



COMUNE DI GROTT LIBERO CONSORZIO COMUNALE DI AGRIGENTO

Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza 2019 - 2021

(Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, articolo 1, commi 8 e 9, della legge 6 novembre 2012 numero 190)

Approvato dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 7 del 06/02/2019

SOMMARIO

PARTE I - Contenuti generali	5
1. Premessa e finalità	6
2. I principali attori del sistema di contrasto alla corruzione	7
2.1 L’Autorità nazionale anticorruzione.....	7
2.2 Il Responsabile della prevenzione della corruzione..	9
2.3 Gli altri soggetti coinvolti e gli ambiti di competenza	12
3. Anticorruzione e trasparenza	13
3.1 Accesso Civico.....	14
3.2. La nuova disciplina del Reg.UE 2016/679.....	16
3.3. Trasparenza delle gare d’appalto.....	17
4. Il titolare del potere sostitutivo	18
5. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPCT)	18
PARTE II - I contenuti del Piano	21
1. Analisi del contesto	22
1.1. Contesto esterno	22
1.2. Contesto interno	23
1.3. Data e approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo.....	24
1.4 Attori interni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano, nonché canali e strumenti di partecipazione.....	24
1.5 Indicazione di canali, strumenti e iniziative di Comunicazione dei contenuti del Piano	24
2. Mappatura dei processi e gestione del rischio	24
2.1 Mappatura dei processi.....	24
2.2 Indicazione attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, "aree di rischio"	30
2.3 Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio.....	31
3. Formazione in tema di anticorruzione	33
3.1 Formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione.....	33
3.2 Individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione	33
3.3 Individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione	33
3.4 Indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione.....	33
3.5 Indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione	33
3.6 Quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione	34
4. Codice di comportamento	34
4.1 Adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici.....	34
4.2 Meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento	34
4.3 Ufficio competente ad emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento	34
5. Altre iniziative	34
5.1 Indicazione dei criteri di rotazione del personale	34
5.2 Indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione.....	34
5.3 Disciplina degli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti.....	35
5.4 Attribuzione degli incarichi dirigenziali e verifica dell’insussistenza di cause di incompatibilità.....	35
5.5 Definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto.....	36
5.6 Controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici.....	36
5.7 Adozione di misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (<i>whistleblower</i>).	37
5.8 Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti.....	39
5.9 Realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti	39
5.10 Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti e indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici	40

5.11	Indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere	40
5.12	Indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale	41
5.13	Comunicazione all'Anac varianti opere pubbliche	41
5.14	Azioni in materia di miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa	41
5.15	Modalità generali di formazione, attuazione e controllo dei provvedimenti	42
5.16	Indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPCT, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa	43
5.17	Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile	43
5.18	Azioni di sensibilizzazione verso Società / enti partecipati	44
5.19	Piano di informatizzazione delle procedure	44
5.20	Emanazione di direttive	44
5.21	Misure in ordine al rispetto dell'orario di lavoro e all'attestazione delle presenze	45
5.22	Documento di programmazione per il controllo sull'esecuzione delle prestazioni appaltate	45
5.23	Aggiornamenti e azioni di miglioramento del piano	45

PARTE III - Analisi del rischio..... 47

1. Premessa..... 48

2. Mappa dei processi di cui all'ALLEGATO 1 suddivisi per Servizi/Aree in cui si articola il Comune - Analisi del rischio..... 48

PARTE IV – Trasparenza.....55

1. Premessa.....56

2. La trasparenza.....56

2.1 Il nuovo accesso civico..... 57

2.2. La disciplina dell'accesso nel Comune

2.2.a L'esercizio dell'accesso documentale.....59

2.2.b L'esercizio dell'accesso civico "semplice".....60

2.2.c L'esercizio dell'accesso civico "generalizzato".....60

2.3. Limiti ed esclusioni alla trasparenza.....61

2.4 La segnalazione dell'omessa pubblicazione.....62

3. Gli obiettivi strategici dell'Ente ed il collegamento del PTPC con gli altri strumenti di programmazione

3.1 Obiettivi strategici in materia di trasparenza posti dagli organi di vertice negli atti di indirizzo.....62

3.2 I collegamenti con il Piano della performance . individuazione degli obiettivi.....62

4. Il Responsabile per la trasparenza.....63

5. Il Nucleo di valutazione.....63

6 Processo di attuazione della presente Sezione del PTPCT: I Responsabili della trasmissione e pubblicazione di documenti, informazioni e dati.....64

7. Misure organizzative per assicurare regolarità e tempestività dei flussi informativi.....65

8. Misure di monitoraggio e di vigilanza sull'attuazione degli obblighi di trasparenza: l'attività di controllo dell'adempimento da parte del Responsabile della trasparenza.....65

9. Le iniziative di comunicazione della trasparenza.....66

Allegati:

1. Schede tecniche di analisi e valutazione del rischio

2. Tabella Obblighi di Trasparenza

3. Modello dichiarazione sulle cause di inconferibilità ed incompatibilità.

Parte I
Contenuti generali

1. Premessa e finalità

Il Piano Triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) del Comune di GROTTI è stato adottato, da ultimo, con deliberazione della Giunta Comunale n. 7 del 31/01/2018.

In attuazione dell'articolo 6 della *Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione* e degli articoli 20 e 21 della *Convenzione Penale sulla corruzione* di Strasburgo del 27 gennaio 1999, il 6 novembre 2012 il legislatore ha approvato la legge 190 recante le *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione* (di seguito *legge 190/2012*), così introducendo nel nostro ordinamento un sistema organico di prevenzione e contrasto della corruzione secondo una strategia articolata su due livelli: nazionale e decentrato.

A livello nazionale, un ruolo fondamentale è svolto dal Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.), inizialmente predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica (D.F.P.) sulla base delle linee guida definite da un apposito Comitato interministeriale. Il primo P.N.A. è stato approvato dalla Commissione Indipendente per la Valutazione, l'Integrità e la Trasparenza (C.I.V.I.T., individuata dalla legge quale Autorità nazionale anticorruzione), con deliberazione numero 72 dell'11 settembre 2013.

L'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito con modificazioni dalla legge 114/2014), ha soppresso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) e ne ha trasferito compiti e funzioni all'Autorità nazionale anticorruzione. Il comma 5 del medesimo articolo 19 ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Con determinazione numero 12 del 28 ottobre 2015, l'ANAC ha approvato, per il 2015, il primo aggiornamento al PNA del 2013.

Successivamente, all'entrata in vigore del D.lgs. N. 97/2016, recante "*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*", con deliberazione numero 831 del 03 agosto 2016, l'ANAC ha provveduto all'approvazione definitiva del PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE 2016. Con la delibera numero 1208 del 22 novembre 2017, il Consiglio dell'Autorità ha approvato l'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione 2016.

L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) ha, da ultimo, aggiornato con Delibera n. 1074/2018 del 21 novembre 2018.

A livello decentrato, tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 e ss.mm.ii. (e, dunque, anche i Comuni), devono adottare, ex articolo 1, comma 8, della citata legge n. 190/2012, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.) – la cui elaborazione, ex comma 8 cit., non può essere affidata a soggetti esterni all'amministrazione – che, sulla base delle indicazioni contenute nel P.N.A., rappresenta il **documento programmatico fondamentale per la strategia di prevenzione della corruzione** all'interno dell'Ente.

Il concetto di corruzione della legge 190/2012 **comprende tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte d'un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.** Secondo il Dipartimento della Funzione Pubblica, il legislatore della legge 190/2012 non si riferisce alle sole fattispecie di cui agli artt. 318, 319 e 319-ter del Codice penale, ma estende la nozione di corruzione a tutti i delitti contro la pubblica amministrazione sanzionati dal Titolo II Capo I del Codice penale e ad ogni situazione in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza:

- un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite;
- l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo* o anche il solo tentativo.

Il **Programma triennale per la trasparenza e l'integrità** (P.T.T.I.) di cui all'articolo 10 del d.lgs. n. 33/2013 (cd. "*decreto trasparenza*") costituisce, a seguito delle modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 97/2016, specifica sezione del presente Piano e viene approvato contestualmente a quest'ultimo.

A conclusione di tale premessa e per maggiore chiarezza sistematica, appare utile riepilogare la normativa in materia di prevenzione e contrasto della corruzione approvata di recente dal legislatore nazionale. Ebbene, oltre alla citata legge n. 190, arricchiscono il quadro giuridico di riferimento:

- il decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, “*Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190*” (cd. “Legge Severino”);
- il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, “*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, approvato dal Governo il 15 febbraio 2013, in attuazione di commi 35 e 36 dell'art. 1 della l. n. 190 del 2012*” (cd. “Decreto trasparenza”);
- il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, “*Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190*”;
- il decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 “*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*”;
- il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, “*Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*”;
- il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, “*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*”.

Completa tale quadro normativo la sopra citata Intesa tra Governo, Regioni ed Enti locali sancita dalla Conferenza Unificata nella seduta del 24 luglio 2013 (Repertorio atti n. 79/CU), con la quale le parti hanno stabilito gli adempimenti, con l’indicazione dei relativi termini, volti all’attuazione della legge n. 190/2012 e dei decreti attuativi (d.lgs. 33/2013, d.lgs. 39/2013, D.P.R. 62/2013) secondo quanto previsto dall’articolo 1, commi 60 e 61, della legge delega n. 190 citata. Tra i provvedimenti dell’Autorità nazionale anticorruzione sono di particolare rilievo, invece:

- le “*Linee guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*”, approvate con la determinazione n. 8 del 2015, le quali hanno chiarito che anche le società, gli enti di diritto privato in controllo pubblico e gli enti pubblici economici devono adottare specifiche misure di prevenzione della corruzione, nonché assolvere a particolari obblighi di pubblicazione e trasparenza;
- le “*Linee Guida dell’Autorità per l’attuazione dell’accesso civico generalizzato e degli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 97/2016*”, approvate con la deliberazione n. 1309 del 28/12/2016;
- le “*Prime linee guida recanti indicazioni sull’attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*”, approvate con la deliberazione n. 1310 del 28/12/2016;
- le *Linee guida recanti indicazioni sull’attuazione dell’art. 14 del d.lgs. 33/2013 recanti «Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali»* come modificato dall’art. 13 del d.lgs. 97/2016, approvate con la determinazione n. 241 del 08/03/2017;
- le “*Nuove linee guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*”, approvate con la determinazione n. 1134 del 08/11/2017.

Il presente Piano rappresenta dunque, oltre che un adempimento obbligatorio previsto dal quadro normativo sopra richiamato, una **riapprovazione del PTPCT del Comune di Grotte, in relazione alle indicazioni contenute nel PNA**, approvato ed aggiornato dall'ANAC.

Il presente Piano, dunque, individua, nell'ambito dell'intera attività amministrativa, le aree a rischio di corruzione, nonché gli strumenti, le azioni e le conseguenti misure da applicare ed implementare all'interno di ciascuna area, in relazione al livello di pericolosità del rischio medesimo, al fine di prevenire il fenomeno corruttivo.

Con l'approvazione del presente Piano, inoltre e conformemente alle finalità del P.N.A., si intende perseguire le seguenti finalità: ridurre le opportunità che favoriscano casi di corruzione; aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione; stabilire interventi organizzativi volti a prevenire il rischio corruzione, creando un contesto sfavorevole alla stessa.

Il presente Piano si inquadra, dunque, nella nuova strategia di lotta ai fenomeni di legalità e di tutela dell'integrità della pubblica amministrazione, con l'obiettivo di introdurre misure e strumenti in grado di intercettare fenomeni di abuso del potere pubblico a fini privati e di stabilire comportamenti organizzativi finalizzati a combattere la corruzione come stabile obiettivo nell'ambito della *performance* organizzativa ed individuale del Comune e dei suoi dipendenti.

2. I principali attori del sistema di contrasto alla corruzione

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

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

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

2.1. L'Autorità nazionale anticorruzione

La legge 190/2012 inizialmente aveva assegnato i compiti di autorità anticorruzione alla Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (CIVIT).

La CiVIT era stata istituita dal legislatore, attraverso il decreto legislativo 150/2009, per svolgere prioritariamente funzioni di valutazione della “*performance*” delle pubbliche amministrazioni.

Successivamente, la denominazione della CiVIT è stata sostituita da quella di Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

L'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito con modificazioni dalla legge 114/2014), ha soppresso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) e ne ha trasferito compiti e funzioni all'Autorità nazionale anticorruzione.

La mission dell'ANAC può essere “individuata nella prevenzione della corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della pubblica amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi, evitando nel contempo di aggravare i procedimenti con ricadute negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici, con interventi in sede consultiva e di regolazione.

La chiave dell'attività della nuova ANAC, nella visione attualmente espressa è quella di vigilare per prevenire la corruzione creando una rete di collaborazione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e al contempo aumentare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, riducendo i controlli formali, che comportano tra l'altro appesantimenti procedurali e di fatto aumentano i costi della pubblica amministrazione senza creare valore per i cittadini e per le imprese”.

La **legge 190/2012** attribuisce alla Autorità nazionale anticorruzione lo svolgimento delle funzioni seguenti:

1. collaborazione con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;
2. approvazione del Piano nazionale anticorruzione (PNA) che viene materialmente predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica;
3. analisi delle cause e dei fattori della corruzione e definizione degli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
4. esprimere pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le amministrazioni pubbliche, in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico;
5. esprimere pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16-ter, introdotto dalla legge 190/2012;
6. esercitare vigilanza e controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla legge 190/2012 e dalle altre disposizioni vigenti;
7. riferire al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.

Inoltre, **a norma dell'articolo 19, comma 5, del DL 90/2014** (convertito con modificazioni dalla legge 114/2014), l'Autorità nazionale anticorruzione, in aggiunta ai compiti di cui sopra:

8. riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001;
9. riceve notizie e segnalazioni da ciascun avvocato dello Stato che venga a conoscenza di violazioni di disposizioni di legge o di regolamento o di altre anomalie o irregolarità relative ai contratti che rientrano nella disciplina del Codice di cui al d.lgs. 50/2016;
10. salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 689/1981, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.

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

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

Ad oggi, pertanto, è l'ANAC che, secondo le linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito con DPCM 16 gennaio 2013:

- a) coordina l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale;
- b) promuove e definisce norme e metodologie Comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;
- c) predispose il Piano nazionale anticorruzione, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle misure di cui alla lettera a);
- d) definisce modelli standard delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla presente legge, secondo modalità che consentano la loro gestione ed analisi informatizzata;
- e) definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni.

In ogni caso, si rammenta che lo strumento che ha consentito agli operatori di interpretare la legge 190/2012 immediatamente dopo la sua pubblicazione rimane la Circolare numero **1 del 25 gennaio 2013** propria del Dipartimento della Funzione Pubblica (*“legge n. 190 del 2012 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*).

2.2. Il Responsabile della prevenzione della corruzione

Le amministrazioni pubbliche, le società e gli enti di diritto privato in controllo pubblico individuano il soggetto *“Responsabile della prevenzione della corruzione”*.

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

La rinnovata disciplina:

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

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

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

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

Per gli enti locali, è rimasta la previsione che la scelta ricada, **“di norma”**, sul Segretario comunale.

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

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

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

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

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

In ogni caso, secondo l'Autorità, *“resta quindi ferma la sicura preferenza per personale dipendente dell'amministrazione, che assicuri stabilità ai fini dello svolgimento dei compiti”*.

Inoltre, *“considerata la posizione di autonomia che deve essere assicurata al responsabile, e il ruolo di garanzia sull'effettività del sistema di prevenzione della corruzione, non appare coerente con i requisiti di legge la nomina di un dirigente che provenga direttamente da uffici di diretta collaborazione con l'organo di indirizzo laddove esista un vincolo fiduciario”*.

Il PNA 2016 evidenzia l'esigenza che il Responsabile abbia *“adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione”* e che sia:

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

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

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

A parere dell'ANAC, tale soluzione sembrerebbe addirittura preclusa dal nuovo comma 7, dell'articolo 1, della legge 190/2012. Norma secondo la quale il Responsabile deve indicare *“agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare”* i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

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

Inoltre, il decreto legislativo n. 97/2016:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Secondo quanto previsto dall’allegato 2 alla deliberazione ANAC n. 1074 del 21/11/2018, il Responsabile per la prevenzione della corruzione svolge i compiti, le funzioni e riveste i “*ruoli*” seguenti:

1. elabora e propone all’organo di indirizzo politico, per l’approvazione, il Piano triennale di prevenzione della corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);
2. verifica l’efficace attuazione e l’idoneità del piano anticorruzione (articolo 1 comma 10 lettera a) legge 190/2012);
3. comunica agli uffici le misure anticorruzione e per la trasparenza adottate (attraverso il PTPC) e le relative modalità applicative e vigila sull’osservanza del piano (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);

4. propone le necessarie modifiche del PTCPT, qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione, ovvero a seguito di significative violazioni delle prescrizioni del piano stesso (articolo 1 comma 10 lettera a) legge 190/2012);
5. definisce le procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);
6. individua il personale da inserire nei programmi di formazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione, la quale predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità (articolo 1 commi 10, lettera c), e 11 legge 190/2012);
7. d'intesa con il dirigente competente, verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici che svolgono attività per le quali è più elevato il rischio di malaffare (articolo 1 comma 10 lettera b) della legge 190/2012), fermo il comma 221 della legge 208/2015 che prevede quanto segue: “(...) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale”;
8. riferisce sull'attività svolta all'organo di indirizzo, nei casi in cui lo stesso organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora sia il Responsabile anticorruzione a ritenerlo opportuno (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);
9. entro il 15 dicembre di ogni anno, trasmette all'OIV e all'organo di indirizzo una relazione recante i risultati dell'attività svolta, pubblicata nel sito web dell'amministrazione;
10. trasmette all'OIV informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo (articolo 1 comma 8-bis legge 190/2012);
11. segnala all'organo di indirizzo e all'OIV le eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
12. indica agli uffici disciplinari i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
13. segnala all'ANAC le eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, assunte nei suoi confronti “per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni” (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);
14. quando richiesto, riferisce all'ANAC in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PNA 2016, paragrafo 5.3, pagina 23);
15. quale Responsabile per la trasparenza, svolge un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate (articolo 43 comma 1 del decreto legislativo 33/2013).
16. quale Responsabile per la trasparenza, segnala all'organo di indirizzo politico, all'OIV, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio disciplinare i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione (articolo 43 commi 1 e 5 del decreto legislativo 33/2013);
17. al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA), il Responsabile anticorruzione è tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPCT (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 21);
18. può essere designato quale soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 22);
19. può essere designato quale “gestore” delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette ai sensi del DM 25 settembre 2015 (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 17).

Per questo Ente, **Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è stato nominato il Segretario comunale, Dott.ssa Laura Eleonora LO IACONO con determinazione del Sindaco numero 21 del 15/10/2018.**

2.3. Gli altri soggetti coinvolti e gli ambiti di competenza

Nell'ambito delle misure di attuazione del piano, i **Responsabili di posizione organizzativa**, in base all'art. 16 del d.l.s. 165/2001:

- svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione, dei referenti e dell'autorità giudiziaria (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001; art. 20 d.P.R. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.);

- partecipano al processo di gestione del rischio;
- propongono le misure di prevenzione (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001);
- assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione;
- adottano le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e rotazione del personale (art. 16 e 55 bis d.lgs. n. 165 del 2001);
- effettuano il monitoraggio in ordine al rispetto dei tempi procedurali;
- osservano promuovono e divulgano le prescrizioni e le misure contenute nel Piano anticorruzione, nonché gli obblighi di trasparenza (art. 1, comma 14, della l. n. 190 del 2012).

L'Organismo Indipendente di Valutazione - o meglio, nel caso del Comune di Grotte, per espressa previsione statutaria, **il Nucleo di Valutazione** - per il quale il D.Lgs. 97/2016 ha inteso sviluppare una maggiore relazione sinergica con il RPCT in sede di valutazione degli obiettivi di *performance* organizzativa nell'ottica dell'attuazione delle misure di prevenzione:

- partecipa al processo di gestione del rischio;
- considera i rischi e le azioni inerenti la prevenzione della corruzione nello svolgimento dei compiti ad essi attribuiti;
- svolge compiti propri di rilevazione e monitoraggio nel settore della trasparenza amministrativa (art. 43 e 44 d.lgs. n. 33 del 2013);
- esprime il parere obbligatorio sul Codice di comportamento dell'Ente (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001);
- ha facoltà di richiedere al RPCT informazioni e documenti per lo svolgimento dell'attività di controllo di propria competenza (art. 41, comma 1, lett. h), D.Lgs. 97/2016).

L'Ufficio procedimenti disciplinari:

- svolge i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza (art. 55 bis d.lgs. n. 165 del 2001);
- provvede alle Comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'autorità giudiziaria (art. 20 d.P.R. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.).

I dipendenti:

- partecipano al processo di gestione del rischio;
- osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, comma 14, della l. n. 190 del 2012);
- segnalano le situazioni di illecito al proprio responsabile o all'U.P.D. (art. 54 bis del d.lgs. n. 165 del 2001);
- segnalano casi di personale conflitto di interessi (art. 6 bis l. n. 241 del 1990; art. 6 e 7 Codice di comportamento).

I **collaboratori** a qualsiasi titolo dell'Amministrazione: osservano le misure contenute nel Piano; segnalano le situazioni di illecito.

3. Anticorruzione e trasparenza

Il 14 marzo 2013, in esecuzione alla delega contenuta nella legge 190/2012 (articolo 1 commi 35 e 36), il Governo ha approvato il decreto legislativo 33/2013 di "*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*".

Il "*Freedom of Information Act*" del 2016 (d.lgs. numero 97/2016) ha modificato in parte la legge "*anticorruzione*" e, soprattutto, la quasi totalità degli articoli e degli istituti del "*decreto trasparenza*".

Persino il titolo di questa norma è stato modificato in "*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*".

Nella versione originale il decreto 33/2013 si poneva quale oggetto e fine la "*trasparenza della PA*" (l'azione era dell'amministrazione), mentre il Foia ha spostato il baricentro della normativa a favore del "*cittadino*" e del suo diritto di accesso civico (l'azione è del cittadino).

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

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

In ogni caso, la trasparenza dell'azione amministrativa rimane la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012.

L'articolo 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal d.lgs. 97/2016 (Foia) prevede: "*La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*".

Secondo l'ANAC "*la trasparenza è una misura di estremo rilievo e fondamentale per la prevenzione della corruzione*".

Nel PNA 2016, l'Autorità ricorda che la **definizione delle misure organizzative per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza sia parte irrinunciabile del PTPCT**.

In conseguenza della cancellazione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità, ad opera del decreto legislativo 97/2016, l'**individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza sarà parte integrante del PTPC in una "apposita sezione"**.

Questa dovrà contenere le soluzioni organizzative per assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati ed informazioni, nonché la designazione di responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati.

L'Autorità, inoltre, raccomanda alle amministrazioni di "*rafforzare tale misura nei propri PTPC anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti*" (PNA 2016 pagina 24).

Il decreto 97/2016 persegue tra l'altro "*l'importante obiettivo di razionalizzare gli obblighi di pubblicazione vigenti mediante la concentrazione e la riduzione degli oneri gravanti sulle amministrazioni*".

Nel Programma per la trasparenza devono esser indicati, con chiarezza, le azioni, i flussi informativi attivati o da attivare per dare attuazione: a) agli obblighi generali di pubblicazione di cui al d.lgs. 33/2013; b) alle misure di trasparenza quali misure specifiche per la prevenzione della corruzione. Dal Programma per la trasparenza devono risultare gli obblighi di comunicazione e pubblicazione ricadenti sui singoli uffici e la correlata individuazione delle responsabilità degli apicali preposti. Inoltre, devono risultare i poteri riconosciuti al Responsabile della trasparenza al fine di ottenere il rispetto di tali obblighi. L'Autorità nazionale anticorruzione ha ricordato che gli obblighi di collaborazione col Responsabile per la prevenzione della corruzione rientrano tra i doveri di comportamento compresi in via generale nel codice "*deontologico*" approvato con il DPR 62/2013. Pertanto, la violazione di tali doveri è passibile di specifiche sanzioni disciplinari (ANAC determina 12/2015 pag. 52).

3.1. Accesso Civico

L'istituto dell'accesso civico è stato introdotto dall'**articolo 5** del "*decreto trasparenza*" (d.lgs. 33/2013) che, nella sua prima versione, prevedeva che, all'obbligo della pubblica amministrazione di pubblicare in "*Amministrazione trasparente*" i documenti, le informazioni e i dati elencati dal decreto stesso, corrispondesse "*il diritto di chiunque di richiedere i medesimi*", nel caso in cui ne fosse stata omessa la pubblicazione.

Questo tipo di accesso civico, che l'ANAC definisce "*semplice*", oggi, dopo l'approvazione del decreto legislativo 97/2016 (Foia), è normato dal comma 1 dell'articolo 5 del decreto legislativo 33/2013.

Il comma 2 del medesimo articolo 5 disciplina una forma diversa di accesso civico che l'ANAC ha definito "**generalizzato**".

Il comma 2 stabilisce che "*chiunque ha diritto di accedere ai dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione*" seppur "*nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti*".

Lo scopo dell'accesso generalizzato è quello "*di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico*".

L'esercizio dell'accesso civico, semplice o generalizzato, "*non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente*". Chiunque può esercitarlo, "*anche indipendentemente dall'essere cittadino italiano o residente nel territorio dello Stato*" come precisato dall'ANAC nell'allegato della deliberazione 1309/2016 (a pagina 28).

Nei paragrafi 2.2. e 2.3 delle Linee Guida (deliberazione ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016), l'Autorità anticorruzione ha fissato le differenze tra accesso civico semplice, accesso civico generalizzato ed accesso documentale normato dalla legge 241/1990.

Come già precisato, il **nuovo accesso "generalizzato" non ha sostituito l'accesso civico "semplice" disciplinato dal decreto trasparenza prima delle modifiche apportate dal "Foia"**.

L'**accesso civico semplice** è attivabile per atti, documenti e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria 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*" (ANAC deliberazione 1309/2016 pag. 6).

Al contrario, l'**accesso generalizzato** "*si delinea come affatto autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione e come espressione, invece, di una libertà che incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici o privati indicati all'articolo 5 bis, commi 1 e 2, e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (articolo 5 bis, comma 3)*".

La deliberazione 1309/2016 ha il merito di precisare anche le differenze tra accesso civico e diritto di accedere agli atti amministrativi secondo la legge 241/1990.

L'ANAC sostiene che l'accesso generalizzato debba essere tenuto distinto dalla disciplina dell'accesso "documentale" di cui agli articoli 22 e seguenti della legge sul procedimento amministrativo.

La finalità dell'accesso documentale è ben differente da quella dell'accesso generalizzato.

E' quella di porre "*i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative o oppositive e difensive - che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari*". Infatti, dal punto di vista soggettivo, 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*".

Inoltre, se la legge 241/1990 esclude perentoriamente l'utilizzo del diritto d'accesso documentale per sottoporre l'amministrazione a un controllo generalizzato, l'accesso generalizzato, al contrario, è riconosciuto dal legislatore proprio "*allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico*".

"Dunque, l'accesso agli atti di cui alla l. 241/1990 continua certamente a sussistere, ma parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi" (ANAC deliberazione 1309/2016 pag. 7).

Nel caso dell'accesso documentale della legge 241/1990 la tutela può consentire "*un accesso più in profondità a dati pertinenti*"; mentre, nel caso dell'accesso generalizzato le esigenze di controllo diffuso del cittadino possono "*consentire un accesso meno in profondità (se del caso, in relazione all'operatività dei limiti) ma più esteso, avendo presente che l'accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni*".

L'Autorità ribadisce la netta preferenza dell'ordinamento per la trasparenza dell'attività amministrativa: *“la conoscibilità generalizzata degli atti diviene la regola, temperata solo dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi (pubblici e privati) che possono essere lesi o pregiudicati dalla rivelazione di certe informazioni”*. Quindi, prevede *“ipotesi residuali in cui sarà possibile, ove titolari di una situazione giuridica qualificata, accedere ad atti e documenti per i quali è invece negato l'accesso generalizzato”*.

L'Autorità, *“considerata la notevole innovatività della disciplina dell'accesso generalizzato, che si aggiunge alle altre tipologie di accesso”*, suggerisce alle amministrazioni ed ai soggetti tenuti all'applicazione del decreto trasparenza l'adozione, *“anche nella forma di un regolamento interno sull'accesso, di una disciplina che fornisca un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso, con il fine di dare attuazione al nuovo principio di trasparenza introdotto dal legislatore e di evitare comportamenti disomogenei tra uffici della stessa amministrazione”*.

La disciplina regolamentare dovrebbe prevedere: una parte dedicata alla disciplina dell'accesso documentale di cui alla legge 241/1990; una seconda parte dedicata alla disciplina dell'accesso civico semplice connesso agli obblighi di pubblicazione; una terza parte sull'accesso generalizzato.

Riguardo a quest'ultima sezione, l'ANAC consiglia di *“disciplinare gli aspetti procedurali interni per la gestione delle richieste di accesso generalizzato”*. In sostanza, si tratterebbe di: individuare gli uffici competenti a decidere sulle richieste di accesso generalizzato; disciplinare la procedura per la valutazione, caso per caso, delle richieste di accesso.

Inoltre, l'Autorità, *“al fine di rafforzare il coordinamento dei comportamenti sulle richieste di accesso”* invita le amministrazioni *“ad adottare anche adeguate soluzioni organizzative”*. Quindi, suggerisce *“la concentrazione della competenza a decidere sulle richieste di accesso in un unico ufficio (dotato di risorse professionali adeguate, che si specializzano nel tempo, accumulando know how ed esperienza), che, ai fini istruttori, dialoga con gli uffici che detengono i dati richiesti”* (ANAC deliberazione 1309/2016 paragrafi 3.1 e 3.2).

Oltre a suggerire l'approvazione di un nuovo regolamento, l'Autorità propone il *“registro delle richieste di accesso presentate”* da istituire presso ogni amministrazione. Questo perché l'ANAC ha intenzione di svolgere un monitoraggio sulle decisioni delle amministrazioni in merito alle domande di accesso generalizzato.

Quindi, a tal fine raccomanda la realizzazione di una raccolta organizzata delle richieste di accesso, *“cd. registro degli accessi”*, che le amministrazioni *“è auspicabile pubblicino sui propri siti”*.

Il registro dovrebbe contenere l'elenco delle richieste con oggetto e data, relativo esito e indicazione della data della decisione.

Il registro è pubblicato, oscurando i dati personali eventualmente presenti, e tenuto aggiornato almeno ogni sei mesi in *“Amministrazione trasparente”*, *“Altri contenuti – Accesso Civico”*.

Secondo l'ANAC, *“oltre ad essere funzionale per il monitoraggio che l'Autorità intende svolgere sull'accesso generalizzato, la pubblicazione del cd. registro degli accessi può essere utile per le pubbliche amministrazioni che in questo modo rendono noto su quali documenti, dati o informazioni è stato consentito l'accesso in una logica di semplificazione delle attività”*.

E' intenzione di questa Amministrazione dotarsi, nel corso dell'anno 2019, del regolamento per le nuove forme di accesso civico e del relativo registro, come raccomandato come dall'ANAC.

3.2. La nuova disciplina prevista dal Reg. UE 2016/679.

A seguito dell'applicazione dal 25 maggio 2018 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 «relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)» (si seguito RGPD) e, dell'entrata in vigore, il 19 settembre 2018, del **decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101**, il Codice in materia di protezione dei dati personali - decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 – è stato adeguato alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679.

L'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679, quali quelli di liceità, correttezza e trasparenza; minimizzazione dei dati; esattezza; limitazione della conservazione; integrità e riservatezza tenendo anche conto del principio di "responsabilizzazione" del titolare del trattamento. In particolare, assumono rilievo i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati («minimizzazione dei dati») (par. 1, lett. c) e quelli di esattezza e aggiornamento dei dati, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati (par. 1, lett. d). Il medesimo d.lgs. 33/2013 all'art. 7 bis, co. 4, dispone inoltre che «Nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione». Si richiama anche quanto previsto all'art. 6 del d.lgs. 33/2013 rubricato "Qualità delle informazioni" che risponde alla esigenza di assicurare esattezza, completezza, aggiornamento e adeguatezza dei dati pubblicati.

3.3. Trasparenza delle gare d'appalto

Il decreto legislativo 18 aprile 2016 numero 50 di "Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture" (pubblicato nella GURI 19 aprile 2016, n. 91, S.O.) ha notevolmente incrementato i livelli di trasparenza delle procedure d'appalto.

Mentre l'articolo 29, recante "Principi in materia di trasparenza", dispone: "Tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli tra enti nell'ambito del settore pubblico di cui all'articolo 5, ove non considerati riservati ai sensi dell'articolo 112 ovvero secretati ai sensi dell'articolo 162, devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente, nella sezione Amministrazione Trasparente, con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33".

Al fine di consentire l'eventuale proposizione del ricorso ai sensi dell'articolo 120 del codice del processo amministrativo, sono altresì pubblicati, nei successivi due giorni dalla data di adozione dei relativi atti, il provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni all'esito delle valutazioni dei requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico-professionali.

E' inoltre pubblicata la composizione della commissione giudicatrice e i curricula dei suoi componenti. Nella stessa sezione sono pubblicati anche i resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione.

Invariato il comma 32 dell'articolo 1 della legge 190/2012, per il quale per ogni gara d'appalto le stazioni appaltanti sono tenute a pubblicare nei propri siti web:

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

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

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

4. Il titolare del potere sostitutivo

Il costante rispetto dei termini di conclusione del procedimento amministrativo, in particolare quando avviato su “istanza di parte”, è indice di buona amministrazione ed una variabile da monitorare per l’attuazione delle politiche di contrasto alla corruzione.

Il sistema di monitoraggio del rispetto dei suddetti termini è prioritaria misura anticorruzione prevista dal PNA.

L’Allegato 1 del PNA del 2013 a pagina 15 riporta, tra le misure di carattere trasversale, il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali: “*attraverso il monitoraggio emergono eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi*”. Vigila sul rispetto dei termini procedurali il “titolare del potere sostitutivo”.

Come noto, “*l'organo di governo individua, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia*” (articolo 2 comma 9-bis della legge 241/1990, comma aggiunto dal DL 5/2012 convertito dalla legge 35/2012).

Decorso infruttuosamente il termine per la conclusione del procedimento, il privato cittadino, che con domanda ha attivato il procedimento stesso, ha facoltà di rivolgersi al titolare del potere sostitutivo affinché, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario.

Nel caso di omessa nomina del titolare dal potere sostitutivo tale potere si considera “*attribuito al dirigente generale*” o, in mancanza, al dirigente preposto all'ufficio o in mancanza al “*funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione*”.

Negli enti locali, in caso di mancata nomina, il titolare dal potere sostitutivo è il Segretario comunale.

5. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPCT)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Secondo il PNA 2013, **il Piano anticorruzione contiene:**

- a) l'indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato (comma 5 lett. a) il rischio di corruzione, “*aree di rischio*”;
- b) la metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio;
- c) schede di programmazione delle misure di prevenzione utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi, in riferimento a ciascuna area di rischio, con indicazione degli obiettivi, della tempistica, dei responsabili, degli indicatori e delle modalità di verifica dell'attuazione, in relazione alle misure di carattere generale introdotte o rafforzate dalla legge 190/2012 e dai decreti attuativi, nonché alle misure ulteriori introdotte con il PNA.

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

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

Il PTPCT reca informazioni in merito (PNA 2013 pag. 27 e seguenti) alla:

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

Infine, sempre ai sensi del PNA 2013, le amministrazioni possono evidenziare nel PTPCT ulteriori informazioni in merito a:

- a) indicazione dei criteri di rotazione del personale;
- b) indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione;
- c) elaborazione della proposta di decreto per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti;
- d) elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento;

- e) definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto;
- f) elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici;
- g) adozione di misure per la tutela del *whistleblower*;
- h) predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti.
- i) realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti;
- j) realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti e indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici;
- k) indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere;
- l) indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale;
- m) indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTCP, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa.

Parte II
I contenuti del Piano

1. Analisi del contesto

L'Autorità nazionale anticorruzione ha decretato che la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'**analisi del contesto**, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne (ANAC determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015).

Il PNA del 2013 conteneva un generico riferimento al contesto ai fini dell'analisi del rischio corruttivo, mentre attraverso questo tipo di analisi si favorisce la predisposizione di un PTPCT contestualizzato e, quindi, potenzialmente più efficace.

1.1. Contesto esterno

Ai fini dell'analisi del contesto esterno, occorre rifarsi agli elementi ed ai dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati e del Ministero dell'Interno (<http://www.interno.gov.it/it/sala-stampa/dati-e-statistiche/relazione-parlamento-sullattivita-forze-polizia-sullo-stato-dellordine-e-sicurezza-pubblica-e-sulla-criminalita-organizzata>).

Dalla lettura dei dati contenuti nella "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 04 gennaio 2017, sul territorio della provincia di Agrigento risulta tutt'ora una presenza della criminalità organizzata in grado di esercitare una pesante influenza sul tessuto economico e sociale delle diverse realtà locali.

Sul territorio *Cosa nostra* conserva, infatti, una struttura di tipo tradizionale ed è articolata in mandamenti e famiglie. Costituisce un'organizzazione unitaria, verticistica, indirizzata prevalentemente all'acquisizione ed al controllo dei flussi di denaro pubblico e alla gestione del potere politico-economico-sociale. L'organizzazione criminale continua a esercitare un concreto ed esteso controllo delle attività economiche, sociali e politiche attraverso il circuito delle estorsioni e delle intimidazioni. *"Da un punto di vista operativo – si legge nell'ultima relazione –, l'articolazione agrigentina, in diretto collegamento con le consorterie palermitane, trapanesi e nissene, risulta quella maggiormente ancorata alle regole mafiose tradizionali, tanto da rendersi difficilmente permeabile dall'esterno. Proprio la vicinanza con la provincia trapanese, e la saldatura tra componenti locali e soggetti contigui al latitante Matteo Messina Denaro, concorrono a rendere fluida la generale situazione di governance. A ciò, si aggiunga la continua fase di riassetto degli equilibri mafiosi interni della provincia, quale conseguenza dei numerosi arresti, nonché dei decessi e delle scarcerazioni di uomini d'onore. Ad ogni modo, le più recenti evidenze investigative, confermano un'articolazione territoriale di cosa nostra basata su 7 mandamenti e 41 famiglie"*.

Oltre al settore delle opere pubbliche, di particolare interesse per le cosche mafiose è anche il settore delle energie alternative ed eoliche che si aggiunge alle tradizionali attività del movimento terra, della produzione di calcestruzzo e del cemento, dell'agricoltura e della distribuzione alimentare.

Spesso le attività economiche vengono svolte attraverso soggetti incensurati.

*"L'aspetto più inquietante dell'agire mafioso continua ad essere rappresentato dalla contiguità – riscontrata in talune realtà territoriali – con settori della politica e delle amministrazioni locali, che realizza un circuito perverso di condizionamento e depotenziamento delle istituzioni con drammatiche conseguenze sullo sviluppo socioeconomico"*¹.

"La strategia di colonizzazione dell'economia, che, tra l'altro, costituisce il principale vettore di espansione dei sodalizi verso aree più sviluppate del Paese, si accompagna e, anzi, viene supportata da una sistematica azione di infiltrazione nella res pubblica a vari livelli, la cui finalità è, ovviamente, quella di condizionarne le decisioni per renderle funzionali agli interessi mafiosi. All'occupazione dei gangli decisionali della pubblica amministrazione risulta pienamente coerente la compromissione dei meccanismi di rappresentanza popolare mediante la "gestione del consenso" dei cittadini, carpito con

¹ "Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata" anno 2013 pag. 1831.

*promessa di posti di lavoro, sostegno finanziario ad imprese e, talvolta, con il semplice condizionamento ambientale*².

1.2. Contesto interno

Il vigente Modello organizzativo del Comune di Grotte è stato approvato da ultimo con deliberazione di G.C. n. 87 in data 23/10/2018.

La nuova dotazione organica dell'Ente è stata invece approvata con deliberazione della G.C. n. 108 del 31.12.2018 recante approvazione del programma triennale del fabbisogno del personale 2019/2021.

Il modello organizzativo dell'Ente è articolato in 5 Aree, a loro volta articolate in Servizi, di seguito elencati:

- **Area n. 1 – Vigilanza:** servizio di polizia municipale; servizio di protezione civile; servizio assistenza e asilo nido; servizio sport, turismo spettacolo;
- **Area n. 2 – Economico finanziaria:** servizio finanziario; servizio tributi ed entrate patrimoniali; servizio di economato; servizio personale (gestione economica);
- **Area n. 3 – Urbanistica ed edilizia:** servizio urbanistica; servizio edilizia privata; servizi cimiteriali; servizio pubblica istruzione; servizio biblioteca; Sportello Unico per l'edilizia;
- **Area n. 4 – Lavori pubblici, servizi manutentivi, gestione e tutela ambientale:** servizio lavori pubblici; manutenzione territorio e immobili comunali; servizio espropri; servizio gestione e tutela dell'ambiente e rapporti con le società d'ambito; servizio cantieri scuola; servizio verde pubblico; servizio elettorale, anagrafe e stato civile;
- **Area n. 5 – Affari Generali:** servizi generali e istituzionali; servizio personale (gestione giuridica); servizio patrimonio ed edilizia residenziale pubblica; servizio protocollo e messi; servizio contenzioso e affari legali; servizio contratti e concessioni cimiteriali; servizio cultura; Sportello Unico Attività Produttive.

Con la citata deliberazione di G.C. n. 87 in data 23/10/2018 è stato previsto inoltre di istituire **l'Ufficio per la trasparenza e la prevenzione della corruzione**, ai sensi dell'art. 9 del vigente Regolamento degli uffici e servizi, quale ufficio autonomo alle dirette dipendenze del Segretario Comunale.

Con deliberazione di G.C. n. 2 del 18/01/2019, a cura del Segretario Comunale, è stato attivato il suddetto ufficio e sono stati assegnati i dipendenti deputati allo stesso, nelle persone di:

- Alaimo Carmelo, cat. C;
- Salvaggio Gaspare, cat. B3;
- Figliola Giuseppe, cat. A.

Al vertice di ciascuna Area è posto un Responsabile titolare di Posizione organizzativa. Alla guida di ogni Servizio è designato un responsabile di procedimento che, in alcuni casi, coincide con il medesimo Responsabile apicale titolare di P.O.; in altri con un dipendente appositamente delegato (dell'attività istruttoria e/o dell'adozione del provvedimento finale), inquadrato in categoria C o in categoria B.

La dotazione organica effettiva alla data del 31/12/2017, è la seguente:

CAT.	PROFILO PROFESSIONALE	N. DIP. FULL TIME	N. DIP. PART TIME 24 ORE
D1	Istruttore direttivo tecnico	1	0

² "Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata" anno 2013 pag 2084.

D1	Assistenti sociali	2	0
C	Ispettore capo di Polizia Municipale	6	0
C	Ispettore principale di Polizia Municipale	1	0
C	Istruttore amministrativo/contabile	14	1
C	Istruttore tecnico	2	0
C	Istruttore assistente asilo nido	4	0
B3	Collaboratore amministrativo/contabile/tecnico	0	12
B3	autista	1	0
B	Esecutore amministrativo	7	
A1	Operaio generico/operatore	14	13
	Totale	49	26

1.3. Data e approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo

Con deliberazione di Giunta comunale n. 7 del 06/02/2018 è stato approvato il presente *Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza per il triennio 2019-2021* del Comune di Grotte.

1.4. Attori interni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano, nonché canali e strumenti di partecipazione

Il presente Piano è stato predisposto dal *Responsabile per la prevenzione della corruzione, dott.ssa Laura E. Lo Iacono*, Segretario Comunale del Comune dal 17/09/2018.

In data 16/01/2019, con nota prot. 642, è stato pubblicato un **avviso pubblico per la consultazione** e l'avvio del procedimento finalizzato alla predisposizione di questo Piano.

Come attestato dall'addetto del protocollo, con apposita nota comunicata allo scrivente Segretario Comunale in data 28/01/2019, non sono pervenute proposte o osservazioni.

1.5. Indicazione di canali, strumenti e iniziative di Comunicazione dei contenuti del Piano

Il Piano sarà pubblicato sul sito istituzionale, link dalla homepage "*Amministrazione trasparente*" nella sezione "*Disposizioni generali*", a tempo indeterminato sino a revoca o sostituzione con un Piano aggiornato.

2. Mappatura dei processi e gestione del rischio

2.1. Mappatura dei processi

La mappatura dei processi è un modo razionale di individuare e rappresentare tutte le principali attività dell'Ente. La mappatura ha carattere strumentale ai fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi.

L'ANAC, con la determinazione n. 12 del 2015, ha previsto che il Piano triennale di prevenzione della corruzione dia atto dell'effettivo svolgimento della mappatura dei processi (pagina 18).

In ogni caso, secondo l'Autorità, "*in condizioni di particolare difficoltà organizzativa, adeguatamente motivata la mappatura dei processi può essere realizzata al massimo entro il 2017*".

La mappatura completa dei principali processi di governo e dei processi operativi dell'Ente è riportata nelle tabelle di cui all'ALLEGATO 1.

Per le finalità di prevenzione e contrasto alla corruzione, i *processi di governo* sono scarsamente significativi in quanto generalmente tesi ad esprimere *l'indirizzo politico* dell'amministrazione in carica.

Al contrario, assumono particolare rilievo i *processi* ed i *sotto-processi operativi* che concretizzano e danno attuazione agli indirizzi politici attraverso procedimenti, atti e provvedimenti rilevanti all'esterno e, talvolta, a contenuto economico patrimoniale. E' bene rammentare, sotto tale profilo, che la legge 190/2012 è interamente orientata a prevenire i fenomeni corruttivi che riguardano l'apparato tecnico burocratico degli enti, senza particolari riferimenti agli organi politici.

Alla luce di quanto sopra, emerge con chiarezza, quindi, che il "focus" dell'analisi del rischio corruttivo debba necessariamente spostarsi dai procedimenti – ovvero, dalla semplice successione degli atti e fatti "astratti" che portano al provvedimento finale e che, per definizione, non possono essere corruttivi, perché previsti dalla norma e dai regolamenti - ai processi – ovvero, ai singoli comportamenti ed alle funzioni che ciascun protagonista dell'attività amministrativa mette in campo e che, qualora siano ispirati da malafede o da dolo, sono la premessa o il fine della corruzione.

Questa differenza abbastanza teorica, acquista maggiore consistenza se si analizza la **TABELLA** del paragrafo che segue in cui si mettono in relazione:

- a) I Servizi/Aree in cui è suddiviso il modello organizzativo dell'Ente;
- b) I procedimenti che fanno capo a detti Servizi/Aree;
- c) I processi che ineriscono a detti procedimenti e che sono tabellati nell'ALLEGATO 1, sopra citato.

La predetta **TABELLA** è, dunque, una mappa con cui, preso il singolo procedimento, lo si assegna al Servizio/Area di competenza ed, al contempo, si dà l'indicazione della scheda o delle schede di processo, tabellate nell'ALLEGATO 1, con cui si è valutato il rischio corruttivo e si sono date le relative misure per contrastarlo. In questo modo, l'analisi del rischio e, soprattutto, le misure specifiche da adottare nel triennio per ridurre ulteriormente il rischio, avranno dei destinatari individuati o individuabili. La **TABELLA** che segue va, quindi, letta avendo chiaro l'assetto organizzativo dell'Ente già individuato al precedente paragrafo 1.2.

A) Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti) dell'attività dei Servizi/Aree con riferimento ai processi standard e alle relative tabelle di cui all'ALLEGATO 1

AREA N. 1 - VIGILANZA

SERVIZIO DI COMPETENZA	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
SERVIZI DI POLIZIA LOCALE	Protezione civile	8
	Sicurezza e ordine pubblico	20
	Vigilanza sulla circolazione e la sosta	45
	Verifiche delle attività commerciali	19
	Verifica della attività edilizie	17
	Gestione dei verbali delle sanzioni comminate	12

SERVIZIO DI COMPETENZA	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
SERVIZI CULTURALI E SPORTIVI	Organizzazione eventi	34
	Patrocini	35
	Gestione biblioteche	4
	Gestione musei	4
	Gestione impianti sportivi	4
	Associazioni culturali	8, 39
	Associazioni sportive	8, 39

	Fondazioni	8, 39
	Pari opportunità	39

SERVIZIO DI COMPETENZA	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
TURISMO	Promozione del territorio	4, 5
	Punti di informazione e accoglienza turistica	4, 5
	Rapporti con le associazioni di esercenti	8

AREA N. 2 FINANZIARIA

SERVIZIO DI COMPETENZA	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
SERVIZI ECONOMICO FINANZIARI	Gestione delle entrate	13
	Gestione delle uscite	8, 14
	Monitoraggio dei flussi di cassa	13, 14
	Monitoraggio dei flussi economici	13, 14
	Adempimenti fiscali	14
	Stipendi del personale	14

SERVIZIO DI COMPETENZA	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
TRIBUTI	Gestione dei tributi locali	15, 16, 19
	Gestione delle entrate patrimoniali	15, 16, 19
		15, 16, 19

AREA N. 3 URBANISTICA ED EDILIZIA

SERVIZIO DI COMPETENZA	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
URBANISTICA ED EDILIZIA PRIVATA	Pianificazione urbanistica generale	9
	Pianificazione urbanistica attuativa	10
	Edilizia privata	6, 7, 21
	Edilizia pubblica	4

SERVIZIO DI COMPETENZA	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
PUBBLICA ISTRUZIONE	Manutenzione degli edifici scolastici	4, 5
	Diritto allo studio	44
	Sostegno scolastico	44
	Trasporto scolastico	4
	Mense scolastiche	4
	Dopo scuola	4, 5, 44

SERVIZIO DI COMPETENZA	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
SERVIZI CIMITERIALI	Inumazioni, tumulazioni	32
	Esumazioni, estumulazioni	32
	Concessioni demaniali per cappelle di famiglia	33
	Manutenzione dei cimiteri	4, 5
	Pulizia dei cimiteri	4, 5
	Servizi di custodia dei cimiteri	4, 5

AREA N. 4 – LAVORI PUBBLICI, SS. MANUTENIVI, AMBIENTE

SERVIZIO DI COMPETENZA	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
LAVORI PUBBLICI	Realizzazione di opere pubbliche	4, 5
	Manutenzione di opere pubbliche	4, 5

SERVIZIO DI COMPETENZA	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
MOBILITÀ E VIABILITÀ	Manutenzione strade	4, 5
	Circolazione e sosta dei veicoli	19
	Segnaletica orizzontale e verticale	4, 5
	Trasporto pubblico locale	4, 5, 47
	Vigilanza sulla circolazione e la sosta	45
	Rimozione della neve	4, 5
	Pulizia delle strade	4, 5
	Servizi di pubblica illuminazione	4, 5, 47

SERVIZIO DI COMPETENZA	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
TERRITORIO E AMBIENTE	Raccolta, recupero e smaltimento rifiuti	4, 29, 47
	Isole ecologiche	4, 29, 47
	Manutenzione delle aree verdi	4, 47
	Pulizia strade e aree pubbliche	4, 47
	Gestione del reticolo idrico minore	46, 48
	Servizio di acquedotto	47
	Cave ed attività estrattive	48
	Inquinamento da attività produttive	48

SERVIZIO DI COMPETENZA	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
SERVIZI DEMOGRAFICI, STATO	Pratiche anagrafiche	22

CIVILE, SERVIZI ELETTORALI, LEVA	Documenti di identità	22, 23
	Certificazioni anagrafiche	22
	Atti di nascita, morte, cittadinanza e matrimonio	22
	Atti della leva	41
	Archivio elettori	42
	Consultazioni elettorali	42

AREA N. 5 – AFFARI GENERALI

SERVIZIO di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
AMMINISTRAZIONE GENERALE	Deliberazioni consiliari	37
	Riunioni consiliari	37
	Deliberazioni di giunta	37
	Riunioni della giunta	37
	Determinazioni	38
	Ordinanze e decreti	38
	Pubblicazioni all'albo pretorio online	37, 38
	Gestione di sito web: amministrazione trasparente	4, 5
	Deliberazioni delle commissioni	37
	Riunioni delle commissioni	37
	Contratti	4, 5

SERVIZIO DI COMPETENZA	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
GESTIONE DOCUMENTALE	Protocollo	30
	Archivio corrente	31
	Archivio di deposito	31
	Archivio storico	31
	Archivio informatico	31

SERVIZIO DI COMPETENZA	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
RISORSE UMANE	Selezione e assunzione	1
	Gestione giuridica dei dipendenti	2
	Formazione	4, 5
	Valutazione	18
	Relazioni sindacali (informazione, concertazione)	18
	Contrattazione decentrata integrativa	18

SERVIZIO DI COMPETENZA	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
servizi legali	Supporto giuridico e pareri	3
	Gestione del contenzioso	3
	Levata dei protesti	11

SERVIZIO DI COMPETENZA	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
SERVIZI SOCIALI	Servizi assistenziali e socio-sanitari per anziani	25
	Servizi per minori e famiglie	24
	Servizi per disabili	26
	Servizi per adulti in difficoltà	27
	Integrazione di cittadini stranieri	28
	Alloggi popolari	43
	Asili nido	4, 5

SERVIZIO DI COMPETENZA	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
ATTIVITÀ PRODUTTIVE (SUAP)	Agricoltura	8, 19
	Industria	8
	Artigianato	8
	Commercio	8, 19

SERVIZIO DI COMPETENZA	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA	Gestione farmacie	39
	Gestione servizi strumentali	39, 47
	Gestione servizi pubblici locali	39, 47

Processi comuni a tutte le AREE

SERVIZIO DI COMPETENZA	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
GARE E APPALTI	Gare d'appalto ad evidenza pubblica	4
	Acquisizioni in "economia"	5
	Gare ad evidenza pubblica di vendita	36
	Contratti	4, 5

SERVIZIO DI COMPETENZA	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
RELAZIONI CON IL PUBBLICO	Reclami e segnalazioni	40
	Comunicazione esterna	40
	Accesso agli atti e trasparenza	40
	<i>Customer satisfaction</i>	40

2.2. Indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione: "aree di rischio"

Per ogni ripartizione organizzativa dell'ente, sono ritenute "aree di rischio" quelle all'interno delle quali sono svolte le attività a più elevato rischio di corruzione, che debbono essere particolarmente presidiate mediante l'implementazione di specifiche misure di prevenzione.

L'individuazione delle aree di rischio è il risultato di un studio complesso, che presuppone la valutazione del rischio, ossia la verifica dell'impatto del fenomeno corruttivo sui singoli processi svolti nell'ente.

Per "rischio" si intende l'effetto dell'incertezza sul corretto perseguimento dell'interesse pubblico e, quindi, sull'obiettivo istituzionale dell'ente, dovuto alla possibilità che si verifichi un dato evento, ove per "evento" si intende il verificarsi o il modificarsi di un insieme di circostanze che si frappongono o si oppongono al perseguimento dell'obiettivo istituzionale dell'ente.

La **gestione del rischio** di corruzione è lo strumento da utilizzare per la riduzione delle probabilità che il rischio si verifichi. La pianificazione, mediante l'adozione del PTPCT, è il mezzo per attuare la gestione del rischio. Le principali fasi da seguire vengono di seguito descritte e sono:

a) **mappatura dei processi** attuati all'interno dell'amministrazione; per processo si intende un insieme di attività connesse che creano valore trasformando delle risorse (input del processo) in un prodotto (output del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente). Il processo che si svolge nell'ambito di un'amministrazione può esso da solo portare al risultato finale o porsi come parte o fase di un processo complesso, con il concorso di più amministrazioni. Il concetto di processo è più ampio di quello di procedimento amministrativo e ricomprende anche le procedure di natura privatistica;

b) **valutazione del rischio** per ciascun processo ovvero identificazione, analisi e ponderazione del rischio. L'analisi del rischio consiste nella valutazione della probabilità che il rischio si realizzi e delle conseguenze che il rischio produce (probabilità e impatto) per giungere alla determinazione del livello di rischio. Il livello di rischio è rappresentato da un valore numerico;

c) **trattamento del rischio**: al fine di neutralizzare o ridurre il livello di rischio, debbono essere individuate e valutate le misure di prevenzione. Queste, come detto, possono essere obbligatorie o ulteriori. Non ci sono possibilità di scelta circa le misure obbligatorie, che debbono essere attuate necessariamente nell'amministrazione. Per queste, l'unica scelta possibile consiste, semmai, nell'individuazione del termine entro il quale debbono essere implementate, ove la legge lasci questa discrezionalità, qualificandolo pur sempre come perentorio nell'ambito del PTPCT. Le misure ulteriori debbono essere valutate in base ai costi stimati, all'impatto sull'organizzazione e al grado di efficacia che si attribuisce a ciascuna di esse. L'individuazione e la valutazione delle misure è compiuta dal responsabile della prevenzione con il coinvolgimento dei Responsabili di P.O. per le aree di competenza e l'eventuale supporto dell'organo di controllo interno.

In relazione alle attività che compongono i procedimenti ad esse riconducibili, vengono individuate le seguenti aree di rischio:

AREA A – acquisizione e progressione del personale (concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione in carriera).

AREA B – affidamento di lavori servizi e forniture (procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture).

AREA C - provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (autorizzazioni e concessioni).

AREA D - provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati).

AREA E – provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa; permessi di costruire ordinari, in deroga e convenzionati; accertamento e controlli sugli abusi edilizi; gestione dell'attività di levata dei protesti cambiari; gestione del processo di irrogazione delle sanzioni per violazione del CDS; gestione ordinaria delle entrate di bilancio, gestione ordinaria delle spese di bilancio; accertamenti e

verifiche dei tributi locali; incentivi economici al personale (produttività e retribuzioni di risultato); gestione della raccolta, dello smaltimento e del riciclo dei rifiuti (ANAC determinazione numero 12 del 28 ottobre 2015, pagina 18); protocollo e archivio, pratiche anagrafiche, sepolture e tombe di famiglia, gestione della leva, gestione dell'elettorato; patrocinii ed eventi; diritto allo studio; organi, rappresentanti e atti amministrativi; segnalazioni e reclami; affidamenti *in house*; Provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an*; provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an* e a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an*; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an* e nel contenuto.

2.3. Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio

La valutazione del rischio è svolta per ciascuna attività, processo o fase di processo mappati. La valutazione prevede l'identificazione, l'analisi e la ponderazione del rischio.

A. L'identificazione del rischio

Consiste nel ricercare, individuare e descrivere i “rischi di corruzione” intesa nella più ampia accezione della legge 190/2012.

Richiede che, per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati i possibili rischi di corruzione.

Questi possibili rischi dovranno emergere considerando il contesto esterno ed interno all'amministrazione, anche con riferimento alle specifiche posizioni organizzative presenti all'interno dell'amministrazione.

I rischi sono identificati:

- attraverso la consultazione ed il confronto tra i soggetti coinvolti, tenendo presenti le specificità dell'ente, di ciascun processo e del livello organizzativo in cui il processo si colloca;
- valutando i passati procedimenti giudiziari e disciplinari che hanno interessato l'amministrazione;
- applicando i criteri descritti nell'Allegato 5 del PNA: discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo, economico e di immagine.

B. L'analisi del rischio

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

Al termine, è calcolato il livello di rischio moltiplicando “*probabilità*” per “*impatto*”.

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

L'ANAC ha sostenuto che gran parte delle amministrazioni ha applicato in modo “*tropo meccanico*” la metodologia presentata nell'allegato 5 del PNA.

Secondo l'ANAC “*con riferimento alla misurazione e valutazione del livello di esposizione al rischio, si evidenzia che le indicazioni contenute nel PNA, come ivi precisato, non sono strettamente vincolanti potendo l'amministrazione scegliere criteri diversi purché adeguati al fine*” (ANAC determinazione n. 12/2015).

Fermo restando quanto previsto nel PNA, è di sicura utilità considerare per l'analisi del rischio anche l'individuazione e la comprensione delle cause degli eventi rischiosi, cioè delle circostanze che favoriscono il verificarsi dell'evento.

Tali cause possono essere, per ogni rischio, molteplici e combinarsi tra loro.

Ad esempio, tenuto naturalmente conto che gli eventi si verificano in presenza di pressioni volte al condizionamento improprio della cura dell'interesse generale:

- a) mancanza di controlli: in fase di analisi andrà verificato se presso l'amministrazione siano già stati predisposti, ma soprattutto efficacemente attuati, strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;
- b) mancanza di trasparenza;
- c) eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;

- d) esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- e) scarsa responsabilizzazione interna;
- f) inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- g) inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- h) mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

B1. Stima del valore della probabilità che il rischio si concretizzi

Criteri e valori (o pesi, o punteggi) per stimare la "probabilità" sono i seguenti:

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

Per ogni attività/processo esposto al rischio viene in questa sede attribuito un valore/punteggio per ciascuno dei sei criteri elencati.

La media finale rappresenta la "stima della probabilità" (max 5).

B2. Stima del valore dell'impatto

L'impatto si misura in termini di impatto economico, organizzativo, reputazionale e sull'immagine.

L'Allegato 5 del PNA, propone criteri e valori (punteggi o pesi) da utilizzare per stimare "l'impatto" di potenziali episodi di malaffare.

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

Attribuiti i punteggi per ognuna delle quattro voci di cui sopra, la media finale misura la "stima dell'impatto".

L'analisi del rischio si conclude moltiplicando tra loro valore della probabilità e valore dell'impatto per ottenere il valore complessivo, che esprime il livello di rischio del processo.

C. La ponderazione del rischio

Dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla "ponderazione".

In pratica la formulazione di una sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico "livello di rischio".

I singoli rischi ed i relativi processi sono inseriti in una "classifica del livello di rischio".

Le fasi di processo o i processi per i quali siano emersi i più elevati livelli di rischio identificano le aree di rischio, che rappresentano le attività più sensibili ai fini della prevenzione.

D. Il trattamento

Il processo di “*gestione del rischio*” si conclude con il “*trattamento*”.

Il trattamento consiste nel procedimento “*per modificare il rischio*”. In concreto, individuare e valutare delle misure per neutralizzare o almeno ridurre il rischio di corruzione.

Il responsabile della prevenzione della corruzione deve stabilire le “*priorità di trattamento*” in base al livello di rischio, all’obbligatorietà della misura ed all’impatto organizzativo e finanziario della misura stessa.

Il PTPC può contenere e prevedere l’implementazione anche di misure di carattere trasversale, come:

- la trasparenza, che di norma costituisce oggetto del PTTI quale “*sezione*” del PTPC. Gli adempimenti per la trasparenza possono essere misure obbligatorie o ulteriori. Le misure ulteriori di trasparenza sono indicate nel PTTI, come definito dalla delibera CIVIT 50/2013;
- l'informatizzazione dei processi consente per tutte le attività dell’amministrazione la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce quindi il rischio di “*blocchi*” non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;
- l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo dei dati, documenti e procedimenti consente l’apertura dell’amministrazione verso l’esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull’attività da parte dell’utenza;
- il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali per far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Le “*misure*” **specifiche** previste e disciplinate dal presente Piano sono descritte nei successivi paragrafi: 3. Formazione; 4. Codice di comportamento; 5. Altre iniziative (paragrafi 5.1. e seguenti).

3. Formazione in tema di anticorruzione

3.1. Formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione

Ove possibile la formazione è 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.

3.2. Individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di individuare, di concerto con i responsabili di Area, i collaboratori cui far formazione dedicata sul tema.

3.3. Individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di individuare, di concerto con i responsabili di Area, i soggetti incaricati della formazione.

3.4. Indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di definire i contenuti della formazione sulla scorta del programma che la Scuola della Pubblica Amministrazione proporrà alle amministrazioni dello Stato.

3.5. Indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione

I consueti canali di formazione ai quali si può aggiungere formazione *online* in remoto.

3.6. Quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione

Non meno di due ore annue per ciascun dipendente individuato al punto 3.2.

4. Codice di comportamento

4.1. Adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici

Il 16 aprile 2013 è stato emanato il DPR 62/2013 recante il Codice di comportamento per i dipendenti pubblici. Il comma 3 dell'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento “*con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione*”.

Questo Ente non ha ancora approvato il proprio Codice di comportamento interno, fatta salva una presa atto, con deliberazione di G.C. n. 27/2013, di mera presa atto del Codice nazionale, di cui non si comprende l'utilità, e che comunque non risulta esaustiva dell'obbligo normativo sopra richiamato.

Entro l'anno sarà cura dello scrivente Responsabile proporre l'adozione.

4.2. Meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento

Trova applicazione l'articolo 55-*bis* comma 3 del decreto legislativo 165/2001 e s.m.i. in materia di segnalazione all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari.

4.3. Ufficio competente ad emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento

Provvede l'ufficio competente a svolgere e concludere i procedimenti disciplinari a norma dell'articolo 55-bis comma 4 del decreto legislativo 165/2001 e s.m.i.

5. Altre iniziative

5.1. Indicazione dei criteri di rotazione del personale

L'Ente intende adeguare il proprio ordinamento alle previsioni di cui all'art. 16, comma 1, lett. I-quater), del decreto legislativo 165/2001, in modo da assicurare la prevenzione della corruzione mediante la tutela anticipata.

Pur essendo la dotazione organica dell'ente relativamente numerosa, **non esistono figure professionali perfettamente fungibili, né professionalità tali** da garantire l'applicazione concreta del criterio della rotazione. In ogni caso l'amministrazione attiverà ogni iniziativa utile (gestioni associate, mobilità, comando, ecc.) per assicurare l'attuazione della misura.

Sul punto, appare necessario ricordare che la legge di stabilità per l'anno 2016 (legge n. 208 del 28/12/2015) ha previsto che “*non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale*”.

5.2. Indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione

Sistematicamente in tutti i contratti futuri dell'ente si intende escludere il ricorso all'arbitrato (esclusione della *clausola compromissoria* ai sensi dell'articolo 241 comma 1-bis del decreto legislativo 163/2006 e s.m.i.).

5.3. Disciplina degli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti

L'Ente ha approvato con deliberazione di questa **Giunta Comunale n. 100 del 10/12/2018**, il regolamento in materia.

Il Regolamento provvede a regolamentare il conferimento di incarichi istituzionali ed extraistituzionali in capo ad un medesimo soggetto, sia esso Responsabile di Area o dipendente e si rende necessaria per evitare che l'eccessiva concentrazione di potere su un unico centro decisionale indirizzi l'attività amministrativa verso fini che possono ledere l'interesse pubblico, compromettendone il buon andamento. A tal fine, il dipendente è sempre tenuto a comunicare formalmente all'amministrazione l'attribuzione di incarichi (anche se a titolo gratuito) e l'amministrazione avrà così la facoltà di accordare (o meno), previa valutazione delle circostanze, l'autorizzazione a svolgere o meno l'incarico in oggetto. L'obiettivo è quello di evitare un'eccessiva concentrazione di potere su un unico centro decisionale, motivo per cui essa sarà applicata a tutti i processi, giacché capace di incidere sull'abbassamento della rischiosità degli stessi.

Il Regolamento, che qui si intende integralmente richiamato, anche ai sensi di quanto previsto in materia dalla legge 190/2012, costituisce specifica misura attuativa del presente Piano anticorruzione.

5.4. Attribuzione degli incarichi dirigenziali e verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità

L'Ente dovrà applicare con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina recata dagli articoli 50 comma 10, 107 e 109 del TUEL e dagli articoli 13 – 27 del decreto legislativo 165/2001 e smi.

Inoltre, l'Ente dovrà applicare puntualmente le disposizioni del decreto legislativo 39/2013 ed, in particolare, l'articolo 20 rubricato: *dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità*.

Si allega al presente Piano il modello di dichiarazione (All. 3) a tal fine predisposto, che dovrà essere utilizzato dai Responsabili di P.O. e dai soggetti destinatari di incarichi di collaborazione a qualsiasi titolo:

- In sede di prima applicazione, entro 15 giorni dall'entrata in vigore del presente Piano;
- Annualmente, entro il 31/01;
- In occasione del conferimento degli incarichi.

Le dichiarazioni vanno presentate all'Ufficio di Segreteria e saranno pubblicate, come previste dall'art. 20 del d.lgs. 39/2013, sul sito internet istituzionale, nell'apposita sezione di Amministrazione trasparente.

Con la nuova normativa sono state introdotte anche delle misure di prevenzione di carattere soggettivo, con le quali la tutela è anticipata al momento della formazione degli organi che sono deputati a prendere decisioni e ad esercitare il potere nelle amministrazioni.

Tra queste, il nuovo articolo 35-bis del decreto legislativo 165/2001 pone delle condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione.

La norma in particolare prevede:

"1. Coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale:

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

Pertanto, ogni Commissario e/o Responsabile all'atto della designazione sarà tenuto a rendere, ai sensi del DPR 445/2000, la dichiarazione di insussistenza delle condizioni di incompatibilità di cui sopra.

5.5. Definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto

La legge 190/2012 ha integrato l'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001 con un nuovo comma il 16-ter per contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente pubblico successivamente alla cessazione del rapporto di lavoro (cd. *Pantouflage*).

Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa artatamente preconstituersi delle situazioni lavorative vantaggiose, sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all'interno dell'amministrazione, per poi ottenere contratti di lavoro/collaborazione presso imprese o privati con cui entra in contatto.

La norma limita la libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto per eliminare la "convenienza" di accordi fraudolenti.

La disposizione stabilisce che *"I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni (...) non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti"*.

Ovviamente, sono interessati da questa disposizione solo quei dipendenti che per il ruolo e la posizione ricoperti nell'amministrazione hanno avuto il potere di incidere sulle decisioni oggetto dell'atto e, quindi, coloro che hanno esercitato la potestà o il potere negoziale con riguardo a specifici procedimenti o procedure.

Pertanto, ogni contraente e appaltatore dell'ente, ai sensi del DPR 445/2000, all'atto della stipulazione del contratto deve rendere una dichiarazione circa l'insussistenza delle situazioni di lavoro o dei rapporti di collaborazione di cui sopra.

Si raccomanda l'inserimento in tutti i bandi di gara o atti prodromici all'affidamento di contratti pubblici di una clausola con cui si obbligano le imprese partecipanti a dichiarare, a pena di esclusione, di non avere alle proprie dipendenze ovvero di non intrattenere rapporti professionali con soggetti che nel triennio precedente hanno svolto incarichi amministrativi di vertice o incarichi di responsabile di settore con il Comune, esercitando poteri autoritativi o negoziali. La dichiarazione resa dell'aggiudicatario dovrà essere inserita nei contratti di appalto stipulati con le imprese aggiudicatarie.

I Responsabili dei servizi, i Responsabili di procedimento ed i componenti delle commissioni di gara, per quanto di rispettiva competenza, devono disporre l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente.

Anche nei contratti di assunzione del personale dovrà essere 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.

5.6. Controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione provvederà ad effettuare controlli sulle dichiarazioni rese, attraverso l'acquisizione del casellario giudiziale e del certificato carichi pendenti.

5.7. Adozione di misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (*whistleblower*)

L'Autorità nazionale anticorruzione il 28 aprile 2015 ha approvato, dopo un periodo di “*consultazione pubblica*”, le “*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)*” (determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, pubblicata il 6 maggio 2015).

La tutela del *whistleblower* è un dovere di tutte le amministrazioni pubbliche le quali, a tal fine, devono assumere “*concrete misure di tutela del dipendente*” da specificare nel Piano triennale di prevenzione della corruzione.

La legge 190/2012 ha aggiunto al d.lgs. 165/2001 l'articolo 54-bis.

La norma prevede che il pubblico dipendente che denunci all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, o all'ANAC, ovvero riferisca al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possa “*essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia*”.

L'articolo 54-bis delinea una “*protezione generale ed astratta*” che, secondo ANAC, deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente. Tutela che, in ogni caso, deve essere assicurata da tutti i soggetti che ricevono la segnalazione.

Il Piano nazionale anticorruzione prevede, tra azioni e misure generali per la prevenzione della corruzione e, in particolare, fra quelle obbligatorie, che le amministrazioni pubbliche debbano tutelare il dipendente che segnala condotte illecite.

Il PNA impone alle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 1 co. 2 del d.lgs. 165/2001, l'assunzione dei “*necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni*”.

Le misure di tutela del *whistleblower* devono essere implementate, “*con tempestività*”, attraverso il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC).

L'articolo 54-bis del d.lgs. 165/2001, inoltre, è stato integrato dal DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014): l'art. 31 del DL 90/2014 ha individuato l'ANAC quale soggetto destinatario delle segnalazioni; mentre, l'art. 19 co. 5 del DL 90/2014 ha stabilito che l'ANAC riceva “*notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001*”.

L'ANAC, pertanto, è chiamata a gestire sia le eventuali segnalazioni dei propri dipendenti per fatti avvenuti all'interno della propria organizzazione, sia le segnalazioni che i dipendenti di altre amministrazioni intendono indirizzarle.

Conseguentemente, l'ANAC, con la determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, ha disciplinato le procedure attraverso le quali riceve e gestisce le segnalazioni.

Il paragrafo 4 della determinazione rappresenta un indiscutibile riferimento per le PA che intendano applicare con estremo rigore le misure di tutela del *whistleblower* secondo gli indirizzi espressi dall'Autorità.

La tutela del *whistleblower* è doverosa da parte di tutte le PA individuate dall'art. 1 comma 2 del d.lgs. 165/2001.

I soggetti tutelati sono, specificamente, i “*dipendenti pubblici*” che, in ragione del proprio rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite.

L'ANAC individua i dipendenti pubblici nei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1 co. 2 del d.lgs. 165/2001, comprendendo:

- sia i dipendenti con rapporto di lavoro di diritto privato (art. 2 co. 2 d.lgs. 165/2001);
- sia i dipendenti con rapporto di lavoro di diritto pubblico (art. 3 d.lgs. 165/2001) compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti.

Dalla nozione di “*dipendenti pubblici*” sfuggono, quindi:

- i dipendenti degli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale e locale, nonché degli enti pubblici economici; per questi l'ANAC ritiene opportuno che le amministrazioni controllanti e vigilanti promuovano da parte dei suddetti enti, eventualmente attraverso il PTPC, l'adozione di misure di tutela analoghe a quelle assicurate ai dipendenti pubblici (determinazione n. 6 del 28.4.2015, Parte IV);
- i collaboratori ed i consulenti delle PA, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, i titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione. L'ANAC rileva l'opportunità che le amministrazioni, nei propri PTPC, introducano anche per tali categorie misure di tutela della riservatezza analoghe a quelle previste per i dipendenti pubblici (determinazione n. 6 del 28.4.2015, Parte V).

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 impone la tutela del dipendente che segnali “*condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro*”.

Le segnalazioni meritevoli di tutela riguardano condotte illecite riferibili a:

- tutti i delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del Codice penale;
- 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 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* e ciò a prescindere dalla rilevanza penale.

A titolo meramente esemplificativo: 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.

L'interpretazione dell'ANAC è in linea con il concetto “*a-tecnico*” di corruzione espresso sia nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1/2013 sia nel PNA del 2013.

Le condotte illecite devono riguardare situazioni di cui il soggetto sia venuto direttamente a conoscenza “*in ragione del rapporto di lavoro*”. In pratica, tutto quanto si è appreso in virtù dell'ufficio rivestito, nonché quelle notizie che siano state acquisite in occasione o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, seppure in modo casuale.

Considerato lo spirito della norma, che consiste nell'incentivare la collaborazione di chi lavora nelle amministrazioni per l'emersione dei fenomeni illeciti, ad avviso dell'ANAC non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti denunciati e dell'autore degli stessi.

E' sufficiente che il dipendente, in base alle proprie conoscenze, ritenga “*altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito*” nel senso sopra indicato.

Il dipendente *whistleblower* è tutelato da “*misure discriminatorie, dirette o indirette, aventi effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia*” e tenuto esente da conseguenze disciplinari.

La norma intende proteggere il dipendente che, per via della propria segnalazione, rischi di vedere compromesse le proprie condizioni di lavoro.

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 fissa un limite alla predetta tutela nei “*casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione o per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 del codice civile*”.

La tutela del *whistleblower* trova applicazione quando il comportamento del dipendente segnalante non perfezioni le ipotesi di reato di calunnia o diffamazione.

Il dipendente deve essere “*in buona fede*”. Conseguentemente, la tutela viene meno quando la segnalazione riguardi informazioni false, rese colposamente o dolosamente.

Tuttavia, la norma è assai lacunosa in merito all'individuazione del momento in cui cessa la garanzia della tutela.

L'art. 54-bis riporta un generico riferimento alle responsabilità penali per calunnia o diffamazione o a quella civile extracontrattuale, il che presuppone che tali responsabilità vengano accertate in sede giudiziale.

L'ANAC, consapevole dell'evidente lacuna normativa, ritiene che *“solo in presenza di una sentenza di primo grado sfavorevole al segnalante cessino le condizioni di tutela”* riservate allo stesso. Conseguentemente, la tutela viene meno quando la segnalazione riguardi informazioni false, rese colposamente o dolosamente.

Per una efficace gestione delle segnalazioni in parola, nel rispetto della normativa summenzionata e secondo la procedura sopra delineata, è tuttavia necessario ed opportuno che l'Ente si doti di un sistema informatizzato che consenta l'inoltro e la gestione di segnalazioni in maniera del tutto anonima e che ne consenta l'archiviazione riservata.

Da ultimo, si segnala che, sulla Gazzetta Ufficiale del 14 dicembre, è stata pubblicata la **Legge 30 novembre 2017, n.179**, recante *“Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato”*. Non si tratta di una nuova legge organica della materia: essa si limita a modificare l'articolo 54-bis del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recependo in un testo normativo le indicazioni fornite come sopra dall'ANAC.

In considerazione di ciò, nelle more di adeguare l'organizzazione interna al mutato contesto normativo, le segnalazioni possono essere trasmesse allo scrivente nella qualità di Responsabile per la prevenzione della corruzione, tramite consegna diretta a mani o invio di e-mail all'indirizzo personale lauraloiacono@hotmail.it.

Della segnalazione sarà rilasciata ricevuta.

Il dipendente può effettuare la segnalazione anche direttamente ad ANAC attraverso l'applicazione disponibile all'indirizzo:
<https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Servizi/ServiziOnline/SegnalazioneWhistleblowing>

Ovviamente la segnalazione può essere autonomamente trasmessa dal dipendente anche all'Autorità giudiziaria e/o alla Corte dei conti.

5.8. Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti

I patti d'integrità ed i protocolli di legalità rappresentano un sistema di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla stazione appaltante come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto.

Il patto di integrità è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare e permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo.

Si tratta quindi di un complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti.

L'AVCP con determinazione 4/2012 si è pronunciata circa la legittimità di prescrivere l'inserimento di clausole contrattuali che impongono obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti nell'ambito di protocolli di legalità/patti di integrità.

Nella determinazione 4/2012 l'AVCP precisa che *“mediante l'accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell'offerta, infatti, l'impresa concorrente accetta, in realtà, regole che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, Comune a tutte le procedure concorsuali, della estromissione dalla gara (cfr. Cons. St., sez. VI, 8 maggio 2012, n. 2657; Cons. St., 9 settembre 2011, n. 5066)”*.

5.9. Realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal

regolamento, per la conclusione dei procedimenti

I Responsabili di Area provvedono al monitoraggio del rispetto dei tempi per la conclusione dei procedimenti.

Attraverso il monitoraggio possono emergere eventuali omissioni o ritardi ingiustificati che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Il sistema di monitoraggio dei principali procedimenti è attivato in seno al *controllo successivo di regolarità amministrativa* e rappresenta, altresì, specifica misura collegata alla *performance*.

A tal fine, i Responsabili di incaricati di P.O., nell'ambito dei processi individuati nelle aree di rischio, dovranno effettuare, autonomamente ed anche con l'ausilio dei sistemi informatici eventualmente a disposizione, un monitoraggio dei procedimenti e dei provvedimenti di competenza della propria struttura, al fine di verificare il rispetto della tempistica procedimentale stabilita dalla legge o da regolamenti. E' intenzione dell'Ente, sulla base delle proprie disponibilità economiche, sperimentare un sistema di monitoraggio del rispetto dei tempi procedurali basato su indicatori estratti dai sistemi informatici (con riferimento al riscontro tra i protocolli in entrata e quelli in uscita).

5.10. Realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti e indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici

L'art. 1, comma 9, lett. e) della L. 190 del 2012 stabilisce che con il P.T.P.C. deve essere garantita l'esigenza di monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i responsabili di settore e i dipendenti dell'amministrazione.

L'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi rappresenta un obbligo fondamentale posto in capo a tutti i dipendenti pubblici, sintetizzato nel disposto dell'articolo 6-bis della legge n. 241/1990, a mente del quale *"1. Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale"*.

La presente misura si applica in particolare per i responsabili dei procedimenti amministrativi e per i titolari degli uffici competenti nell'adozione di pareri, nelle valutazioni tecniche, nella redazione degli atti endoprocedimentali o nell'adozione del provvedimento finale, in qualsiasi situazione di conflitto di interessi. Viene previsto l'obbligo di segnalare ogni situazione di conflitto, anche solo potenziale.

Per tutti quei casi in cui un dipendente è coinvolto in una situazione di conflitto di interessi è il Responsabile di Area a valutare la situazione ed a comunicare se la partecipazione alle attività decisionali o lo svolgimento delle mansioni da parte dello stesso possano ledere (o meno) l'agire amministrativo. Nel caso in cui ad essere coinvolto in una situazione di conflitto sia lo stesso Responsabile, la valutazione sarà fatta dal Responsabile della prevenzione della corruzione

5.11. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere

Sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere, sono elargiti esclusivamente alle condizioni e secondo la disciplina del regolamento previsto dall'articolo 12 della legge 241/1990.

Con deliberazione consiliare numero 43 del 30/06/1993 è stato approvato il **Regolamento comunale per l'erogazione di sussidi economici e per altri interventi socio/assistenziali**.

E' intenzione di questo Ente dotarsi di un nuovo strumento regolamentare in materia.

Ogni provvedimento d'attribuzione/elargizione deve essere prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente nella sezione "Amministrazione trasparente", oltre che all'albo *online* e nella sezione "determinazioni/deliberazioni".

Il nuovo codice degli appalti pubblici approvato con D.lgs. 50/2016, all'art. 35, comma 18 ha ammesso negli appalti di lavori la possibilità di prevedere l'applicazione dell'istituto dell'anticipazione del prezzo nella misura del 20% dell'importo stimato, cioè di quello posto a base di gara. Il RUP/P.O. è tenuto a pubblicare nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici", l'atto di concessione dell'anticipazione del 20% del prezzo, di importo superiore a mille euro, ai sensi del comma 2 dell'art. 26 del Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33, trattandosi di esborso di una somma a favore all'appaltatore in deroga alla regola del divieto di anticipazioni ed in un momento in cui quest'ultimo non ancora eseguito i lavori.

La violazione dell'obbligo di pubblicazione da parte del RUP/P.O., può determinare la responsabilità dirigenziale, disciplinare, e finanche amministrativa-contabile per danno erariale ai sensi del citato art. 26 del Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

5.12. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale

I concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del decreto legislativo 165/2001 e del **regolamento di organizzazione dell'Ente approvato con deliberazione di G.C. n. 172 del 07/11/2001 e ss.mm.ii.**

Ogni provvedimento relativo a concorsi e procedure selettive è prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente nella sezione "Amministrazione trasparente".

5.13. Comunicazione all'Anac varianti opere pubbliche

L'art. 37 del Decreto legge 24 giugno 2014 n. 90, come convertito dalla Legge n. 114/2014, disponeva la comunicazione obbligatoria all'Anac per le varianti delle opere pubbliche. Nel Comunicato Anac del 17 settembre 2014 veniva dettagliato il relativo procedimento. La norma in parola è stata abrogata dal D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recante il nuovo **Codice degli Appalti**, come modificato dal D.lgs. 19 aprile 2017, n. 56, e la relativa disciplina è ora contenuta nell'articolo 106, comma 8, del Decreto n.50/2016, ove espressamente si legge: "8. *La stazione appaltante comunica all'ANAC le modificazioni al contratto di cui al comma 1, lettera b) e al comma 2, entro trenta giorni dal loro perfezionamento. In caso di mancata o tardiva comunicazione l'Autorità irroga una sanzione amministrativa alla stazione appaltante di importo compreso tra 50 e 200 euro per giorno di ritardo. L'Autorità pubblica sulla sezione del sito Amministrazione trasparente l'elenco delle modificazioni contrattuali comunicate, indicando l'opera, l'amministrazione o l'ente aggiudicatore, l'aggiudicatario, il progettista, il valore della modifica.*".

5.14. Azioni in materia di miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa

Al fine di perseguire il miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa e, contestualmente, allo scopo di dare coerente attuazione alle finalità di cui alla legge anticorruzione, nell'ambito del *Piano della performance* per l'anno 2019 verrà prevista l'adozione/aggiornamento di una serie di regolamenti comunali.

In particolare, si rende necessario procedere all'**aggiornamento del Regolamento per l'ordinamento degli uffici e dei servizi** di cui all'art. 48, comma 3, del D.Lgs. 267/2000, per adeguarlo alle nuove disposizioni di cui al D.Lgs. n. 74/2017 in materia di principi generali, misurazione e valutazione della performance (Tit. I e II del D.Lgs. n. 150/2009) nonché di "Merito e premi" (Tit. III del D.Lgs. n. 150/2009), ai sensi, rispettivamente, di quanto previsto dagli articoli 16 e 31 del D.Lgs. n. 150/2009, come modificato dal citato D.Lgs. n. 74/2017.

E' necessario, inoltre, procede all'approvazione di un **Regolamento di controlli interni**, di cui l'Ente risulta sprovvisto.

5.15. Modalità generali di formazione, attuazione e controllo dei provvedimenti

Fermo restando il rispetto della normativa vigente circa la formazione e la formalizzazione della volontà della pubblica amministrazione, ai fini della massima trasparenza dell'azione amministrativa e dell'accessibilità totale agli atti dell'Amministrazione, per le attività a più elevato rischio, **i procedimenti devono - di norma - concludersi con un provvedimento espresso. I provvedimenti conclusivi ed, in particolare, quelli ad ampia discrezionalità tecnica e amministrativa, devono riportare in narrativa la descrizione del procedimento svolto, richiamando tutti gli atti, anche interni, prodotti per addivenire alla decisione finale; la descrizione dovrà consentire a chiunque vi abbia interesse di ricostruire l'intero del procedimento amministrativo, anche avvalendosi del diritto di accesso. I provvedimenti conclusivi devono sempre essere motivati con precisione, chiarezza e completezza. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione in relazione alle risultanze dell'istruttoria, nonché la chiara esplicitazione del percorso logico seguito. In particolare, l'obbligo di motivazione deve trovare una puntuale e dettagliata articolazione nella determinazione a contrarre, in merito alla procedura ed alla scelta del sistema di affidamento adottato, nonché alla tipologia contrattuale prescelta.** Particolare attenzione va posta per rendere chiari i passaggi che portano ad assumere decisioni connotate da alta discrezionalità amministrativa e tecnica, alla fine di un percorso trasparente, legittimo e finalizzato all'interesse pubblico (buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione). **Tanto più alta è la discrezionalità, tanto più ampia e diffusa è l'onere della motivazione. Lo stile di scrittura deve essere il più possibile semplice e diretto e comprensibile a tutti, evitando di utilizzare acronimi, abbreviazioni e sigle, se non quelle di uso comune.**

La motivazione, in particolare, va espressa con frasi brevi intervallate da punteggiatura, al fine di consentire a chiunque – anche estraneo alla Pubblica Amministrazione – di comprendere appieno la portata di tutti i provvedimenti. Il criterio di trattazione dei procedimenti ad istanza di parte è quello cronologico di protocollo, fatte salve le eccezioni stabilite da leggi e regolamenti.

Si impone, inoltre, l'applicazione delle seguenti misure di prevenzione:

- rispetto del divieto di aggravio del procedimento;
- obbligo di astensione, ai sensi dell'articolo 6-bis della legge 241/90 come aggiunto dall'art. 1 legge 190/2012, del responsabile del procedimento e del responsabile di servizio dall'espressione di pareri, valutazioni tecniche, dall'adozione di atti endoprocedimentali e del provvedimento finale, nel caso di conflitto di interessi, anche potenziale, dandone contestuale comunicazione il responsabile del procedimento al proprio responsabile di servizio e il responsabile di servizio al responsabile della prevenzione della corruzione;
- dichiarazione del responsabile dell'Area/Servizio nelle premesse di ogni provvedimento, che attesti di aver verificato l'insussistenza dell'obbligo di astensione e di non essere quindi in posizione di conflitto di interesse;
- pubblicazione dei moduli di presentazione di istanze, richieste e ogni altro atto di impulso del procedimento, con l'elenco degli atti da produrre e/o allegare all'istanza per facilitare i rapporti tra cittadini e amministrazione;
- comunicazione del nominativo del responsabile del procedimento, precisando l'indirizzo di posta elettronica a cui rivolgersi, nonché del titolare del potere sostitutivo;

Nell'attività contrattuale, inoltre, occorre rispettare le seguenti misure di prevenzione:

- indicazione, in tempo utile prima della scadenza dei contratti aventi per oggetto la fornitura dei beni e servizi, delle procedure di aggiudicazione secondo le modalità indicate dal d.lgs. 50/2016 e dalle altre normative vigenti in materia;
- indicazione da parte del responsabile del procedimento, nell'ambito della motivazione del provvedimento di affidamento, di specifica indicazione in ordine alla ricorrenza dei presupposti di fatto e di diritto che legittimano eventuali proroghe o nuovi affidamenti di appalti di lavori, servizi e forniture alle ditte già affidatarie del medesimo o analogo appalto;
- rispetto del divieto di frazionamento o innalzamento artificioso dell'importo contrattuale;
- riduzione dell'area degli affidamenti diretti ai soli casi ammessi dalla legge e/o dal regolamento comunale;

- obbligo di approvvigionamento a mezzo CONSIP e/o del mercato elettronico della pubblica amministrazione e/o di soggetto aggregatore equivalente, nei limiti, termini e condizioni di cui al vigente quadro normativo in materia;
- rotazione tra le imprese dei contratti affidati in economia;
- rotazione tra i professionisti nell'affidamento di incarichi di importo inferiore alla soglia della procedura aperta;
- libero confronto concorrenziale, definendo requisiti di partecipazione alla gare, anche ufficiose, e di valutazione delle offerte, chiari ed adeguati;
- verifica della congruità dei prezzi di acquisto di beni e servizi effettuati al di fuori del mercato elettronico della pubblica amministrazione.

Deve essere rigorosamente attuato il rispetto della distinzione dei ruoli tra organo di gestione ed organi politici, come definito dall'art. 78, comma 1 e 107 del TUEL ed il rispetto delle procedure previste dal TUEL.

E' necessario, si ribadisce, procede all'approvazione di un Regolamento di controlli interni, di cui l'Ente risulta sprovvisto.

5.16. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPCT, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa

Il monitoraggio circa l'applicazione del presente PTPCT è svolto in autonomia dal Responsabile della prevenzione della corruzione.

Ai fini del monitoraggio i responsabili di struttura sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.

Il sistema dei controlli interni costituisce un utile strumento di supporto nell'attuazione e verifica di funzionamento della strategia di prevenzione della corruzione, tenuto conto che le varie forme e tipologie di controllo introdotte dall'art. 3 del d.l. 174/2012, convertito dalla legge n. 213/2012, sono connotate dai caratteri della diffusività (nel senso che implicano il coinvolgimento di vari soggetti ed uffici) e della prescrittività.

Nel contesto di tale sistema riveste particolare importanza il controllo successivo di regolarità amministrativa, affidato dalla legge al Segretario Comunale, il quale è finalizzato a rilevare la sussistenza dei presupposti di legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa. La legge intesta al Segretario Comunale, nell'ambito dell'esercizio della funzione di controllo, il potere di trasmettere ai responsabili dei servizi periodicamente “*direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità*” (art. 147-bis, comma 3 del Tuel).

Pertanto, il controllo successivo di regolarità amministrativa rappresenta la sede e lo strumento per una continua ed efficace verifica del rispetto del Piano anticorruzione, contribuendo nel contempo a creare e diffondere all'interno dell'ente “*buone prassi*” cui riferirsi nell'attività operativa.

5.17. Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

In conformità al PNA (pagina 52), l'ente intende pianificare ad attivare misure di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate alla promozione della cultura della legalità.

A questo fine, una prima azione consiste nel dare efficace comunicazione e diffusione alla strategia di prevenzione dei fenomeni corruttivi impostata e attuata mediante il presente PTCPT e alle connesse misure.

Considerato che l'azione di prevenzione e contrasto della corruzione richiede un'apertura di credito e di fiducia nella relazione con cittadini, utenti e imprese, che possa nutrirsi anche di un rapporto continuo alimentato dal funzionamento di stabili canali di comunicazione, l'amministrazione dedicherà particolare attenzione alla segnalazione dall'esterno di episodi di cattiva amministrazione, conflitto di interessi, corruzione.

5.18. Azioni di sensibilizzazione verso Società/enti partecipati

Le linee-guida dell'Anac sull'attuazione degli obblighi di trasparenza e di prevenzione adottate con la delibera 1134/2017 chiariscono quali sono i compiti degli enti controllanti o partecipanti nei confronti delle diverse tipologie di soggetti del sistema pubblico allargato. Le norme sulla trasparenza obbligano anzitutto le amministrazioni a pubblicare la lista dei soggetti controllati e partecipati, per fornire il quadro completo delle partecipazioni e anche per consentire la vigilanza all'Anac. L'articolo 22 del decreto legislativo 33/2017 impone alle Pa la pubblicazione di una serie di dati essenziali riferiti a tutti gli enti pubblici (comunque finanziati o vigilati) per i quali abbiano poteri di nomina degli amministratori, a tutte le società, controllate o partecipate, e a tutti gli enti di diritto privato controllati o comunque costituiti e finanziati, per i quali sussistono poteri di nomina degli amministratori. Le linee-guida chiariscono anche i compiti delle amministrazioni pubbliche tenute a dare impulso ed a vigilare, soprattutto sugli organismi controllati, sulla nomina del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ed in relazione all'adozione delle misure anticorruzione.

Gli enti devono, quindi, verificare se le società hanno adottato il **modello 231 e lo hanno integrato con le misure anticorruzione** o, in caso di mancata adozione del modello, se hanno approvato il **piano anticorruzione**. Le attività di impulso e di vigilanza devono essere sviluppate da parte delle amministrazioni controllanti o partecipanti con gli strumenti di controllo: atti di indirizzo rivolti agli amministratori degli organismi partecipati, promozione di modifiche statutarie e organizzative, atti di indirizzo su specifici comportamenti organizzativi.

Le attività di impulso e di vigilanza rispetto alle società *in house* competono alle amministrazioni che esercitano il controllo analogo e vanno disciplinate attraverso norme statutarie o patti parasociali se tale controllo viene svolto in forma congiunta da più enti. Nei confronti degli organismi solo partecipati o per i quali vi sia solo potere di nomina degli amministratori, l'Anac sollecita le Pa a stipulare protocolli di legalità che li impegnino ad adottare il modello 231 o adeguate misure di prevenzione della corruzione.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, quale specifica misura di prevenzione della corruzione, potrà in essere nei confronti delle società partecipate dallo stesso ed attive azioni di sensibilizzazione circa gli obblighi di trasparenza che incombono sulle società e sulle associazioni controllate o partecipate dalle pubbliche amministrazioni.

5.19. Piano di informatizzazione delle procedure

E' intenzione di questo Ente dotarsi di un Piano di Informatizzazione delle procedure per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni online, che preveda una serie di azioni ed una precisa tempistica.

In particolare, al fine di ridurre gli ambiti di discrezionalità dei dipendenti, si promuoveranno sistemi informatici per l'automatizzazione dei processi e la tracciabilità degli stessi, cercando di sviluppare ulteriormente il sistema informatizzato di gestione documentale in essere, compatibilmente con le risorse umane, strumentali e finanziarie a disposizione.

5.20. Emanazione di direttive

Il Responsabile della prevenzione della corruzione emana periodicamente **direttive** indirizzate alla struttura, finalizzate a supportare gli Uffici nell'adozione di modelli organizzativi e procedurali conformi ai mutamenti normativi e giurisprudenziali nei vari settori di attività che istituzionalmente competono agli stessi.

I contenuti di tali direttive, nonché i contenuti degli strumenti di programmazione che eventualmente le contengano, rappresentando misure ulteriori di prevenzione della corruzione, potranno integrare e/o modificare le misure di previsione introdotte annualmente dall'aggiornamento al PTPCT ed obbligheranno i destinatari a darne puntuale applicazione, tenuti a conformare alle stesse l'attività di gestione cui sono preposti.

Il rispetto delle disposizioni indicate nelle suindicate direttive e dei termini ivi contenuti, nonché il rispetto delle disposizioni e dei termini eventualmente contenuti all'interno di circolari, comunicazioni di servizio, note pec inviate dal Responsabile della prevenzione della corruzione assumono rilevanza nell'ambito della

valutazione dei Responsabili di Posizione organizzativa ai fini dell'erogazione della retribuzione di risultato.

5.21. Misure in ordine al rispetto dell'orario di lavoro e all'attestazione delle presenze

L'inosservanza delle disposizioni deliberate dall'Ente e / o indicate in direttive e/o circolari di servizio emanate dal Segretario Comunale di questo Comune, in materia di orario di lavoro, di attestazione delle presenze, di fruizione del congedo, della pausa caffè, nonché ogni forma di assenza ingiustificata e/o di uscita non regolarmente registrata dall'orologio rileva presenze, costituisce abuso e, pertanto, ipotesi (anche) disciplinare immediatamente sanzionabile, che sarà perseguita a norma di legge e di regolamento.

5.22. Documento di programmazione per il controllo sull'esecuzione delle prestazioni appaltate

Il documento di programmazione per il controllo sull'esecuzione delle prestazioni appaltate, previsto dal nuovo codice dei contratti pubblici in relazione ai singoli interventi oggetto di affidamento, è l'atto corredato dalla successiva relazione su quanto effettivamente effettuato e costituisce, per espressa previsione di legge, obiettivo strategico nell'ambito del piano della performance organizzativa dei soggetti interessati e conseguentemente se ne tiene conto in sede di valutazione dell'indennità di risultato.

Partendo dal censimento dei lavori, opere, servizi e forniture che sono oggetto di tale controllo, previsto dall'articolo 31, comma 12, del D.lgs. 50/2016, l'attività di monitoraggio sulla corretta realizzazione delle prestazioni rappresenta, dunque, obiettivo strategico nell'ambito della performance organizzativa dei Responsabili di P.O. che gestiscono la contrattualistica pubblica di questo civico Ente, riverberando effetti sulla erogazione della retribuzione di risultato. Attraverso tale documento, il soggetto responsabile dell'unità organizzativa competente in relazione all'intervento, individua preventivamente le modalità organizzative e gestionali attraverso le quali garantire il controllo effettivo da parte della stazione appaltante sull'esecuzione delle prestazioni.

Nel rispetto dello spirito riformatore del nuovo codice approvato con D.lgs. n. 50/2016 e per le medesime finalità di controllo da parte del Responsabile del procedimento in relazione alla fase di esecuzioni dei contratti pubblici, si invitano i Responsabili dell'Ente preposti alla gestione della contrattualistica pubblica ad utilizzare i suggerimenti e gli strumenti operativi forniti dalla guida elaborata da ITACA recante "*Guida alla redazione dei documenti per la trasparenza e tracciabilità della fase esecutiva dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*", adeguata appunto alle nuove disposizioni del D.lgs. 50/2016. Essendo i rischi della corruzione e del condizionamento della criminalità organizzata maggiormente frequenti nella fase esecutiva del contratto, specialmente nella gestione dei subappalti e dei subcontratti, le indicazioni proposte vogliono perseguire un efficace monitoraggio sull'applicazione delle norme vigenti nella fase esecutiva. A tale scopo la guida elaborata da Itaca fornisce alle Stazioni Appaltanti alcuni allegati e formulari tecnici contrattuali, utili a promuovere buone prassi di trasparenza in questa fase del ciclo del contratto pubblico, per consentire un efficace monitoraggio sull'applicazione delle norme vigenti nella fase esecutiva e definire nel dettaglio metodologie e procedure per la Trasparenza e Tracciabilità del flusso di denaro attinente al contratto, anche attraverso l'applicazione di talune peculiari penali previste in caso di inadempienza dell'operatore economico.

5.23. Aggiornamenti e azioni di miglioramento del piano

Grazie alle risultanze del monitoraggio continuo, il Piano verrà aggiornato annualmente. Tale aggiornamento, inoltre, si renderà necessario qualora si presentino importanti cambiamenti organizzativi all'interno dell'amministrazione, così come nei casi di modifiche normative o nuove procedure anticorruzione, nonché in caso di emersione di rischi non considerati in fase di predisposizione del P.T.P.C.T.

Importante *feedback* di aggiornamento, ai fini di un miglioramento del piano stesso, sono le osservazioni, i suggerimenti e le istanze che perverranno dagli stakeholder interni e esterni all'amministrazione. La valutazione dell'efficacia delle misure già adottate, inoltre, sarà un ulteriore elemento che consentirà di

calibrare gli interventi: modificare o dare nuove impulso alle misure già attuate o pianificare nuove misure.

Parte III
Analisi del rischio

1. Premessa

Al fine di approntare un piano innovativo che desse seguito alle novità normative nel frattempo intervenute nonché alle successive indicazioni ANAC, quest'anno è stato realizzato **un lavoro di mappatura esauriente rispetto a quelle che sono le dimensioni dell'Ente. Sono stati, quindi, individuati N. 50 processi "standard" rispetto ai quali è stata calcolata l'incidenza dei vari fattori utilizzando un "foglio di calcolo" con relative tabelle pivot riassuntive automatiche che consentono una valutazione più dinamica del rischio.**

Dunque, **la mappatura completa dei processi standard del Comune di Grotte è riportata nelle tabelle di cui all'ALLEGATO N.1.**

2. Mappa dei processi di cui all'ALLEGATO 1 suddivisi per Servizi/Aree in cui si articola il Comune - Analisi del rischio

A norma della Parte II - capitolo 2 "*gestione del rischio*", si procede all'analisi ed alla valutazione del rischio del concreto verificarsi di fenomeni corruttivi per le attività individuate nel medesimo paragrafo e di seguito riportate:

AREE DI RISCHIO

AREA A – acquisizione e progressione del personale (concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione in carriera).

AREA B – affidamento di lavori servizi e forniture (procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture).

AREA C - provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (autorizzazioni e concessioni).

AREA D - provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati).

AREA E – provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa; permessi di costruire ordinari, in deroga e convenzionati; accertamento e controlli sugli abusi edilizi; gestione dell'attività di levata dei protesti cambiari; gestione del processo di irrogazione delle sanzioni per violazione del CDS; gestione ordinaria delle entrate di bilancio, gestione ordinaria delle spese di bilancio; accertamenti e verifiche dei tributi locali; incentivi economici al personale (produttività e retribuzioni di risultato); gestione della raccolta, dello smaltimento e del riciclo dei rifiuti (ANAC determinazione numero 12 del 28 ottobre 2015, pagina 18); protocollo e archivio, pratiche anagrafiche, sepolture e tombe d famiglia, gestione della leva, gestione dell'elettorato; patrocini ed eventi; diritto allo studio; organi, rappresentanti e atti amministrativi; segnalazioni e reclami; affidamenti *in house*; provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an*; provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an* e a contenuto vincolato; provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an*; provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an* e nel contenuto.

La **metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio** è compiutamente descritta nella **Parte II - capitolo 2 "*gestione del rischio*"**, alla quale si rinvia.

La **valutazione** si sviluppa attraverso le seguenti **fasi**:

A. L'identificazione del rischio;

B. L'analisi del rischio:

B1. Stima del valore della probabilità che il rischio si concretizzi;

B2. Stima del valore dell'impatto;

C. La ponderazione del rischio;

D. Il trattamento.

Applicando la suddetta metodologia sono state esaminate le attività, i processi ed i procedimenti, riferibili alle macro aree di rischio A – E, sopra emarginate.

Per ciascun dei numero **50 processi** è stata creata una tabella di rilevazione. Nell'**ALLEGATO n. 1**, l'elenco di tali processi è riportato nella **TABELLA "A"**, denominata "**Indice schede per la valutazione del rischio**".

Ciascuna di queste schede si compone di tre parti di calcolo:

Prima parte: Valutazione della probabilità del rischio corruzione;

Seconda parte: Valutazione dell'impatto del rischio corruzione;

Terza parte: Valutazione complessiva del rischio corruzione.

Nello specifico, **in ciascuna delle schede processo di cui all'ALLEGATO N. 1** sono riportati i valori attribuiti a ciascun criterio per la **valutazione della probabilità** e la **valutazione dell'impatto**.

La moltiplicazione dei due valori determina la "valutazione del rischio" connesso all'attività.

I risultati sono riassunti nella seguente Tabella:

n. scheda	Area di rischio	Attività o processo	Probabilità (P)	Impatto (I)	Rischio (P x I)
1	A	Concorso per l'assunzione di personale	2,5	1,5	3,75
2	A	Concorso per la progressione in carriera del personale	2	1,25	2,5
3	A	Selezione per l'affidamento di un incarico professionale	3,5	1,5	5,25
4	B	Affidamento mediante procedura aperta (o ristretta) di lavori, servizi, forniture	2,33	1,25	2,92
5	B	Affidamento diretto di lavori, servizi o forniture	2,83	1,5	4,25
6	C	Permesso di costruire	2,33	1,25	2,92
7	C	Permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica	3	1,25	3,75
8	D	Concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ecc.	2,5	1,5	3,75
9	E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale	4	1,75	7
10	E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica attuativa	3,83	1,75	6,71
11	E	Levata dei protesti	2	1,75	3,5
12	E	Gestione delle sanzioni per violazione del CDS	2,17	1,75	3,79
13	E	Gestione ordinaria della entrate	2,17	1	2,17

14	E	Gestione ordinaria delle spese di bilancio	3,33	1	3,33
15	E	Accertamenti e verifiche dei tributi locali	3,17	1,25	3,96
16	E	Accertamenti con adesione dei tributi locali	3,83	1,25	4,79
17	E	Accertamenti e controlli sugli abusi edilizi	2,67	1	2,67
18	E	Incentivi economici al personale (produttività e retribuzioni di risultato)	1,83	2,25	4,13
19	C	Autorizzazione all'occupazione del suolo pubblico	2,17	1	2,17
20	C	Autorizzazioni ex artt. 68 e 69 del TULPS (spettacoli, intrattenimenti, ecc.)	2,83	1,25	3,54
21	C	Permesso di costruire convenzionato	3,33	1,25	4,17
22	E	Pratiche anagrafiche	2,17	1,00	2,17
23	E	Documenti di identità	2,00	1,00	2,00
24	D	Servizi per minori e famiglie	3,50	1,25	4,38
25	D	Servizi assistenziali e socio-sanitari per anziani	3,50	1,25	4,38
26	D	Servizi per disabili	3,50	1,25	4,38
27	D	Servizi per adulti in difficoltà	3,50	1,25	4,38
28	D	Servizi di integrazione dei cittadini stranieri	3,50	1,25	4,38
29	E	Raccolta e smaltimento rifiuti	3,67	1,25	4,58
30	E	Gestione del protocollo	1,17	0,75	0,88
31	E	Gestione dell'archivio	1,17	0,75	0,88
32	E	Gestione delle sepolture e dei loculi	2,17	1,00	2,17
33	E	Gestione delle tombe di famiglia	2,50	1,25	3,13
34	E	Organizzazione eventi	3,00	1,25	3,75
35	E	Rilascio di patrocini	2,67	1,25	3,33
36	E	Gare ad evidenza pubblica di vendita di beni	2,50	1,25	3,13
37	E	Funzionamento degli organi collegiali	1,33	1,75	2,33
38	E	Formazione di determinazioni, ordinanze, decreti ed altri atti amministrativi	1,33	1,25	1,67
39	E	Designazione dei rappresentanti dell'ente presso enti, società, fondazioni	3,33	1,75	5,83
40	E	Gestione dei procedimenti di segnalazione e reclamo	1,83	1,75	3,21
41	E	Gestione della leva	1,17	0,75	0,88

42	E	Gestione dell'elettorato	2	0,75	1,5
43	E	Gestione degli alloggi pubblici	2,67	0,75	2,00
44	E	Gestione del diritto allo studio	2,67	1,25	3,33
45	E	Vigilanza sulla circolazione e la sosta	1,67	1,00	1,67
46	E	Gestione del reticolo idrico minore	2,50	1,25	3,13
47	E	Affidamenti in house	3,17	1,50	4,75
48	E	Controlli sull'uso del territorio	3	1,25	3,75
49	E	Controlli sull'abbandono di rifiuti urbani	3	1	3
50	E	Procedimento per la concessione in uso di un terreno	4,50	1,50	6,75

Nella tabella che segue si procede alla **ponderazione del rischio** classificando le attività in ordine decrescente rispetto ai valori di "rischio" stimati.

n. scheda	Area di rischio	Attività o processo	Probabilità (P)	Impatto (I)	Rischio (P x I)
9	E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale	4	1,75	7
50	E	Procedimento per la concessione in uso di un terreno	4,50	1,50	6,75
10	E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica attuativa	3,83	1,75	6,71
39	E	Designazione dei rappresentanti dell'ente presso enti, società, fondazioni	3,33	1,75	5,83
3	A	Selezione per l'affidamento di un incarico professionale	3,5	1,5	5,25
16	E	Accertamenti con adesione dei tributi locali	3,83	1,25	4,79
47	E	Affidamenti in house	3,17	1,50	4,75
29	E	Raccolta e smaltimento rifiuti	3,67	1,25	4,58
24	D	Servizi per minori e famiglie	3,50	1,25	4,38
25	D	Servizi assistenziali e socio-sanitari per anziani	3,50	1,25	4,38
26	D	Servizi per disabili	3,50	1,25	4,38
27	D	Servizi per adulti in difficoltà	3,50	1,25	4,38
28	D	Servizi di integrazione dei cittadini stranieri	3,50	1,25	4,38
5	B	Affidamento diretto di lavori, servizi o forniture	2,83	1,5	4,25

21	C	Permesso di costruire convenzionato	3,33	1,25	4,17
18	E	Incentivi economici al personale (produttività e retribuzioni di risultato)	1,83	2,25	4,13
48	E	Controlli sull'uso del territorio	3,00	1,25	3,75
15	E	Accertamenti e verifiche dei tributi locali	3,17	1,25	3,96
12	E	Gestione delle sanzioni per violazione del CDS	2,17	1,75	3,79
1	A	Concorso per l'assunzione di personale	2,5	1,5	3,75
7	C	Permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica	3,00	1,25	3,75
8	D	Concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ecc.	2,5	1,5	3,75
34	E	Organizzazione eventi	3,00	1,25	3,75
48	E	Controlli sull'uso del territorio	3,00	1,25	3,75
20	C	Autorizzazioni ex artt. 68 e 69 del TULPS (spettacoli, intrattenimenti, ecc.)	2,83	1,25	3,54
11	E	Levata dei protesti	2	1,75	3,5
14	E	Gestione ordinaria delle spese di bilancio	3,33	1	3,33
35	E	Rilascio di patrocini	2,67	1,25	3,33
44	E	Gestione del diritto allo studio	2,67	1,25	3,33
40	E	Gestione dei procedimenti di segnalazione e reclamo	1,83	1,75	3,21
33	E	Gestione delle tombe di famiglia	2,50	1,25	3,13
36	E	Gare ad evidenza pubblica di vendita di beni	2,50	1,25	3,13
46	E	Gestione del reticolo idrico minore	2,50	1,25	3,13
49	E	Controlli sull'abbandono di rifiuti urbani	3	1	3
4	B	Affidamento mediante procedura aperta (o ristretta) di lavori, servizi, forniture	2,33	1,25	2,92
6	C	Permesso di costruire	2,33	1,25	2,92
17	E	Accertamenti e controlli sugli abusi edilizi	2,67	1	2,67
2	A	Concorso per la progressione in carriera del personale	2	1,25	2,5

37	E	Funzionamento degli organi collegiali	1,33	1,75	2,33
13	E	Gestione ordinaria della entrate	2,17	1	2,17
19	C	Autorizzazione all'occupazione del suolo pubblico	2,17	1	2,17
22	E	Pratiche anagrafiche	2,17	1,00	2,17
32	E	Gestione delle sepolture e dei loculi	2,17	1,00	2,17
23	E	Documenti di identità	2,00	1,00	2,00
43	E	Gestione degli alloggi pubblici	2,67	0,75	2,00
38	E	Formazione di determinazioni, ordinanze, decreti ed altri atti amministrativi	1,33	1,25	1,67
45	E	Vigilanza sulla circolazione e la sosta	1,67	1,00	1,67
42	E	Gestione dell'elettorato	2,00	0,75	1,50
41	E	Gestione della leva	1,17	0,75	0,88
30	E	Gestione del protocollo	1,17	0,75	0,88
31	E	Gestione dell'archivio	1,17	0,75	0,88

La **fase di trattamento del rischio** consiste nel processo di individuazione e valutazione delle misure da predisporre per neutralizzare o ridurre il rischio.

Inoltre, il trattamento del rischio comporta la decisione circa quali rischi si debbano trattare prioritariamente rispetto ad altri.

Al fine di neutralizzare o ridurre il livello di rischio, debbono essere individuate e valutate le misure di prevenzione. Queste si distinguono in:

- **obbligatorie;**
- **ulteriori.**

Non ci sono possibilità di scelta circa le misure obbligatorie, che debbono essere attuate necessariamente dall'Amministrazione.

Sono tutte misure obbligatorie quelle previste nella Parte II del presente PTPC (capitoli 4 e 5). Le attività con valori di rischio maggiori, devono essere prioritariamente oggetto delle suddette misure.

Misure ulteriori possono essere valutate in base ai costi stimati, all'impatto sull'organizzazione e al grado di efficacia che si attribuisce a ciascuna di esse.

L'individuazione e la valutazione delle misure ulteriori può essere compiuta dal Responsabile della prevenzione, con il coinvolgimento dei dirigenti/responsabili per le aree di competenza e l'eventuale supporto dell'OIV (o di analogo organismo), tenendo conto anche degli esiti del monitoraggio sulla trasparenza ed integrità e dei controlli interni.

Le decisioni circa la *priorità del trattamento* si baseranno essenzialmente sui seguenti fattori:

- *livello di rischio*: maggiore è il livello, maggiore è la priorità di trattamento;
- *obbligatorietà della misura*: va data priorità alla misura obbligatoria rispetto a quella ulteriore;
- *impatto organizzativo e finanziario* connesso all'implementazione della misura.

La gestione del rischio si concluderà con la successiva azione di monitoraggio, che comporta la valutazione del livello di rischio a seguito delle azioni di risposta, ossia della misure di prevenzione introdotte.

Questa fase è finalizzata alla verifica dell'efficacia dei sistemi di prevenzione adottati e, quindi, alla successiva messa in atto di ulteriori strategie di prevenzione. E' attuata dai medesimi soggetti che partecipano all'interno processo di gestione del rischio in stretta connessione con il sistema di programmazione e controllo di gestione.

Parte IV
TRASPARENZA

1. Premessa

La trasparenza “sostanziale” della PA e l’accesso civico sono le misure principali per contrastare i fenomeni corruttivi.

Il 14 marzo 2013 il legislatore ha varato il decreto legislativo 33/2013 di “*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”.

Il decreto legislativo 97/2016, il cosiddetto *Freedom of Information Act*, ha modificato la quasi totalità degli articoli e degli istituti del suddetto “*decreto trasparenza*”.

L’ANAC, il 28 dicembre 2016, ha approvato la deliberazione numero 1310 “*Prime linee guida recanti indicazioni sull’attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*”.

Nella versione originale il decreto 33/2013 si poneva quale oggetto e fine la “*trasparenza della PA*”. Il *Foia* ha spostato il baricentro della normativa a favore del “*cittadino*” e del suo diritto di accesso.

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

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

2. La trasparenza

In ogni caso, **la trasparenza rimane la misura cardine dell’intero impianto anticorruzione** delineato dal legislatore della legge 190/2012.

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

In conseguenza della cancellazione del *programma triennale per la trasparenza e l’integrità*, ad opera del decreto legislativo 97/2016, l’individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza è parte integrante del PTPC in una “*apposita sezione*”. L’ANAC raccomanda alle amministrazioni di “*rafforzare tale misura nei propri PTPC anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti*” (PNA 2016 pagina 24).

Scopo della trasparenza è quello di **favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche**.

Ciò allo scopo di contrastare e circoscrivere la dilagante, ed apparentemente inarrestabile, corruzione del sistema amministrativo dell’apparato burocratico dello stato e degli enti territoriali. Corruzione che il Presidente della Corte dei conti nel 2013 ha definito “*sistemica*”.

Nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d’ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, la trasparenza concorre ad attuare il principio democratico ed i principi costituzionali d’uguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell’utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla Nazione.

La trasparenza è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali. Integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

La trasparenza è assicurata attraverso la “*pubblicazione*” (art. 2 co. 2 decreto legislativo 33/2013).

Questa consiste nella pubblicazione, nei siti web istituzionali, di documenti, informazioni, dati su organizzazione e attività delle pubbliche amministrazioni. Alla pubblicazione corrisponde il diritto di chiunque di accedere alle informazioni direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione.

I documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli.

La pubblicazione consente la diffusione, l'indicizzazione, la rintracciabilità dei dati con motori di ricerca web e il loro riutilizzo (art. 4 co. 1 decreto legislativo 33/2013).

Documenti e informazioni devono essere pubblicati in formato di *tipo aperto* ai sensi dell'articolo 68 del CAD (decreto legislativo 82/2005). Inoltre, è necessario garantire la qualità delle informazioni, assicurandone:

- integrità, aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità e conformità ai documenti originali.

Dati e informazioni sono pubblicati per cinque anni computati dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui vige l'obbligo di pubblicazione. Se gli atti producono effetti per un periodo superiore a cinque anni, devono rimanere pubblicati sino a quando rimangano efficaci. Allo scadere del termine i dati sono comunque conservati e resi disponibili all'interno di distinte sezioni di "archivio" nel sito web.

2.1. Il nuovo accesso civico

In data **23/06/2016**, è entrato in vigore il **D.Lgs. n. 97 del 25 maggio 2016** di cui all'oggetto: il nuovo decreto modifica, in parte, la Legge 190/2012 (cd. "Legge anticorruzione") e, soprattutto, la quasi totalità degli articoli e degli istituti del D.lgs. 33/2013 (cd. "Decreto trasparenza"), il cui titolo viene modificato in "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni", in luogo dell'attuale "Obblighi di trasparenza concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni".

Il decreto in esame risulta emanato in attuazione della delega contenuta nell'articolo 7 della Legge n. 124/2015; tra i criteri di delega si segnalano i seguenti, che costituiscono il fulcro attorno al quale è costruito il Capo I del decreto n.97/2016 (artt. 1-40):

- a) ridefinizione e precisazione dell'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi e delle misure in materia di trasparenza;
- b) razionalizzazione e precisazione degli obblighi di pubblicazione nel sito istituzionale, ai fini di eliminare le duplicazioni e di consentire che tali obblighi siano assolti attraverso la pubblicità totale o parziale di banche dati detenute da pubbliche amministrazioni;
- c) fermo restando gli obblighi di pubblicazione, riconoscimento della libertà di informazione attraverso il diritto di accesso, anche per via telematica, di chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento e nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati, al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

In particolare, fermo restando l'impianto originario del d.lgs. 33/2013 in materia di obblighi di pubblicazione per finalità di trasparenza (sia pure, come vedremo, con modifiche ed integrazioni), il nuovo decreto introduce un nuovo strumento, sul modello FOIA (Freedom of Information Act), che chiameremo "diritto di accesso universale", complementare alla normativa sugli obblighi di pubblicazione in Amministrazione trasparente, finalizzato a garantire la libertà di informazione di ciascun cittadino su tutti gli atti, i documenti e le attività delle pubbliche amministrazioni, senza che occorra la dimostrazione di un interesse attuale e concreto per richiederne la conoscibilità. In pratica, nel modello introdotto dal d. lgs. 97/2016, il diritto alla conoscibilità generalizzata diviene la regola per tutti gli atti e i documenti della pubblica amministrazione, indipendentemente dal fatto che gli stessi siano oggetto di un obbligo di pubblicazione in Amministrazione trasparente.

La norma di riferimento è costituita dall'articolo 5, comma 2, del D.lgs. 33/2013, nel testo modificato dall'art. 6 del d. lgs. 97/2016, secondo la quale "chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti

detenuti dalle pubbliche amministrazioni, **ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto**". Fatti salvi i limiti normativi al nuovo accesso universale (di cui tratteremo più avanti), è importante evidenziare che il nuovo sistema di trasparenza non è più improntato semplicemente "a favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche" attraverso l'accessibilità alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, bensì anche a "tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa" **rendendo accessibili tutti i dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni** (nuovo art. 1, comma 1).

Pertanto, il nuovo decreto non si limita ad individuare gli obblighi di trasparenza e a disciplinare le modalità per la loro realizzazione, ma (**nuovo art. 2, comma 1**) disciplina "la libertà di accesso di chiunque ai dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni" attraverso **due strumenti**:

- la **pubblicazione di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni;**
- l'**accesso civico a dati e documenti;**

L'oggetto della disciplina non è, dunque, la trasparenza, bensì la **libertà di informazione attraverso l'accesso civico; la disciplina degli obblighi di pubblicazione** diviene solo uno **strumento** che, insieme all'accesso civico, concorre all'attuazione della libertà di informazione.

Il D.lgs. n. 97/2016 introduce, quindi, un **sistema a doppio binario**:

- da un lato, una **serie di obblighi di pubblicazione di dati, documenti ed informazioni nella sezione Amministrazione trasparente, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere al sito direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione** (art. 2, comma 2) **e di richiedere i medesimi** (tramite il vecchio accesso civico) **nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione** (art. 5, comma 1);
- dall'altro, **il diritto di accesso civico generalizzato a dati e documenti ulteriori a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria** (art. 5, comma 2 e segg.), salvi i limiti di legge. Assume, dunque, centralità il diritto di accesso, come si evince dalla nuova intitolazione del d.lgs. 33/2013 modificata dall'art. 1 del D.lgs 97/2016.

In sintesi: il F.O.I.A. consiste nel diritto del cittadino di poter accedere a qualunque dato o informazione detenuti dall'Amministrazione. Rispetto al vecchio accesso civico (disciplinato dal riformato d.lgs. 33/2013), **si differenzia** in termini quantitativi, **perché il F.O.I.A. consente l'accesso a tutti i dati e informazioni**; mentre, l'accesso civico comporta il diritto del cittadino di vedere pubblicato tutto ciò che, in base al d.lgs. 33/2013, dovrebbe essere oggetto di pubblicazione (**pertanto, interviene in un momento patologico, ovvero quando la p.a. sia inottemperante al suddetto adempimento**); e si differenzia in modo marcato dall'**accesso tradizionale di cui all'art. 22 e seguenti della Legge 241/1990**, il quale è limitato ai soli documenti e non anche ai dati e alle informazioni, richiedendo anche la presenza di un interesse differenziato da parte del cittadino, ovvero un interesse diretto, concreto e attuale. Il F.O.I.A., invece, riguarda anche il semplice dato o informazione e prescinde dalla dimostrazione da parte del cittadino di un interesse differenziato.

In modo schematico:

Diritto d'accesso tradizionale - DOCUMENTALE	Accesso civico - “SEMPLICE”	FOIA - Accesso civico “GENERALIZZATO”
Il diritto d'accesso può riguardare documenti e non dati o informazioni detenuti da una p.a. Occorre avere un interesse differenziato.	Il diritto civico permette l'accesso a documenti, dati o informazioni. <u>Il diritto può essere esercitato solo per documenti, dati e informazioni che siano oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del d.lgs. 33/2013.</u>	Il diritto di accesso può essere esercitato nei confronti di documenti dati e informazioni semplicemente detenute da una p.a. a prescindere dal fatto che ne sia previsto l'obbligo di pubblicazione e senza la necessità di dimostrare l'esistenza di un interesse differenziato.

Da ultimo, non è senza pregio annotare che la fase di “gestazione” del D.lgs. 97/2016, andando di pari passo con la redazione finale del nuovo **Codice degli Appalti** (D.Lgs. 50/2016), ha dovuto subire adeguamenti anche in relazione agli atti che i responsabili di procedimento (in particolare, i R.U.P.) sono ora obbligati a pubblicare ai sensi dell’**art. 29** del citato Codice (Cfr. PARTE I – Cap. 4 – Paragrafo 3 “Trasparenza delle gare d’appalto”).

2.2. La disciplina dell’accesso nel Comune di Grotte

Nelle Linee Guida adottate dall’ANAC con deliberazione n. 1309 del 28 dicembre 2016, sopra citate, l’Autorità, “*considerata la notevole innovatività della disciplina dell’accesso generalizzato, che si aggiunge alle altre tipologie di accesso*”, suggerisce alle amministrazioni ed ai soggetti tenuti all’applicazione del decreto trasparenza l’adozione, “*anche nella forma di un regolamento interno sull’accesso, di una disciplina che fornisca un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso, con il fine di dare attuazione al nuovo principio di trasparenza introdotto dal legislatore e di evitare comportamenti disomogenei tra uffici della stessa amministrazione*”.

A tal fine, questa Amministrazione, provvederà a dotarsi del *Regolamento per la disciplina delle diverse forme di accesso*, recante **una parte dedicata alla disciplina dell’accesso documentale di cui alla legge 241/1990; una seconda parte dedicata alla disciplina dell’accesso civico semplice connesso agli obblighi di pubblicazione; una terza parte sull’accesso generalizzato.**

Oltre a suggerire l’approvazione di un nuovo regolamento, l’Autorità propone anche il “registro delle richieste di accesso presentate” da istituire presso ogni amministrazione. Questo perché l’ANAC ha intenzione di svolgere un monitoraggio sulle decisioni delle amministrazioni in merito alle domande di accesso generalizzato. Quindi, a tal fine raccomanda la realizzazione di una raccolta organizzata delle richieste di accesso, “*cd. registro degli accessi*”, che le amministrazioni “*è auspicabile pubblichino sui propri siti*”.

Il registro dovrebbe contenere l’elenco delle richieste con oggetto e data, relativo esito ed indicazione della data della decisione. Il registro è pubblicato, oscurando i dati personali eventualmente presenti, e tenuto aggiornato almeno ogni sei mesi in “*Amministrazione trasparente*”, “*Altri contenuti – Accesso Civico*”. Secondo l’ANAC, “*oltre ad essere funzionale per il monitoraggio che l’Autorità intende svolgere sull’accesso generalizzato, la pubblicazione del cd. registro degli accessi può essere utile per le pubbliche amministrazioni che in questo modo rendono noto su quali documenti, dati o informazioni è stato consentito l’accesso in una logica di semplificazione delle attività*”.

E’ intenzione di questa Amministrazione dotarsi, con decorrenza dall’anno 2019, del registro raccomandato come sopra dall’ANAC.

2.2.a L’esercizio dell’accesso documentale

Tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata a uno o più documenti amministrativi hanno il diritto di prendere visione e di estrarre copia di tali documenti.

A norma della legge 241/1990, l’accesso ai documenti amministrativi costituisce principio generale dell’attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l’imparzialità e la trasparenza.

La domanda di accesso agli atti amministrativi - che, al di fuori dei casi di accesso informale, può essere compilata attraverso l’**apposito modulo che sarà reso** disponibile sul sito istituzionale nella sezione “*Amministrazione trasparente - Altri contenuti – accesso civico*” - deve essere obbligatoriamente motivata, a pena di inammissibilità, e deve identificare i documenti richiesti.

Il Responsabile del procedimento di accesso è il funzionario preposto all’unità organizzativa o altro dipendente addetto all’unità organizzativa, competente a formare il documento o a detenerlo stabilmente.

2.2.b L'esercizio dell'accesso civico "semplice"

L'obbligo, previsto dalla normativa vigente in capo all'Ente, di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione.

La domanda di accesso civico semplice, compilata attraverso l'apposito modulo che sarà reso disponibile sul sito istituzionale nella sezione "*Amministrazione trasparente*" - *Altri contenuti – accesso civico*", non deve essere motivata ma deve identificare i dati, le informazioni o i documenti richiesti, dei quali sia stata omessa la pubblicazione obbligatoria.

La domanda, presentata in forma scritta o via PEC, è rivolta al funzionario preposto all'unità organizzativa o altro dipendente addetto all'unità organizzativa, che detiene i dati, le informazioni o i documenti richiesti. L'ufficio la inoltra, per conoscenza, al Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza.

Il rilascio di dati o documenti è gratuito, salvo il rimborso del costo di riproduzione su supporti materiali, come disciplinato nel Regolamento comunale.

Il procedimento di accesso, civico, o generalizzato, deve concludersi nel termine di trenta giorni, decorrenti dalla data di presentazione della richiesta o di ricezione della stessa, con specifica comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati dell'avvenuta pubblicazione, recante altresì il relativo collegamento ipertestuale.

In caso di accoglimento, il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza sovrintende alla pubblicazione in "*Amministrazione trasparente*" delle informazioni e dei documenti omessi.

In caso di diniego totale o parziale dell'accesso, espresso o tacito, o di mancata risposta, decorsi trenta giorni dalla richiesta, il richiedente può presentare richiesta di riesame al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che decide con provvedimento motivato entro il termine di venti giorni. In alternativa, può presentare, nello stesso termine di trenta giorni, ricorso al Difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito.

Qualora la domanda di accesso civico semplice sia fondata e, quindi, evidenzi un inadempimento, anche parziale, di obblighi di pubblicazione da parte dei Responsabili apicali che vi sono tenuti, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza segnala l'accaduto all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari, al Sindaco e al Nucleo di Valutazione.

2.2.c L'esercizio dell'accesso civico "generalizzato"

L'accesso civico generalizzato ha lo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico.

Pertanto, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dal Comune, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti.

La domanda di accesso civico generalizzato, compilata attraverso l'apposito modulo, non deve essere necessariamente motivata ma deve identificare i dati, le informazioni o i documenti richiesti.

La domanda, presentata in forma scritta o via PEC, è rivolta al funzionario preposto all'unità organizzativa o altro dipendente addetto all'unità organizzativa, che detiene i dati, le informazioni o i documenti richiesti. L'ufficio la inoltra, per conoscenza, al Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza.

Il rilascio di dati o documenti è gratuito, salvo il rimborso del costo di riproduzione su supporti materiali, come disciplinato nel Regolamento comunale.

Il procedimento deve concludersi entro trenta giorni con un provvedimento espresso e motivato del responsabile dell'ufficio che detiene i dati, le informazioni e i documenti.

Al comma 5 dell'articolo 5 del D.lgs. 14/03/2013, n. 33, come modificato ed integrato si dice che: “*Fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria, l'amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione*”.

I diritti che il Comune deve tutelare avvisando i controinteressati sono:

- la protezione dei dati personali;
- la libertà e la segretezza della corrispondenza;
- gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

L'accesso civico è denegato, inoltre, con provvedimento motivato quando è necessario tutelare:

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

2.3. Limiti ed esclusioni alla trasparenza

Preliminarmente, si osserva che, in base al comma 6 dell'articolo 5: “*il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato*”; inoltre, “*il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall'art. 5-bis*”. Si può, ragionevolmente, ritenere che, laddove si tratti di provvedimenti di accoglimento dell'istanza di accesso civico in assenza di soggetti controinteressati, la motivazione può essere effettuata con un mero rinvio alle norme di legge; in presenza di controinteressati, ovvero nei casi di rifiuto, differimento o limitazione occorre, invece, una articolata ed adeguata motivazione che deve fare riferimento ai casi e ai limiti dell'articolo 5-bis.

Il **comma 1 dell'articolo 5-bis** individua gli interessi pubblici la cui esigenza di tutela giustifica il rifiuto dell'accesso civico; il **comma 2** individua gli interessi privati la cui esigenza di tutela, minacciata da un pregiudizio concreto, giustifica il rifiuto dell'accesso civico; il **comma 3** conferma l'esclusione dell'accesso civico in tutti i casi in cui sussiste il segreto di Stato o vi sono divieti di divulgazione previsti dalla legge, facendo salva la disciplina dell'articolo 24, comma 1 della legge n. 241/1990.(es. procedimenti tributari, ovvero di pianificazione e programmazione, ecc...).

In presenza delle indicate esigenze di tutela l'accesso può essere rifiutato, oppure differito se la protezione dell'interesse è giustificata per un determinato periodo, oppure autorizzato per una sola parte dei dati.

Secondo il decreto legislativo 33/2013 (art. 4 co. 4), non è mai possibile pubblicare:

- dati personali *non pertinenti*;
- dati sensibili o giudiziari che *non siano indispensabili* rispetto alle specifiche finalità della pubblicazione;
- notizie di infermità, impedimenti personali o famigliari che causino l'astensione dal lavoro del dipendente pubblico;
- componenti della valutazione o le altre notizie concernenti il rapporto di lavoro che possano rivelare le suddette informazioni.

Restano fermi i limiti previsti dall'articolo 24 della legge 241/1990, nonché le norme a tutela del segreto statistico.

In ogni caso, la conoscibilità non può mai essere negata quando sia sufficiente rendere “anonimi” i documenti, illeggibili dati o parti di documento, applicare mascheramenti o altri accorgimenti idonei a tutelare le esigenze di segreto e i dati personali.

2.4. La segnalazione dell'omessa pubblicazione

Ogni inadempimento degli obblighi di pubblicazione sul sito dell'*Amministrazione trasparente* ha un suo responsabile che potrà subire, per detta mancanza, quanto prevede l'articolo 43 del D.lgs. 14/03/2013, n. 33, come modificato ed integrato.

In particolare, qualora detti inadempimenti siano particolarmente gravi (la norma non spiega quali siano i parametri di gravità), il Responsabile della trasparenza “*segnala i casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi in materia di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, all'ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare. Il responsabile segnala altresì gli inadempimenti al vertice politico dell'amministrazione, all'OIV ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.*”.

3. Gli obiettivi strategici dell'Ente ed il collegamento del PTPCT con gli altri strumenti di programmazione

Nell'impianto normativo innovato dal D.lgs. 97/2016, rimane salda l'esigenza di garantire un raccordo costante tra il PTPCT, il sistema di programmazione e il ciclo della performance, anche con riferimento al tema della trasparenza. Il comma 3 dell'articolo 10, infatti, ribadisce come “*la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisca un obiettivo strategico di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali*”.

3.1. Obiettivi strategici in materia di trasparenza posti dagli organi di vertice negli atti di indirizzo

Come già sopra rilevato, l'Amministrazione ritiene che la trasparenza sia la misura principale per contrastare i fenomeni corruttivi come definiti dalla legge 190/2012.

Si intende realizzare, in particolare, i seguenti obiettivi:

1. la *trasparenza* quale reale ed effettiva accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sulle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse;
2. il libero e illimitato esercizio dell'accesso civico, come potenziato dal decreto legislativo 97/2016, quale diritto riconosciuto a chiunque di richiedere documenti, informazioni e dati;
3. l'integrità, l'aggiornamento costante, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, la conformità agli originali dei documenti, delle informazioni e dei dati pubblici relativi all'attività ed all'organizzazione amministrativa.

Gli obiettivi di cui sopra hanno la funzione precipua di indirizzare l'azione amministrativa ed i comportamenti degli operatori verso:

- a) elevati livelli di trasparenza dell'azione amministrativa e dei comportamenti di dipendenti e funzionari pubblici, anche onorari;
- b) lo sviluppo della cultura della legalità e dell'integrità nella gestione del bene pubblico.

3.2. I collegamenti con il Piano della performance: individuazione degli obiettivi di trasparenza.

Gli obiettivi di trasparenza sopra descritti sono formulati, in questo civico Ente, in collegamento con la programmazione strategica e operativa dell'amministrazione, definita in via generale nel Piano della *performance* e negli analoghi strumenti di programmazione e trovano dunque collocazione nel Dup e nel Peg /PDO.

Gli obiettivi di trasparenza ed i relativi adempimenti divengono, pertanto, parte integrante e sostanziale del ciclo della *performance*, oggetto di rilevazione e misurazione attraverso i vigenti sistemi di valutazione e misurazione della *performance*, nonché attraverso le attività di rilevazione di efficacia ed efficienza dell'attività amministrativa (cfr. controllo successivo di regolarità amministrativa).

Con il presene Piano vengono individuati i seguenti obiettivi di trasparenza, che andranno a costituire parte integrante e sostanziale del redigendo Piano della *performance*:

DESCRIZIONE DELL'OBIETTIVO	TEMPI DI REALIZZAZIONE	INDICATORI DI RISULTATO e pesatura
Rispetto dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi nei termini prescritti.	31/12 di ciascun anno	<i>Come da sistema di valutazione del personale incaricato di P.O.</i>
Acquisti (sopra e sotto soglia comunitaria) ed approvvigionamenti (sotto soglia comunitaria) di beni e servizi da parte delle PP.AA.	31/12 di ciascun anno	<i>Come da sistema di valutazione del personale incaricato di P.O.</i>
Esito del controllo successivo di regolarità amministrativa di cui al comma 3 dell'articolo 147-bis del TUEL, introdotto dal D.L. N. 174/2012	31/12 di ciascun anno	<i>Come da sistema di valutazione del personale incaricato di P.O.</i>
Rispetto tempi medi di pagamento	31/12 di ciascun anno	<i>Come da sistema di valutazione del personale incaricato di P.O.</i>
Rispetto delle Direttive/Comunicazioni di servizio/Note PEC del Segretario comunale, altresì RPCT, e dei relativi tempi di risposta	31/12 di ciascun anno	<i>Come da sistema di valutazione del personale incaricato di P.O.</i>
PTPCT: Azioni in materia di miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa: Aggiornamento o adozione dei Regolamenti comunali	31/12 di ciascun anno	<i>Come da sistema di valutazione del personale incaricato di P.O.</i>
Pubblicazione dei dati e delle informazioni di competenza dell'Area, come disposto dal d.lgs. n. 33/2013 e ss. mm. ed ii.	31/12 di ciascun anno	<i>Come da sistema di valutazione del personale incaricato di P.O.</i>

4. Il Responsabile per la trasparenza

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione (art. 1 co. 7 della legge 190/2012) svolge le funzioni di Responsabile per la trasparenza.

I principali compiti del Responsabile per la trasparenza sono:

- controllare l'adempimento da parte della PA degli obblighi di pubblicazione, assicurando completezza, chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni;
- segnalare all'organo di indirizzo politico, all'OIV, all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio disciplinare i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione;
- provvedere all'aggiornamento del PTPCT, all'interno del quale sono previste specifiche misure di monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di trasparenza e ulteriori misure e iniziative di promozione della trasparenza in rapporto con il Piano anticorruzione;
- controllare e assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico.

In caso di inottemperanza, il Responsabile inoltra una segnalazione all'organo di indirizzo politico, all'organismo indipendente di valutazione, all'ANAC e, nei casi, più gravi, all'ufficio disciplinare. Gli inadempimenti sono altresì segnalati dall'ANAC ai vertici politici delle amministrazioni, agli OIV e, ove necessario, alla Corte dei conti ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.

5. Il Nucleo di Valutazione

Il Nucleo di Valutazione ha il compito di verificare la coerenza tra gli obiettivi del PTTI e quelli indicati nel piano della performance, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori.

Nel Comune di Grotte non risulta ancora costituito il NdV.

È intenzione di questo Ente dotarsi di un Regolamento che ne disciplini il funzionamento e la nomina.

6. Processo di attuazione della presente Sezione del PTPCT: I Responsabili della trasmissione e pubblicazione di documenti, informazioni e dati

Con l'approvazione del D.lgs. 97/16 il Legislatore ha fatto confluire nel Piano di Prevenzione della Corruzione il governo delle tematiche inerenti alla trasparenza, rendendo di fatto obbligatoria un'opzione che nel precedente ordinamento era facoltativa, ossia la previsione che ogni Pa debba indicare, in un'apposita sezione del PTPCT, i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del Dlgs 33/13.

Tanto al fine di garantire ed esplicitare un presidio organizzativo della trasparenza costante all'interno di ogni Ente, in un'ottica di responsabilizzazione maggiore delle strutture presenti nelle amministrazioni e di effettiva realizzazione di elevati standard di trasparenza, così come ulteriormente ribadito nel PNA 2016.

All'interno del PTPCT, vengono dunque individuate le misure, le modalità e le responsabilità connesse all'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, ivi comprese le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi, nonché le modalità utili al monitoraggio periodico degli obblighi di pubblicazione da parte del Responsabile per la trasparenza.

Pertanto, nell'**ALLEGATO N. 2** al Piano, è stata definita una "**mappa degli obblighi di pubblicazione**" del Comune di **GROTTE**, prendendo come riferimento l'Allegato 1 della sopra più volte citata deliberazione ANAC 1310 del 28 dicembre 2016, contenente il **quadro complessivo degli obblighi di pubblicazione ex D.lgs. 33/13, aggiornato alle modifiche introdotte dal D.lgs. 97/2016**. Le tabelle riportate in tale mappa, sono state elaborate sulla base delle indicazioni contenute nel suddetto l'Allegato 1 della deliberazione ANAC 1310 del 28 dicembre 2016.

Le tabelle sono composte da sette colonne, che recano i dati seguenti:

Colonna A: denominazione delle sotto-sezioni di primo livello;

Colonna B: denominazione delle sotto-sezioni di secondo livello;

Colonna C: disposizioni normative, aggiornate al d.lgs. 97/2016, che impongono la pubblicazione;

Colonna D: denominazione del singolo obbligo di pubblicazione;

Colonna E: contenuti dell'obbligo (documenti, dati e informazioni da pubblicare in ciascuna sotto-sezione secondo le linee guida di ANAC);

Colonna F: modalità di aggiornamento. Posto che l'aggiornamento dei dati deve essere sempre "**tempestivo**", sono previste scadenze temporali diverse per l'aggiornamento di diverse tipologie di documenti:

T = tempestivo, A = aggiornamento annuale, TRIM = aggiornamento trimestrale, SEM = aggiornamento semestrale.

L'aggiornamento di taluni dati, informazioni e documenti deve avvenire in modo "**tempestivo**" secondo il decreto 33/2013. Il legislatore non ha però specificato il concetto di tempestività, concetto la cui relatività può dar luogo a comportamenti anche molto difformi.

Pertanto, al fine di "**rendere oggettivo**" il concetto di tempestività, tutelando operatori, cittadini utenti e pubblica amministrazione, si definisce quanto segue: è **tempestiva la pubblicazione** di dati, informazioni e documenti quando effettuata entro **giorni sette** dalla disponibilità definitiva dei dati, informazioni e documenti.

Colonna G: ufficio responsabile della pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti previsti nella colonna E secondo la periodicità prevista in colonna F.

In considerazione del fatto che l'articolo 43 comma 3 del decreto legislativo 33/2013 prevede che "*i dirigenti responsabili degli uffici dell'amministrazione garantiscano il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge*", i **responsabili della**

trasmissione e della pubblicazione dei dati sono individuati nei Responsabili di Area di P.O. indicati nella colonna G della Mappa ricognitiva di cui al citato Allegato N. 2 del presente Piano.

La pubblicazione dei dati, delle notizie, delle informazioni, degli atti e dei provvedimenti indicati nell'Allegato N. 2 al Piano deve avvenire, in conformità alle disposizioni legislative, sul sito istituzionale nell'apposita sezione "Amministrazione trasparente".

La pubblicazione puntuale e tempestiva dei dati e delle informazioni elencate dal Legislatore è più che sufficiente per assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa di questo Ente. **Pertanto, non è prevista la pubblicazione di ulteriori informazioni.** In ogni caso, **Responsabili di Area di P.O. indicati nella colonna G possono pubblicare i dati e le informazioni che ritengono necessari per assicurare la migliore trasparenza sostanziale dell'azione amministrativa.**

Il **Referente specifico per la trasparenza**, che coadiuva il Responsabile per la trasparenza nello svolgimento delle attività previste dal d.lgs. 33/2013, assicurando la pubblicazione e l'aggiornamento dei dati nella Sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale del Comune, viene individuato nella persona di **Carmelo ALAIMO**, dipendente a tempo pieno ed indeterminato, inquadrato nella categoria giuridica C, con profilo professionale di *Istruttore Amministrativo*, Responsabile della P.O. Area Affari Generali.

Collaborano altresì nel monitoraggio degli obblighi suddetti i dipendenti dell'Ufficio per la prevenzione della Corruzione e la Trasparenza.

7. Misure organizzative per assicurare regolarità e tempestività dei flussi informativi

L'Area N. 1 Amministrativa dell'Ente è incaricata della gestione della sezione "Amministrazione trasparente".

Fatta salva la tempestiva pubblicazione dei dati gestiti direttamente da ciascun Responsabile di Area di P.O., attraverso l'applicativo *software* di pubblicazione degli atti (delibere/determine/avvisi e bandi/ordinanze) in dotazione dell'Ente, gli uffici depositari dei dati, delle informazioni e dei documenti da pubblicare (indicati nella Colonna G) devono trasmettere settimanalmente a detto ufficio i dati, le informazioni ed i documenti previsti nella Colonna E, il quale provvede alla pubblicazione entro giorni sette dalla ricezione.

Il Responsabile per la trasparenza, anche per il tramite del Referente nominato, sovrintende e verifica:

- il tempestivo invio dei dati, delle informazioni e dei documenti dagli uffici depositari all'ufficio preposto alla gestione del sito;
- la tempestiva pubblicazione da parte dell'ufficio preposto alla gestione del sito;
- assicura la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni.

Il Responsabile per la trasparenza, anche per il tramite del Referente nominato, inoltre:

- accerta la tempestiva pubblicazione da parte di ciascun ufficio;
- assicura la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni.

8. Misure di monitoraggio e di vigilanza sull'attuazione degli obblighi di trasparenza: l'attività di controllo dell'adempimento da parte del Responsabile della Trasparenza

Il Responsabile della Trasparenza svolge stabilmente attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, al Nucleo di valutazione, all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Nell'ambito del *ciclo di gestione della performance* sono definiti obiettivi, indicatori e puntuali criteri di monitoraggio e valutazione degli obblighi di pubblicazione e trasparenza.

L'inadempimento degli obblighi previsti dalla normativa costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine e sono, comunque, valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili apicali, in relazione ai rispettivi servizi di competenza, nonché dei singoli dipendenti comunali.

Il Responsabile della trasmissione e pubblicazione dei dati, informazioni e documenti che detiene, non risponde dell'inadempimento se dimostra, per iscritto, al Responsabile per la trasparenza, che tale inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile.

Il Nucleo di Valutazione annualmente verifica l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione e attesta il livello di pubblicazione di informazioni e dati per i quali, ai sensi della normativa vigente, sussiste uno specifico obbligo di pubblicazione nella sezione "*Amministrazione trasparente*" dei siti istituzionali. Di tale adempimento l'ANAC si avvale per la verifica sull'effettività degli adempimenti in materia di trasparenza.

Le sanzioni per le violazioni degli adempimenti in merito alla trasparenza sono quelle previste dal D.lgs n. 33/2013, fatte salve sanzioni diverse per la violazione della normativa sul trattamento dei dati personali o dalle normative sulla qualità dei dati pubblicati (Codice dell'amministrazione digitale, legge n. 4/2004).

9. Le iniziative di comunicazione della trasparenza

Per assicurare che la *trasparenza sia sostanziale ed effettiva* non è sufficiente provvedere alla pubblicazione di tutti gli atti ed i provvedimenti previsti dalla normativa, occorre **semplificarne il linguaggio, rimodulandolo in funzione della trasparenza e della piena comprensibilità del contenuto dei documenti da parte di chiunque e non solo degli addetti ai lavori**. E' necessario utilizzare un linguaggio semplice, elementare, evitando per quanto possibile espressioni burocratiche, abbreviazioni e tecnicismi dando applicazione alle direttive emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica negli anni 2002 e 2005 in tema di *semplificazione del linguaggio* delle pubbliche amministrazioni.

Il **sito web** dell'ente è il mezzo primario di comunicazione, il più accessibile ed il meno oneroso, attraverso il quale l'amministrazione garantisce un'informazione trasparente ed esauriente circa il suo operato, promuove nuove relazioni con i cittadini, le imprese le altre PA, pubblicizza e consente l'accesso ai propri servizi, consolida la propria immagine istituzionale. Ai fini dell'applicazione dei principi di trasparenza e integrità, l'ente ha da tempo realizzato un sito internet istituzionale. La legge 69/2009 riconosce l'effetto di "*pubblicità legale*" soltanto alle pubblicazioni effettuate sui siti informatici delle PA. L'articolo 32 della suddetta legge dispone che "*a far data dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati*".

L'Amministrazione ha adempiuto al dettato normativo: l'albo pretorio è esclusivamente informatico. Il relativo link è ben indicato nella *home page* del sito istituzionale.

Come deliberato dall'*Autorità nazionale anticorruzione* (legge 190/2012), per gli atti soggetti a pubblicità legale **all'albo pretorio on line**, nei casi in cui tali atti rientrino nelle categorie per le quali l'obbligo è previsto dalla legge, rimane invariato anche l'obbligo di pubblicazione in altre sezioni del sito istituzionale, nonché nell'apposita sezione "*trasparenza, valutazione e merito*" (oggi "*Amministrazione trasparente*").

L'ente è munito di **posta elettronica** ordinaria e certificata. Sul sito web, nella *home page*, è riportato l'indirizzo PEC istituzionale. Nelle sezioni dedicate alle ripartizioni organizzative sono indicati gli indirizzi di posta elettronica ordinaria di ciascun ufficio, nonché gli altri consueti recapiti (telefono, fax, ecc.).

Grotte, 04/02/2019

IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
Segretario Comunale
Dott.ssa Laura Eleonora Lo Iacono