gennaio di ogni anno. Il presente aggiornamento riguarda il triennio 2018/2020.
2. Quanto all'individuazione dell'organo competente alla adozione del PTPCT, è ormai definitivamente chiarito (art.1 comma 7 L.190/2012 come modificato dal D.Lgs.97/2016) che deve essere individuato nella Giunta comunale. Sulla competenza interviene però il punto 4.1 della determinazione ANAC 12/2015 che suggerisce per gli enti territoriali

“.....caratterizzati dalla presenza di due organi di indirizzo politico, uno generale (il Consiglio) e uno esecutivo (la Giunta)” l'utilità di un doppio passaggio, con approvazione da parte del Consiglio di un non meglio specificato *“documento di carattere generale sul contenuto del PTPC”* restando alla Giunta la competenza per l'adozione finale. Il concetto viene ulteriormente specificato con il PNA 2016 sulla scorta di quanto previsto dalla L.190/2012 come modificata dal D.Lgs.97/2016 per cui l'organo di indirizzo definisce *“....gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario del documento di programmazione strategico gestionale e del Piano Triennale per la prevenzione della corruzione”*. Pertanto, come previsto nel PNA 2016 (Parte Speciale § 5), gli obiettivi del PTPCT devono essere coordinati con i documenti di programmazione, quali il piano della performance (PEG/PDO per il Comune) e con il DUP (Documento Unico di Programmazione); in particolare il PNA 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 di tali strumenti”*. Per quanto sopra il presente PTPCT viene redatto sulla base dei criteri generali inseriti nel DUP ed approvati dal Consiglio comunale, oltretutto tenendo conto dei contributi ed osservazioni che saranno pervenuti sia dall'esterno che dai referenti interni, individuati in tutti i Responsabili dei Settori.

4 – INDIVIDUAZIONE DEI RESPONSABILI

1. Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza è individuato nella D.ssa Giuseppina Ferrucci, Segretario Generale.

- Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza:

- a) Predisporre il PTPC per l'approvazione da parte della Giunta entro il 31 gennaio di ogni anno;
- b) Cura la trasmissione al Dipartimento per la Funzione Pubblica del PTPCT;
- c) Definisce le procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione;
- d) Vigila sul funzionamento ed osservanza del PTPCT;
- e) Predisporre lo schema di Codice di comportamento e ne verifica annualmente il livello di attuazione, comunicando i dati relativi all'ANAC ex art.54 comma 7 D.Lgs.165/2001;
- f) Anche congiuntamente alla relazione di cui alla lettera e), redige entro il 15/12 di ogni anno la relazione recante i risultati dell'attività svolta, trasmettendola al Sindaco e al Presidente del Consiglio e pubblicandola sul sito istituzionale;
- g) Assegna annualmente ai Responsabili l'obiettivo gestionale inerente il rispetto del PTPCT e della vigilanza sull'attuazione del Codice di comportamento, finalizzato, unitamente agli altri obiettivi, alla valutazione della performance;
- h) Sovrintende e vigila sugli adempimenti in ordine all'effettivo rispetto degli obblighi di cui alla specifica sezione del presente piano relativa alla trasparenza ed è individuato quale titolare del potere sostitutivo ex art.2 comma 9 bis L.241/90;

- i) Nella sua qualità di Ufficio Procedimenti Disciplinari (UPD) irroga le sanzioni di competenza per le violazioni al PTPCT e al Codice di comportamento attivando, se del caso, le competenti Autorità Giudiziarie.
- j) Impartisce disposizioni e direttive ai Responsabili in ordine alle misure organizzative per garantire il costante flusso di informazioni necessarie alla trasparenza;
- k) Controlla, assicura e garantisce la regolare attuazione dell'accesso civico secondo le disposizioni di cui all'art.5 D.Lgs.33/2013, come sostituito dall'art.6 del D.Lgs.97/2016;
- l) Segnala tempestivamente al Sindaco, al Presidente del Consiglio, al Nucleo di Valutazione, e all'ANAC i casi di mancato adempimento degli obblighi di pubblicazione. Di tali casi deve essere fatta menzione nella relazione annuale.

CAPO II

ANALISI DEL CONTESTO

La prima fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto, necessaria a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'ente

- per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera (contesto esterno)
- per via delle caratteristiche organizzative interne (contesto interno)

1. ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO

L'analisi del contesto esterno ha come obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'ente opera possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno, con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio.

Di questa analisi si occupa in particolar modo l'aggiornamento 2015 al PNA, approvato con la deliberazione ANAC n. 12 del 28.10.2015

Per l'analisi del fenomeno, quindi, sulla scorta di quanto consigliato anche dall'ANAC, si richiama integralmente quanto prevede la *“Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata”* trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Presidenza della Camera dei deputati il 14 gennaio 2016”, disponibile alla pagina web:

<http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=038&>

2. ANALISI DEL CONTESTO INTERNO

Per analisi del contesto interno si intendono gli aspetti dell'organizzazione che possono influenzare il rischio corruzione.

Devono essere evidenziati il sistema delle responsabilità e il livello di complessità dell'ente :

- organi di indirizzo, struttura organizzativa, ruoli e responsabilità;
- politiche, obiettivi, e strategie;
- risorse, conoscenze, sistemi e tecnologie;
- qualità e quantità del personale;
- cultura organizzativa, con particolare riferimento alla cultura dell'etica;
- sistemi e flussi informativi, processi decisionali (sia formali sia informali);
- relazioni interne ed esterne.

Le aree di rischio obbligatorie

In primo luogo devono essere analizzate le cd. “aree di rischio obbligatorie”, che sono 4 :

A) Area: acquisizione e progressione del personale

Procedimenti a rischio: Reclutamento, Progressioni di carriera, Conferimento di incarichi di collaborazione

- previsioni di requisiti di accesso “personalizzati” ed insufficienza di meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire allo scopo di reclutare candidati particolari;
- abuso nei processi di stabilizzazione finalizzato al reclutamento di candidati particolari;
- irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari;
- inosservanza delle regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità della selezione, quali, a titolo esemplificativo, la cogenza della regola dell'anonimato nel caso di

prova scritta e la predeterminazione dei criteri di valutazione delle prove allo scopo di reclutare candidati particolari;

- progressioni economiche o di carriera accordate illegittimamente allo scopo di agevolare dipendenti/candidati particolari;
- motivazione generica e tautologica circa la sussistenza dei presupposti di legge per il conferimento di incarichi professionali allo scopo di agevolare soggetti particolari.

B) Area: affidamento di lavori, servizi e forniture

Procedimenti a rischio: Definizione dell'oggetto dell'affidamento, Individuazione dello strumento per l'affidamento, definizione dei Requisiti di qualificazione e di aggiudicazione, Valutazione delle offerte, Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte, Procedure negoziate e Affidamenti diretti, Revoca del bando, 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

- accordi collusivi tra le imprese partecipanti a una gara volti a manipolarne gli esiti, utilizzando il meccanismo del subappalto come modalità per distribuire i vantaggi dell'accordo a tutti i partecipanti allo stesso;
- definizione dei requisiti di accesso alla gara e, in particolare, dei requisiti tecnico-economici dei concorrenti al fine di favorire un'impresa (es.: clausole dei bandi che stabiliscono requisiti di qualificazione);
- uso distorto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire un'impresa;
- utilizzo della procedura negoziata e abuso dell'affidamento diretto al di fuori dei casi previsti dalla legge al fine di favorire un'impresa;
- ammissione di varianti in corso di esecuzione del contratto per consentire all'appaltatore di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara o di conseguire *extra* guadagni;
- abuso del provvedimento di revoca del bando al fine di bloccare una gara il cui risultato si sia rivelato diverso da quello atteso o di concedere un indennizzo all'aggiudicatario;
- elusione delle regole di affidamento degli appalti, mediante l'improprio utilizzo del modello procedurale dell'affidamento delle concessioni al fine di agevolare un particolare soggetto;

C) Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

Provvedimenti amministrativi sia vincolati che discrezionali

- abuso nell'adozione di provvedimenti aventi ad oggetto condizioni di accesso a servizi pubblici al fine di agevolare particolari soggetti (es. inserimento in cima ad una lista di attesa);
- abuso nel rilascio di autorizzazioni in ambiti in cui il pubblico ufficio ha funzioni esclusive o preminenti di controllo al fine di agevolare determinati soggetti (es. controlli finalizzati all'accertamento del possesso di requisiti per apertura di esercizi commerciali).

D) Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

Provvedimenti amministrativi sia vincolati che discrezionali

- riconoscimento indebito di indennità di disoccupazione a cittadini non in possesso dei requisiti di legge al fine di agevolare determinati soggetti;
- riconoscimento indebito dell'esenzione dal pagamento di *ticket* al fine di agevolare determinati soggetti;
- uso di falsa documentazione per agevolare taluni soggetti nell'accesso a fondi comunitari;
- rilascio di concessioni edilizie con pagamento di contributi inferiori al dovuto al fine di agevolare determinati soggetti.

Si deve tenere presente che nel PNA 2016, per gli Enti locali vengono individuate come aree di rischio specifico lo smaltimento dei rifiuti e la pianificazione urbanistica. Pertanto vengono individuate come aree di rischio specifico le seguenti :

E) **“aree di rischio specifiche”.**

- smaltimento dei rifiuti
- pianificazione urbanistica.
- gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- incarichi e nomine;
- affari legali e contenzioso.

ANALISI DEL CONTESTO INTERNO – LA DOTAZIONE ORGANICA

L'organizzazione del Comune di Nocera Terinese è la seguente :

SETTORE	1	AMMINISTRATIVO – AA.GG. - contenzioso-PERSONALE – DEMANIO Marittimo – Pubblica illuminazione - SCOLASTICO – POLIZIA MUNICIPALE
RESPONSABILE	Sig. Eugenio Macchione	
ADDETTI	n. 24	
AREE A RISCHIO	- Esenzioni ticket mensa e scuolabus - Acquisti vari sotto soglia - Contrattazione decentrata – produttività – autorizzazioni – occupazioni suolo pubblico – verifiche e controlli – Concessioni demaniali..	

SETTORE	2	RAGIONERIA - TRIBUTI
RESPONSABILE	Rag. Ciranni Maria Teresa	
ADDETTI	n.4	
AREE A RISCHIO	Sgravi tributi comunali - Accertamenti tributi comunali Emissione mandati pagamento - Imposta pubblicità	

SETTORE	3	TECNICO - LAVORI PUBBLICI – MANUTENTIVO - URBANISTICA - PATRIMONIO
RESPONSABILE	Geom. Battista Mendicino	
ADDETTI	n. 5	
AREE A RISCHIO	Affidamento incarichi tecnici Affidamento lavori, servizi e forniture sottosoglia Redazione disciplinari e capitolati Programmazione urbanistica Acquisizione e verifica SCIA e permessi a costruire Gestione patrimonio comunale – vendita terreni	

3. MAPPATURA DEI PROCESSI

L'analisi del contesto interno, oltre ai dati generali sopra indicati, è basata sulla rilevazione ed analisi dei processi organizzativi. Il PNA prevede che l'effettivo svolgimento della mappatura deve risultare nel PTPC.

La mappatura dei processi è un modo “razionale” di individuare e rappresentare tutte le attività dell'ente; in particolare consiste nella scomposizione di ogni processo nelle sue varie fasi, identificando, per ciascuna, gli elementi fondamentali; per questo è indispensabile ai fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi.

L'accuratezza e l'eshaustività della mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione; pertanto l'obiettivo del PNA è che gli enti realizzino la mappatura di tutti i processi.

Essa può essere effettuata con diversi livelli di approfondimento. Dal livello di approfondimento scelto dipende la precisione e, soprattutto, la completezza con la quale è possibile identificare i punti più vulnerabili del processo e, dunque, i rischi di corruzione che insistono sull'ente: una mappatura superficiale può condurre a escludere dall'analisi e trattamento del rischio ambiti di attività che invece sarebbe opportuno includere.

La ricostruzione accurata della "mappa" dei processi organizzativi è un esercizio conoscitivo importante non solo per l'identificazione dei possibili ambiti di vulnerabilità dell'amministrazione rispetto alla corruzione, ma anche rispetto al miglioramento complessivo del funzionamento della macchina amministrativa.

Una buona mappatura dei processi fa emergere duplicazioni, ridondanze e nicchie di inefficienza e consente di apportare miglioramenti all'organizzazione comunale sotto il profilo della spesa (efficienza allocativa o finanziaria), della produttività (efficienza tecnica), della qualità dei servizi (dai processi ai procedimenti) e della *governance*.

Nel PNA si sottolinea che il concetto di processo è diverso da quello di procedimento amministrativo, in quanto non tutta l'attività di una pubblica amministrazione è riconducibile a procedimenti amministrativi. Quindi il concetto di processo è più ampio e flessibile di quello di procedimento amministrativo.

In ogni caso i due concetti non sono tra loro incompatibili: pertanto la rilevazione dei procedimenti amministrativi è sicuramente un buon punto di partenza per l'identificazione dei processi organizzativi.

Si ricorda che la ricognizione dei procedimenti e l'individuazione dei loro principali profili organizzativi oltre ad essere stata esplicitamente prevista già dalla legge 241/90, è oggetto di specifici obblighi di trasparenza ai sensi del d.lgs. 33/2013 (art. 35).

Il PNA 2015 richiede che nella mappatura vengano evidenziati i seguenti elementi :

- individuazione delle responsabilità
- individuazione delle strutture organizzative che intervengono.
- indicazione dell'origine del processo (input);
- indicazione del risultato atteso (output);
- indicazione delle fasi del processo;
- i tempi,
- i vincoli,
- le risorse,
- le interrelazioni tra i processi.

Per la mappatura è stato adottato un sistema che ha previsto il coinvolgimento dei responsabili delle strutture organizzative, nel senso che le schede sono state elaborate dal RPC in contraddittorio con i singoli responsabili.

MAPPATURA PROCEDIMENTI
URBANISTICA

SCIA

FASE	ATTORE	DESCRIZIONE	MISURE
Arrivo domanda	Protocollo generale		nessuna
Assegnazione pratica	Responsabile settore		ROTAZIONE non possibile – un solo istruttore - specializzazione
istruttoria	Categoria C – responsabile procedimento	Verifica conformità PRG/PSC Completezza documentazione	Esiste modello check list non istituzionalizzato
Chiusura istruttoria	Responsabile settore	Provvedimento improcedibilità - Richiesta integrazione – solo se incompleto altrimenti nulla	
AZIONI	- Istituire registro SCIA pervenute – con collegamento a richieste istruttorie - Istituire modello verifica positiva -		

SERVIZI SCOLASTICI

ESENZIONE TICKET

FASE	ATTORE	DESCRIZIONE	MISURE
Fissazione limite massimo annuale agevolazioni	Giunta		nessuna
bando	Responsabile settore		Motivazione specifica in caso di modifiche rispetto all'anno precedente
domande	Protocollo generale		nessuna
Assegnazione pratica	Responsabile settore		ROTAZIONE non possibile – un solo istruttore - specializzazione
istruttoria	Responsabile procedimento	Verifica requisiti	Non esiste modello check list
Approvazione graduatoria	Responsabile settore		
AZIONI	Istituire modello check list da compilare da parte del responsabile del procedimento per la verifica dei requisiti		

UFFICIO TECNICO

ACQUISTI SOTTO SOGLIA

FASE	ATTORE	DESCRIZIONE	MISURE
Verifica mepa	Responsabile procedimento	Esito non formalizzato	
ODA RDO diretto RDO ordinario	Responsabile procedimento	Procedure non formalizzate - scelta episodica	
capitolato	Responsabile settore	Fissazione caratteristiche del bene/servizio	Pool Schema tipo
Disciplinare di gara	Responsabile settore	Fissazione requisiti di partecipazione	Pool Schema tipo
AZIONI	• Aggiornare regolamento acquisti e servizi in economia – adeguamento al D. 50/2016 e Linee Guida ANAC • Predisposizione software per individuare a rotazione le ditte da invitare		

TRIBUTI

SGRAVI

FASE	ATTORE	DESCRIZIONE	MISURE
Istanza autotutela	Protocollo generale		nessuna
Assegnazione pratica	Responsabile settore		
istruttoria	Responsabile procedimento	Verifica requisiti	Manca registro richieste Evasione ordine non cronologico Tempi minimi 60/90 giorni
AZIONI	Istituire registro richieste		

ACCERTAMENTI

FASE	ATTORE	DESCRIZIONE	MISURE
Accertamento massivo	Responsabile procedimento	Simulazione	
Spunta prime case	Responsabile procedimento	Base anagrafe	
Emissione avviso	Responsabile settore		
AZIONI	• Istituire registro delle posizioni non emerse per verifica prima casa		

4. TRATTAMENTO DEL RISCHIO

Una volta individuate le aree di rischio ed effettuata la mappatura dei procedimenti, si passa alla fase del **trattamento del rischio**, in cui si individuano i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi.

Il problema dei piani è che finora sono state indicate astrattamente delle misure, che invece devono opportunamente progettarle in base alle priorità rilevate e alle risorse a disposizione.

Si distinguono **misure “obbligatorie” e misure “ulteriori”**

Le prime sono quelle la cui applicazione discende obbligatoriamente dalla legge ; le seconde, invece, possono essere inserite a discrezione dell'amministrazione.

È necessario che ogni ente identifichi misure realmente congrue e utili rispetto ai rischi propri di ogni contesto. Le misure definite “obbligatorie” non hanno una maggiore importanza o efficacia rispetto a quelle “ulteriori”. L'efficacia di una misura dipende, infatti, dalla capacità di quest'ultima di incidere sulle cause degli eventi rischiosi ed è, quindi, una valutazione correlata all'analisi del rischio.

Altra distinzione è tra **“misure generali”** che incidono sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione intervenendo in materia trasversale sull'intera amministrazione e **“misure specifiche”** che incidono su problemi specifici individuati tramite l'analisi del rischio.

Le principali misure anticorruzione sono :

- trasparenza;
- formazione;
- controlli interni;
- codice di comportamento e promozione dell'etica ;
- rotazione;
- regolamentazione delle procedure da adottare nei settori a rischio;
- semplificazione dell'organizzazione e riduzione dei livelli di decisione;
- semplificazione di processi/procedimenti;

- sensibilizzazione e partecipazione dei cittadini;
- procedure di segnalazione dei casi di corruzione e protezione di chi effettua la segnalazione (whistleblowing) ;
- disciplina del conflitto di interessi;
- regolazione dei rapporti con i “rappresentanti di interessi particolari” (lobbies).

L'identificazione della concreta misura di trattamento del rischio deve rispondere a **tre requisiti**:

1. **Efficacia** nella neutralizzazione delle cause del rischio. L'identificazione della misura di prevenzione discende dall'analisi delle cause dell'evento rischioso.
Ad esempio : se l'analisi ha evidenziato che il rischio in un dato processo è favorito dalla carenza dei controlli, la misura di prevenzione potrà essere l'attivazione di una nuova procedura di controllo o il rafforzamento di quelle già presenti.

Al contrario, se l'analisi del rischio avesse evidenziato che l'evento rischioso è favorito dal fatto che un determinato incarico è ricoperto per un tempo prolungato sempre dal medesimo soggetto, la rotazione potrebbe essere una misura certamente più efficace .
2. **Sostenibilità economica e organizzativa delle misure**. L'identificazione delle misure di prevenzione è strettamente correlata alla capacità di attuazione da parte dell'amministrazione ; altrimenti il PTPC finirebbero per essere irrealistico e quindi restare inapplicato.
Ferma restando l'obbligatorietà delle misure previste come tali dalla legge, l'eventuale impossibilità di attuarle va motivata, come nel caso, ad esempio dell'impossibilità di effettuare la rotazione dei dirigenti per la presenza di un unico dipendente con tale qualifica.
3. **Adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione**. L'identificazione delle misure di prevenzione non può essere un elemento indipendente dalle caratteristiche organizzative dell'amministrazione.

Le misure individuate devono essere adeguatamente programmate. Per ogni misura è opportuno siano chiaramente descritti almeno i seguenti elementi:

- **la tempistica**, con l'indicazione dei vari passaggi con cui l'amministrazione intende adottare la misura, anche per consentire un agevole monitoraggio da parte del RPC;
- **i responsabili**, in un'ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa; diversi uffici possono essere responsabili di una o più fasi di adozione delle misure;
- **gli indicatori di monitoraggio e i valori attesi**. Bisogna essere attenti ad individuare indicatori oggettivi e facili da misurare, per evitare che la valutazione dei risultati si traduca in una operazione soggettiva.

5. PRINCIPI PER LA GESTIONE DEL RISCHIO (TRATTI DA UNI ISO 31000 2010)

Per far sì che la gestione del rischio sia efficace, è necessario seguire i principi riportati qui di seguito.

a) La gestione del rischio crea e protegge il valore.

La gestione del rischio contribuisce in maniera dimostrabile al raggiungimento degli obiettivi ed al miglioramento della prestazione, per esempio in termini di salute e sicurezza delle persone,

security*, rispetto dei requisiti cogenti, consenso presso l'opinione pubblica, protezione dell'ambiente, qualità del prodotto gestione dei progetti, efficienza nelle operazioni, governance e reputazione.

b) La gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi dell'organizzazione.

La gestione del rischio non è un'attività indipendente, separata dalle attività e dai processi principali dell'organizzazione. La gestione del rischio fa parte delle responsabilità della direzione ed è parte integrante di tutti i processi dell'organizzazione, inclusi la pianificazione strategica e tutti i processi di gestione dei progetti e del cambiamento.

c) La gestione del rischio è parte del processo decisionale.

La gestione del rischio aiuta i responsabili delle decisioni ad effettuare scelte consapevoli, determinare la scala di priorità delle azioni e distinguere tra linee di azione alternative.

d) La gestione del rischio tratta esplicitamente l'incertezza.

La gestione del rischio tiene conto esplicitamente dell'incertezza, della natura di tale incertezza e di come può essere affrontata.

e) La gestione del rischio è sistematica, strutturata e tempestiva.

Un approccio sistematico, tempestivo e strutturato alla gestione del rischio contribuisce all'efficienza ed a risultati coerenti, confrontabili ed affidabili.

f) La gestione del rischio si basa sulle migliori informazioni disponibili.

Gli elementi in ingresso al processo per gestire il rischio si basano su fonti di informazione quali dati storici, esperienza, informazioni di ritorno dai portatori d'interesse, osservazioni, previsioni e parere di specialisti. Tuttavia, i responsabili delle decisioni dovrebbero informarsi, e tenerne conto, di qualsiasi limitazione dei dati o del modello utilizzati o delle possibilità di divergenza di opinione tra gli specialisti.

g) La gestione del rischio è "su misura".

La gestione del rischio è in linea con il contesto esterno ed interno e con il profilo di rischio dell'organizzazione.

h) La gestione del rischio tiene conto dei fattori umani e culturali.

Nell'ambito della gestione del rischio individua capacità, percezioni e aspettative delle persone esterne ed interne che possono facilitare o impedire il raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione.

i) La gestione del rischio è trasparente e inclusiva.

Il coinvolgimento appropriato e tempestivo dei portatori d'interesse e, in particolare, dei responsabili delle decisioni, a tutti i livelli dell'organizzazione, assicura che la gestione del rischio rimanga pertinente ed aggiornata. Il coinvolgimento, inoltre, permette che i portatori d'interesse siano opportunamente rappresentati e che i loro punti di vista siano presi in considerazione nel definire i criteri di rischio.

j) La gestione del rischio è dinamica.

La gestione del rischio è sensibile e risponde al cambiamento continuamente. Ogni qual volta accadono eventi esterni ed interni, cambiano il contesto e la conoscenza, si attuano il monitoraggio ed il riesame, emergono nuovi rischi, alcuni rischi si modificano ed altri scompaiono.

k) La gestione del rischio favorisce il miglioramento continuo dell'organizzazione.

Le organizzazioni dovrebbero sviluppare ed attuare strategie per migliorare la maturità della propria gestione del rischio insieme a tutti gli altri aspetti della propria organizzazione.

*) Nota Nazionale: per "security" si intende la prevenzione e protezione per eventi in prevalenza di natura dolosa e/o colposa che possono danneggiare le risorse materiali, immateriali, organizzative

e umane di cui un'organizzazione dispone o di cui necessita per garantirsi un'adeguata capacità operativa nel breve, nel medio e nel lungo termine. (adattamento delle definizioni di "security aziendale" della UNI 10459:1995).

6. LE SINGOLE MISURE

6.1. Formazione in tema di anticorruzione

Si tratta di una misura di carattere generale, da somministrare particolarmente ai dipendenti delle aree a rischio corruzione, ma più in generale a tutto il personale

Poiché la corruzione consiste nel mancato rispetto delle regole, è importante che, oltre alla formazione generica sulla normativa anticorruzione e sul codice di comportamento, si effettuino dei cicli di formazione specifici sulle regole da adottare nei procedimenti ritenuti maggiormente a rischio

Relativamente a questa misura, è necessario indicare :

- Indicazione del collegamento tra formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione
- Individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione
- Individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione
- Indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione
- Indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione
- Quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione

Poiché la valutazione della congruità delle misure rispetto all'obiettivo di prevenire il rischio è fondamentale, la formazione, che è una comunque una misura obbligatoria, deve essere finalizzata non solo secondo criteri di quantità delle persone in formazione, ma anche e soprattutto in modo qualitativo, in modo che possa effettivamente prevenire o contrastare comportamenti corruttivi.

In particolare quindi la formazione deve essere strutturata su **due livelli**:

- **livello generale**, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);
- **livello specifico**, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

I fabbisogni formativi sono individuati dal responsabile della prevenzione in raccordo con i dirigenti responsabili delle risorse umane.

Nella scelta delle modalità per l'attuazione dei processi di formazione si debbono tener presenti le seguenti indicazioni:

- le iniziative di formazione devono tener conto dell'importante contributo che può essere dato dagli operatori interni all'amministrazione, inseriti come docenti nell'ambito di percorsi di aggiornamento e **formativi in house**;
- in occasione dell'inserimento dei dipendenti in nuovi settori lavorativi debbono essere programmate ed attuate forme di affiancamento, prevedendo per il personale esperto prossimo al collocamento in quiescenza un periodo di sei mesi di **"tutoraggio"**;
- le amministrazioni debbono avviare apposite iniziative formative sui temi dell'etica e della legalità: tali iniziative debbono coinvolgere tutti i dipendenti ed i collaboratori a vario titolo dell'amministrazione, debbono riguardare il contenuto dei Codici di comportamento e il Codice disciplinare e devono basarsi prevalentemente sull'esame di casi concreti;

- debbono essere previste iniziative di formazione specialistiche per il responsabile della prevenzione, comprensive di tecniche di *risk management*, e per le figure a vario titolo coinvolte nel processo di prevenzione;

Le amministrazioni dovranno monitorare e verificare il livello di attuazione dei processi di formazione e la loro efficacia. Il **monitoraggio** potrà essere realizzato attraverso questionari destinati ai soggetti destinatari della formazione. Le domande riguarderanno le priorità di formazione e il grado di soddisfazione dei percorsi già avviati.

6.2. Codice di comportamento

Il codice di comportamento è stato approvato in contemporanea al primo piano anticorruzione, ma, nella maggior parte dei casi, è stato consegnato ai dipendenti e affisso all'albo pretorio, ma non si è proceduto alla modifica dei contratti individuali in relazione alle norme del codice.

Anche la fase di partecipazione prevista dalla legge è stata effettuata in modo superficiale, mediante la semplice pubblicazione all'albo dello schema di regolamento e la sollecitazione di osservazioni in merito.

Si prevede pertanto di

- procedere all'adeguamento dei contratti individuali
- effettuare delle specifiche iniziative di formazione, per rendere tutti i dipendenti edotti del contenuto del codice nonché dei meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento
- disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti
- elaborare direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento (inconferibilità e incompatibilità, anche in riferimento al D. Lgs. 39/2013)
- definire modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto
- ripetere periodicamente la pubblicazione di avvisi che sollecitano osservazioni e integrazioni da parte dei cittadini (stakeholders)

6.3. Rotazione

La rotazione del personale è una misura organizzativa preventiva ; l'alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate.

In generale la rotazione rappresenta anche un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore.

In tale direzione va anche l'esperienza del settore privato dove, a fronte di un mondo del lavoro sempre più flessibile e di rapido cambiamento delle competenze richieste, il livello di professionalità si fonda non tanto o, non solo, sulle capacità acquisite e dimostrate, ma anche su quelle potenziali e future.

Il ricorso alla rotazione deve essere complementare con le altre misure di prevenzione della corruzione specie laddove possano presentarsi difficoltà applicative sul piano organizzativo.

Infatti è molto difficile applicarla, non solo per le difficoltà legate alla scarsità di personale, ma anche perché viene percepita dagli interessati come una misura emergenziale o con valenza punitiva.

L'importante è che, ove non sia possibile utilizzare la rotazione come misura di prevenzione contro la corruzione, le amministrazioni adottino altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi.

Inquadramento normativo: rotazione ordinaria e straordinaria

La rotazione del personale all'interno delle pubbliche amministrazioni nelle aree a più elevato rischio di corruzione è stata introdotta come misura di prevenzione della corruzione dall'art. 1, co. 5, lett. b) della l. 190/2012.

Questo tipo di **rotazione, c.d. "ordinaria"** è una delle misure organizzative generali a efficacia preventiva che può essere utilizzata nei confronti di coloro che operano in settori particolarmente esposti alla corruzione.

L'istituto della **rotazione straordinaria** era stato invece previsto dall'art. 16, co. 1, lett. l-quater dal d.lgs. 165/2001 come misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi. La norma citata prevede, infatti, la rotazione «*del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva*».

Vincoli soggettivi

Tra i vari ostacoli alla rotazione, ce ne sono alcuni di natura soggettiva, legati ad eventuali diritti individuali dei dipendenti interessati es. diritti sindacali, necessità di fruire di permessi di cui alla legge 104/1992

Vincoli oggettivi

Le maggiori criticità nell'applicazione della rotazione sono però di natura oggettiva. In particolare, bisogna evitare che la rotazione possa implicare il conferimento di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie per lo svolgimento del compito; in particolare in presenza di professionalità infungibili perché particolarmente tecniche.

Ciò è particolarmente evidente nei piccoli comuni, dove per lo più siamo in presenza di figure uniche

Tuttavia, anche laddove vi siano più figure tra cui sarebbe teoricamente possibile effettuare la rotazione, rimane sempre rilevante la valutazione delle attitudini e delle capacità professionali del singolo.

Rotazione e formazione

Alla rotazione va sempre affiancata una attività di formazione, per garantire che sia acquisita dai dipendenti la qualità delle competenze professionali e trasversali necessarie per dare luogo alla rotazione.

In questo modo si avrà personale più flessibile e impiegabile in diverse attività.

In una logica di formazione dovrebbe essere privilegiata una organizzazione del lavoro che preveda periodi di affiancamento del responsabile di una certa attività, con un altro operatore che nel tempo potrebbe sostituirlo.

Misure alternative in caso di impossibilità di rotazione

Non sempre la rotazione è misura che si può realizzare, specie all'interno di amministrazioni di piccole dimensioni, come il Comune di Nocera Terinese, in questi casi risulta necessario adottare misure per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione.

In particolare dovrebbero essere sviluppate altre misure organizzative di prevenzione che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione come ad esempio, **la trasparenza, l'intensificazione dei controlli interni**.

Un'altra misura da usare in combinazione o in alternativa alla rotazione è la articolazione delle competenze (**c.d. "segregazione delle funzioni"**) con cui sono attribuiti a soggetti diversi i compiti relativi a:

- a) svolgimento di istruttorie e accertamenti;
- b) adozione di decisioni;
- c) attuazione delle decisioni prese;
- d) effettuazione delle verifiche.

Al contrario, per le istruttorie più delicate, potrebbero essere promossi meccanismi di **condivisione delle fasi procedurali**, prevedendo di affiancare al funzionario istruttore un altro funzionario, in modo che più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria.

Infatti, la concentrazione di più mansioni e più responsabilità in capo ad un unico soggetto può esporre l'amministrazione a rischi come quello che il medesimo soggetto possa compiere errori o tenere comportamenti scorretti senza che questi vengano alla luce.

Fonti della disciplina in materia di rotazione

Nel PTPC possono anche essere contenuti solo i criteri di rotazione e poi rinviare la disciplina della rotazione ad ulteriori atti organizzativi

Programmazione pluriennale della rotazione

È fondamentale che la rotazione sia programmata su base pluriennale, tenendo in considerazione i vincoli soggettivi e oggettivi come sopra descritti, dopo che sono state individuate le aree a rischio corruzione e al loro interno gli uffici maggiormente esposti a fenomeni corruttivi.

Ciò consente di rendere trasparente il processo di rotazione e di stabilirne i nessi con le altre misure di prevenzione della corruzione.

Gradualità della rotazione

Tenuto conto dell'impatto che la rotazione ha sull'intera struttura organizzativa, è consigliabile programmare la stessa secondo un criterio di gradualità per mitigare l'eventuale rallentamento dell'attività ordinaria.

Allo scopo di evitare che la rotazione determini un repentino depauperamento delle conoscenze e delle competenze complessive dei singoli uffici interessati, potrebbe risultare utile programmare in tempi diversi, e quindi non simultanei, la rotazione dell'incarico dirigenziale e del personale non dirigenziale all'interno di un medesimo ufficio.

Monitoraggio e verifica

Rotazione del personale dirigenziale

Negli uffici individuati come a più elevato rischio di corruzione, sarebbe preferibile che la durata dell'incarico fosse fissata al limite minimo legale. Alla scadenza, la responsabilità dell'ufficio o del servizio dovrebbe essere di regola affidata ad altro dirigente, a prescindere dall'esito della valutazione riportata dal dirigente uscente.

Invero, l'istituto della rotazione dirigenziale, specie in determinate aree a rischio, dovrebbe essere una prassi "fisiologica", mai assumendo carattere punitivo e/o sanzionatorio.

Rotazione nell'ambito dello stesso ufficio

Oltre alla rotazione tra diversi uffici, il personale può essere fatto ruotare nello stesso ufficio periodicamente, con la rotazione c.d. "funzionale", ossia con un'organizzazione del lavoro basata su una modifica periodica dei compiti e delle responsabilità affidati ai dipendenti.

Ciò può avvenire, ad esempio, facendo ruotare periodicamente i responsabili dei procedimenti o delle relative istruttorie; applicando anche la rotazione dei funzionari che facciano parte di commissioni interne all'ufficio o all'amministrazione.

6.4. Altre misure specifiche

- realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti
- realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti
- indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici
- indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere

- indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale
- indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive
- organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del P.T.P.C., con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa ;
- Iniziative di automatizzazione dei processi intraprese per ridurre i rischi di corruzione
- Numero di incarichi e aree oggetto di rotazione degli incarichi

6.5. Comunicazione

Tra le misure anticorruzione viene anche raccomandata un'azione comunicativa - dentro e fuori l'amministrazione - finalizzata a diffondere un'immagine positiva all'amministrazione e della sua attività; a tal fine, è utile la comunicazione, anche attraverso il sito istituzionale, di buone prassi.

6.6. Obbligo di astensione

Bisogna intraprendere adeguate iniziative per dare conoscenza al personale dell'obbligo di astensione, delle conseguenze scaturenti dalla sua violazione e dei comportamenti da seguire in caso di conflitto di interesse.

L'attività informativa deve essere prevista nell'ambito delle iniziative di formazione contemplate nel P.T.P.C.

6.7. Svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali

Bisogna elaborare appositi regolamenti per l'attuazione di quanto previsto

- dall'art. 53, comma 3 *bis*, del d.lgs. n. 165/2001
- dell'art. 1, comma 58 *bis*, della l. n. 662/1996 (incarichi ed attività non consentiti ai pubblici dipendenti).

Nel regolamento devono essere previsti anche i criteri oggettivi e predeterminati per il conferimento o l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi di cui all'art. 53, comma 5, del d.lgs. n. 165/2001.

L'adozione del regolamento per il conferimento o l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi deve essere indicata nell'ambito del P.T.P.C..

6.8. Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti (*pantouflage – revolving doors*)

Gli enti sono tenuti a verificare la sussistenza di eventuali condizioni ostative in capo ai dipendenti e agli altri soggetti cui l'organo di indirizzo politico intende conferire incarichi.

La verifica va fatta all'atto del conferimento degli incarichi dirigenziali e degli altri incarichi previsti dai Capi III e IV del d.lgs. n. 39/2013.

Le condizioni ostative sono quelle previste nel suddetto Decreto, salva la valutazione di ulteriori situazioni di conflitto di interesse o cause impeditive.

L'accertamento avviene mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del d.P.R. n. 445/2000 pubblicata sul sito dell'amministrazione o dell'ente pubblico o privato conferente (art. 20 d.lgs. n. 39/2013).

Se all'esito della verifica risulta la sussistenza di una o più condizioni ostative, l'amministrazione si astiene dal conferire l'incarico e provvedono a conferire l'incarico nei confronti di altro soggetto.

In caso di violazione delle previsioni di inconfiribilità, secondo l'art. 17 d.lgs. n. 39, l'incarico è nullo e si applicano le sanzioni di cui all'art. 18 del medesimo decreto.

L'ente deve :

- impartire direttive interne affinché negli avvisi per l'attribuzione degli incarichi siano inserite espressamente le condizioni ostative al conferimento;
- impartire direttive affinché i soggetti interessati rendano la dichiarazione di insussistenza delle cause di inconfiribilità all'atto del conferimento dell'incarico.

6.9. Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali

L'amministrazione è tenuta 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. 39/2013 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.

Se la situazione di incompatibilità emerge al momento del conferimento dell'incarico, la stessa deve essere rimossa prima del conferimento.

Se la situazione di incompatibilità emerge nel corso del rapporto, il responsabile della prevenzione contesta la circostanza all'interessato ai sensi degli artt. 15 e 19 del d.lgs. n. 39/2013 e vigila affinché siano prese le misure conseguenti.

Quindi è necessario impartire direttive interne affinché negli avvisi per l'attribuzione degli incarichi siano inserite espressamente le cause di incompatibilità;

impartire direttive affinché i soggetti interessati rendano la dichiarazione di insussistenza delle cause di incompatibilità all'atto del conferimento dell'incarico e nel corso del rapporto.

6.10. Verifica delle dichiarazioni sulla insussistenza delle cause di inconferibilità

L'Autorità si è più volte pronunciata su tale materia e ha adottato la determinazione n. 833 del 3 agosto 2016 recante «Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento dell'A.N.AC. in caso di incarichi inconferibili e incompatibili».

Nella determinazione, cui si rinvia, sono precisati, tra l'altro, ruolo e funzioni del RPCT nel procedimento di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità

6.11. Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (*pantouflage –revolving doors*)

Ai fini dell'applicazione dell' art. 53, comma 16 *ter*, del d.lgs. n. 165/2001, debbono essere impartite direttive interne affinché:

- nei contratti di assunzione del personale sia inserita la clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o di lavoro autonomo) per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente;
- nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, sia inserita la condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad *ex* dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto;
- sia disposta l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente;
- si agisca in giudizio per ottenere il risarcimento del danno nei confronti degli *ex* dipendenti per i quali sia emersa la violazione dei divieti contenuti nell'art. 53, comma 16 *ter*, d.lgs. n. 165/2001.

6.12. Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione

Ai fini dell'applicazione degli artt. 35 *bis* del d.lgs. n. 165/2001 e dell'art. 3 del d.lgs. n. 39/2013, le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, bisogna verificare la

sussistenza di eventuali precedenti penali a carico dei dipendenti e/o dei soggetti cui intendono conferire incarichi nelle seguenti circostanze:

- all'atto della formazione delle commissioni per l'affidamento di commesse e di commissioni di concorso;
- all'atto del conferimento degli incarichi dirigenziali e degli altri incarichi previsti dall'art. 3 del d.lgs. n. 39/2013;
- all'atto dell'assegnazione di dipendenti dell'area direttiva agli uffici che presentano le caratteristiche indicate dall'art. 35 *bis* del d.lgs. n. 165/2001;
- in sede di prima applicazione con riferimento agli incarichi già conferiti e al personale già assegnato.

L'accertamento sui precedenti penali avviene mediante acquisizione d'ufficio ovvero mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del d.P.R. n. 445/2000 (art. 20 d.lgs. n. 39/2013).

Se all'esito della verifica risultano a carico del personale interessato dei precedenti penali per delitti contro la pubblica amministrazione, l'amministrazione :

- si astiene dal conferire l'incarico o dall'effettuare l'assegnazione,
- applica le misure previste dall'art. 3 del d.lgs. n. 39/2013,
- provvede a conferire l'incarico o a disporre l'assegnazione nei confronti di altro soggetto.

In caso di violazione delle previsioni di inconfiribilità, secondo l'art. 17 del d.lgs. n. 39, l'incarico è nullo e si applicano le sanzioni di cui all'art. 18 del medesimo decreto.

E' necessario pertanto

- impartire direttive interne per effettuare i controlli sui precedenti penali e per le determinazioni conseguenti in caso di esito positivo del controllo;
- impartire direttive interne affinché negli interpellati per l'attribuzione degli incarichi siano inserite espressamente le condizioni ostative al conferimento;
- adottare gli atti necessari per adeguare i propri regolamenti sulla formazione delle commissioni per l'affidamento di commesse o di concorso.

6.13. Patti di integrità negli affidamenti

Le stazioni appaltanti, in attuazione dell'art. 1, comma 17, della l. n. 190, di regola, predispongono ed utilizzano protocolli di legalità o patti di integrità per l'affidamento di commesse.

A tal fine, inseriscono negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito la clausola di salvaguardia che il mancato rispetto del protocollo di legalità o del patto di integrità dà luogo all'esclusione dalla gara e alla risoluzione del contratto.

6.14. Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

E' altamente consigliato pianificare adeguate misure di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate alla promozione della cultura della legalità.

Una prima azione consiste nel dare efficace comunicazione e diffusione alla strategia di prevenzione dei fenomeni corruttivi impostata e attuata mediante il P.T.P.C. e alle misure connesse.

Considerato che l'azione di prevenzione e contrasto della corruzione Deve portare alla fiducia nella relazione con i cittadini, gli utenti, le imprese, è opportuno attivare canali dedicati alla segnalazione (dall'esterno dell'amministrazione, anche in forma anonima, ed in modalità informale) di episodi di cattiva amministrazione, conflitto d'interessi, corruzione

Inoltre è particolarmente raccomandato l'utilizzo di canali di ascolto in chiave propositiva da parte dei portatori di interesse e dei rappresentanti delle categorie di utenti e di cittadini rispetto all'azione dell'amministrazione e dell'ente, anche al fine di migliorare ed implementare la strategia di prevenzione della corruzione.

Le modalità con le quali si attua il raccordo e i canali di collegamento debbono essere pubblicizzati in modo da rendere trasparente il processo di rappresentazione degli interessi da parte dei vari portatori.

7. LE MISURE DA ADOTTARE

Sulla base dell'analisi del contesto e della mappatura dei processi di cui sopra, si stabilisce di adottare le seguenti misure di contrasto del rischio di corruzione :

ROTAZIONE	La rotazione non viene effettuata per mancanza di personale in possesso di competenze specifiche nel Settore di riferimento. Misure compensative : nei settori dove non viene effettuata la rotazione viene stabilito di intensificare i controlli interni – verrà sottoposto a controllo un numero di atti doppio rispetto ai settori dove è stata effettuata la rotazione
MEPA	Una importante misura di contrasto è l'utilizzo del MEPA. Il problema è individuare le ditte cui chiedere le offerte. Si stabilisce di attivare un albo di ditte di fiducia dell'ente, nell'ambito del quale verranno di volta in volta sorteggiate le ditte da invitare Gli inviti verranno diramati tramite il MEPA
AFFIDAMENTI DIRETTI	Nella sezione del sito Amministrazione Trasparente verranno indicati in apposita sezione tutti gli affidamenti diretti – con indicazione degli importi e delle ditte in favore dei quali vengono disposti
STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE	• Istituzione modello verifica positiva delle SCIA pervenute all'ufficio urbanistica • Istituzione registro SCIA pervenute con collegamento alle richieste istruttorie e alle dichiarazioni di improcedibilità • Predisposizione software per individuazione delle ditte da invitare alle procedure ristrette • Istituire modello check list per verifiche richieste esenzione ticket • Istituire modello check list per richieste contributi • Istituzione registro richieste di sgravio tributi • Istituzione elenco posizioni verificate su simulazione massiva per emissione accertamenti tributari
REGOLAMENTAZIONE DELLE PROCEDURE	• Adeguare regolamento acquisizione in economia al D. Lgs. 50/2016
FORMAZIONE	Si stabilisce di attivare nel corso del 2018 due giornate di formazione : • una giornata di formazione generica sul codice di comportamento, per tutto il personale • una giornata di formazione specialistica su affidamenti sottosoglia, dedicata ai responsabili di settore e ai responsabili dei procedimenti indicati nel PTCP come soggetti a rischio corruzione
PATTI DI INTEGRITA'	L'ufficio Tecnico – LLPP predisporrà un modello di patto di integrità da far sottoscrivere a tutti coloro che stipuleranno contratti con l'ente, di qualunque importo. Per i soggetti iscritti all'albo dei fornitori, potrà essere acquisita una unica sottoscrizione del patto, a valenza per tutta la durata

		dell'iscrizione all'albo
REVOLVING DOORS		A tutti i cessati dal servizio verrà richiesto il rilascio di una dichiarazione di non intrattenere rapporti con soggetti che hanno avuto affidamenti da parte del Comune negli ultimi 5 anni di servizio dell'interessato. Stante il carattere della corruzione (estesa anche a comportamenti minimi e non solo a casi eclatanti) la dichiarazione verrà richiesta ai cessati di tutte le categorie
OBBLIGO DI ASTENSIONE INCOMPATIBILITA'	DI –	In tutti i casi di incarichi conferiti (p.o. – responsabilità di procedimento – nomina in commissioni ecc.) verrà acquisita una dichiarazione dell'interessato sulla inesistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità ex D. lgs. 39/13 e una dichiarazione sulla inesistenza di cause di astensione ai sensi del codice di comportamento
CODICE DI COMPORTAMENTO	DI	Il codice di comportamento verrà allegato a tutti i contratti di lavoro sottoscritti, anche a tempo determinato e dovrà essere sottoscritto da tutti coloro che ricevono incarichi di collaborazione
INCARICHI EXTRAUFFICIO		Tutti i dipendenti dovranno rilasciare annualmente una dichiarazione su incarichi ricevuti al di fuori dell'ufficio, ai fini della pubblicazione sul sito dell'ente – sezione amministrazione trasparente
SENSIBILIZZAZIONE DELLA SOCIETA' CIVILE		Verranno periodicamente inseriti sul sito dell'ente degli avvisi in cui si solleciterà l'intervento degli stakeholders sui principali aspetti della vita amministrativa, con richiesta di interventi collaborativi
TRASPARENZA		PUBBLICAZIONE SUL SITO SEZIONE Amministrazione Trasparente dei seguenti atti ulteriori rispetto agli obblighi di legge : • <u>elenco affidamenti diretti</u> • <u>elenco SCIA pervenute</u> • <u>elenco richieste sgravi tributari concessi</u> • <u>tutti gli atti dell'OIV</u> • <u>tutti i verbali dell'Organo di Revisione Contabile</u> • <u>elenco di tutti gli atti di concessione di contributi e/o sovvenzioni</u> • <u>elenco di tutti i mandati di pagamenti emessi, con cadenza semestrale e, a decorrere dal 2018, trimestrale</u>

8. WHISTLEBLOWING

La tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti è stata introdotta nel nostro ordinamento quale misura di prevenzione della corruzione, imponendo peraltro alle amministrazioni di individuare una procedura finalizzata a garantire tale tutela e a stimolare le segnalazioni da parte del dipendente.

Quale misura di prevenzione della corruzione, il *whistleblowing* deve trovare posto e disciplina in ogni PTPC.

In materia, l'Autorità aveva già adottato la determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 «*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*» che deve essere integralmente recepita nel Piano.

Si sottolinea la necessità che la segnalazione, ovvero la denuncia, sia “in buona fede”: la segnalazione è effettuata nell’interesse dell’integrità della pubblica amministrazione; l’istituto, quindi, non deve essere utilizzato per esigenze individuali, ma finalizzato a promuovere l’etica e l’integrità nella pubblica amministrazione.

In particolare si sottolinea che l’Autorità si è dotata di una piattaforma *Open Source* basata su componenti tecnologiche stabili e ampiamente diffuse: si tratta di un sistema in grado di garantire, attraverso l’utilizzazione di tecnologie di crittografia moderne e standard, la tutela della confidenzialità dei questionari e degli allegati, nonché la riservatezza dell’identità dei segnalanti

Nel corso dell’anno è stata approvata la **legge 30 novembre 2017, n. 179 in materia di whistleblowing e pertanto vi è la necessità di modificare il PTCPT per adeguarsi alle novità introdotte e precisamente :**

- È stato nuovamente modificato l’articolo 54 bis del Testo Unico del Pubblico Impiego stabilendo che il dipendente che segnala al responsabile della prevenzione della corruzione dell'ente o all'Autorità nazionale anticorruzione o ancora all’autorità giudiziaria ordinaria o contabile casi di maladministration, ossia le condotte illecite o di abuso di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo rapporto di lavoro, non può essere - per motivi collegati alla segnalazione - soggetto a sanzioni, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto a altre misure organizzative che abbiano un effetto negativo sulle condizioni di lavoro.
- Reintegrazione nel posto di lavoro. La nuova disciplina prevede che il dipendente sia reintegrato nel posto di lavoro in caso di licenziamento e che siano nulli tutti gli atti discriminatori o ritorsivi. L’onere di provare che le misure discriminatorie o ritorsive adottate nei confronti del segnalante sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione sarà a carico dell’amministrazione.
- Sanzioni per gli atti discriminatori. L’Anac, a cui l’interessato o i sindacati comunicano eventuali atti discriminatori, applica all’ente (se responsabile) una sanzione pecuniaria amministrativa da 5.000 a 30.000 euro, fermi restando gli altri profili di responsabilità.

- Inoltre, l'Anac applica la sanzione amministrativa da 10.000 a 50.000 euro a carico del responsabile che non effettua le attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute.
- Segretezza dell'identità del denunciante. Non potrà, per nessun motivo, essere rivelata l'identità del dipendente che segnala atti discriminatori e, nell'ambito del procedimento penale, la segnalazione sarà coperta nei modi e nei termini di cui all'articolo 329 del codice di procedura penale. La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 241/90.
- Blocco della tutela. Sempre secondo quanto previsto dall'articolo 1 della legge 179/2017, l'unico caso in cui il dipendente che denuncia atti discriminatori non avrà diritto alla tutela sarà quello di condanna del segnalante in sede penale (anche in primo grado) per calunnia, diffamazione o altri reati commessi con la denuncia o quando sia accertata la sua responsabilità civile per dolo o colpa grave.
- Estensione della nuova disciplina al settore privato. Le nuove disposizioni valgono non solo per tutte le amministrazioni pubbliche, ma si rivolgono anche a chi lavora in imprese che forniscono beni e servizi alla Pa.
- Giusta causa di rivelazione del segreto d'ufficio. L'articolo 3 del provvedimento introduce, in relazione alle ipotesi di segnalazione o denuncia effettuate nel settore pubblico o privato, come giusta causa di rivelazione del segreto d'ufficio, professionale, scientifico e industriale, nonché di violazione dell'obbligo di fedeltà all'imprenditore, il perseguimento, da parte del dipendente che segnali illeciti, dell'interesse all'integrità delle amministrazioni alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni.

La legge 179/2017 inoltre prevede che : “ Qualora venga accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5, l'ANAC applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro.

A sua volta il comma 5 prevede che : L'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotta apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni. Le 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.

Pertanto nel corso del 2018 l'amministrazione si doterà di un sistema di ricezione delle segnalazioni conforme alle Linee Guida ANAC

La normativa viene recepita nel presente piano adottando le seguenti misure :

Identità del segnalante

La garanzia di riservatezza presuppone che il segnalante renda nota la propria identità. Non rientra, dunque, nella fattispecie prevista dalla norma come «dipendente pubblico che segnala illeciti», quella del soggetto che, nell'inoltrare una segnalazione, non si renda conoscibile. In sostanza, la ratio della norma è di assicurare la tutela del dipendente, mantenendo riservata la sua identità, solo nel caso di segnalazioni provenienti da dipendenti pubblici individuabili e riconoscibili. Resta ferma anche la distinta disciplina relativa ai pubblici ufficiali e agli incaricati di pubblico servizio che, in presenza di specifici presupposti, sono gravati da un vero e proprio dovere di riferire senza ritardo anche, ma non solo, fatti di corruzione, in virtù di quanto previsto dal combinato disposto dell'art. 331 del codice di procedura penale e degli artt. 361 e 362 del codice penale.

Oggetto della segnalazione

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 prevede espressamente che il dipendente pubblico possa segnalare le «condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro».

In questa dicitura rientra non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale (ossia le ipotesi di corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e corruzione in atti giudiziari, disciplinate rispettivamente agli artt. 318, 319 e 319-ter del predetto codice), ma anche le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, nonché i fatti in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo.

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

Ciò appare in linea, peraltro, con il concetto di corruzione, volto a ricomprendere le varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

Non sono invece meritevoli di tutela le segnalazioni fondate su meri sospetti o voci: ciò in quanto è necessario sia tenere conto dell'interesse dei terzi oggetto delle informazioni riportate nella segnalazione, sia evitare che l'amministrazione o l'ente svolga attività ispettive interne che rischiano di essere poco utili e comunque dispendiose.

In ogni caso, considerato lo spirito della norma - che è quello di incentivare la collaborazione di chi lavora all'interno delle pubbliche amministrazioni per l'emersione dei fenomeni corruttivi - non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti denunciati e dell'autore degli stessi, essendo invece sufficiente che il dipendente, in base alle proprie conoscenze, ritenga altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito nel senso sopra indicato. In questa prospettiva è opportuno che le segnalazioni siano il più possibile circostanziate e offrano il maggior numero di elementi al fine di consentire all'amministrazione di effettuare le dovute verifiche.

Come previsto dall'art. 54-bis, co. 1, del d.lgs. 165/2001 la predetta tutela, tuttavia, trova un limite nei «casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione o per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 del codice civile».

Ai sensi dell'art. 54-bis, co. 2, l'amministrazione è tenuta, inoltre, a garantire nell'ambito dell'eventuale procedimento disciplinare avviato nei confronti del segnalato, la riservatezza dell'identità del segnalante.

La norma fornisce già un'indicazione specifica disponendo che, se l'addebito contestato si fonda su altri elementi e riscontri oggettivi in possesso dell'amministrazione o che la stessa abbia autonomamente acquisito a prescindere dalla segnalazione, l'identità del segnalante non possa essere rivelata senza il suo consenso.

Invece, quando la contestazione che ha dato origine al procedimento disciplinare si basa unicamente sulla denuncia del dipendente pubblico, colui che è sottoposto al procedimento disciplinare può accedere al nominativo del segnalante, anche in assenza del consenso di quest'ultimo, solo se ciò sia "assolutamente indispensabile" per la propria difesa.

La garanzia di riservatezza è una delle condizioni che incoraggiano il dipendente pubblico ad esporsi segnalando fenomeni di illiceità. Pertanto spetta al responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari valutare, su richiesta dell'interessato, se ricorra

la condizione di assoluta indispensabilità della conoscenza del nominativo del segnalante ai fini della difesa. In ogni caso, sia in ipotesi di accoglimento dell'istanza, sia nel caso di diniego, il responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari deve adeguatamente motivare la scelta come peraltro previsto dalla legge 241/1990.

È opportuno, comunque, che il responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari venga a conoscenza del nominativo del segnalante solamente quando il soggetto interessato chieda sia resa nota l'identità dello stesso per la sua difesa. Gravano sul responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari gli stessi doveri di comportamento, volti alla tutela della riservatezza del segnalante, cui sono tenuti il Responsabile della prevenzione della corruzione e gli eventuali componenti del gruppo di supporto. Ai sensi dell'art. 54-bis, co. 4, la segnalazione è comunque sottratta all'accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 241/1990.

Al fine di garantire la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, la segnalazione viene inviata direttamente al Responsabile della prevenzione della corruzione dell'amministrazione, ossia al Segretario Comunale

Qualora le segnalazioni riguardino il Responsabile della prevenzione della corruzione gli interessati possono inviare le stesse direttamente all'A.N.AC..

Al fine di rafforzare le misure a tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, nel Codice di comportamento, adottato ai sensi dell'art. 54, co. 5, del citato d.lgs. 165/2001, verranno introdotte forme di responsabilità specifica sia in capo al Responsabile della prevenzione della corruzione sia nei confronti dei soggetti che gestiscono le segnalazioni e che fanno parte, per esigenze di tutela del segnalante, di un gruppo ristretto a ciò dedicato.

Si rammenta, comunque, che ai sensi dell'art. 1, co. 14, della legge 190/2012 la violazione da parte di dipendenti dell'amministrazione delle misure di prevenzione della corruzione previste nel Piano di prevenzione della corruzione, ivi compresa la tutela del dipendente che segnala condotte illecite ai sensi dell'art. 54-bis, è sanzionabile sotto il profilo disciplinare.

Per tutelare il dipendente che segnala gli illeciti e garantire quindi l'efficacia del processo di segnalazione il sistema di gestione delle segnalazioni deve essere capace di:

- gestire le segnalazioni in modo trasparente attraverso un iter procedurale definito e comunicato all'esterno con termini certi per l'avvio e la conclusione dell'istruttoria;
- tutelare la riservatezza dell'identità del dipendente che effettua la segnalazione;
- tutelare il soggetto che gestisce le segnalazioni da pressioni e discriminazioni, dirette e indirette;
- tutelare la riservatezza del contenuto della segnalazione nonché l'identità di eventuali soggetti segnalati;
- consentire al segnalante, attraverso appositi strumenti informatici, di verificare lo stato di avanzamento dell'istruttoria.

L'amministrazione dovrà prevedere le opportune cautele al fine di:

- identificare correttamente il segnalante acquisendone, oltre all'identità, anche la qualifica e il ruolo;
- separare i dati identificativi del segnalante dal contenuto della segnalazione, prevedendo l'adozione di codici sostitutivi dei dati identificativi, in modo che la segnalazione possa essere processata in modalità anonima e rendere possibile la successiva associazione della segnalazione con l'identità del segnalante nei soli casi in cui ciò sia strettamente necessario;
- non permettere di risalire all'identità del segnalante se non nell'eventuale procedimento disciplinare a carico del segnalato: ciò a motivo del fatto, già ricordato, che l'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo consenso, a meno che la sua conoscenza non sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'innocente come previsto dall'art. 54-bis, co. 2, del d.lgs. 165/2001;
- mantenere riservato, per quanto possibile, anche in riferimento alle esigenze istruttorie, il contenuto della segnalazione durante l'intera fase di gestione della stessa. A tal riguardo si rammenta che la denuncia è sottratta all'accesso di cui all'art. 22 e seguenti della legge 241/1990.

Purtroppo l'Amministrazione non è in possesso di procedure informatiche per la gestione delle segnalazioni e pertanto il procedimento si svolgerà mediante invio di segnalazioni in doppia busta chiusa. La busta all'interno dovrà contenere la dicitura "ATTENZIONE – segnalazione di whistleblowing – NON APRIRE e consegnare chiusa al Segretario Comunale "

Nel caso si ravvisino elementi di non manifesta infondatezza del fatto, il Responsabile inoltra la segnalazione ai soggetti terzi competenti - anche per l'adozione dei provvedimenti conseguenti - quali:

- il dirigente della struttura in cui si è verificato il fatto per l'acquisizione di elementi istruttori, solo laddove non vi siano ipotesi di reato;
- l'ufficio procedimenti disciplinari, per eventuali profili di responsabilità disciplinare;
- l'Autorità giudiziaria, la Corte dei conti e l'A.N.AC., per i profili di rispettiva competenza;
- il Dipartimento della funzione pubblica.

9 – ACCESSO CIVICO

Per **“accesso documentale”** si intende l'accesso disciplinato dal capo V della legge 241/1990. la finalità è quella di porre i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative e/o oppositive e difensive – che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari. Più precisamente, dal punto di vista soggettivo, ai fini dell'istanza di accesso *ex lege* 241 il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un *«interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso»*

Per **“accesso civico”** si intende l'accesso di cui all'art. 5, comma 1, del decreto trasparenza, ai documenti oggetto degli obblighi di pubblicazione. L'accesso civico rimane circoscritto ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione e costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza

Per **“accesso generalizzato”** si intende l'accesso di cui all'art. 5, comma 2, del decreto trasparenza ; un diritto di accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati e i documenti e informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione il diritto di accesso non è preordinato alla tutela di una propria posizione giuridica soggettiva, quindi non richiede la prova di un interesse specifico, ma risponde ad un principio generale di trasparenza dell'azione dell'Unione ed è uno strumento di controllo democratico sull'operato dell'amministrazione europea, volto a promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile.

In attuazione delle Linee Guida approvate dall'ANAC, questo ente si doterà, nel corso del 2017, di un regolamento interno sull'accesso, per avere 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

Tale regolamento dovrà avere la seguente struttura :

1. una sezione dedicata alla disciplina dell'accesso documentale;
2. una seconda sezione dedicata alla disciplina dell'accesso civico (“semplice”) connesso agli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. n. 33;
3. una terza sezione dedicata alla disciplina dell'accesso generalizzato. Tale sezione dovrebbe disciplinare gli aspetti procedurali interni per la gestione delle richieste di accesso generalizzato. Si tratterebbe, quindi, di:
 - a) provvedere a individuare gli uffici competenti a decidere sulle richieste di accesso generalizzato;
 - b) provvedere a disciplinare la procedura per la valutazione caso per caso delle richieste di accesso

Nel frattempo si stabilisce che ogni settore sarà competente al rilascio dell'accesso ai documenti e dati da esso detenuti; in caso di dubbi e/o problematiche particolari, sulla richiesta di accesso deciderà il segretario comunale, che, a tal fine, dialogherà con gli uffici che detengono i dati richiesti.

Sotto il profilo dell'ambito oggettivo, l'accesso civico generalizzato è esercitabile relativamente **"ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione"**, ossia per i quali non sussista uno specifico obbligo di pubblicazione.

Dalla lettura dell'art. 5 bis si evince che oggetto dell'accesso possono essere anche non solo i documenti, ma anche i dati e le informazioni detenute dalle p.a.

Questi termini esprimono un concetto informativo più ampio, da riferire al dato conoscitivo come tale, indipendentemente dal supporto fisico sui cui è incorporato e a prescindere dai vincoli derivanti dalle sue modalità di organizzazione e conservazione.

Si evidenzia, tuttavia, che il testo del decreto dispone che *"l'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti"*; pertanto non è ammissibile una richiesta meramente esplorativa, volta semplicemente a "scoprire" di quali informazioni l'amministrazione dispone.

Le richieste, inoltre, non devono essere generiche, ma consentire l'individuazione del dato, del documento o dell'informazione, con riferimento, almeno, alla loro natura e al loro oggetto¹.

Allo stesso modo, nei casi particolari in cui venga presentata una domanda di accesso per un numero manifestamente irragionevole di documenti, imponendo così un carico di lavoro tale da paralizzare, in modo molto sostanziale, il buon funzionamento dell'amministrazione, la stessa può ponderare, da un lato, l'interesse dell'accesso del pubblico ai documenti e, dall'altro, il carico di lavoro che ne deriverebbe, al fine di salvaguardare, in questi casi particolari e di stretta interpretazione, l'interesse ad un buon andamento dell'amministrazione (cfr. CGUE, Tribunale Prima Sezione ampliata 13 aprile 2005 causa T 2/03).

Per quanto concerne la richiesta di *informazioni*, per informazioni si devono considerare le rielaborazione di dati detenuti dalle amministrazioni effettuate per propri fini contenuti in distinti documenti.

Poiché la richiesta di accesso civico generalizzato riguarda i dati e i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni (art. 5, comma 2 del decreto trasparenza), resta escluso che – per rispondere a tale richiesta – l'amministrazione sia tenuta a formare o raccogliere o altrimenti procurarsi informazioni che non siano già in suo possesso. Pertanto, l'amministrazione non ha l'obbligo di rielaborare i dati ai fini dell'accesso generalizzato, ma solo a consentire l'accesso ai documenti nei quali siano contenute le informazioni già detenute e gestite dall'amministrazione stessa

Sono assolutamente escluse dall'accesso (eccezioni assolute) dati che riguardano :

a) segreto di Stato;

b) negli altri casi di divieto di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato alla disciplina vigente al rispetto di specifiche modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990, quali ad esempio :

- il segreto statistico, regolamentato dal d.lgs. del 6 settembre 1989 n. 322 all'art. 9;
- il Segreto militare disciplinato dal RD 11 luglio 1941 n. 161;
- le classifiche di segretezza di atti e documenti di cui all'art. 42 della l. 124/2007;
- il segreto bancario previsto dall'art. 7 del d.lgs. 385/1993;
- i limiti alla divulgazione delle informazioni e dei dati conservati negli archivi automatizzati del Centro elaborazione dati in materia di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica ai sensi dell'art. 9 della l. 121/1981;
- le disposizioni sui contratti secretati previste dall'art. 162 del d.lgs. 50/2016; il segreto scientifico e il segreto industriale di cui all'art. 623 del c.p.;
- il segreto sul contenuto della corrispondenza (art. 616 ss. c.p.);
- il segreto professionale (art. 622 c.p. e 200 c.p.p.) e i "pareri legali" che attengono al diritto di difesa in un procedimento contenzioso (giudiziario, arbitrale o amministrativo) come confermato anche dagli artt. 2 e 5 del DPCM 26.1.1996, n. 200;
- i divieti di divulgazione connessi al segreto d'ufficio come disciplinato dall'art. 15 del d.P.R. n. 3/1957.

- Il segreto istruttorio in sede penale, delineato dall'art. 329 c.p.p., a tenore del quale *“gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria sono coperti da segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari”*. In questo caso la disciplina sull'accessibilità è regolata direttamente dal codice di procedura penale e a essa è necessario fare esclusivo riferimento.
- Regolata dalla disciplina particolare della legge 124/2007, è anche la trasmissione di informazioni e analisi a enti esterni al Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica che può essere effettuata solo su autorizzazione del Presidente del Consiglio dei Ministri o dell'Autorità delegata, sentito il CISR (art. 4, co. 3 lett. f) l. 124/2007).
- dati idonei a rivelare lo stato di salute, ossia a qualsiasi informazione da cui si possa desumere, anche indirettamente, lo stato di malattia o l'esistenza di patologie dei soggetti interessati, compreso qualsiasi riferimento alle condizioni di invalidità, disabilità o handicap fisici e/o psichici (art. 22, comma 8, del Codice; art. 7-bis, comma 6, d. lgs. n. 33/2013).
- dati idonei a rivelare la vita sessuale (art. 7-bis, comma 6, d. lgs. n. 33/2013).
- dati identificativi di persone fisiche beneficiarie di aiuti economici da cui è possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati (limite alla pubblicazione previsto dall'art. 26, comma 4, d. lgs. n. 33/2013)
- Resta, in ogni caso, ferma la possibilità che i dati personali per i quali sia stato negato l'accesso generalizzato possano essere resi ostensibili al soggetto che abbia comunque motivato nell'istanza l'esistenza di «un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso», trasformando di fatto, con riferimento alla conoscenza dei dati personali, l'istanza di accesso generalizzato in un'istanza di accesso ai sensi della l. 241/1990.
- Il diritto di accesso ai propri dati personali rimane, invece, regolato dagli artt. 7 ss. del d. lgs. n. 196/2003 e dal procedimento ivi previsto per la relativa tutela, inclusi i limiti di conoscibilità espressamente previsti anche nei confronti dell'interessato medesimo (art. 8 del d.lgs. n. 196/2003).
- la disciplina sugli atti dello stato civile e quella sulle informazioni contenute nelle anagrafi della popolazione conoscibili nelle modalità previste dalle relative discipline di settore², agli Archivi di Stato e altri Archivi disciplinati dagli artt. 122 ss. del D. Lgs. 22/01/2004, n. 42 *«Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*, che ne regolano le forme di consultazione; agli elenchi dei contribuenti e alle relative dichiarazioni dei redditi la cui visione ed estrazione di copia è ammessa nelle forme stabile dall'art. 69, comma 6, del d.P.R. n. 600/19733.
- divieti di divulgazione espressamente previsti dal regolamento governativo di cui al co. 6 dell'art. 24 della legge 241/1990 e dai regolamenti delle pubbliche amministrazioni adottati ai sensi del co. 2 del medesimo articolo 24;
- procedimenti tributari, alle particolari norme che li regolano;
- nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, alle particolari disposizioni che ne regolano la formazione
- nei procedimenti selettivi, alle esclusioni dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi.

Sono invece soggetti a limitazioni i dati (eccezioni relative o qualificate) in relazione ai quali vi è la tutela di interessi pubblici e privati di particolare rilievo giuridico elencati ai commi 1 e 2 dell'art. 5-bis del decreto trasparenza.

limiti (esclusioni relative o qualificate) al diritto di accesso generalizzato derivanti dalla tutela di interessi pubblici

La disciplina dell'accesso civico generalizzato prevede la possibilità di rigettare l'istanza qualora il diniego sia necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici elencati nel nuovo art. 5-bis, comma 1 del d.lgs. n. 33/2013, inerenti a:

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

I limiti (esclusioni relative o qualificate) al diritto di accesso generalizzato derivanti dalla tutela di interessi privati

Il decreto trasparenza ha previsto, all'art. 5-bis, comma 2, che l'accesso generalizzato è rifiutato se il diniego è necessario per evitare il pregiudizio concreto alla tutela degli interessi privati specificamente indicati dalla norma e cioè:

- a) protezione dei dati personali
- b) libertà e segretezza della corrispondenza
- c) interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi proprietà intellettuale, diritto d'autore e segreti commerciali

In questi casi il decreto rinvia a una attività valutativa che deve essere effettuata dalle amministrazioni con la tecnica del bilanciamento, caso per caso, tra l'interesse pubblico alla *disclosure* generalizzata e la tutela di altrettanto validi interessi considerati dall'ordinamento.

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

Questa valutazione viene rimessa al segretario comunale, che la disporrà di concerto con l'ufficio detentore dei dati per i quali viene richiesto l'accesso.

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

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

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

Allo stesso modo, il segretario comunale dovrà consentire l'accesso parziale utilizzando, se del caso, la tecnica dell'oscuramento di alcuni dati, qualora la protezione dell'interesse sotteso alla eccezione sia invece assicurato dal diniego di accesso di una parte soltanto di esso. In questo caso, verrà consentito l'accesso alle parti restanti (art. 5-bis, comma 4, secondo alinea).

Nella risposta negativa o parzialmente tale, sia per i casi di diniego connessi all'esistenza di limiti di cui ai co. 1 e 2 che per quelli connessi all'esistenza di casi di eccezioni assolute di cui al co. 3, l'amministrazione è tenuta a una congrua e completa motivazione.

A partire dal 23 dicembre 2016, data stabilita dal legislatore, deve essere data immediata applicazione all'istituto dell'accesso generalizzato, con la valutazione caso per caso delle richieste presentate.

Per questo motivo, in attesa dell'approvazione del regolamento comunale di cui sopra, vengono stabilite le seguenti indicazioni organizzative di prima applicazione della normativa :

- a) tutte le risposte alle richieste di accesso devono essere inviate alla segreteria generale, al fine di verificare e coordinare la coerenza delle risposte sui diversi tipi di accesso;

b) viene istituito presso la segreteria generale un registro delle richieste di accesso presentate (per tutte le tipologie di accesso).

c) il “registro degli accessi” viene pubblicato sul sito dell’ente, nella sezione Amministrazione Trasparente . Il registro contiene l’elenco delle richieste con l’oggetto e la data e il relativo esito con la data della decisione ed è pubblicato, oscurando i dati personali eventualmente presenti, e tenuto aggiornato almeno ogni sei mesi nella sezione Amministrazione trasparente, “altri contenuti – accesso civico” del sito web istituzionale.

10. TRASPARENZA

La trasparenza è una misura di estremo rilievo e fondamentale per la prevenzione della corruzione.

Essa è posta al centro di molte indicazioni e orientamenti internazionali in quanto strumentale alla promozione dell’integrità, allo sviluppo della cultura della legalità in ogni ambito dell’attività pubblica.

All’attuale quadro normativo in materia di trasparenza il d.lgs. 97/2016 ha apportato rilevanti innovazioni.

Tra le modifiche più importanti del d.lgs. 33/2013 si registra quella della piena integrazione del Programma triennale della trasparenza e dell’integrità nel Piano triennale di prevenzione della corruzione, ora anche della trasparenza (PTPCT) come già indicato nella delibera n. 831/2016 dell’Autorità sul PNA 2016 .

Le amministrazioni e gli altri soggetti obbligati sono tenuti, pertanto, ad adottare, entro il 31 gennaio di ogni anno, un unico Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza in cui sia chiaramente identificata la sezione relativa alla trasparenza.

Per quel che concerne i contenuti, gli obiettivi strategici in materia di trasparenza definiti da parte degli organi politici costituiscono elemento necessario, e dunque ineludibile, della sezione del PTPC relativa alla trasparenza.

In particolare l’art. 3 del d.lgs. 33/2013 (co. 1-bis) prevede la possibilità di pubblicare informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione, in sostituzione della pubblicazione integrale; ciò in conformità con i principi di proporzionalità e di semplificazione e all’esclusivo fine di ridurre gli oneri gravanti sui soggetti tenuti a osservare le disposizioni del d.lgs. 33/2013.

Si consideri, inoltre, quanto previsto all’art. 9-bis del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. 97/2016, in base al quale qualora i dati che le amministrazioni e gli enti sono tenute a pubblicare ai sensi del d.lgs. 33/2013 corrispondano a quelli già presenti nelle banche dati indicate nell’allegato B) del d.lgs. 33/2013, le amministrazioni assolvono agli obblighi di pubblicazione mediante la comunicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti dagli stessi detenuti all’amministrazione titolare della corrispondente banca dati. Nella sezione “Amministrazione trasparente” dei rispettivi siti istituzionali è inserito un mero collegamento ipertestuale alle banche dati contenenti i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione.

Si sottolinea infine la modifica apportata all’art. 10 del D. lgs. 33/2013 :

il PTPC deve contenere, in una apposita sezione, l’individuazione dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del d.lgs. 33/2013, in un’ottica di responsabilizzazione maggiore delle strutture interne delle amministrazioni ai fini dell’effettiva realizzazione di elevati standard di trasparenza

Pertanto il Responsabile della Pubblicazione e dell’Aggiornamento dei Dati sul sito dell’Ente ed in particolare sulla Sezione Amministrazione Trasparente viene individuato nel dipendente comunale sig. Eugenio Macchione.

Nella sezione del PTPCT dedicata alla programmazione della trasparenza ogni amministrazione definisce i termini entro i quali prevedere l’effettiva pubblicazione di ciascun dato nonché le modalità stabilite per la vigilanza ed il monitoraggio sull’attuazione degli obblighi.

Pertanto al presente piano viene allegato lo schema predisposto dall'ANAC riepilogativo degli obblighi di pubblicazione, intendendosi qui integralmente recepiti i termini in esso fissati.

Nell'obiettivo di programmare e integrare in modo più incisivo e sinergico la materia della trasparenza e dell'anticorruzione rientra, inoltre, la modifica apportata all'art. 1, co. 7, della legge 190/2012 dall'art. 41, co. 1, lett. f) del d.lgs. 97/2016 in cui è previsto che vi sia un unico Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT). Il RPCT dovrà pertanto occuparsi di svolgere la regia complessiva della predisposizione del PTPCT, in costante coordinamento con le strutture dell'amministrazione.

Pertanto si stabilisce che il Segretario Comunale svolga sia le funzioni di RPC che di RT e diventi pertanto RPCT (Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza)

Ai sensi dell'art. 6, co. 3 del d.lgs. 97/2016 viene stabilito che, per le pubblicazioni nella sezione Amministrazione Trasparente, vengano seguite le seguenti indicazioni :

1. **esposizione in tabelle dei dati oggetto di pubblicazione:** l'utilizzo, ove possibile, delle tabelle per l'esposizione sintetica dei dati, documenti ed informazioni aumenta, infatti, il livello di comprensibilità e di semplicità di consultazione dei dati, assicurando agli utenti della sezione "Amministrazione trasparente" la possibilità di reperire informazioni chiare e immediatamente fruibili;

2. **indicazione della data di aggiornamento del dato, documento ed informazione:** in corrispondenza di ciascun contenuto della sezione "Amministrazione Trasparente" dovrà essere inserita la data di aggiornamento, distinguendo quella di "iniziale" pubblicazione da quella del successivo aggiornamento.

Si rinvia all'allegato 2 della delibera ANAC 50/2013 per quanto riguarda i criteri di qualità della pubblicazione dei dati, con particolare riferimento ai requisiti di completezza, formato e dati di tipo aperto.

Un'importante modifica è quella apportata all'art. 8, co. 3, dal d.lgs. 97/2016: trascorso il quinquennio o i diversi termini sopra richiamati, gli atti, i dati e le informazioni non devono essere conservati nella sezione archivio del sito che quindi viene meno. Dopo i predetti termini, la trasparenza è assicurata mediante la possibilità di presentare l'istanza di accesso civico ai sensi dell'art. 5.

In particolare deve essere assicurata la pubblicazione dei seguenti atti e documenti :

- a) Piani triennali di prevenzione della corruzione e delle trasparenza;
- b) documenti di programmazione strategico-gestionale ed in particolare il DUP, la Programmazione dei fabbisogni di Personale e i piani di contenimento annuale della spesa;
- c) tutti gli atti degli Organismi indipendenti di valutazione. nella sotto-sezione "*Controlli e rilievi sull'amministrazione*".
- d) incarichi di collaborazione e di consulenza conferiti e affidati a soggetti esterni a qualsiasi titolo, sia oneroso che gratuito.
- e) bandi di concorso per il reclutamento, a qualsiasi titolo, di personale presso l'amministrazione, i criteri di valutazione della Commissione, le tracce delle prove scritte". I criteri e le modalità di valutazione delle prove concorsuali, da definirsi ai sensi della normativa vigente, vengono pubblicati tempestivamente non appena disponibili. Le tracce delle prove scritte, invece, non possono che essere pubblicate dopo lo svolgimento delle prove.
- f) «i provvedimenti in materia di costituzione di società a partecipazione pubblica, acquisto di partecipazioni in società già costituite, gestione delle partecipazioni pubbliche, alienazione di partecipazioni sociali, quotazione di società a controllo pubblico in mercati regolamentati e razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, previsti dal decreto legislativo adottato ai sensi dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124», ossia il d.lgs. 175/2016;

- g) ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175 «*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*», a cui la lettera d-bis) rinvia, vengono pubblicati anche i provvedimenti e i contratti di cui ai co. 5 e 6 dell'art. 19 del d.lgs. 175/2016.
- h) In virtù di quanto disposto dall'art. 26, devono essere pubblicati gli atti con i quali sono determinati i criteri e le modalità per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ausili finanziari e vantaggi economici in favore di soggetti pubblici o privati, sia i medesimi atti di concessione di importo superiore a 1.000 euro. Al riguardo si rinvia a quanto già indicato dall' ANAC con la delibera 59/2013. Si ricorda che la pubblicazione è condizione di efficacia dei provvedimenti e quindi deve avvenire tempestivamente e, comunque, prima della liquidazione delle somme oggetto del provvedimento.
- i) Con l'art. 5 del d.lgs. 97/2016 è stato inserito l'art. 4-bis del d.lgs. 33/2013 concernente la trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche. Pertanto si stabilisce di procedere alla pubblicazione, per ogni semestre, di tutti i pagamenti effettuati, con la pubblicazione di una tabella contenente l'indicazione di tutti i mandati di pagamento emessi .
- j) Ai sensi dell'art. 29 del d.lgs. 33/2013, verranno pubblicati I bilancio di previsione e consuntivo, completo di allegati, entro trenta giorni dalla sua adozione. Essi devono essere pubblicati in formato tabellare aperto in modo da consentirne l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo. Si fa presente che ai fini della predisposizione dei relativi schemi si farà riferimento al d.p.c.m. 22 settembre 2014 «*Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi e dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni*», aggiornato con il decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 29 aprile 2016 (GU n.139 del 16.6.2016) «*Modifica del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 settembre 2014, in materia di definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su Internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi*».
- k) Strettamente connesso, e in qualche modo complementare, alla pubblicazione integrale e semplificata dei documenti di bilancio nonché dei dati relativi alle entrate e alla spesa, risulta essere l'obbligo di pubblicazione del piano di indicatori di cui al co. 2, con cui si fornisce ai cittadini la possibilità di esercitare anche un controllo sugli obiettivi della pubblica amministrazione. Occorre, peraltro, evidenziare che il d.lgs. 126/2014, fra le diverse modifiche apportate al d.lgs. 118/2011 («*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*»), ha introdotto l'art. 18-bis («*Indicatori di bilancio*») che, di fatto, estende anche agli enti territoriali l'obbligo di pubblicazione del Piano degli indicatori che, allo stato, in base alle indicazioni dell'art. 29, co. 3, era riservato ai soli enti di cui al d.lgs. 91/2011. Si tratta, in sostanza, di un sistema di indicatori misurabili e riferiti ai programmi quale parte integrante dei documenti di programmazione e di bilancio di ciascuna amministrazione ed è diretto a consentire la comparazione dei bilanci.
- l) L'art. 30, solo in minima parte modificato dal d.lgs. 97/2016, prevede la pubblicazione delle informazioni identificative degli immobili posseduti e, nella nuova formulazione, anche di quelli detenuti, nonché dei canoni di locazione o di affitto versati o percepiti. Questa amministrazione , pertanto, procederà alla pubblicazione sul sito del patrimonio immobiliare a propria disposizione, posseduto in ragione di un titolo di proprietà o altro diritto reale di godimento o semplicemente detenuto; ciò, evidentemente, allo scopo di consentire alla collettività di valutare il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, anche patrimoniali, nel perseguimento delle funzioni istituzionali. Ove possibile, le informazioni sugli immobili saranno rese sulla base dei dati catastali.
- m) L'art. 31, come novellato dall'art. 27 del d.lgs. 97/2016, si sofferma sulla pubblicazione degli esiti dei controlli sull'attività amministrativa, prevedendo la pubblicazione della relazione degli organi di revisione amministrativa e contabile al bilancio di previsione o budget, alle relative variazioni e al conto consuntivo o bilancio di esercizio nonché tutti i rilievi ancorché non recepiti della Corte dei Conti riguardanti l'organizzazione e l'attività delle

Amministrazioni e dei loro uffici. Pertanto si stabilisce di pubblicare sul sito tutti i verbali dell'organo di revisione.

- n) Per tutti i servizi gestiti dall'ente dovrà essere predisposta e pubblicata la carta dei servizi o un documento analogo ove sono indicati i livelli minimi di qualità dei servizi e quindi gli impegni assunti nei confronti degli utenti per garantire il rispetto degli standard fissati. Inoltre, una volta individuati annualmente i servizi erogati agli utenti sia finali sia intermedi, secondo quanto stabilito all'art. 10, co. 5, del d.lgs. 33/2013, verranno pubblicati i costi contabilizzati e il relativo andamento nell'ultimo quinquennio. I dati dovranno essere contenuti in una tabella che consenta agevolmente di confrontare la variazione nel tempo di ogni singola categoria di costo.
- o) L'art. 29 del d.lgs. 97/2013, nell'integrare il disposto dell'art. 33, ha previsto che nel calcolo dell'indicatore annuale e trimestrale dei tempi medi di pagamento, le amministrazioni devono considerare, oltre gli acquisti di beni, servizi e forniture, anche i pagamenti relativi alle prestazioni professionali, non indicati nella precedente formulazione. Viene in tal modo chiarito che la misurazione dei tempi riguarda ogni tipo di contratto stipulato dall'amministrazione/ente, ivi compresi quelli aventi a oggetto prestazioni professionali, affidati nel rispetto della disciplina vigente in materia. Il legislatore continua a prestare particolare attenzione al grave fenomeno dei ritardati pagamenti delle pubbliche amministrazioni, interpretando la trasparenza come strumento utile alla emersione e alla riduzione di tale criticità. Ai fini dell'attuazione di detto obbligo si richiamano gli artt. 9 e 10 del D.P.C.M. 22 settembre 2014 *«Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi e dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni»* e, per i Ministeri, la circolare n. 3 MEF - RGS - Prot. 2565 del 14/01/2015.
- p) Entro il 31 gennaio di ciascun anno verrà pubblicato l'elenco dei residui attivi e passivi esistenti al 31 dicembre precedente. Ossia l'ammontare complessivo dei debiti e del numero delle imprese creditrici.
- q) In relazione ai "Bandi di gara e contratti", oltre agli atti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del d.lgs. 50/2016, come elencati nell'allegato 1, devono essere pubblicati i verbali delle commissioni di gara, ferma restando la possibilità di esercizio del diritto di accesso civico generalizzato ai predetti verbali, ai sensi degli artt. 5, co. 2 e 5-bis del d.lgs. 33/2013.
- r) Ai sensi dell'art. 38 riformulato dal d.lgs. 97/2016 viene pubblicato il programma triennale e annuale delle opere pubbliche, con gli aggiornamenti annuali
- s) Gli obblighi di trasparenza relativi agli atti di governo del territorio di cui all'art. 39, sono stati semplificati dal d.lgs. 97/2016, anche in considerazione dell'introduzione dell'accesso civico generalizzato. Rimangono oggetto di obbligo di pubblicazione i piani territoriali, i piani di coordinamento, i piani paesistici, gli strumenti urbanistici generali ed attuativi e le loro varianti. Non sono più oggetto di pubblicazione obbligatoria gli schemi di provvedimento, le delibere di adozione o approvazione e i relativi allegati tecnici.

Accesso civico per mancata pubblicazione di dati

L'art. 5 del d.lgs. 33/2013, modificato dall'art. 6 del d.lgs. 97/2016, riconosce a chiunque:

- a) il diritto di richiedere alle Amministrazioni documenti, informazioni o dati per i quali è prevista la pubblicazione obbligatoria, nei casi in cui gli stessi non siano stati pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito web istituzionale (accesso civico "semplice");
- b) il diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del d.lgs. 33/2013, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis (accesso civico "generalizzato").

Per questi tipi di accesso si rinvia all'apposita sezione di questo PTPCT .

Per quanto riguarda gli obblighi di pubblicazione normativamente previsti, il legislatore ha confermato l'istituto dell'accesso civico volto ad ottenere la corretta pubblicazione dei dati rilevanti *ex lege*, da pubblicare all'interno della sezione "Amministrazione trasparente".

L'istanza va presentata al Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (RPCT), il quale è tenuto a concludere il procedimento di accesso civico con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni.

Sussistendone i presupposti, il RPCT avrà cura di pubblicare sul sito i dati, le informazioni o i documenti richiesti e a comunicare al richiedente l'avvenuta pubblicazione dello stesso, indicandogli il relativo collegamento ipertestuale.

Nonostante la norma non menzioni più il possibile ricorso al titolare del potere sostitutivo, da una lettura sistematica delle norme, l'Autorità ritiene possa applicarsi l'istituto generale previsto dall'art. 2, co. 9-bis, della l. 241/90.

Pertanto, in caso di ritardo o mancata risposta o diniego da parte del RPCT il richiedente può ricorrere al titolare del potere sostitutivo che conclude il procedimento di accesso civico come sopra specificato, entro i termini di cui all'art. 2, co. 9-ter della L. 241/1990.

A tal fine, il titolare del potere sostitutivo viene individuato nel Responsabile del Settore Amministrativo.

A fronte dell'inerzia da parte del RPCT o del titolare del potere sostitutivo, il richiedente, ai fini della tutela del proprio diritto, può proporre ricorso al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'art. 116 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

Al fine di rendere effettivo il diritto, verranno pubblicati, nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Altri contenuti"/"Accesso civico" gli indirizzi di posta elettronica cui inoltrare le richieste di accesso civico e di attivazione del potere sostitutivo.

Riepilogando, Viene prevista la pubblicazione sul sito dell'ente – sezione Amministrazione Trasparente dei seguenti atti ulteriori rispetto agli obblighi di legge :

- elenco affidamenti diretti
- elenco SCIA pervenute
- elenco richieste sgravi tributari concessi
- tutti gli atti dell'OIV
- tutti i verbali dell'Organo di Revisione Contabile
- elenco di tutti gli atti di concessione di contributi e/o sovvenzioni
- elenco di tutti i mandati di pagamenti emessi, con cadenza semestrale e, a decorrere dal 2018, trimestrale

11. MONITORAGGIO DEL PIANO

Per il monitoraggio del Piano viene istituita una riunione dei responsabili dei servizi che si terrà due volte all'anno, nei mesi di luglio e di gennaio, per verificare lo stato di attuazione delle misure previste nel Piano.

Della verifica verrà redatto apposito verbale, da allegare alla relazione del Responsabile di Prevenzione della Corruzione, da pubblicare sul sito dell'ente – Sezione Amministrazione Trasparente.

12. COLLEGAMENTO CON IL PIANO DELLA PERFORMANCE

La lotta alla corruzione costituisce obiettivo strategico dell'Amministrazione.

L'esigenza di coordinare e di integrare, per alcuni aspetti, il Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza e il Piano della performance, è stata sottolineata in diverse norme dal legislatore e anche da ANAC (cfr. PNA 2016 § 5.3).

Sotto il profilo operativo, si è detto che certamente alcune analisi che l'amministrazione è tenuta a fare per il Piano della performance sono utili anche per il PTCP (si veda il caso dell'analisi di contesto interno laddove è richiesto un esame della struttura organizzativa o la stessa mappatura dei processi) e viceversa (il caso dell'individuazione dei responsabili delle misure e dei loro obiettivi nel PTCP è necessario sia considerato in termini di performance individuale e di struttura nel Piano delle performance).

Anche a seguito di un confronto sul tema svolto con il Dipartimento della Funzione pubblica, l'Autorità ritiene che la necessità di ottimizzare le analisi e i dati a disposizione delle amministrazioni non può condurre ad un'unificazione tout-court degli strumenti programmatori, stanti le diverse finalità e le diverse responsabilità connesse.

Proprio di queste differenze deve essere data chiara evidenza da parte delle amministrazioni.

Si ribadisce che per il PTCP ciò che rileva è, da un lato, la gestione del rischio e la chiara identificazione delle misure di prevenzione della corruzione anche in termini di definizione di tempi e di responsabilità, dall'altro, l'organizzazione dei flussi informativi per la pubblicazione e i relativi responsabili per l'attuazione della trasparenza

il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74, recante "Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, in attuazione dell'articolo 17, comma 1, lettera r), della legge n. 124 del 2015", il cui obiettivo è ottimizzare la produttività del lavoro pubblico e garantire l'efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni:

Queste le principali novità del provvedimento:

- il rispetto delle norme in tema di valutazione costituisce non solo condizione necessaria per l'erogazione di premi, ma rileva anche ai fini del riconoscimento delle progressioni economiche, dell'attribuzione di incarichi di responsabilità al personale e del conferimento degli incarichi dirigenziali;
- la valutazione negativa delle performance rileva ai fini dell'accertamento della responsabilità dirigenziale e, in casi specifici e determinati, a fini disciplinari;
- ogni Pa deve misurare e valutare la performance con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola e ai singoli dipendenti o gruppi di dipendenti;

- oltre agli obiettivi specifici di ogni amministrazione, è introdotta la categoria degli obiettivi generali, che identificano le priorità in termini di attività delle pubbliche amministrazioni coerentemente con le politiche nazionali, definiti tenendo conto del comparto di contrattazione collettiva di appartenenza;
- gli Organismi indipendenti di valutazione (OIV), in base alle risultanze dei sistemi di controllo strategico e di gestione presenti nell'amministrazione, dovranno verificare l'andamento delle performance rispetto agli obiettivi programmati durante il periodo di riferimento e segnalare eventuali necessità di interventi correttivi; sono previsti strumenti e poteri incisivi per garantire il ruolo degli OIV, con riferimento al potere ispettivo, al diritto di accesso al sistema informatico e agli atti e documenti degli uffici;
- si riconosce per la prima volta un ruolo attivo dei cittadini ai fini della valutazione della performance organizzativa, mediante la definizione di sistemi di rilevamento della soddisfazione degli utenti in merito alla qualità dei servizi resi;
- nella misurazione delle performance individuale del personale dirigente è attribuito un peso prevalente ai risultati della misurazione e valutazione della performance dell'ambito organizzativo di cui hanno essi diretta responsabilità;
- è definito un coordinamento temporale tra l'adozione del Piano della performance e della Relazione e il ciclo di programmazione economico-finanziaria, introducendo sanzioni più incisive in caso di mancata adozione del Piano;
- sono introdotti nuovi meccanismi di distribuzione delle risorse destinate a remunerare la performance, affidati al contratto collettivo nazionale, che stabilirà la quota delle risorse destinate a remunerare, rispettivamente, la performance organizzativa e quella individuale e i criteri idonei a garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati.

Ai sensi dell'Art. 169 del D. lgs. 267/00 (come sostituito dall'art. 74 del d.lgs. n. 118 del 2011, introdotto dal d.lgs. n. 126 del 2014), il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'articolo 108, comma 1, e il piano della performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono unificati organicamente nel PEG. Tuttavia, nel caso di ritardo nell'approvazione del PEG, per non vanificare il raggiungimento degli obiettivi strategici, la Giunta potrà approvare un Piano della Performance provvisorio.

Nel Piano della Performance dovrà obbligatoriamente essere previsto il raggiungimento degli obiettivi del Piano Anticorruzione come prioritari nell'erogazione delle risorse del salario accessorio.

Pertanto il presente Piano viene inviato al nucleo di valutazione/O.I.V. il quale, nella valutazione della Performance e nell'erogazione delle indennità di risultato al Segretario Comunale e ai Responsabili dei Servizi dovrà verificare preliminarmente che siano state adottate le misure di contrasto indicate nel capitolo 11 del presente PTPCT e la pubblicazione sul sito internet dell'Ente – Sezione Amministrazione Trasparente sia delle informazioni obbligatorie di cui al D. lgs. 33/2013 (come individuate nell'allegato 1 al presente PTPCT) , ma anche dei dati ulteriori indicati nel capitolo 14 Trasparenza.

In mancanza della verifica dell'adempimento non potrà essere erogata alcuna indennità di risultato ; nel caso venga accertato un adempimento parziale, l'indennità verrà proporzionalmente ridotta.

13.REVISIONE DEL PIANO

Il presente Piano verrà pubblicato sul sito dell'ente e tutti i cittadini, le associazioni, gli enti, potranno produrre osservazioni e/o proposte di modifica entro 30 giorni.

Al termine di questo periodo, Il Commissario con i poteri del Consiglio Comunale si esprimerà in merito, procedendo ad una valutazione complessiva sulle misure adottate, formulando i propri criteri generali ai quali ci si atterrà nella Revisione del Piano, che dovrà essere adottata entro il mese di luglio di ciascun anno.