



**COMUNE DI NARO**  
**LIBERO CONSORZIO COMUNALE DI AGRIGENTO**

***PIANO TRIENNALE PER LA PREVENZIONE DELLA  
CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA (2019-2021)***

Legge 6 novembre 2012 n. 190

*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica  
amministrazione*

## PREMESSA

Il 6 novembre 2012 il legislatore ha approvato la legge n. 190 recante le “*disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*” (di seguito *legge 190/2012*).

La legge 190/2012 è stata approvata in attuazione dell’articolo 6 della *Convenzione* dell’Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall’Assemblea Generale dell’ONU il 31 ottobre 2003, e degli articoli 20 e 21 della *Convenzione Penale sulla corruzione di Strasburgo* del 27 gennaio 1999.

Con la legge 190/2012, lo Stato italiano in primo luogo ha individuato l’Autorità nazionale anticorruzione e gli altri organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione.

L’Autorità nazionale anticorruzione è stata individuata nella Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche (ex CIVIT – ora ANAC) istituita dall’articolo 13 del decreto legislativo 150/2009. All’attività di contrasto alla corruzione partecipa anche il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il quale opera anche secondo le linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito e disciplinato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (d.P.C.M. 16 gennaio 2013).

A livello periferico, amministrazioni pubbliche ed enti territoriali devono individuare, di norma tra i dirigenti amministrativi di ruolo in servizio, il *responsabile della prevenzione della corruzione*. Negli enti locali, il *Responsabile della prevenzione della corruzione* è individuato - di norma - nel Segretario, salva diversa e motivata determinazione (art. 1, co. 7. n. 190/2012). Compatibilmente con il tuttora vigente dettato normativo di cui all’art. 43 del d.lgs. n. 33/2013 (*Responsabile per la trasparenza*) questa Amministrazione comunale - in ragione delle peculiari esigenze organizzative dell’Ente - si è determinata ad individuare (con apposita determinazione sindacale n. 4 del 16/02/2016) quale ***Responsabile per la trasparenza*** un soggetto diverso dal *Responsabile per la prevenzione della corruzione*. Invero, mentre quest’ultimo è stato individuato nella figura del Segretario comunale dott. G. Vinciguerra, le funzioni di *Responsabile per la trasparenza* sono state affidate al Responsabile titolare di P.O. n. 2 **rag. S. Lauria**.

Tra i compiti che la legge 190/2012 assegna all’Autorità Nazionale Anticorruzione, è precipua l’approvazione del ***Piano nazionale anticorruzione*** inizialmente predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (il primo *PNA* è stato approvato in via definitiva dalla ex CIVIT in qualità di *Autorità nazionale anticorruzione*, l’11 settembre 2013 con la deliberazione numero 72).

A livello periferico, la legge 190/2012 impone altresì all’organo di indirizzo politico l’adozione del *Piano triennale di prevenzione della corruzione*, su proposta del *responsabile anticorruzione*, ogni anno entro il 31 gennaio. L’attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti estranei all’Amministrazione.

Gli Enti locali devono trasmettere il *Piano triennale di prevenzione della corruzione* (di seguito *Piano* o *P.T.P.C.*) al *Dipartimento della Funzione Pubblica* ed alla *Regione di appartenenza*.

Il *P.T.P.C.*, sulla scorta delle *intese* assunte in sede di Conferenza unificata il 24.07.2013, in sede di prima applicazione doveva essere approvato dall’organo di indirizzo politico entro il termine - ordinatorio - del 31 gennaio 2014.

Il P.N.A. 2013, al punto 3.1.1, stabilisce espressamente: “*l’organo di indirizzo politico dovrà poi adottare il P.T.P.C. entro il 31 gennaio di ciascun anno (art. 1, comma 8, l. n. 190 del 2012), prendendo a riferimento il triennio successivo a scorrimento*”, ovvero, per quel che ci riguarda, il **triennio 2019-2021**.

Il *P.T.P.C.* rappresenta il documento fondamentale dell’Amministrazione per la *definizione della strategia di prevenzione all’interno di ciascuna amministrazione*. Esso è un *documento di natura programmatica* che ingloba tutte le misure di prevenzione obbligatorie per legge e quelle ulteriori, coordinando i vari interventi. Come raccomandato nel P.N.A., le Amministrazioni definiscono la struttura ed i contenuti specifici dei *P.T.P.C.* tenendo conto delle funzioni svolte e delle specifiche realtà amministrative.

Al fine di realizzare un’efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione, i *P.T.P.C.T.* debbono essere coordinati rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell’Amministrazione e, innanzi tutto, con il *Piano della performance* (o equivalente), e debbono essere strutturati come *documenti di programmazione*, con l’indicazione di obiettivi, indicatori, misure, responsabili, tempistica e risorse.

Attraverso la predisposizione del *P.T.P.C.T.*, in sostanza, l’Amministrazione è tenuta ad attivare azioni ponderate e coerenti tra loro capaci di ridurre significativamente il rischio di comportamenti corrotti.

Ciò implica necessariamente una valutazione probabilistica di tale rischiosità e l’adozione di un sistema di gestione del rischio medesimo.

Il P.T.P.C.T. quindi è un *programma di attività*, con indicazione delle aree di rischio e dei rischi specifici, delle misure da implementare per la prevenzione in relazione al livello di pericolosità dei rischi specifici, dei responsabili per l'applicazione di ciascuna misura e dei tempi.

Il P.T.P.C.T. non è dunque un «*documento di studio o di indagine, ma uno strumento per l'individuazione di misure concrete, da realizzare con certezza e da vigilare quanto ad effettiva applicazione e quanto ad efficacia preventiva della corruzione*» (P.N.A. 2013, All. 1, par. B.1, pag. 11).

Ed è questo lo spirito che ha accompagnato anche il presente *aggiornamento*, il quale - in un'ottica di «**miglioramento continuo e graduale**» - è da intendersi in costante divenire, in ossequio agli appositi *principi da valorizzare* concernenti la gestione del rischio di corruzione di cui alla **Determinazione ANAC n. 12 del 28.10.2015**, avente ad oggetto «**Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione**».

Come noto, d'altronde, dovendo il P.T.P.C.T. risultare **coerente** e possibilmente coordinato con i contenuti del *Piano Nazionale anticorruzione (P.N.A.)*, in ossequio a siffatto *principio (di coerenza)*, l'attività di relativo aggiornamento non può invero non tener conto di quanto riportato nella precitata **Determinazione ANAC n. 12 del 28.10.2015**, ed in particolare delle *criticità* ivi rappresentate con riferimento al sistema di prevenzione della corruzione congegnato dalla succitata l. n. 190/2012, per come trasposto nei vari *P.T.P.C.T.* adottati all'interno delle varie Amministrazioni pubbliche ricomprese nel campione esaminato, ovvero delle *indicazioni metodologiche* e delle «*correzioni di rotta*» ivi suggerite, pur tuttavia, in un'ottica di graduale adeguamento che non manchi di prendere in considerazione le (non ottimali) condizioni oggettive della propria organizzazione, come peraltro condivisibilmente osservato dalla stessa ANAC nel contesto del surrichiamato aggiornamento del P.N.A., definendo espressamente il P.T.P.C.(T.), non come il complesso di misure imposto dal P.N.A., bensì come «il complesso delle misure che ogni Amministrazione o Ente adotta autonomamente».

Siffatta impostazione è stata peraltro confermata nel **PNA 2016** definitivamente approvato dall'ANAC con **determinazione n. 831 del 3 agosto 2016**, ove si ribadisce che il PNA è «*atto generale di indirizzo*» rivolto a tutte le pubbliche amministrazioni tenute all'applicazione della disciplina in materia di anticorruzione e trasparenza, il quale - in aderenza agli obiettivi fissati dalla l. n. 190/2012 - ha il compito di promuovere l'adozione di *misure di prevenzione della corruzione*. Invero, il PNA persegue la finalità di «guidare le amministrazioni» nel percorso che conduce necessariamente all'adozione di concrete ed effettive misure di prevenzione della corruzione, senza imporre soluzioni uniformi, che finirebbero per calarsi in modo innaturale nelle diverse realtà organizzative compromettendone l'efficacia preventiva dei fenomeni di corruzione, di modo che lo stesso assuma il valore di un imprescindibile «*strumento di indirizzo e sostegno*» per le Amministrazioni nella generale ottica della attuazione sostanziale della normativa in questione, senza però spingersi ad «imporre» le misure anticorruzione ivi contemplate, bensì a «suggerirne» l'adozione, fermo restando il rispetto del *principio di non aggravamento del procedimento* ovvero la facoltà di adottare misure che si dimostrino maggiormente *congrue* in considerazione del contesto organizzativo di riferimento.

Sul medesimo crinale tracciato dall'Aggiornamento del PNA 2015 sopra delineato, il PNA 2016 precisa che «l'individuazione di tali misure spetta alle singole amministrazioni, perché solo esse sono in grado di conoscere la propria condizione organizzativa, la situazione dei propri funzionari, il contesto esterno nel quale si trovano ad operare».

Il valore di «*atto d'indirizzo per le amministrazioni e per gli altri soggetti tenuti all'applicazione della normativa di prevenzione della corruzione*» del PNA è stato poi ribadito dall'ANAC nell'ambito della **delibera n. 1208 del 22 novembre 2017** avente ad oggetto «**Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione**».

L'aggiornamento del *piano de quo* per il triennio 2018-2020 ha parimenti tenuto conto proprio delle indicazioni in materia di strategia della prevenzione della corruzione contenute nel **PNA 2016**, il quale, a sua volta, si pone in chiave attuativa delle novità legislative promananti *in primis* dal **d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97**, 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*» (di seguito d.lgs. n. 97/2016) nonché dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 sul *Codice dei contratti pubblici*.

Con il **PNA 2016**, si è invero peraltro rafforzata la scelta già operata dall'ANAC nel surrichiamato **Aggiornamento 2015** nella direzione dell'**approfondimento di specifiche realtà amministrative**, per tipologie di amministrazioni o per settori specifici di attività (la scelta di individuazione di specifiche tipologie di amministrazioni o settori di attività su cui concentrare gli approfondimenti nella logica di offrire

un supporto alle singole Amministrazioni nella predisposizione dei P.T.P.C. è stata nuovamente operata nell'ambito del succitato *Aggiornamento 2017 al PNA*). Tra le amministrazioni prese in considerazione nel PNA 2016 figura(va)no proprio i cd. **piccoli comuni** (ovvero quelli con popolazione inferiore a 15.000 abitanti), le città metropolitane e gli ordini professionali. Sul fronte **delle materie** oggetto di approfondimento – per quel che ci riguarda - si ritrova invece il **governo del territorio**.

Un approfondimento specifico è dedicato alla misura della **rotazione** ed alcune indicazioni integrative concernono la **tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti** (c.d. *whistleblower*), ovvero la revisione dei processi di privatizzazione e esternalizzazione di funzioni, attività strumentali e servizi pubblici.

Sul punto si era dato atto che l'aggiornamento annuale disposto con riferimento al **triennio 2018-2020** teneva conto delle novità disciplinarie introdotte dalla normativa di cui alla 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*”, ad opera della quale si è voluto fortificare l'impianto esistente a **tutela del dipendente che segnali condotte illecite** di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro: si rafforzano infatti le *tre misure* della *tutela dell'anonimato*, del *divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower*, della *previsione che la relativa denuncia sia sottratta all'accesso* previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 già previste nell'impianto normativo preesistente.

La rinforzata declinazione delle misure di tutela *de quibus* trova la relativa *sedes materiae* disciplinaria nel nuovo testo dell'art. 54-*bis* del T.U.P.I. per come riscritto e sostituito dall'art. 1 della l. n. 179/2017: in particolare, vale la pena anticipare che il nuovo provvedimento di tutela dei “*whistleblower*” prevede, fra l'altro, che il dipendente che segnala illeciti, oltre ad avere garantita la riservatezza dell'identità, non possa essere sanzionato, demansionato, licenziato o trasferito.

Quanto al coordinamento con il PNA 2013, si sottolinea che quest'ultimo – viste le recenti modifiche normative di cui all'art. 2-*bis* del d.lgs. 33/2013 (introdotto dall'art. 3 del d.lgs. 97/2016) e all'art. 1, co. 2-*bis* della l. n. 190/2012 (introdotto dall'art. 41 del d.lgs. n. 97/2016) - è da intendersi superato con riferimento all'identificazione delle pubbliche amministrazioni e degli enti direttamente destinatari del PNA.

Va al riguardo dato atto che – dando attuazione alla riserva espressa in seno al PNA 2016 circa l'approfondimento delle problematiche collegate all'applicazione della legge n. 190/2012 alle società pubbliche e ai soggetti indicati nell'art. 2-*bis*, co. 2, lett. *b*) e *c*) e co. 3 del d.lgs. n. 33/2013, come modificato dal d.lgs. n. 97/2016 (in considerazione del fatto che all'epoca non era ancora stato adottato il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 «*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*») - l'ANAC ha adottato la **delibera n. 1134 del 8 novembre 2017** di approvazione delle «*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*», cui pertanto si rinvia.

Lo stesso vale per la misura della *rotazione*, che - come accennato - nel PNA 2016 trova una più compiuta disciplina, tenendo conto delle ulteriori apposite *precisazioni* contenute nell'*Aggiornamento 2017 al PNA*.

Al contrario, è rimasta ferma l'**impostazione relativa alla gestione del rischio elaborata nel PNA 2013**, come integrato dall'Aggiornamento 2015 al PNA, anche con riferimento alla **distinzione tra misure organizzative generali e specifiche** e alle loro caratteristiche, cui è stato ispirato anche il presente aggiornamento annuale.

L'aggiornamento 2018 ha tenuto altresì conto delle indicazioni di cui alle «*Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento dell'A.N.A.C. in caso di incarichi inconferibili e incompatibili*» approvate dall'ANAC con la **determinazione n. 833 del 3 agosto 2016**, con la quale sono stati precisati, tra l'altro, ruolo e funzioni del RPCT nel procedimento di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità.

Il presente aggiornamento annuale per il triennio 2019-2021, così come l'ultimo aggiornamento, tiene nuovamente conto proprio delle indicazioni in materia di strategia della prevenzione della corruzione contenute nel PNA 2016, ovvero delle ulteriori *precisazioni* di cui all'Aggiornamento 2017 al PNA, nonché di quelle da ultimo fornite da ANAC nell'ambito dell'**aggiornamento annuale al PNA 2018**, approvato con delibera 1074 del 21 novembre 2018, con particolare riguardo: *a*) al rapporto tra trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali di cui al Reg. UE 2016/679; *b*) alla misura del *pantouflage*, nonché *c*) alla *misura della rotazione*.

Il Segretario Generale – RPC  
Dott. Giuseppe Vinciguerra

# PARTE PRIMA

## LA STRATEGIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

### 1 – SOGGETTI E RUOLI DELLA STRATEGIA DI PREVENZIONE A LIVELLO NAZIONALE

#### 1.1 - Il concetto di corruzione

Il *concetto di corruzione* che viene preso a riferimento nel presente documento, conformemente a quello fatto proprio nel P.N.A., ha un'accezione ampia.

Esso è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'**abuso** da parte di un soggetto **del potere** a lui affidato **al fine di ottenere vantaggi privati**.

Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 *ter*, c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

Invero, come precisato nel contesto dell'Aggiornamento al PNA, di cui alla determinazione ANAC n. 12 del 28.10.2015, il fenomeno coinciderebbe con la cd. "*maladministration*", intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre, pertanto, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.

#### 1.2 – I principali attori della strategia "nazionale" di prevenzione della corruzione

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

- l'ANAC (già CIVIT), che, in qualità di Autorità nazionale anticorruzione, svolge funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo per la verifica dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni nonché sul 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 ha il compito di fornire direttive attraverso l'elaborazione delle *linee di indirizzo* (art. 1, comma 4, legge 190/2012);
- la Conferenza unificata, che è chiamata ad individuare, attraverso apposite *intese*, gli adempimenti e i termini per l'attuazione della legge e dei decreti attuativi con riferimento a regioni e province autonome, agli enti locali, e agli enti pubblici e soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo (art. 1, commi 60 e 61, legge 190/2012);
- il Dipartimento della Funzione Pubblica, che opera come soggetto promotore delle strategie di prevenzione e come coordinatore della loro attuazione (art. 1, comma 4, legge 190/2012);
- i Prefetti, che forniscono supporto tecnico e informativo agli enti locali (art. 1, comma 6, legge 190/2012);
- la S.N.A., che predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali (art. 1, comma 11, legge 190/2012);
- le pubbliche amministrazioni, che attuano ed implementano le misure previste dalla legge e dal PNA - Piano nazionale anticorruzione (art. 1 legge 190/2012), anche attraverso l'azione del *Responsabile della prevenzione della corruzione*;
- gli enti pubblici economici e i soggetti di diritto privato in controllo pubblico, che sono responsabili dell'introduzione ed implementazione delle misure previste dalla legge e dal PNA (art. 1 legge 190/2012).

##### 1.2.1 - L'Autorità nazionale anticorruzione – ANAC (già CIVIT)

L'Autorità nazionale anticorruzione è stata inizialmente individuata nella *Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche* (ex CIVIT), istituita dall'articolo 13 del decreto legislativo 150/2009. L'art. 19 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 ha poi trasferito interamente all'ANAC le competenze in materia di prevenzione della corruzione e della promozione della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni

L'*Autorità nazionale anticorruzione* (ANAC) svolge i compiti e le funzioni seguenti:

- collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;
- **adotta il Piano nazionale anticorruzione ai sensi del comma 2-bis dell'art. 1 della l. n. 190/2012 introdotto con l'art. 41, comma 1, lettera b del d.lgs. n. 97/2016.**
- analizza le cause e i fattori della corruzione e individua gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
- esprime 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;
- esprime 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;
- esercita la vigilanza e il 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;
- riferisce 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.

### **1.2.2 - Il Dipartimento della Funzione Pubblica**

All'attività di contrasto alla corruzione partecipa anche il Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 1, co. 4 l. n. 190/2012, nella versione modificata dal d.lgs. n. 97/2016).

Questo, secondo le linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito con DPCM del 16 gennaio 2013:

- coordina l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale;
- promuove e definisce norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;
- [predispone il *Piano nazionale anticorruzione*, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle misure di cui al primo punto (compito venuto meno a seguito modifiche all'art. 1, co. 4, l. n. 190/2012 ad opera del d.lgs. n. 97/2016)];
- 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;
- 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.

### **1.2.3 - La Conferenza unificata**

I commi 60 e 61 dell'articolo 1 della legge 190/2012 hanno rinviato a delle "*intese*", da assumere in sede di *Conferenza Unificata tra Stato, Regioni e Autonomie Locali* (ex articolo 8 comma 1 della legge 281/1997), la definizione di "*adempimenti*" e "*termini*" per gli enti locali relativi a:

- definizione del *Piano triennale di prevenzione della corruzione* (PTPC), a partire dal piano 2013-2015;
- adozione di norme regolamentari per individuare gli incarichi vietati ai dipendenti di ciascuna amministrazione;
- adozione di un codice di comportamento;
- adempimenti attuativi dei decreti legislativi previsti dalla stessa legge 190/2012.

La legge 190/2012 (art. 1 co. 8) ha fissato il termine generale per l'approvazione del PTPC al 31 gennaio di ogni anno. Per il 2013 la scadenza è stata posticipata al 31 marzo.

Per i soli enti locali, le "*intese*" siglate in sede di *Conferenza unificata* il 24.07.2013 fissano al 31 gennaio 2014 il termine – di natura ordinatoria – per l'approvazione, la pubblicazione e la comunicazione al Dipartimento della Funzione Pubblica del relativo PTPC.

### **1.3 - Il Piano nazionale anticorruzione (PNA)**

Tra i compiti che la legge 190/2012 assegna all'*Autorità nazionale anticorruzione*, è precipua l'approvazione del *Piano nazionale anticorruzione (PNA)* [predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri].

Sulla scorta delle linee di indirizzo formulate dal *Comitato Interministeriale*, istituito con DPCM 16 gennaio 2013, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha licenziato lo schema di PNA.

Il primo Piano nazionale anticorruzione è poi stato approvato in via definitiva dalla CIVIT (ora ANAC), quale *Autorità nazionale anticorruzione*, l'11 settembre 2013 con la deliberazione numero 72.

La funzione principale del P.N.A. è quella di assicurare l'attuazione coordinata delle strategie di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, elaborate a livello nazionale e internazionale.

Per l'elaborazione del P.N.A. è stata seguita una procedura di consultazione nella quale sono stati coinvolti i membri del Governo, le principali Autorità istituzionali in materia, la S.N.A., nonché la *World Bank* e la *O.N.G. Transparency-It*.

Complessivamente, le indicazioni provenienti dalle organizzazioni sovranazionali evidenziano l'esigenza di perseguire i tre seguenti obiettivi principali nell'ambito delle strategie di prevenzione:

- ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione;
- aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione;
- creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

Questi obiettivi sono perseguiti attraverso la previsione di varie misure di prevenzione, che nell'ambito del nostro Ordinamento sono state disciplinate mediante la l. n. 190 del 2012.

Con la determinazione n. 12 del 28.10.2015 l' Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito ANAC), ha poi provveduto all'**Aggiornamento 2015 del P.N.A.**

Con la determinazione n. 831 del 3 agosto 2016, l'ANAC ha provveduto alla approvazione definitiva del **Piano Nazionale Anticorruzione 2016**, il primo effettivamente predisposto e adottato dall'ANAC, ai sensi dell'art. 19 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, che ha trasferito interamente all' Autorità le competenze in materia di prevenzione della corruzione e della promozione della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni.

Successivamente, ANAC ha provveduto con la delibera n. 1208 del 22 novembre 2017 all'approvazione definitiva dell'**Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione**, nonché - da ultimo - all'**Aggiornamento annuale al PNA 2018**, approvato con delibera 1074 del 21 novembre 2018.

#### **1.4 – Ulteriori strumenti previsti dalla normativa**

I principali strumenti previsti dalla normativa, oltre all'elaborazione del P.N.A., sono:

- adozione dei P.T.P.C.;
- adempimenti di trasparenza;
- codici di comportamento;
- rotazione del personale;
- obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse;
- disciplina specifica in materia di svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali;
- disciplina specifica in materia di conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti (*pantouflage – revolving doors*);
- incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali;
- disciplina specifica in materia di formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione;
- disciplina specifica in materia di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (*pantouflage – revolving doors*);
- disciplina specifica in materia di tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. *whistleblower*);
- formazione in materia di etica, integrità ed altre tematiche attinenti alla prevenzione della corruzione.

#### **1.5 – Assetto normativo in materia di prevenzione della corruzione**

L'assetto normativo in materia di prevenzione della corruzione è poi completato con il contenuto dei decreti attuativi della legge n. 190/2012, ovvero:

- il *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*, approvato con il decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235;
- il *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*, decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33;
- le *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*, decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39;

- il *Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni*, approvato con d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 in attuazione dell'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001, come sostituito dalla l. n. 190.
- il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, 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*», recante - tra l'altro - la nuova disciplina del processo di approvazione del P.N.A. prevista dalla legge delega n. 124/2015 (cd. *legge Madia*).
- 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*», ad opera della quale è stato fortificato l'impianto esistente a tutela del dipendente che segnali condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro.

#### **1.6 – Obiettivi strategici della strategia nazionale anticorruzione**

Alla luce del contesto di riferimento, la formulazione della strategia nazionale anticorruzione è finalizzata al perseguimento dei seguenti **obiettivi strategici**:

- **ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione;**
- **aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione;**
- **creare un contesto sfavorevole alla corruzione.**

## **2 - SOGGETTI E RUOLI DELLA STRATEGIA DI PREVENZIONE A LIVELLO DECENTRATO (COMUNALE)**

### **2.1 - Soggetti che concorrono alla prevenzione della corruzione all'interno dell'Amministrazione comunale. Compiti e funzioni**

Tutti i dipendenti delle strutture coinvolte nell'attività amministrativa mantengono, ciascuno, il personale livello di responsabilità in relazione ai compiti effettivamente svolti. Al fine di realizzare la prevenzione della corruzione, l'attività del *cd. responsabile anticorruzione* deve essere strettamente collegata e coordinata con quella di tutti i soggetti presenti nell'organizzazione dell'Amministrazione comunale.

Nell'ambito del **PNA 2016**, l'Autorità conferma le indicazioni già date nell'Aggiornamento 2015 al PNA con riferimento al ruolo e alle responsabilità di tutti i soggetti che a vario titolo partecipano alla programmazione, adozione, attuazione e monitoraggio delle misure di prevenzione della corruzione.

Le nuove disposizioni ribadiscono che l'attività di elaborazione dei PTPC non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione o ente (art. 1, co. 8, l. 190/2012, come modificato dall'art. 41, co. 1, lett. g) del d.lgs. 97/2016). Come evidenziato dalla stessa ANAC, lo scopo della norma è quello di considerare la predisposizione del PTPC un'attività che deve essere necessariamente svolta da chi opera esclusivamente all'interno dell'Amministrazione o dell'ente interessato, sia perché presuppone una profonda conoscenza della struttura organizzativa, di come si configurano i processi decisionali (siano o meno procedimenti amministrativi) e della possibilità di conoscere quali profili di rischio siano coinvolti; sia perché comporta l'individuazione delle misure di prevenzione che più si attagliano alla fisionomia dell'ente e dei singoli uffici. Tutte queste attività, da ricondurre a quelle di gestione del rischio, trovano il loro logico presupposto nella partecipazione attiva e nel coinvolgimento di tutti i dirigenti (leggasi Responsabili di Settore) e di coloro che a vario titolo sono responsabili dell'attività delle PA e degli enti.

### **I SOGGETTI CHE CONCORRONO ALLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE ALL'INTERNO DELL'AMMINISTRAZIONE COMUNALE sono:**

#### **a. L'Autorità di indirizzo politico (Sindaco e/o Giunta):**

- identificata nella persona del **Sindaco**, cui compete la designazione del responsabile per la prevenzione della corruzione (art. 1, comma 7, della l. n. 190, come modificato dall'art. 41, co. 1, lett. f) del d.lgs. 97/2016);
- identificata nella **Giunta municipale** - giusta deliberazione ANAC n. 12/2014 -, cui compete l'adozione del P.T.P.C. e dei suoi aggiornamenti annuali (art. 1, commi 8 della l. n. 190/2012, come modificato dall'art. 41, co. 1, lett. g) del d.lgs. 97/2016);
- identificata nella **Giunta municipale**, cui compete l'adozione di tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione (ad es.: criteri generali per il conferimento e l'autorizzazione allo svolgimento degli incarichi da parte dei dipendenti *ex art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001*).

Sul punto va segnalato che, in considerazione del **ridotto coinvolgimento dei componenti degli organi di indirizzo della "politica"** in senso ampio nella definizione della strategia di prevenzione *de qua*, nel

contesto dell'Aggiornamento al PNA di cui alla determinazione ANAC n. 12 del 28.10.2015, è stata sottolineata l'utilità dell'approvazione da parte del Consiglio comunale di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPC, confermandosi la competenza dell'organo esecutivo (la Giunta) all'adozione finale. Detta impostazione risulta pressoché confermata alle luce delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 97/2016 all'art. 1 della l. n. 190/2012, ed in particolare al relativo **comma 8**, il quale nella versione vigente dispone che *“L'organo di indirizzo definisce 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. L'organo di indirizzo adotta il Piano triennale per la prevenzione della corruzione su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza entro il 31 gennaio di ogni anno e ne cura la trasmissione all'Autorità nazionale anticorruzione. Negli enti locali il piano è approvato dalla giunta (omissis).*

**b. Il Responsabile per la prevenzione della corruzione** (individuato nella persona del Segretario Generale in carica - dott. Giuseppe Vinciguerra -, con determinazione sindacale n. 23 del 11.05.2016), il quale svolge i compiti indicati nella *circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1 del 2013* ed i compiti di vigilanza sul rispetto delle norme in materia di inconferibilità e incompatibilità (art. 1, l. n. 190 del 2012; art. 15 d.lgs. n. 39 del 2013), **ovvero più specificamente quelli indicati nell'art. 1, commi 7, 8 e 10 l. n. 190/2012** (come modificati dall'art. 41, co. 1, del d.lgs. 97/2016). In particolare, *il Responsabile della prevenzione della corruzione* svolge i **compiti seguenti**:

1) entro il 31 gennaio di ogni anno, propone all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il *Piano triennale di Prevenzione della Corruzione*, la cui elaborazione non può essere affidata a soggetti estranei all'Amministrazione (art. 1 co. 8, L. n. 190/2012);

2) entro il 15 dicembre di ogni anno (ovvero nel diverso termine stabilito dall'ANAC), trasmette all'organismo indipendente di valutazione (O.I.V.) e all'organo di indirizzo dell'amministrazione una **relazione** recante i risultati dell'attività svolta e la pubblica nel sito web dell'amministrazione. Nei casi in cui l'organo di indirizzo lo richieda o qualora il responsabile lo ritenga opportuno, quest'ultimo riferisce sull'attività (art. 1, comma 14 l. n. 190/2012, come modificato dall'art. 41, co. 1, lett. l del d.lgs. 97/2016);

Ai sensi dell'art. 1, comma 10 l. n. 190/2012, il *Responsabile della prevenzione della corruzione* provvede altresì:

**a)** alla verifica dell'efficace attuazione del piano e della sua idoneità, nonché a proporre la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;

**b)** alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva *rotazione* degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;

**c)** ad individuare il personale da inserire nei *programmi di formazione* di cui al comma 11 dell'art. 1 l. n. 190/2012.

Inoltre, secondo quanto previsto dall'art. 15 del d.P.R. n. 62 del 2013, recante il *Codice di comportamento dei pubblici dipendenti*, *“Il responsabile (per la prevenzione della corruzione) cura la diffusione della conoscenza dei codici di comportamento nell'amministrazione, il monitoraggio annuale sulla loro attuazione, ai sensi dell'articolo 54, comma 7, del decreto legislativo n. 165 del 2001, la pubblicazione sul sito istituzionale e della comunicazione all'Autorità nazionale anticorruzione, di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 6 novembre 2012, n. 190, dei risultati del monitoraggio.”*;

#### **b.1 Posizione di indipendenza e di autonomia dall'organo di indirizzo**

Come messo in rilievo dalla stessa ANAC nel **PNA 2016**, l'intento principale del legislatore, nelle modifiche apportate alla l. n. 190/2012 (art. 41, co. 1 lett. f) d.lgs. n. 97/2016), è chiaramente quello di **rafforzare e tutelare il ruolo del RPC**, nel senso auspicato dall'Autorità nell'Aggiornamento 2015 al PNA.

Il decreto, infatti, stabilisce che l'organo di indirizzo disponga eventuali **modifiche organizzative** necessarie per assicurare che al RPCT siano attribuiti funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività.

Sul punto, in considerazione dei numerosi compiti direttamente attribuiti al RPC/RPCT nei confronti del personale dell'ente, ed eventualmente per quel che concerne le disfunzioni anche nei confronti degli organi di indirizzo, dall'ANAC viene ritenuto indispensabile che tra le **misure organizzative** da adottarsi da parte degli organi di indirizzo vi siano anche quelle dirette ad assicurare che il RPC/RPCT svolga il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni, come già indicato nell'Aggiornamento 2015 al PNA.

Al riguardo, proprio raccogliendo l'invito formulato dall'ANAC a tutte le amministrazioni affinché adottino *misure organizzative* in grado di assicurare lo svolgimento delle funzioni del RPC in condizioni di autonomia e indipendenza, si conferma la *scelta organizzativa* già operata nell'ambito del PTPC 2016-2018, ove si dispone che al Segretario comunale quale Responsabile per la prevenzione della corruzione non possano essere conferite funzioni dirigenziali ai sensi degli artt. 107-109 del D.lgs. n. 267/2000, stabilendosi che, in caso di assenza o impedimento di uno o più Responsabili di settore titolari di P.O., le relative funzioni gestionali dovranno attribuirsi ad altro/i Responsabile/i di settore secondo il criterio della omogeneità funzionale.

Detta disposizione risulta peraltro coerente con quanto al riguardo osservato dall'ANAC nel PNA 2016, ove si sottolinea l'esigenza che il RPC/RPCT: a) abbia adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione; b) sia dotato della necessaria autonomia; c) non sia in una posizione che presenti profili di conflitto di interessi; d) sia scelto, di norma, tra i dirigenti non assegnati ad uffici che svolgano attività di gestione e di amministrazione attiva, ritenendo che vada evitato, per quanto possibile, che il RPC/RPCT sia scelto tra i dirigenti assegnati a uffici che svolgono attività nei settori più esposti al rischio corruttivo, come l'ufficio contratti o quello preposto alla gestione del patrimonio.

Nella direzione dell'incremento delle garanzie del **ruolo esercitato dal RPC** è poi intervenuta l'**estensione** generalizzata della previsione di **doveri di segnalazione all'ANAC di eventuali misure discriminatorie** - quindi *non più solo* in caso di *revoca* - dirette o indirette **nei confronti del RPC** comunque collegate, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni. In tal caso l'ANAC può richiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire con i poteri di cui all'art. 15, co. 3 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 «*Disposizioni in materia di inconfiribilità 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*».

Dette previsioni - attesa la laconicità del quadro normativo di riferimento e le varie criticità emerse in sede di vigilanza - hanno dato ultimo trovato il loro culmine nell'adozione da parte di ANAC del «*Regolamento sull'esercizio del potere dell'Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie adottati nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione*» approvato dal Consiglio dell'Autorità il 18 luglio **2018 con delibera n. 657**.

#### **b.2 Supporto conoscitivo e operativo al RPC - Poteri di interlocuzione e controllo**

Al fine di garantire che il RPC possa svolgere il proprio ruolo con **autonomia** ed **effettività**, come previsto dall'art. 41 del d.lgs. n. 97/2016, l'organo di indirizzo dispone «*le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei*» al RPC.

L'ANAC (nel PNA 2016) considera "altamente auspicabile", da una parte, che il RPC/RPCT sia dotato di una struttura organizzativa di supporto adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici, al compito da svolgere; dall'altra, che vengano assicurati al RPC/RPCT poteri effettivi, di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura, sia nella fase della predisposizione del Piano e delle misure sia in quella del controllo sulle stesse, ritenendo **necessaria la costituzione di un apposito ufficio dedicato** allo svolgimento delle funzioni poste in capo al RPC/RPCT. Ove ciò non sia possibile, è opportuno **rafforzare la struttura di supporto** mediante appositi *atti organizzativi* che consentano al RPCT di avvalersi di personale di altri uffici.

Nelle modifiche apportate dal d.lgs. n. 97/2016 risulta altresì evidente l'intento di rafforzare i **poteri di interlocuzione e di controllo** del RPC/RPCT nei confronti di tutta la struttura. Emerge più chiaramente che il RPC deve avere la possibilità di incidere effettivamente all'interno dell'amministrazione e che alla responsabilità del RPC si affiancano con maggiore decisione quelle dei soggetti che, in base alla programmazione del PTPC, sono responsabili dell'attuazione delle misure di prevenzione.

Un **modello a rete**, quindi, in cui il RPC possa effettivamente esercitare poteri di programmazione, impulso e coordinamento e la cui funzionalità dipende dal coinvolgimento e dalla responsabilizzazione di tutti coloro che, a vario titolo, partecipano dell'adozione e dell'attuazione delle misure di prevenzione.

E' fatta pertanto salva ogni futura valutazione in ordine alle eventuali **modifiche organizzative** che saranno ritenute necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei al RPC, anche sulla base delle disfunzioni e/o criticità segnalate da quest'ultimo in ordine alla attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione, con riserva di esplicitare le eventuali misure adottate al riguardo nell'ambito del prossimo aggiornamento annuale del presente *piano*, ovvero a seguito del riassetto organizzativo della struttura gestionale dell'ente che potrebbe verosimilmente discendere dagli esiti delle consultazioni elettorali indette per la fine del mese di aprile 2019.

### ***b.3 Responsabilità del RPC e dei dirigenti (leggasi Responsabili di settore)***

Le modifiche apportate dall'art. 41, comma 1, lettera l) del d.lgs. n. 97/2016 all'art. 1, co. 14 della l. n. 190/2012 precisano che in caso di ripetute violazioni del PTPC sussiste la responsabilità dirigenziale e per omesso controllo, sul piano disciplinare, se il RPC non prova di aver comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di aver vigilato sull'osservanza del *Piano*. I Responsabili di settore, dal canto loro rispondono pertanto della mancata attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, ove il RPC dimostri di avere effettuato le dovute comunicazioni agli uffici e di avere vigilato sull'osservanza del *Piano*. Resta immutata, in capo al RPC, la responsabilità di tipo dirigenziale, disciplinare, per danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, prevista all'art. 1, co. 12, della l. n. 190/2012, in caso di commissione di un reato di corruzione, accertato con sentenza passata in giudicato, all'interno dell'Amministrazione di appartenenza. Il RPC può andare esente dalle predette responsabilità ove dimostri di avere proposto il PTPC e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza dello stesso.

### ***b.4 RPC e Funzionario Responsabile Anagrafe Stazione appaltante – cd. RASA***

Al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati nell'*Anagrafe unica delle stazioni appaltanti* (AUSA) istituita ai sensi dell'art. 33-ter del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, con determinazione sindacale n. 06 del 07/02/2017 si è provveduto all'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPC – cd. soggetto responsabile RASA, il quale è stato individuato nella persona del dipendente **geom. N. Comparato**, inquadrato nella categoria C, in atto assegnato alla P.O. n. 8 (*Area Lavori pubblici/ARO*).

### ***b.5 Il soggetto cd. gestore delle operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo***

L'Amministrazione ha altresì provveduto - con apposita determinazione sindacale n. 7 del 07.02.2017 - alla nomina del cd. *soggetto gestore* di cui all'art. 6 del Decreto 25 settembre 2015 (pubblicato in GU Serie Generale n. 233 del 7-10-2015) recante "*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*", individuato nella persona del **rag. S. Attardo**, titolare della P.O. n. 4 (*Area finanziaria, contabile, economato*).

### ***c. I Responsabili di settore titolari di P.O. (per l'area di rispettiva competenza):***

- svolgono attività informativa nei confronti del responsabile, degli eventuali referenti e dell'autorità giudiziaria (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001; art.1, co. 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 (artt. 16 e 55-bis d.lgs. n. 165 del 2001);
- osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, comma 14, della l. n. 190 del 2012);

Il vigente testo del comma 1 dell'art. 16 del d.lgs. n. 165/2001 - alle rispettive *lettere l-bis), l-ter) e l-quater)* (introdotte dall'art. 38, co. 1, lett. a) del D.lgs. n. 150/2009) -, tra i compiti dei dirigenti di uffici dirigenziali generali prevede, invero, quello di concorrere alla definizione di misure idonee a prevenire e a contrastare i fenomeni di corruzione fornendo anche informazioni necessarie per l'individuazione delle attività nelle quali è più elevato il rischio corruttivo e provvedendo al loro monitoraggio. In particolare, questi ultimi:

- lett. *l-bis*: concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti;
- lett. *l-ter*: forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo;
- lett. *l-quater*: provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la *rotazione del personale* nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

Al riguardo, in considerazione della resistenza propria dei responsabili degli uffici - talvolta anche giustificata dal pesante carico di lavoro di cui questi ultimi risultano investiti, oltre che da *deficit* di competenze tecniche in materia di *risk management* - a partecipare, per le parti di rispettiva competenza, alla rilevazione e alle successive fasi di identificazione e valutazione dei rischi, al fine di poterla gradualmente rimuovere, è fatta riserva di individuare e programmare apposite *misure* in termini di *precisi obiettivi da raggiungere* da parte di ciascuno degli uffici coinvolti nell'ambito del nuovo *piano della performance ovvero dello strumento di programmazione equivalente (PEG)*, con invito ad assicurare maggiore attenzione

alla responsabilità disciplinare dei dipendenti, attivabile dai responsabili degli uffici, e ciò nel più rigoroso rispetto dei doveri del *Codice di comportamento*, anche attraverso eventuali verifiche periodiche sull'uso dei poteri disciplinari.

#### **d. I Referenti del RPC:**

E' fatta salva la facoltà di individuare eventuali *referenti del RPC* diversi dai Responsabili di settore laddove l'attività informativa nei propri confronti e quella di monitoraggio sull'attività svolta dai responsabili di settore assegnati agli uffici di riferimento ovvero – più in generale – l'attività di diretta interlocuzione con questi ultimi non dovesse rilevarsi sufficiente.

#### **e. l'O.I.V.:**

- partecipa al processo di gestione del rischio (Allegato 1, par. B.1.2. del PNA);
- considera i rischi e le azioni inerenti la prevenzione della corruzione nello svolgimento dei compiti ad esso attribuiti;
- svolge compiti propri connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa (artt. 43 e 44 d.lgs. n. 33 del 2013);
- esprime parere obbligatorio sul Codice di comportamento adottato da ciascuna amministrazione (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001);
- in ossequio alle indicazioni di cui alla determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015, all'O.I.V. si riconosce il compito di procedere alla verifica della coerenza tra gli obiettivi di performance organizzativa e individuale e l'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione (art. 44 d.lgs. n. 33/2013).

Dal d.lgs. n. 97/2016 risulta anche l'intento di creare maggiore comunicazione tra le attività del RPC/RPCT e quelle dell'OIV. Ciò al fine di sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l'attuazione delle misure di prevenzione. In tal senso, si prevede, da un lato, la facoltà all'OIV di richiedere al RPC/RPCT informazioni e documenti necessari per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza (art. 41, co. 1 lett. h), d.lgs. 97/2016), nonché, dall'altro lato, che la relazione annuale del RPC, recante i risultati dell'attività svolta da pubblicare nel sito web dell'amministrazione, venga trasmessa, oltre che all'organo di indirizzo dell'amministrazione, anche all'OIV (art. 41, co. 1, lett. l), del d.lgs. n. 97/2016, di modifica dell'art. 1 co. 14 della l. n. 190/2012).

In generale, le modifiche che il d.lgs. 97/2016 ha apportato alla l. 190/2012 hanno rafforzato le funzioni già affidate agli OIV in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza dal d.lgs. 33/2013, anche in una logica di coordinamento con il RPC e di relazione con l'ANAC.

Invero, il comma 8-bis dell'art. 1 della l. n. 190/2012, introdotto dall'art. 41, comma 1, lett. h del d.lgs. n. 97/2016, prevede che "l'organismo indipendente di valutazione verifica, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance, che i piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza. Esso verifica i contenuti della Relazione di cui al comma 14 in rapporto agli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza. A tal fine, l'Organismo medesimo può chiedere al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza le informazioni e i documenti necessari per lo svolgimento del controllo e può effettuare audizioni di dipendenti. L'Organismo medesimo riferisce all'Autorità nazionale anticorruzione sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza".

L'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione, posta in capo al RPC, è svolta con il coinvolgimento dell'OIV, al quale il RPC segnala i casi di mancato o ritardato adempimento (art. 43).

Nell'ambito dei poteri di vigilanza e controllo attribuiti all'ANAC, l'Autorità si riserva di chiedere informazioni tanto all'OIV quanto al RPCT in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza (art. 1, co. 8-bis, l. n.190/2012), anche tenuto conto che l'OIV riceve dal RPCT le segnalazioni riguardanti eventuali disfunzioni inerenti l'attuazione dei PTPC (art. 1, co. 7, l. n. 190/2012).

Ciò in linea di continuità con quanto già disposto dall'art. 45, co. 2, del d.lgs. 33/2013, ove è prevista la possibilità per l'ANAC di coinvolgere l'OIV per acquisire ulteriori informazioni sul controllo dell'esatto adempimento degli obblighi di trasparenza.

La riserva espressa in senso al PTPCT 2018-2020 in ordine alla valutazione circa la fattibilità della possibilità - suggerita da ANAC - di individuare nell'O.I.V. la **struttura organizzativa di supporto** adeguata al compito da svolgere di cui occorre che si doti il R.P.C. per l'assolvimento delle attribuzioni di propria competenza, anche con riferimento al **Nucleo di valutazione o ad Organismo equivalente**, par ora potersi concludere in senso favorevole subordinatamente al verificarsi della condizione della distinzione

**del ruolo di RPC da quello di componente dell'organismo di valutazione**, tenuto conto di quanto già all'uopo osservato da ANAC in seno all'Aggiornamento 2017 al PNA, nonché da ultimo ripreso con più fermezza in seno all'Aggiornamento 2018 al PNA, ove afferma sia da escludere, per evitare che vi siano situazioni di coincidenza di ruoli fra controllore e controllato, che il RPCT possa ricoprire anche il ruolo di componente o di presidente dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV), dell'Organismo di vigilanza (ODV) o del Nucleo di valutazione.

Al riguardo, si auspica che via sia quanto prima un intervento risolutivo in tale direzione da parte della compagine amministrativa in carica.

**f. l'Ufficio Procedimenti Disciplinari - U.P.D.:**

- 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.1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.);

- propone l'aggiornamento del *Codice di comportamento*;

Al riguardo si dà atto che – proprio al fine di poter esercitare il poter sanzionatorio nei confronti di chi si renda colpevole di infrazioni di norme disciplinari e/o comportamentali - questa Amministrazione comunale, su sollecito del RPC, con determinazione sindacale n. 41 del 11.11.2016, ha provveduto alla costituzione dell'Ufficio Comunale per i Procedimenti Disciplinari (U.P.D.) competente ad avviare, istruire e concludere tutti i procedimenti disciplinari ai sensi dell'art. 55-bis e seguenti del d.lgs. n. 165/2001, nella composizione di seguito indicata:

- l'Ufficio è composto dal Segretario Comunale *pro tempore* con funzione di Presidente e dal Capo Settore dell'Area personale - Titolare P.O. n. 1.

Preso, tuttavia, atto di quanto osservato dall'ANAC nel **PNA 2016** circa l'attenta valutazione da farsi in ordine alla possibilità che il RPC sia il dirigente che si occupa dell'ufficio procedimenti disciplinari, ritenendo preclusa detta possibilità in considerazione del nuovo disposto normativo di cui al comma 7 dell'art. 1, l. n. 190/2012 secondo cui il Responsabile della prevenzione della corruzione indica “agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinari” “i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza”, si esprime l'auspicio che venga valutata l'adozione di nuove diverse soluzioni organizzative al riguardo, tenuto tuttavia conto delle risorse dotazionali a disposizione.

Il medesimo decreto (modificando la legge n. 190/2012) ha, d'altro canto, stabilito il dovere del RPC di segnalare all'organo di indirizzo e all'OIV «le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza» (art. 1, co. 7, l. n. 190/2012).

**g. tutti i dipendenti dell'amministrazione:**

- partecipano al processo di gestione del rischio (Allegato 1, par. B.1.2. del PNA 2013);  
- 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 dirigente 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; artt. 6 e 7 Codice di comportamento);

**h. i collaboratori a qualsiasi titolo dell'Amministrazione comunale:**

- osservano le misure contenute nel P.T.P.C.;  
- segnalano le situazioni di illecito (art. 8 Codice di comportamento).

**2.2. Il Piano triennale per la prevenzione della corruzione (P.T.P.C.) – Contenuto e finalità**

Il P.T.P.C. rappresenta lo strumento attraverso il quale l'Amministrazione sistematizza e descrive un “processo”- articolato in fasi tra loro collegate concettualmente e temporalmente - che è finalizzato a formulare una strategia di prevenzione del fenomeno. In esso si delinea un **programma di attività** derivante da una preliminare fase di analisi che, in sintesi, consiste nell'esaminare l'organizzazione, le sue regole e le sue prassi di funzionamento in termini di “possibile esposizione” al fenomeno corruttivo.

Ciò - si legge nel P.N.A. - deve avvenire ricostruendo il sistema dei processi organizzativi, con particolare attenzione alla struttura dei controlli ed alle aree sensibili nel cui ambito possono, anche solo in via teorica, verificarsi episodi di corruzione.

Il piano triennale per la prevenzione della corruzione:

- a) fornisce il diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e di illegalità e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio;
- b) disciplina le regole di attuazione e di controllo dei protocolli di legalità o di integrità;

- c) indica le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, ove possibile, la rotazione dei Responsabili di settore e del personale assegnato.

Il piano realizza tali finalità attraverso (art. 1, co, 9 della l. n. 190/2012):

- a) l'individuazione delle attività dell'ente nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione;
- b) la previsione, per le attività individuate ai sensi della precedente lett. a), di meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni, idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- c) la previsione di obblighi di comunicazione nei confronti del Responsabile chiamato a vigilare sul funzionamento del piano;
- d) il monitoraggio, in particolare, del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- e) il monitoraggio dei rapporti tra l'Amministrazione comunale e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i responsabili dei servizi e i dipendenti;
- f) l'individuazione di specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

### 2.3. Processo di adozione del P.T.P.C.

Le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, provvedono ad adottare il P.T.P.C. ed a trasmetterlo al Dipartimento della funzione pubblica, la prima volta, entro il 31 gennaio 2014.

Gli enti locali adottano il P.T.P.C., ne curano la pubblicazione e la trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica secondo quanto stabilito in sede di intesa in Conferenza unificata sancita il 24 luglio 2013. L'organo di indirizzo politico (la Giunta) dovrà poi adottare il P.T.P.C. entro il 31 gennaio di ciascun anno (art. 1, comma 8, l. n. 190 del 2012), prendendo a riferimento il triennio successivo a scorrimento.

I P.T.P.C. debbono essere trasmessi esclusivamente per via telematica.

L'adozione del P.T.P.C. ed i suoi aggiornamenti sono adeguatamente pubblicizzati dall'Amministrazione sul proprio sito *internet*.

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione 2014-2016 è stato adottato con deliberazione della Giunta Municipale n. 8 del 31.01.2014.

Va poi rilevato che il Segretario comunale attualmente in carica ha preso servizio presso il Comune di Naro in data 28.04.2016, e che lo stesso è stato individuato quale *responsabile per la prevenzione della corruzione* con apposita **determinazione sindacale in data 11.05.2016**, con ovvie ricadute in termini di (mancato) rispetto del termine – ordinatorio – indicato per la adozione del P.T.P.C. 2016-2018.

In seguito alla predetta nomina, è stata avviata da parte del Segretario comunale, in qualità di *responsabile anticorruzione*, di concerto con i responsabili di settore, l'attività propedeutica all'elaborazione del piano, consistente nella cd. **mappatura dei processi**, ai fini dell'individuazione delle attività dell'Ente nel cui ambito è più elevato il rischio di corruzione, e nella relativa valutazione, nonché ai fini del relativo "trattamento", con l'individuazione e la valutazione delle cd. *misure di prevenzione* da predisporre per neutralizzare o ridurre il rischio, ivi compresa la decisione di quali rischi trattare prioritariamente rispetto agli altri.

L'istruttoria per l'aggiornamento del piano *de quo* con riguardo al triennio 2016-2018 ha riguardato in via prioritaria i procedimenti di cui alle lettere da a) a d) del comma 16 dell'art. 1 della L. 190/2012 (autorizzazioni e concessioni; affidamento di lavori, servizi e forniture; concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi e sussidi in genere; procedure di assunzione del personale e progressioni di carriera), nonché le ulteriori aree di specifico interesse del Comune ritenute particolarmente "rischiose", quali: 1) la gestione degli strumenti di pianificazione urbanistica; 2) la gestione del patrimonio immobiliare comunale (per quel che concerne in particolare la riscossione dei relativi proventi (canoni, fitti, ecc.); 3) l'attività di accertamento e riscossione delle entrate tributarie.

**Per il 2016**, il processo di aggiornamento del PTPC - preceduto da apposita forma di consultazione pubblica - è stato avviato con *direttiva* del Segretario comunale **prot. n. 7061 del 16.05.2016**, con la quale sono state formulate apposite *indicazioni operative* ai vari Responsabili di settore, anche in qualità di "referenti". Inoltre, aderendo ai "suggerimenti" dell'ANAC contenuti nella determinazione n. 12 del 28.10.2015 – in considerazione della criticità rinvenuta nel *ridotto coinvolgimento degli organi di indirizzo della "politica" in senso ampio* –, con i quali si raccomanda alle amministrazioni ed agli enti di prevedere, con apposite procedure, la più larga condivisione delle misure, sia nella fase dell'individuazione, sia in quella dell'attuazione, il Segretario comunale - in qualità di RPC - ha ritenuto di trasmettere la predetta *Direttiva*,

oltreché ai Responsabili titolari di P.O., ai componenti della Giunta municipale ed al Presidente del Consiglio, e ciò proprio al fine di stimolare un maggior coinvolgimento nella trattazione della tematica *de qua*.

Pur con la consapevolezza che le *cause* ritenute alla base della “*insoddisfacente attuazione della principale novità introdotta dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 (cioè la necessaria adozione - differenziata in rapporto alle tipologie di amministrazioni e enti, pubblici e privati - di efficaci misure di prevenzione della corruzione)*”, sono molto rilevanti e che “*la loro rimozione non appare questione di poco conto e risolvibile in tempi brevi*” (dovendosi in alcuni casi intervenire con adeguate modifiche legislative), con la determinazione n. 12 del 28.10.2015, l’ANAC ha richiamato l’attenzione delle Amministrazioni interessate sull’introduzione, a partire dai prossimi P.T.P.C., da un lato, del maggior numero di misure di prevenzione concrete ed efficaci, traducibili in azioni precise e fattibili, verificabili nella loro effettiva realizzazione; dall’altro, di approfondire alcuni passaggi di metodo, avendo cura di applicare, per la formazione dei propri strumenti di prevenzione per il 2016, il P.N.A., proprio alla luce dei suggerimenti e delle integrazioni contenute nel relativo Aggiornamento.

In particolare, con riguardo all’aspetto dell’**analisi delle aree di attività e mappatura dei processi**, si raccomanda di procedere all’analisi di tutte le aree di attività (intese come complessi settoriali di processi/procedimenti svolti dal soggetto che adotta il PTPC) ai fini dell’individuazione e valutazione del rischio corruttivo e del relativo trattamento (cd. *approccio generale*), compatibilmente, in ogni caso, con situazioni di particolare difficoltà, soprattutto a causa di ridotte dimensioni organizzative o di assoluta mancanza di risorse tecniche adeguate allo svolgimento dell’autoanalisi organizzativa. Invero, è poi ammessa la possibilità, per le amministrazioni che si trovino in queste situazioni, di procedere - sulla base di congrua motivazione - alla *mappatura generalizzata* dei propri processi **distribuendola al massimo in due annualità (2016 e 2017)**, a condizione che la parte di analisi condotta produca l’individuazione delle misure di prevenzione che abbiano le caratteristiche sopra indicate.

In questa ottica, l’ANAC ha poi peraltro ritenuto opportuno fornire alcune *esemplificazioni di eventi corruttivi* e relative *misure* con specifico riferimento all’**area di rischio** denominata “**contratti pubblici**”.

Al riguardo, proprio in ragione delle ridotte dimensioni organizzative di questo Ente e della carenza di risorse professionali e tecniche adeguate allo svolgimento dell’autoanalisi organizzativa nei ridotti tempi a disposizione per l’aggiornamento *de quo*, nel corso di apposito **incontro** tenutosi con i vari Responsabili di settore dell’Ente (**verbale del 08.06.2016**), si è convenuto di avviare - **a partire dall’anno 2016** - la *mappatura* di taluni dei *processi* non ancora mappati relativi alla predetta **area (contratti pubblici)**, partendo da quelli con riferimento ai quali la storia dell’Ente ha rilevato maggiori problematicità, tenendo conto delle apposite indicazioni e degli approfondimenti elaborati dall’ANAC ai fini della predisposizione e della gestione delle connesse misure di prevenzione della corruzione, con riserva di definire l’attività di *mappatura generalizzata di tutti i processi* relativi a tutte le aree di attività dell’Amministrazione comunale entro l’anno 2017<sup>1</sup>.

Al riguardo, è bene rilevare che nel **P.T.P.C. relativo al triennio 2016-2018** di questo Ente, si è proceduto all’analisi ed alla valutazione del rischio relativamente ai seguenti **processi**: **a) concessioni in uso di beni immobili di proprietà comunale; b) Riscossione proventi da concessioni in uso beni immobili di proprietà comunale (fitti, canoni, ecc.); c) Attività di accertamento fiscale e tributario, di segnalazione, recupero evasione fiscale, riscossione tributi locali e attività relative ai rimborsi**.

Per la **mappatura degli ulteriori processi riconducibili alle predette aree** (che, insieme a quelle fin qui definite “obbligatorie”, sono denominate d’ora in poi “**aree generali**”), ovvero di quelli riconducibili ad eventuali ulteriori aree di rischio individuate all’interno dell’Ente (definite “**aree di rischi specifiche**”), quali ad esempio, lo **smaltimento dei rifiuti** e la **pianificazione urbanistica**, era stata fatta riserva di definirla entro l’anno 2017, in considerazione delle condizioni di particolare difficoltà organizzativa presenti all’interno dell’Ente, provvedendosi invece già nell’ambito dell’aggiornamento effettuato nel 2016 alla *mappatura* di alcuni tra i *processi apparsi* - sulla base dell’autoanalisi sulla situazione dell’Ente condotta

---

<sup>1</sup> Sul punto, l’ANAC, rilevando una limitata capacità delle Amministrazioni di andare oltre l’analisi delle aree di rischio definite “obbligatorie” (invero, il PNA, tenuto conto dell’indicazione normativa relativa ai procedimenti elencati nell’art. 1 co. 16 della l. 190/2012, ha ricondotto detti procedimenti alle **quattro** corrispondenti “**aree di rischio obbligatorie**”), ha chiarito che vi sono **attività** svolte in gran parte delle amministrazioni ed enti, a prescindere dalla tipologia e dal comparto, che, anche sulla base della ricognizione effettuata sui PTPC, sono **riconducibili ad aree con alto livello di probabilità di eventi rischiosi**, ricomprendendovi, in particolare, **le attività di: a) gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio; b) controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni; c) incarichi e nomine; d) affari legali e contenzioso**, con la precisazione che dette aree, insieme a quelle definite “obbligatorie”, d’ora in poi sono denominate “**aree generali**”.

unitamente ai vari responsabili di settore - tra quelli maggiormente esposti al rischio corruttivo con riferimento alla predetta area affari legali e contenzioso, ovvero del processo concernente gli interventi in via d'urgenza ex art. 191 d.lgs. n. 152/2006 in materia di smaltimento dei rifiuti.

**Per il 2018, così come già per il 2017,** il processo di aggiornamento del PTPC è stato avviato attivando un'apposita *forma di consultazione pubblica*, e convocandosi apposita *Conferenza degli apicali* di area tenutasi in data 08.02.2018, nell'ottica di stimolare la massima partecipazione di tali soggetti, ricoprenti un ruolo chiave nella definizione della strategia della prevenzione della corruzione e nella concreta attuazione delle misure all'uopo individuate.

Anche per **l'aggiornamento in corso (relativo al triennio 2019/2021)**, è stata attivata una forma di *consultazione pubblica* attraverso la pubblicazione di apposito *Avviso pubblico* sul sito istituzionale on line del Comune (in pubblicazione a far data dal 13.12.2018, nota prot. n. 18180) in modo da prendere in esame eventuali osservazioni e proposte che dovessero pervenire all'Amministrazione, e ciò in ossequio alle apposite indicazioni di cui al P.N.A., al fine di favorire il più ampio coinvolgimento dei vari *stakeholder* (*portatori d'interesse*) nella definizione della strategia di prevenzione della corruzione.

In assenza di proposte ed osservazioni (registrandosi l'assoluta mancanza di partecipazione da parte dai cittadini e dei vari *stakeholder* interessati), il sottoscritto *Responsabile per la prevenzione della corruzione*, definitane la predisposizione, ha trasmesso la proposta di *Piano* e lo schema di deliberazione per la relativa adozione alla Giunta Municipale, individuata quale organo di indirizzo politico competente all'approvazione del *Piano* (*art. 1, co. 8 l. n. 190/2012*).

Nell'ottica di assicurare la partecipazione attiva e il coinvolgimento dei soggetti esercitanti funzioni dirigenziali (*struttura organizzativa*), con propria nota del 05.02.2018 (prot. n. 2003) indirizzata ai vari Responsabili titolari di P.O., si è poi sollecitato un loro diretto coinvolgimento nella individuazione delle misure di prevenzione che più si attagliano alla fisionomia del Comune e dei singoli uffici, convocandosi apposita *Conferenza degli apicali di area* per la giornata del **7 febbraio 2019** - ore 10,30.

Inoltre, nell'ottica di un effettivo coinvolgimento degli organi di indirizzo nella impostazione della strategia di prevenzione della corruzione (come già operatosi per l'aggiornamento 2018 con nota prot. n. 1518 del 26.01.2018) - con propria nota *prot. n. 1351* del 24.01.2019, indirizzata ai vari componenti degli Organi di indirizzo dell'Amministrazione comunale (Sindaco, assessori, Presidente del Consiglio e capigruppo consiliari) si è stimolata la definizione da parte degli stessi di *obiettivi strategici* in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza ai fini della predisposizione dell'aggiornamento annuale del presente *piano*, anche rinviando alle risultanze dell'attività svolta nel corso del 2018 ovvero alle criticità e considerazioni conclusive riportate dal sottoscritto in qualità di RPC nella *relazione annuale* pubblicata nella apposita sottosezione della sezione "*Amministrazione Trasparente*" del sito web istituzionale ai sensi dell'art. 1 della n. 190/2012, facendo altresì presente che ad essi spetti anche la decisione in ordine all'eventuale introduzione di *modifiche organizzative* per assicurare al RPC funzioni e poteri idonei allo svolgimento del ruolo con autonomia ed effettività.

Al momento del presente aggiornamento detta attività stimolatoria non ha tuttavia ancora trovato concreto riscontro, non essendosi concretizzata una formale definizione da parte dell'organo di indirizzo di *obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza*, in aggiunta a quello generale della promozione di *maggiori livelli di trasparenza* in ossequio a quanto previsto dall'art. 10, co. 3, del d.lgs. 33/2013, come novellato dall'art. 10 del d.lgs. 97/2016, il quale si è tradotto nella definizione di obiettivi (organizzativi e individuali) diretti alla pubblicazione di "dati ulteriori" in relazione a specifiche aree a rischio di cui al presente PTPC, ovvero di apposite misure attuative da esso promananti (direttive, circolari del RPC, etc.).

Ciò posto, in considerazione della non ancora avvenuta approvazione del PEG relativo al triennio 2019/2021 - anche in ragione della discrasia temporale esistente con riguardo alla tempistica relativa alla approvazione dei vari documenti di programmazione strategico-gestionale di competenza dell'ente (*dup*, bilancio di previsione, *peg/piano della performance*) e a quella prevista per l'aggiornamento annuale del PTPCT - la strategia anticorruzione messa a punto con il presente *piano* risulta essere coerente con gli *obiettivi strategici* già definiti nell'ambito del D.U.P. 2018/2020, il cui schema è stato approvato con deliberazione di Giunta n. 13 del 9.02.2018, ovvero del P.E.G. relativo al triennio precedente (2017-2019), tenuto conto che il 2019 è ricompreso nel triennio in questione, facendo, tuttavia, riserva di definire nel PEG 2019-2021 come obiettivi prioritari di *performance* proprio gli obiettivi/attività indicati nel PTPCT e definiti come *obiettivi strategici* nel DUP.

Ai fini del presente aggiornamento, nel corso del succitato *incontro* con i Responsabili di settore tenutosi in data **7 febbraio 2019**, tenuto conto delle indicazioni in materia di strategia della prevenzione della

corruzione contenute nel PNA 2016, ovvero delle ulteriori *precisazioni* da ultimo fornite da ANAC nell'ambito dell'aggiornamento annuale al PNA 2018, approvato con delibera 1074 del 21 novembre 2018, si è, da un lato, concordemente ritenuto di confermare la *metodologia di analisi del rischio* già utilizzata nell'ambito del PTPC 2018/2020, e di continuare a considerare quali "*attività a più elevato rischio di corruzione*" quelle relative ai procedimenti riconducibili alle medesime aree e sotto-aree già espressamente indicate nel vigente P.T.P.C.T., in relazione alle quali è stato elaborato l'apposito cd. "*catalogo dei processi comunali*" ad elevato rischio di corruzione, nonché di confermare la adeguatezza della valutazione di esposizione al rischio corruttivo di ciascuno dei processi mappati, nonché dell'attività di identificazione dei rischi all'uopo svolta (e pertanto l'attendibilità del cd. "*registro dei rischi*"), e ciò alla luce dei risultati sostanzialmente positivi prodotti dall'applicazione della suddetta metodologia adottata e in continuità con il lavoro di analisi del rischio di corruzione compiuto lo scorso anno, nonché in ragione della non emersione nel periodo di relativa applicazione di fenomeni *lato sensu* corruttivi riconducibili al personale in forza presso l'ente.

Rilevato che le novità ritenute di maggior rilievo contenute nell'aggiornamento annuale al PNA 2018, approvato con delibera 1074 del 21 novembre 2018, attengono principalmente a: a) al rapporto tra trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali di cui al Reg. UE 2016/679 (di cui si è sollecitata la definizione della procedura per addvenire alla nomina – tra l'altro del RPD); b) alla misura del *pantouflage*, c) alla *misura della rotazione*, pur confermando - data la non emersione di fatti corruttivi coinvolgenti il personale in forza all'ente - in buona parte le cd. misure di prevenzione *specifiche* già individuate nel precedente *piano* per neutralizzare o ridurre il *rischio di corruzione* relativo alle attività/processi ed ai connessi rischi di corruzione (riportandole nella apposita Tabella da allegarsi al predisponendo P.T.P.C.T. 2019-2021 - *All. B*), sul fronte, invece, delle *misure organizzative cd. generali*, ci si è soffermati a valutare la possibilità di ricalibrare *le sopraelencate misure relative al pantouflage, alla trasparenza, alla rotazione* sulla scorta delle summenzionate indicazioni fornite dall'ANAC nell'ambito dell'aggiornamento 2018 al PNA.

E' stata ribadita la necessità di individuare gli effettivi fabbisogni formativi delle varie Aree in cui è articolata la macrostruttura dell'Ente, e le opportune connesse iniziative, anche tenuto conto delle risorse finanziarie a disposizione, convenendo sulla opportunità di promuovere anche *iniziative cd. interne*, curate – se del caso - direttamente dal *Responsabile per la prevenzione della corruzione*.

E' poi stata richiamata l'attenzione sulla strategicità degli adempimenti in materia di *Trasparenza* ovvero della verifica – da parte di ciascun responsabile di settore - dell'osservanza delle prescrizioni contenute nel *Codice di Comportamento* da parte del personale loro assegnato, convenendo conclusivamente sull'obiettivo di sviluppare in generale una più incisiva opera di *sensibilizzazione* in ordine alla strategicità dell'attuazione delle misure di prevenzione *de quibus* – anche favorendo il dialogo con l'esterno - al fine di poter pervenire all'emersione di fenomeni corruttivi che altrimenti rischiano di rimanere "sommersi".

#### **- Sezione Trasparenza**

Quanto infine al suggerimento formulato dall'ANAC in ordine alla *raccomandazione* di inserire il **Programma per la trasparenza** all'interno del PTPC, come relativa specifica *sezione*, circostanza allora prevista solo come possibilità dalla legge (art. 10, co. 2 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 – comma poi soppresso dal d.lgs. n. 97/2016), nel corso della succitata Conferenza dei Capi Area tenutasi con i responsabili del settore ai fini dell'aggiornamento piano 2016, cui aveva preso parte il *Responsabile per la Trasparenza* individuato nella persona del rag. T. Lauria, unitamente a quest'ultimo si era convenuto di procedere in tal senso nel corso del 2017, e comunque non oltre il termine previsto per il prossimo aggiornamento annuale del P.T.P.C. (31 gennaio 2017).

Nello specifico, dando attuazione alla summenzionata riserva, in considerazione della soppressione del riferimento esplicito al *Programma triennale per la trasparenza e l'integrità* (cd. P.T.T.I.), per effetto della nuova disciplina di cui al d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, già in occasione dell'aggiornamento annuale al P.T.P.C. 2017 si è provveduto alla elaborazione di un Programma triennale per la trasparenza inserendolo in apposita Sezione del piano, ove vengono individuate le modalità di attuazione della trasparenza, con indicazione delle soluzioni organizzative idonee ad assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni previsti dalla normativa vigente, ovvero con corrispondente chiara identificazione dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, dei documenti e delle informazioni.

In particolare, l'aggiornamento del *piano de quo* per il triennio 2017-2019 è stato elaborato in conformità alle principali novità in materia di trasparenza disposte dal d.lgs. n. 97/2016 (decreto sul cd. *F.O.I.A.*), quali la revisione degli obblighi di pubblicazione nei siti delle pubbliche amministrazioni, ovvero il nuovo diritto

di cd. *accesso civico generalizzato* ad atti, documenti e informazioni non oggetto di pubblicazione obbligatoria.

## **CONCLUSIONE**

Infine, proprio valorizzando il principio attinente la *gestione del rischio*, secondo cui essa rappresenta un “*processo di miglioramento continuo e graduale*”, si dà atto che il presente *Piano* potrà essere modificato ed aggiornato anche in corso d'anno, su proposta del *Responsabile per la prevenzione della corruzione*, allorché se ne ravvisi la necessità, nell’ottica di un costante perfezionamento della strategia di prevenzione della corruzione.

Le prescrizioni contenute nel presente documento sono da intendersi obbligatorie per tutti i soggetti che operano all’interno del Comune, indipendentemente dal ruolo rivestito.

L’eventuale disapplicazione delle prescrizioni o delle misure previste, si configura, per i dipendenti dell’Amministrazione, quale illecito disciplinare e comporta l’applicazione di sanzioni, in conformità a quanto previsto negli articoli 8 e 9 del D.P.R. 62/2013 e del *Codice di comportamento* approvato dall’Ente con deliberazione n. 81 del 13.12.2013.

## PARTE SECONDA L'ANALISI DEL CONTESTO

### 1. ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO

E' la prima fase, fortemente raccomandata nel contesto dell'Aggiornamento al PNA di cui alla determinazione ANAC n. 12/2015, al fine di favorire la predisposizione di "PTPC contestualizzati" e, quindi, potenzialmente più efficaci a livello di ogni specifico Ente, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il *rischio corruttivo* possa verificarsi all'interno di quest'ultimo, per via delle specificità dell'ambiente in cui esso opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne.

A tal fine, in ossequio all'apposita indicazione riportata nel succitato *aggiornamento al PNA*, anche in ragione della esiguità di risorse a disposizione e considerata la tempistica a disposizione, ai fini dell'analisi *de qua* si è deciso di continuare ad avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle **relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica**, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati (Ordine e sicurezza pubblica D.I.A.), con riserva di poter richiedere alla Prefettura territorialmente competente ed ad altri organismi con competenze in materia un supporto tecnico al riguardo.

In particolare, la **Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata**, presentata dal Ministero dell'Interno al Parlamento il 25 febbraio 2015, pur dando atto degli importanti risultati della strategia anticrimine sviluppata nell'ultimo anno, ha evidenziato che "le matrici criminali di tipo mafioso, a fronte di una diminuzione del profilo di esposizione tipicamente militare, hanno progressivamente sviluppato la loro dimensione affaristico-finanziaria", evidenziando "la penetrazione negli apparati produttivi ed amministrativi" che viene realizzata "anche attraverso il condizionamento della Pubblica Amministrazione" grazie alla "perseguita inclinazione all'espansione del tessuto di relazioni e collusioni negli ambienti politici, imprenditoriali e professionali". La Relazione pone in evidenza che "i sodalizi di matrice siciliana si mostrano eterogenei poiché stanno perdendo progressivamente i caratteri storici di unitarietà correlati alla dominanza del modello palermitano e si stanno dirigendo verso assetti sui quali incidono gli equilibri e le strategie delittuose locali", ed asserisce che "le relazioni criminali sembrano evolversi verso forme reticolari che, a differenza della forte gerarchizzazione del passato, si vanno strutturando su comuni "centri di influenza", all'interno dei quali convivono, per perseguire un medesimo progetto delittuoso, componenti appartenenti a diversi sodalizi anche di differente estrazione storica, delinquenti comuni ed esponenti dell'area grigia della collusione, particolarmente efficienti nell'infiltrazione del mondo economico e finanziario".

Nella medesima Relazione (trasmessa alla Presidenza il 25 febbraio 2015 - Doc. XXXVIII, n. 2 - *Approfondimenti regionali e provinciali sulla situazione della criminalità in Italia*, p. 533 ss.) si legge che "le dinamiche evolutive della criminalità organizzata in Sicilia denotano il mai abbandonato intento di Cosa nostra di restituire consistenza ad una struttura, tuttora priva di un vertice regionale, sulla quale ha inciso in maniera significativa l'attività di contrasto degli ultimi anni, nel cui ambito un ruolo di primissimo piano è stato giocato dalla cattura dei vertici mafiosi latitanti. Matteo Messina Denaro continua a rappresentare l'esponente più autorevole di Cosa nostra siciliana e un valido riferimento anche a livello ultraprovinciale, in grado di dettare le linee strategiche dell'organizzazione".

La Relazione sottolinea che **l'organizzazione criminale** ha "il capillare controllo del territorio" e fa "sistematico ricorso ai metodi intimidatori per l'infiltrazione nel tessuto economico attraverso società riconducibili all'associazione mafiosa", con l'obiettivo "di inquinare gli appalti pubblici ed i pubblici servizi", ed ottenere "il monopolio di settori remunerativi, primo fra tutti quello degli appalti pubblici, dai quali l'organizzazione trae vitali risorse finanziarie".

Con riguardo al tema delle **infiltrazioni negli appalti pubblici**, risultano particolarmente significative le considerazioni espresse dal Ministro dell'Interno nella **Relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Dia**, presentata al Parlamento il 13 luglio 2015, ove, con riguardo alla situazione siciliana - si legge che "l'ingerenza in tale ambito è considerata strategica dalla criminalità organizzata non solo per l'importanza economica e l'indiscussa appetibilità del settore, ma anche e soprattutto per il fatto di rappresentare una

*porta di accesso al sistema decisionale delle pubbliche amministrazioni, con la prospettiva di acquisire attraverso stabili relazioni posizioni di vantaggio che travalicano la mera possibilità di condizionare l'esito di un appalto".*

La scarse risorse nel settore degli appalti sono, dunque, di particolare interesse per le organizzazioni criminali.

La *Relazione sulla criminalità*, infine, pone in evidenza il persistente "**interesse dei sodalizi mafiosi per i servizi connessi al ciclo dei rifiuti**".

Particolare attenzione va pertanto riversata sulla situazione concernente il **ciclo dei rifiuti**, che ormai da alcuni anni è gestito in una logica di emergenza a causa della mancata attuazione del nuovo modello di *governance* individuato dal legislatore regionale con la l.r. 9/2010.

L'emergenza riguarda, principalmente, due fattori: 1) l'assenza di un adeguato sistema di impianti in grado di garantire lo smaltimento in sicurezza e secondo i parametri di legge dei rifiuti prodotti e raccolti; 2) la crisi di liquidità della vecchia società a partecipazione pubblica di gestione dell'intero ciclo (Dedalo Ambiente spa), che ha pesanti ripercussioni anche sulla gestione commissariale, autorizzata dal Presidente della Regione con ordinanze di cui all'art. 191 del Codice dell'ambiente, nelle more che i Comuni interessati rendano operativo il nuovo sistema di gestione del ciclo dei rifiuti, attraverso le SRR ed i relativi piani di intervento di ARO. Allo stato, l'ultima ordinanza emanata dal Presidente della Regione ha prorogato gli effetti della precedente ordinanza, dettando una serie di disposizioni derogatorie ed emergenziali che di fatto autorizzano il conferimento dei rifiuti in alcuni impianti privati in deroga ai parametri di legge, ed affidano la gestione del servizio ad un commissario straordinario di nomina regionale che si avvale delle strutture, dei mezzi e del personale della società d'ambito posta in liquidazione. Tuttavia, la continuità e regolarità del servizio rischiano di non essere garantite a causa della carenza di liquidità della struttura commissariale, alla quale non affluiscono con regolarità le somme dovute dai vari comuni dell'ambito di riferimento. Tale problematica è destinata a causare sempre più frequenti interruzioni nell'erogazione del servizio da parte della struttura commissariale, con il conseguente intervento sostitutivo emergenziale da parte del Comune, talvolta costretto ad interventi straordinari ed urgenti al fine di scongiurare l'insorgenza di connesse emergenze di carattere igienico-sanitarie.

Detta situazione emergenziale risulta per certi versi controbilanciata in ragione del fatto che il Comune di Naro, quale ARO comunale, ha finalmente appaltato il servizio di spazzamento, raccolta e trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani differenziati e indifferenziati, compresi quelli assimilati, ed altri servizi di igiene pubblica, per un periodo di anni 7, potendosi auspicabilmente avviare ad una gestione "ordinaria" del servizio *de quo* potenzialmente in grado di superare le criticità sopradescritte.

Con particolare riferimento al **territorio provinciale**, la *Relazione* sottolinea che "*nell'agrigentino, Cosa nostra continua ad esercitare un concreto ed esteso controllo delle attività economiche, sociali e politiche attraverso il circuito delle estorsioni e delle intimidazioni. Nel panorama delinquenziale della provincia appare significativo il ruolo dei gruppi criminali stranieri, che, con il passare degli anni, hanno acquisito margini operativi qualitativamente elevati e conseguito una maggiore integrazione nel tessuto socio-criminale*".

La *Relazione* prosegue mettendo in evidenza che "*Cosa nostra agrigentina si presenta come un'organizzazione unitaria, verticistica, indirizzata prevalentemente all'acquisizione ed al controllo dei flussi di denaro pubblico ed alla gestione del potere politico-economico-sociale.*

*Cosa nostra agrigentina riesce ad attuare il consistente controllo di gran parte del territorio grazie ad un continuo ricambio degli affiliati e capi e continua ad esercitare, attraverso il circuito delle estorsioni e delle intimidazioni, un concreto ed esteso controllo delle attività economiche, sociali e politiche sul territorio, non tralasciando i sistematici tentativi di infiltrazione nelle commesse pubbliche e nei finanziamenti pubblici alle imprese. Il tessuto sociale agrigentino, d'altra parte, è stato permeato da connessioni tra mafia-imprenditoria-politica che hanno determinato lo scioglimento, negli anni scorsi, di alcuni Consigli comunali.*

*Sono molteplici le grandi opere infrastrutturali in corso o di prossima realizzazione che possono polarizzare l'attenzione della criminalità organizzata: il raddoppio, iniziato nel 2008, della Strada Statale 640 che collega le province di Agrigento e Caltanissetta e la realizzazione del Rigassificatore a Porto Empedocle.*

*Le attività d'indagine hanno confermato che gli stanziamenti di denaro per la realizzazione delle opere pubbliche hanno indotto le consorterie mafiose locali ad inserire le proprie imprese nell'effettuazione dei lavori e nelle forniture, oppure, ad imporre le tangenti alle affidatarie.*

Accertate infiltrazioni criminali hanno riguardato, altresì, il settore delle energie alternative eoliche. L'attività imprenditoriale volta all'acquisizione di appalti pubblici (nelle fasi del movimento terra, della produzione di calcestruzzo e del cemento), l'interesse per il settore agricolo e per la distribuzione alimentare danno conto delle "professionalità" acquisite da importanti "uomini d'onore", spesso anche attraverso soggetti incensurati.

Specifiche attività investigative hanno documentato come, anche in tale provincia, le imprese collegate al cosiddetto "ciclo del cemento" siano sensibili alle infiltrazioni della criminalità organizzata. Si rileva, inoltre, l'imposizione di mezzi e mano d'opera nel corso della fase di cantierizzazione nonché dell'esecuzione delle forniture da parte di ditte locali, anche a prezzi non competitivi".

**Considerazioni conclusive:** Dall'analisi del contesto esterno condotta sulla base dei predetti dati è risultato dunque possibile individuare *specifiche aree di interesse esposte al rischio di corruzione*, sì da orientare la *mappatura dei connessi processi* ai fini dell'individuazione dei *rischi specifici*, con riserva di poter gradualmente sviluppare un sistema di specifiche misure di prevenzione, che punti soprattutto sulla trasparenza dei processi decisionali e gestionali e sul rafforzamento della cultura della legalità nel personale coinvolto nell'adozione dei connessi provvedimenti, proprio con particolare riguardo alle predette aree.

Ad integrazione degli elementi e dei dati contenuti nelle *relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica* di cui sopra, vengono di seguito riportati **ulteriori dati estratti dallo schema di DUP 2018-2020** approvato dalla Giunta con deliberazione n. 13 del 09/02/2018 (*Sezione Strategica*):

## 2. ANALISI DELLE CONDIZIONI INTERNE (cd. *CONTESTO INTERNO*)

### a) **Organizzazione e modalità di gestione dei servizi pubblici locali**

I servizi pubblici locali sono gestiti per la stragrande maggioranza dei casi in economia e/o appalto di servizi secondo le normative vigenti. In sintesi i principali servizi comunali sono gestiti attraverso le seguenti modalità:

SERVIZIO	STRUTTURA	MODALITA' DI GESTIONE
Servizio di Tesoreria comunale	Settore Finanziario	Istituto Bancario Unicredit/Appalto esterno/Gara
Servizio di mensa scolastica	Settore P.2	Appalto esterno/Gara
Servizio trasporto studenti pendolari	Settore P.2	Affidamento esterno
Servizio trasporto urbano	Settore P.O. 1	Gestione in economia
Lampade votive	Settore P.O. 7	Appalto esterno
Servizio smaltimento RSU	Settore P.O. 7	Appalto esterno
Manutenzione patrimonio comunale	Settore P.O. 7	Gestione in economia
Lavori Pubblici	Settore P.O. 8	Gare

### b) **Investimenti e realizzazione di opere pubbliche**

Il Comune al fine di programmare la realizzazione delle opere pubbliche sul proprio territorio è tenuto ad adottare il programma triennale e l'elenco annuale dei lavori sulla base degli schemi tipo previsti dalla normativa.

La Giunta Comunale, con propria deliberazione adotta lo schema di *programma triennale dei lavori pubblici per il triennio 2018-2020* (definitivamente approvato dal C.C. con delibera n. 10 del 27.05.2018) ivi compreso l'elenco annuale delle opere.

**Principali investimenti programmati per il triennio 2018-2020**

<b>Opera Pubblica</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Lavori di recupero e razionalizzazione di n. 16 alloggi popolari nel PEEP	492.353,00	492.353,00	492.353,00
Progetto messa in sicurezza e adeguamento SMS San Agostino	408.158,06	408.158,06	408.158,06
Iniziativa quadro "Io Gioco Legale"	509.000,00	509.000,00	509.000,00
Lavori di mitigazione rischio idrogeologico area urbana	2.587.521,87	2.587.521,87	2.587.521,87
Progetto lavori sistemazione via Archeologica accesso al Castello	1.340.000,00	1.340.000,00	1.340.000,00
Lavori manutenzione straordinaria copertura Chiesa San Agostino	798.508,27	798.508,27	798.508,27
<b>Totale</b>	<b>6.135.541,20</b>	<b>6.135.541,20</b>	<b>6.135.541,20</b>

**c) Disponibilità e gestione delle risorse umane**

Il piano del fabbisogno del personale per il triennio 2014/2016 è stato redatto ai sensi dell'art. 91 del D.Lgs. 267/2000 e dell'art. 39 della Legge n. 449/1997.

La Programmazione triennale del fabbisogno di personale/stabilizzazioni per il triennio 2016/2018 è poi stata adottata con deliberazione G. M. n. 61 del 18.11.2016.

La Programmazione triennale del fabbisogno di personale/stabilizzazioni per il triennio 2017/2019 è stata infine approvata con delibera giunta n. 40 del 28/04/2017.

Le previsioni di spesa garantiscono il rispetto dei vincoli di finanza pubblica in tema di spesa di personale.

Nel prospetto che segue è illustrato il quadro delle risorse umane presenti nell'Ente al 01/01/2015:

**Dotazione organica** suddivisa per contingente di categoria alla data del 01.01.2015

Categorie	Posti in dotazione organica	Posti in servizio
Posizione di accesso D1	n.16	Categ. D n.10
Posizione di accesso C1	n.59	Categ. C n.20
Posizione di accesso B1	n.27	Categ. B n.8
Posizione di accesso A1	n.30	Categ. A n.26
<b>TOTALE</b>	<b>N.132</b>	<b>N.64</b>

L'Approvazione di nuova dotazione organica dell'ente è poi stata adottata con deliberazione G. M. n. 51 del 18/10/2016, successivamente con delibera giunta n. 55 del 27/10/2016, per come riportata nel prospetto seguente (che tiene conto anche dei nuovi posti vacanti a seguito di collocamenti a riposo successivi alla data della deliberazione G.M. n. 55/2016):

Cat.	Profilo professionale	POSTI			
		In organico	occupati	vacanti	
A	Operatore	26	24= n. 1 Full-time n.23 Part-time	1 Part-time 1 Part-time 20 ore	
B	Esecutore-Collaboratore	21	20= n.7 Full-Time n.13Part-Time	1 Part-time	-
C	Istruttore	49	17 = n. 14 Full-time n.3 Part-time 20 ore*	32= n.18 Part-time 24 ore* n.13 Part-time 18 ore* 1 Part-time	
D	Funzionario o Istruttore Direttivo	10	7 Full-time 1 part-time 24 ore settimanali	2= n.2 Part-time 16,30 ore*	
	<b>TOTALE</b>	<b>106</b>	<b>69</b>	<b>37</b>	

\* il numero di ore indicato è su base settimanale

Con la **deliberazione giunta n. 68 del 29.10.2018**, è poi più recentemente stato approvato il Piano Triennale del fabbisogno di Personale (PTFP) 2018/2020, comprendente il *piano delle stabilizzazioni* del cd. *personale precario* di cui all'apposito "atto interno" ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 75/2017 e della relativa disciplina di attuazione (Circolare D.F.P. 3/2017 e Linee di Indirizzo per la pianificazione dei fabbisogni di personale pubblicate in G.U. Serie gen. n. 173 del 27 luglio 2018) in combinato disposto con le previsioni di cui agli artt. 3 della L.R. n. 27/2016 e 26 della L.R. n. 8/2018. Nel contesto di tale deliberazione si è altresì provveduto – in ossequio alle surrichiamate previsioni normative - alla conseguente **rimodulazione della "dotazione organica" attualmente vigente**, per come riportato nel prospetto che segue:

**NUOVA DOTAZIONE ORGANICA** \* il numero di ore indicato è su base settimanale

Cat.	Profilo professionale	POSTI			
		In organico	occupati	vacanti	note
A	Operatore	24	24 = n. 1 Full-time n. 23 Part-time		
B	Esecutore-Collaboratore	21	20 = n. 7 Full-Time n. 13 Part-Time	01= n. 1 Full-time	
C	Istruttore	48	17 = n. 14 Full-time n. 3 Part-time 20 ore*	31= n.18 Part-time 24 ore* n.13 Part-time 18 ore*	
D	Funzionario o Istruttore Direttivo	14	8 = n. 7 Full-time n. 1 Part-time 24 ore*	06 = n. 2 Part-time 16,30 ore* n. 4 Full-time	
	<b>TOTALE</b>	<b>107</b>	<b>69</b>	<b>38</b>	

Le **Posizioni Organizzative** sono state conferite ai sotto elencati Funzionari:

<b>SETTORE</b>	<b>DIPENDENTE</b>
Responsabile P.O. n. 1 – Area Segreteria generale, personale, staff di gabinetto, area stampa e pubbliche relazioni	<b>Dott. V. Cavaleri</b>
Responsabile P.O. n. 2 – Area informatica, amministrativa e culturale	<b>Rag. S. Lauria</b>
Responsabile P.O. n. 3 – Area Polizia Municipale	<b>Com. C. Piraino</b>
Responsabile P.O. n. 4 – Area finanziaria, contabile e Economato	<b>Rag. S. Attardo</b>
Responsabile P.O. n. 6- Area Attività produttive, urbanistica, cimitero e protezione civile	<b>Geom. C. Terranova</b>
Responsabile P.O. n. 7 – Area Patrimonio e manutenzioni	<b>Geom. C. Terranova – <i>ad interim</i></b>
Responsabile P.O. n. 8 – Area Lavori pubblici	<b>Ing. F. Puma – assunto a tempo det. part-time a 24 ore/sett. ex art. 110 TUEL</b>

**Considerazioni conclusive:** Sulla base di quanto sopra riportato, e tenuto conto della struttura organizzativa del Comune di Naro, articolata in 7 macro-aree denominate Posizioni Organizzative, a capo delle quali sono posti funzionari apicali cui il Sindaco - in ossequio al principio della distinzione tra funzioni di indirizzo politico e attività gestoria - con apposite proprie determinate ha attribuito le funzioni dirigenziali di cui all'art. 107 del T.U.E.L., va rilevato che la maggiori criticità si riscontrano con riguardo alle macro-aree cui sono demandate, tra le altre, le competenze in materia di gestione dei contratti pubblici, di riscossione di proventi di competenza comunale, lavorazioni di somma urgenza, gestione servizi pubblici locali e strumentali, *etc.*

Il Comune non risulta al momento dotato di un sistema informativo in grado di assicurare la definizione informatica di gran parte degli atti di propria competenza, ivi compresa la tracciabilità dell'iter di formazione degli stessi, oltretutto l'informatizzazione del flusso di informazioni finalizzato ad alimentare la pubblicazione di taluni dati nella apposita sotto-sezione della sezione "Amministrazione Trasparente", in relazione ai quali è previsto specifico obbligo dal d.lgs. n. 33/2013.

Già in occasione dell'Aggiornamento 2017 al P.T.P.C., si è cercato di porre rimedio alla criticità rappresentata dal mancato aggiornamento annuale del P.T.T.I. ad opera del *Responsabile per la Trasparenza*, aderendo al suggerimento formulato dall'ANAC in ordine all'inserimento del *Programma per la trasparenza* all'interno del PTPC come relativa specifica *Sezione*, procedendosi alla relativa revisione, ed al relativo inserimento – quale apposita *Sezione* – all'interno del P.T.P.C.T 2017-2019.

In generale, le difficoltà insite nelle ridotte dimensioni organizzative dell'Ente, la carenza di risorse professionali e tecniche adeguate allo svolgimento della necessaria autoanalisi organizzativa, unitamente alla complessità della normativa e dei connessi adempimenti, alla difficoltà di collegare i rischi di corruzione individuati ai processi organizzativi in essere presso l'Ente ed all'insufficiente coinvolgimento dei diversi soggetti a vario titolo coinvolti nella definizione della strategia di prevenzione della corruzione, non hanno consentito una piena ed esaustiva attuazione delle misure previste nel P.T.P.C.T, risultando alla base dello scostamento tra quanto in esso previsto e quanto realmente attuato.

Alla luce di quanto sopra, si continua ad avvertire con forza la necessità di avviare un'apposita opera di diffusa sensibilizzazione sulle tematiche *de quibus*, auspicando inoltre un'opera di differenziazione e semplificazione dei contenuti del PNA, che tenga conto delle diverse tipologie e dimensioni delle varie Amministrazioni tenute alla predisposizione del PTPC, ovvero un idoneo investimento a livello centrale nella formazione del personale coinvolto negli adempimenti di cui trattasi, nonché un accompagnamento nella predisposizione del PTPC da parte degli Organismi a ciò deputati.

## **PARTE TERZA**

### **LA GESTIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE**

#### **1 – LA GESTIONE DEL RISCHIO**

Per “gestione del rischio” si intende l’insieme delle attività coordinate per guidare e tenere sotto controllo l’Amministrazione con riferimento al rischio di corruzione.

Al riguardo, come si è già avuto modo di evidenziare in premessa, nel **PNA 2016** si specifica che **l’impostazione relativa alla gestione del rischio elaborata nel PNA 2013, come integrato dall’Aggiornamento 2015 al PNA, resta ferma** anche con riferimento alla distinzione tra *misure organizzative generali e specifiche* e alle loro caratteristiche.

Come ormai acquisito, l’analisi sui comportamenti a rischio di corruzione, sia nell’ambito dell’analisi del contesto interno, che del contesto esterno, deve essere supportata dall’applicazione di una metodologia “scientifica” di analisi del rischio, che, già nell’ambito della predisposizione – da parte del sottoscritto RPC - del primo *Piano di prevenzione della corruzione* del Comune di Naro in relazione al triennio 2016/2018, è stata calibrata in relazione al peculiare contesto amministrativo dell’Amministrazione.

Ebbene, alla luce dei risultati sostanzialmente positivi prodotti dall’applicazione della suddetta metodologia e in continuità con il lavoro di analisi del rischio di corruzione compiuto lo scorso anno, si è ritenuto di confermare la metodologia di analisi del rischio già utilizzata nell’ambito del PTPC 2017/2019, metodologia di cui darà nuovamente atto nel proseguo del presente aggiornamento annuale.

Invero, come suggerito nel P.N.A., i principi fondamentali per una corretta gestione del rischio cui si fa riferimento sono desunti dai *Principi e linee guida UNI ISO 31000:2010*, che rappresentano l’adozione nazionale, in lingua italiana, della norma internazionale ISO 31000 (edizione novembre 2009), elaborata dal Comitato tecnico ISO/TMB “*Risk Management*”, così come riportati nell’Allegato 6 al predetto P.N.A..

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 P.T.P.C. è il mezzo per attuare la gestione del rischio.

Secondo la metodologia raccomandata nel P.N.A., le principali fasi da seguire sono:

- la mappatura dei processi attuati dall’Amministrazione;
- valutazione del rischio per ciascun processo;
- il trattamento del rischio.

La *mappatura dei processi* consiste nell’individuazione del processo, delle sue fasi e delle responsabilità per ciascuna fase. Essa consente l’elaborazione del *catalogo dei processi*.

L’attività di *valutazione del rischio* deve essere fatta per ciascun processo o fase di processo mappato. Per *valutazione del rischio* si intende il processo di:

- identificazione;
- analisi;
- ponderazione del rischio.

A sua volta, l’*identificazione* consiste nella ricerca, individuazione e descrizione dei rischi. A seguito dell’*identificazione*, i rischi vengono inseriti in un “*registro dei rischi*”.

L’*analisi del rischio*, dal canto suo, 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.

La *ponderazione* consiste infine nel considerare il rischio alla luce dell’*analisi* e nel raffrontarlo con altri rischi al fine di decidere le priorità e l’urgenza di trattamento.

L’ultima fase di “gestione del rischio” è poi quella del “trattamento del rischio”. Quest’ultimo consiste nel processo per modificare il rischio, ossia nell’individuazione e valutazione delle *misure* che debbono essere predisposte per neutralizzare o ridurre il rischio e nella decisione di quali rischi si decide di trattare prioritariamente rispetto agli altri.

La “gestione del rischio” si completa con la successiva azione di monitoraggio, che comporta la valutazione del livello di rischio tenendo conto e 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.

#### **1.1 - Indicazione delle attività nell’ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione – cd. “Aree di rischio”**

### **1.1.1. Mappatura del rischio**

Come già detto, il P.N.A. prevede che la fase iniziale del processo di gestione del rischio sia dedicata alla cd. *mappatura dei processi*.

Per la prima edizione di questo Piano, la *mappatura* si è incentrata sull'analisi delle "aree di rischio obbligatorie" (denominate d'ora in poi "**aree generali**") individuate dall'Allegato 2 del P.N.A.

Tenuto conto del contesto di riferimento e degli specifici aspetti dell'attività dell'Ente, l'analisi svolta ha consentito inoltre di individuare **tre ulteriori aree di rischio** riguardanti rispettivamente: **1) i processi afferenti alla gestione degli strumenti di pianificazione urbanistica (d'ora in poi Governo del territorio); 2) la gestione del patrimonio immobiliare comunale** (per quel che concerne in particolare la riscossione dei relativi proventi (canoni, fitti, ecc.); **3) l'attività di accertamento e riscossione delle entrate tributarie.**

Infine, **nell'ambito dell'aggiornamento annuale operato con riguardo al triennio 2016-2018**, tenuto conto delle indicazioni contenute nella determinazione ANAC n. 12 del 28.10.2015, in considerazione delle risultanze emerse dal processo di auto-analisi all'*uopo* condotto all'interno dell'Ente unitamente ai responsabili di settore con riguardo alle ulteriori aree (e relativi processi) indicati dall'ANAC come **attività riconducibili ad aree con alto livello di probabilità di eventi rischiosi** (gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio; controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni; incarichi e nomine; **affari legali e contenzioso**), si è altresì ritenuto di estendere l'analisi de qua ai processi di cui alla **Tabella n. 1** riportata nell'apposito verbale d'incontro del 08.06.2016.

In occasione dell'**aggiornamento annuale effettuato con riguardo al triennio 2017-2019, dando attuazione alla riserva all'uopo effettuata nel p.t.p.c. 2016** (ovverosia a quella di definire l'attività di *mappatura generalizzata degli ulteriori processi* non ancora mappati riconducibili a tutte le aree di attività comunali - sia generali che specifiche - con alto livello di probabilità di eventi rischiosi), ovvero tenuto conto delle materie oggetto di approfondimento nell'ambito del PNA 2016, ci si è occupati della mappatura **degli ulteriori processi** non ancora mappati riconducibili all'**area del cd. governo del territorio** (prima oggetto di apposita mappatura con la denominazione pianificazione urbanistica), ovvero di **ulteriori processi riconducibili all'area dei contratti pubblici**, ferme restando le già evidenziate difficoltà emerse - con specifico riguardo a quest'ultima *area ovvero a quella altrettanto complessa del cd. governo del territorio* - in ordine alla predisposizione di specifiche misure di trattamento del rischio per le diverse fasi in cui risultano articolarsi i vari procedimenti ad esse riconducibili, apparendo necessario un periodo di tempo maggiore per un più esaustivo adeguamento, e ciò anche in ragione della realtà organizzativa dell'ente propria dei settori interessati, oltre che delle difficoltà insite nell'alquanto frastagliato quadro di riferimento normativo vigente in Sicilia in ragione delle peculiarità promananti dalla specialità del relativo Statuto, difficoltà che al momento non appaiono del tutto superate.

Sulla base della analisi svolta e della mappatura dei processi a rischio condotta, ritenuta - anche alla luce delle risultanze dell'attività di monitoraggio di cui agli appositi *report* dei diversi Capi Settore - coralmente ancora valida (come emerso nel corso della Conferenza dei Capi Settori da ultimo appositamente indetta dal Segretario comunale tenutasi nella giornata di **giovedì 7 febbraio 2019**), sono state pertanto ritenute "*aree di rischio*", quali attività a più elevato rischio di corruzione, le attività relative ai procedimenti riconducibili alle **AREE ed SOTTO-AREE** in cui le stesse risultano articolarsi, di seguito indicate:

#### **A) Area: Acquisizione e progressione del personale**

1. Reclutamento;
2. Progressioni di carriera;
3. Conferimento di incarichi di collaborazione.

#### **B) Area: Affidamento di lavori, servizi e forniture – D'ora in poi denominata Area Contratti pubblici**

1. Procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture;
2. Affidamenti diretti/Procedure negoziate;
3. Varianti in corso di esecuzione del contratto (progetti opere pubbliche);
4. Affidamento servizi attinenti l'ingegneria e l'architettura;
5. Selezione del contraente: esame documentazione ai fini ammissibilità e/o esclusione dalla procedura di affidamento;
6. Realizzazione lavori somma urgenza;

- 7. Attività di programmazione in ordine ai fabbisogni di approvvigionamento di lavori, servizi e forniture;
- 8. Pubblicazione del bando, fissazione dei termini per la ricezione delle offerte, trattamento e custodia della documentazione di gara;
- 9. Nomina della commissione di gara;
- 10. Verifica dei requisiti ai fini della stipula del contratto;
- 11. Autorizzazione al subappalto;
- 12. Apposizione di riserve;
- 13. Procedimento di verifica della corretta esecuzione, per il rilascio del certificato di collaudo, del certificato di verifica di conformità ovvero dell'attestato di regolare esecuzione.

**C) Area: Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi o con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (autorizzazioni)**

- 1. Provvedimenti concernenti l'accesso a servizi pubblici e/o a prestazioni di carattere sociale;
- 2. Autorizzazioni commerciali;
- 3. Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.

**D) Area: Governo del Territorio (ex Gestione degli strumenti di pianificazione urbanistica)**

- 1. Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa;
- 2. Rilascio di permessi edilizi;
- 3. Approvazione di varianti specifiche al PRG
- 4. Piani attuativi d'iniziativa privata: stipula convenzioni urbanistiche;
- 5. Concessioni edilizie in sanatoria;
- 6. Assegnazione pratiche per l'istruttoria;
- 7. Vigilanza su abusi edilizi.

**E) Area: Gestione del patrimonio immobiliare comunale**

- 1. Concessioni in uso di beni immobili di proprietà comunale;
- 2. Riscossione proventi da concessioni in uso beni immobili di proprietà comunale (fitti, canoni, ecc.).

**F) Area: Attività di accertamento e riscossione delle entrate tributarie**

- 1. Attività di accertamento fiscale e tributario, di segnalazione, recupero evasione fiscale, riscossione tributi locali e attività relative ai rimborsi.

**G) Area: Affari legali e Contenzioso**

- 1. Determinazione compenso per conferimento incarichi legali;
- 2. Stima rischio soccombenza in giudizio;
- 3. Istruttoria proposte transattive.

**H) Area smaltimento dei rifiuti**

- 1. Interventi in via d'urgenza ex art. 191 D.lgs. n. 152/2006.

In esito alla fase di *mappatura dei processi* è stato pertanto elaborato il seguente "catalogo dei processi comunali" ad elevato rischio di corruzione.

**TAB. 1 – CATALOGO DEI PROCESSI**

AREA	ATTIVITA' O PROCESSO
A	Reclutamento
A	Progressioni di carriera
A	Conferimento di incarichi di collaborazione
B	Procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture
B	Affidamenti diretti/Procedure negoziate
B	Varianti in corso di esecuzione del contratto (progetti opere pubbliche)
B	Affidamento servizi attinenti l'ingegneria e l'architettura;
B	Selezione del contraente: esame documentazione ai fini ammissibilità e/o esclusione dalla procedura di affidamento

B	Realizzazione lavori somma urgenza
B	<b>Attività di programmazione in ordine ai fabbisogni di approvvigionamento di lavori, servizi e forniture;</b>
B	<b>Publicazione del bando, fissazione dei termini per la ricezione delle offerte, trattamento e custodia della documentazione di gara;</b>
B	<b>Nomina della commissione di gara;</b>
B	<b>Verifica dei requisiti ai fini della stipula del contratto;</b>
B	<b>Autorizzazione al subappalto;</b>
B	<b>Apposizione di riserve</b>
B	<b>Procedimento di verifica della corretta esecuzione, per il rilascio del certificato di collaudo, del certificato di verifica di conformità ovvero dell’attestato di regolare esecuzione</b>
C	Provvedimenti concernenti l’accesso a servizi pubblici e/o a prestazioni di carattere sociale
C	Autorizzazioni commerciali
C	Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati
D	Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa
D	Rilascio di permessi edilizi
D	<b>Approvazione di varianti specifiche al PRG</b>
D	<b>Piani attuativi d’iniziativa privata: stipula convenzioni urbanistiche</b>
D	<b>Concessioni edilizie in sanatoria</b>
D	<b>Assegnazione pratiche per l’istruttoria</b>
D	<b>Vigilanza su abusi edilizi</b>
E	Concessioni in uso di beni immobili di proprietà comunale
E	Riscossione proventi da concessioni in uso beni immobili di proprietà comunale (fitti, canoni, ecc.)
F	Attività di accertamento fiscale e tributario, di segnalazione, recupero evasione fiscale, riscossione tributi locali e attività relative ai rimborsi
G	Determinazione compenso per conferimento incarichi legali
G	Stima rischio soccombenza in giudizio
G	Istruttoria proposte transattive
H	Interventi in via d’urgenza ex art. 191 D.lgs. n. 152/2006

## 1.2 – La valutazione del rischio

All’esito della *mappatura*, si è proceduto alla **valutazione di esposizione al rischio corruttivo di ciascuno dei processi mappati**, sulla base degli appositi indici di valutazione riportati nell’Allegato 5 del P.N.A., al fine di ottenere una sorta di *mapa di priorità di trattamento dei processi*, in ragione della probabilità della relativa esposizione al rischio corruttivo e del relativo impatto organizzativo, economico e di immagine.

## 2.1 – L’identificazione del rischio – L’inserimento nel cd. *registro dei rischi*

Come già detto, l’identificazione del rischio (della corruzione) consiste nella ricerca, individuazione e descrizione dei rischi.

L’attività di identificazione richiede che per ciascun processo o fase di processo siano fatti emergere i possibili rischi di corruzione. Questi emergono considerando il contesto esterno ed interno all’Amministrazione, anche con riferimento alle specifiche posizioni organizzative presenti all’interno di ciascuna amministrazione.

L’attività di **identificazione dei rischi** è stata svolta tenendo conto della **lista esemplificativa di possibili rischi** illustrata nell’**Allegato 3 al P.N.A.**, delle esemplificazioni contenute nell’**Aggiornamento al P.N.A di cui alla determinazione ANAC n. 12 del 28.10.2015**, nonché delle ulteriori esemplificazioni di rischi contenute nel **PNA 2016 con specifico riguardo all’area Governo del territorio**.

Al termine dell’operazione di identificazione, i rischi sono stati inseriti nel cd. “*registro dei rischi*” di cui alla **tabella n. 2** di seguito riportata:

**TAB. 2 – REGISTRO DEI RISCHI**

AREA	ATTIVITA’ O PROCESSO	RISCHI
A	Reclutamento	1. Previsioni di requisiti di accesso “personalizzati” ed insufficienza di

		<p>meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire;</p> <p>2. Abuso nei processi di stabilizzazione finalizzato al reclutamento di candidati particolari;</p> <p>3. Irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari.</p>
<b>A</b>	Progressioni di carriera	1. Progressioni economiche o di carriera accordate illegittimamente allo scopo di agevolare dipendenti/candidati particolari.
<b>A</b>	Conferimento di incarichi di collaborazione	1. Motivazione generica e tautologica circa la sussistenza dei presupposti di legge per il conferimento di incarichi professionali allo scopo di agevolare soggetti particolari.
<b>B</b>	Procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture	1. Definizione dei requisiti di accesso alla gara e, in particolare, dei requisiti tecnico-economici dei concorrenti al fine di favorire un'impresa.
<b>B</b>	Affidamenti diretti/Procedure negoziate	1. Utilizzo della procedura negoziata e abuso dell'affidamento diretto al di fuori dei casi previsti dalla legge al fine di favorire un'impresa.
<b>B</b>	Varianti in corso di esecuzione del contratto (progetti opere pubbliche)	1. Ammissione di varianti in corso di esecuzione del contratto per consentire all'appaltatore di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara o di conseguire <i>extra</i> guadagni.
<b>B</b>	Affidamento servizi attinenti l'ingegneria e l'architettura	1. Non regolare ricorso alle apposite procedure di affidamento previste dal Codice dei contratti pubblici in considerazione delle relative soglie di valore
<b>B</b>	Selezione del contraente: esame documentazione ai fini ammissibilità e/o esclusione dalla procedura di affidamento	1. Rischio di esclusioni dalle procedure di gara non conformi alla vigente disciplina in materia di cd. <i>soccorso istruttorio</i>
<b>B</b>	Realizzazione lavori somma urgenza	1. Mancato rispetto principi trasparenza e rotazione nella scelta degli operatori economici incaricati degli interventi <i>de quibus</i>
<b>B</b>	<b>Attività di programmazione in ordine ai fabbisogni di approvvigionamento di lavori, servizi e forniture</b>	1. Omissione o sottostima del fabbisogno di beni e servizi, al fine di preconstituire ipotesi di proroghe/rinnovi dei contratti in essere
<b>B</b>	<b>Pubblicazione del bando, fissazione dei termini per la ricezione delle offerte, trattamento e custodia della documentazione di gara</b>	1. Incompleta pubblicazione della documentazione utile alla partecipazione alla e/o alla formulazione dell'offerta con finalità restrittive della concorrenza; 2. Previsione di termini di ricezione

		<p>delle offerte troppo restrittivi con finalità di</p> <p>Restringere indebitamente la platea dei partecipanti;</p> <p>3. Manomissione della documentazione al fine di alterare l'esito dell'affidamento;</p> <p>4. Falsa attestazione dell'orario di consegna della busta contenente la documentazione di gara.</p>
<b>B</b>	<b>Nomina della commissione di gara</b>	1. Nomina di commissari in conflitto di interesse o privi dei necessari requisiti
<b>B</b>	<b>Verifica dei requisiti ai fini della stipula del contratto</b>	<p>1. Alterazione o omissione dei controlli e delle verifiche al fine di favorire un aggiudicatario privo dei requisiti;</p> <p>2. Possibilità che i contenuti delle verifiche siano alterati per pretermettere l'aggiudicatario e favorire gli operatori economici che seguono nella graduatoria.</p>
<b>B</b>	<b>Autorizzazione al subappalto</b>	1. Mancata valutazione dell'impiego di manodopera o incidenza del costo della stessa ai fini della qualificazione dell'attività come subappalto per eludere le disposizioni e i limiti di legge, ovvero la mancata effettuazione delle verifiche obbligatorie sul subappaltatore.
<b>B</b>	<b>Apposizione di riserve</b>	<p>1. Apposizione di riserve generiche a cui consegue una incontrollata lievitazione dei costi;</p> <p>2. Accoglimento di riserve intempestive e/o infondate, al fine di consentire all'appaltatore di recuperare il ribasso offerto in sede di gara.</p>
<b>B</b>	<b>Procedimento di verifica della corretta esecuzione, per il rilascio del certificato di collaudo, del certificato di verifica di conformità ovvero dell'attestato di regolare esecuzione</b>	<p>1. Alterazioni o omissioni di attività di controllo, al fine di perseguire interessi privati e diversi da quelli della stazione appaltante;</p> <p>2. Attribuzione dell'incarico di collaudo a soggetti compiacenti per ottenere il certificato di collaudo pur in assenza dei requisiti;</p> <p>3. Rilascio del certificato di regolare esecuzione in cambio di vantaggi economici o la mancata denuncia di difformità e vizi dell'opera.</p>
<b>C</b>	<b>Provvedimenti concernenti l'accesso a servizi pubblici e/o a prestazioni di carattere sociale</b>	1. Abuso nell'adozione di provvedimenti aventi ad oggetto condizioni di accesso a servizi pubblici e/o a prestazioni di carattere sociali al fine di agevolare particolari soggetti.

<b>C</b>	Autorizzazioni commerciali	1. Abuso nel rilascio dei provvedimenti autorizzatori al fine di agevolare determinati soggetti (es. rilascio autorizzazioni in violazione della normativa di riferimento).
<b>C</b>	Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati	1. Assenza di specifica regolamentazione in ordine ai criteri generali cui attenersi nell'adozione dei corrispondenti provvedimenti concessori; 2. Abuso nel rilascio dei provvedimenti autorizzatori al fine di agevolare determinati soggetti; 3. Uso di falsa documentazione ai fini dell'ottenimento/attribuzione di indebiti vantaggi economici a persone ed enti.
<b>D</b>	Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa	1. Disomogeneità nelle valutazioni istruttorie al fine di agevolare determinati soggetti.
<b>D</b>	Rilascio di permessi edilizi	1. Abuso nel rilascio di concessioni edilizie, in violazione delle disposizioni normative di riferimento, al fine di agevolare determinati soggetti; 2. Rilascio di concessioni edilizie con pagamento di contributi inferiori al dovuto al fine di agevolare determinati soggetti.
<b>D</b>	<b>Approvazione di varianti specifiche al PRG</b>	1. Scelta o maggior consumo del suolo, finalizzati a procurare un indebito vantaggio ai destinatari del provvedimento; 2. Possibile disparità di trattamento tra diversi operatori; 3. Sottostima del maggior valore generato dalla variante.
<b>D</b>	<b>Piani attuativi d'iniziativa privata: stipula convenzioni urbanistiche</b>	1. Mancanza di coerenza con il PRG e con la legge; 2. Non corretta, non adeguata o non aggiornata commisurazione degli "oneri" dovuti, in difetto o in eccesso, rispetto all'intervento edilizio da realizzare, al fine di favorire eventuali soggetti interessati.
<b>D</b>	<b>Concessioni edilizie in sanatoria</b>	1. Mancata sussistenza dei requisiti e dei presupposti previsti dalla legge per il rilascio del titolo abilitativo <i>de quo</i> .
<b>D</b>	<b>Assegnazione pratiche per l'istruttoria</b>	1. Assegnazione a tecnici in rapporto di contiguità con professionisti o aventi titolo al fine di orientare le decisioni edilizie; 2. Rischio di un potenziale condizionamento esterno nella

		gestione dell'istruttoria che può essere favorito dall'esercizio di attività professionali esterne svolte da dipendenti degli uffici, in collaborazione con professionisti del territorio nel quale svolgono tale attività.
<b>D</b>	<b>Vigilanza su abusi edilizi</b>	1. Omissione o parziale esercizio dell'attività di verifica dell'attività edilizia in corso nel territorio; 2. Applicazione della sanzione pecuniaria, in luogo dell'ordine di ripristino.
<b>E</b>	Concessioni in uso di beni immobili di proprietà comunale	1. Abuso nelle concessioni in uso di beni immobili di proprietà comunale, in violazione delle disposizioni degli appositi atti di regolamentazione interna dell'ente, al fine di agevolare determinati soggetti.
<b>E</b>	Riscossione proventi da concessioni in uso beni immobili di proprietà comunale (fitti, canoni, ecc.)	1. Mancata attivazione delle procedure dirette alla riscossione dei proventi (fitti, canoni, ecc.) da concessioni in uso beni immobili di proprietà comunale, al fine di agevolare determinati soggetti.
<b>F</b>	Attività di accertamento fiscale e tributario, di segnalazione, recupero evasione fiscale, riscossione tributi locali e attività relative ai rimborsi	1. Mancata attivazione delle attività di accertamento e riscossione dei tributi locali, dirette al recupero dell'evasione fiscale, al fine di agevolare determinati soggetti.
<b>G</b>	Determinazione compenso per conferimento incarichi legali	1. Assenza di criteri di riferimento per congrua determinazione del compenso <i>de quo</i>
<b>G</b>	Stima rischio soccombenza in giudizio	1. Omessa o sottostimata valutazione del rischio di soccombenza in giudizio, anche in ragione delle relative refluenze in ordine al corrispondente obbligo di accantonamento al cd. <i>fondo rischi contenzioso</i>
<b>G</b>	Istruttoria proposte transattive	1. istruttoria carente, al fine di favore interessi particolari della/e controparte/i.
<b>H</b>	Interventi in via d'urgenza ex art. 191 D.lgs. n. 152/2006	1. Mancato rispetto principi trasparenza e rotazione nella scelta degli operatori economici incaricati degli interventi <i>de quibus</i> ; 2. Mancata verifica del possesso dei requisiti speciali richiesti dalla normativa di riferimento ai soggetti operanti nel settore della raccolta e smaltimento dei <i>RR.SS.UU.</i>

## 2.2 – L'analisi del rischio

Come già detto, l'*analisi del rischio* consiste nella valutazione della **probabilità** che il rischio si realizzi e delle conseguenze (**impatto**) che il rischio produce, per giungere alla determinazione del **livello di rischio**.

Per ciascun rischio catalogato occorre stimare il valore della probabilità e il valore dell'impatto.

A tal fine, le operazioni di stima sono state condotte utilizzando gli appositi *criteri* indicati nella Tabella di cui all'Allegato n. 5 al P.N.A., con riferimento a ciascun processo inserito nel cd. *catalogo dei processi* di cui alla sopra riportata tabella n. 1.

Seguendo la metodologia di valutazione suggerita nel P.N.A., al termine delle operazioni di stima, il valore della probabilità ed il valore dell'impatto ottenuto con riferimento a ciascun processo catalogato sono stati moltiplicati al fine di ottenere il valore complessivo esprimente il **livello di rischio** del **processo** in questione. Il **livello di rischio** è rappresentato da un valore numerico.

Siffatte operazioni di calcolo sono state condotte sulla scorta di apposite **schede di valutazioni** del rischio riferite a ciascun processo analizzato, che vengono **allegate al presente P.T.P.C. (ALLEGATO "A")** ai fini di una migliore intelligibilità della metodologia all'*uopo* utilizzata.

Si è naturalmente tenuto conto che nel corso degli anni 2017/2018 non sono pervenute segnalazioni che prefigurano responsabilità penali legate ad eventi corruttivi.

Le relative **risultanze** complessive sono illustrate nella **Tabella n. 3** di seguito riportata:

**TAB. 3 – RISULTATI “ANALISI DEL RISCHIO”**

AREA	ATTIVITA' O PROCESSO	PROBABILITA'	IMPATTO	LIVELLO RISCHIO DEL PROCESSO
A	Reclutamento	2,83	2,00	<b>5,66</b>
A	Progressioni di carriera	2,00	2,00	<b>4,00</b>
A	Conferimento di incarichi di collaborazione	3,67	1,50	<b>5,50</b>
B	Procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture	3,50	2,25	<b>7,87</b>
B	Affidamenti diretti/Procedure negoziate	4,17	2,25	<b>9,38</b>
B	Varianti in corso di esecuzione del contratto (progetti opere pubbliche)	2,67	2,00	<b>5,34</b>
B	Affidamento servizi attinenti l'ingegneria e l'architettura	3,83	2,25	<b>8,62</b>
B	Selezione del contraente: esame documentazione ai fini ammissibilità e/o esclusione dalla procedura di affidamento	3,67	2,25	<b>8,26</b>
B	Realizzazione lavori somma urgenza	4,00	1,75	<b>7,00</b>
B	<u>Attività di programmazione in ordine ai fabbisogni di approvvigionamento di lavori, servizi e forniture</u>	4,00	1,50	<b>6,00</b>
B	<u>Pubblicazione del bando, fissazione dei termini per la ricezione delle offerte, trattamento e custodia della documentazione di gara</u>	2,83	1,50	<b>4,24</b>
B	<u>Nomina della commissione di gara</u>	2,33	1,50	<b>3,49</b>
B	<u>Verifica dei requisiti ai fini della stipula del contratto</u>	3,50	1,75	<b>6,12</b>
B	<u>Autorizzazione al subappalto</u>	2,83	1,50	<b>4,24</b>
B	<u>Apposizione di riserve</u>	4,00	1,50	<b>6,00</b>
B	<u>Procedimento di verifica della corretta esecuzione, per il rilascio del certificato di collaudo, del certificato di verifica di conformità ovvero dell'attestato di regolare esecuzione</u>	4,00	1,50	<b>6,00</b>
C	Provvedimenti concernenti l'accesso a servizi pubblici e/o a prestazioni di	2,83	1,75	<b>4,95</b>

	<b>carattere sociale</b>			
<b>C</b>	<b>Autorizzazioni commerciali</b>	3,00	1,75	<b>5,25</b>
<b>C</b>	<b>Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati</b>	3,00	1,50	<b>4,50</b>
<b>D</b>	<b>Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa</b>	3,67	1,50	<b>5,50</b>
<b>D</b>	<b>Rilascio di permessi edilizi</b>	2,83	1,75	<b>4,95</b>
<b>D</b>	<b><u>Approvazione di varianti specifiche al PRG</u></b>	4,00	1,75	<b>7,00</b>
<b>D</b>	<b><u>Piani attuativi d’iniziativa privata: stipula convenzioni urbanistiche</u></b>	2,83	1,50	<b>4,24</b>
<b>D</b>	<b><u>Concessioni edilizie in sanatoria</u></b>	3,00	1,75	<b>5,25</b>
<b>D</b>	<b><u>Assegnazione pratiche per l’istruttoria</u></b>	2,17	1,75	<b>3,80</b>
<b>D</b>	<b><u>Vigilanza su abusi edilizi</u></b>	3,17	1,50	<b>4,75</b>
<b>E</b>	<b>Concessioni in uso di beni immobili di proprietà comunale</b>	2,83	2,00	<b>5,66</b>
<b>E</b>	<b>Riscossione proventi da concessioni in uso beni immobili di proprietà comunale (fitti, canoni, ecc.)</b>	2,83	2,00	<b>5,66</b>
<b>F</b>	<b>Attività di accertamento fiscale e tributario, di segnalazione, recupero evasione fiscale, riscossione tributi locali e attività relative ai rimborsi</b>	2,83	2,00	<b>5,66</b>
<b>G</b>	<b>Determinazione compenso per conferimento incarichi legali</b>	2,67	1,50	<b>4,00</b>
<b>G</b>	<b>Stima rischio soccombenza in giudizio</b>	1,83	1,50	<b>2,74</b>
<b>G</b>	<b>Istruttoria proposte transattive</b>	3,33	1,50	<b>4,99</b>
<b>H</b>	<b>Interventi in via d’urgenza ex art. 191 D.lgs. n. 152/2006</b>	3,83	1,50	<b>5,74</b>

### 2.3 – La ponderazione del rischio

Come già detto, la *ponderazione*, quale ultima fase del processo di valutazione dei rischi, consiste nel considerare il rischio alla luce dell’*analisi* e nel raffrontarlo con altri rischi al fine di decidere le priorità e l’urgenza di trattamento.

L’*analisi del rischio* ha invero permesso di ottenere una classificazione degli stessi in base al *livello di rischio* più o meno elevato stimato per ciascun processo catalogato.

I processi o gli aggregati di processo per i quali siano emersi i più elevati livelli di rischio vanno ad identificare le aree di rischio, che rappresentano le attività più sensibili e da valutare ai fini del *trattamento*.

A seguito dell’*analisi*, sotto il coordinamento del *Responsabile per la prevenzione della corruzione*, procedendosi alle operazioni di *ponderazione*, i singoli rischi ed i relativi processi sono stati inseriti in una *classifica del livello di rischio*, secondo le risultanze di cui alla **tabella n. 4** che segue:

**TAB. 4 – “PONDERAZIONE DEL RISCHIO”**

AREA	ATTIVITA’ O PROCESSO	PROBABILITA’	IMPATTO	LIVELLO RISCHIO DEL PROCESSO
<b>B</b>	<b>Affidamenti diretti/Procedure negoziate</b>	4,17	2,25	<b>9,38</b>
<b>B</b>	<b>Affidamento servizi attinenti l’ingegneria e l’architettura</b>	3,83	2,25	<b>8,62</b>
<b>B</b>	<b>Selezione del contraente: esame</b>			

	documentazione ai fini ammissibilità e/o esclusione dalla procedura di affidamento	3,67	2,25	<b>8,26</b>
<b>B</b>	<b>Procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture</b>	3,50	2,25	<b>7,87</b>
<b>B</b>	<b>Realizzazione lavori somma urgenza</b>	4,00	1,75	<b>7,00</b>
<b>D</b>	<b><u>Approvazione di varianti specifiche al PRG</u></b>	4,00	1,75	<b>7,00</b>
<b>B</b>	<b><u>Verifica dei requisiti ai fini della stipula del contratto</u></b>	3,50	1,75	<b>6,12</b>
<b>B</b>	<b><u>Attività di programmazione in ordine ai fabbisogni di approvvigionamento di lavori, servizi e forniture</u></b>	4,00	1,50	<b>6,00</b>
<b>B</b>	<b><u>Apposizione di riserve</u></b>	4,00	1,50	<b>6,00</b>
<b>B</b>	<b><u>Procedimento di verifica della corretta esecuzione, per il rilascio del certificato di collaudo, del certificato di verifica di conformità ovvero dell'attestato di regolare esecuzione</u></b>	4,00	1,50	<b>6,00</b>
<b>H</b>	<b>Interventi in via d'urgenza ex art. 191 D.lgs. n. 152/2006</b>	3,83	1,50	<b>5,74</b>
<b>A</b>	<b>Reclutamento</b>	2,83	2,00	<b>5,66</b>
<b>E</b>	<b>Concessioni in uso di beni immobili di proprietà comunale</b>	2,83	2,00	<b>5,66</b>
<b>E</b>	<b>Riscossione proventi da concessioni in uso beni immobili di proprietà comunale (fitti, canoni, ecc.)</b>	2,83	2,00	<b>5,66</b>
<b>F</b>	<b>Attività di accertamento fiscale e tributario, di segnalazione, recupero evasione fiscale, riscossione tributi locali e attività relative ai rimborsi</b>	2,83	2,00	<b>5,66</b>
<b>A</b>	<b>Conferimento di incarichi di collaborazione</b>	3,67	1,50	<b>5,50</b>
<b>D</b>	<b>Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa</b>	3,67	1,50	<b>5,50</b>
<b>B</b>	<b>Varianti in corso di esecuzione del contratto (progetti opere pubbliche)</b>	2,67	2,00	<b>5,34</b>
<b>C</b>	<b>Autorizzazioni commerciali</b>	3,00	1,75	<b>5,25</b>
<b>D</b>	<b><u>Concessioni edilizie in sanatoria</u></b>	3,00	1,75	<b>5,25</b>
<b>G</b>	<b>Istruttoria proposte transattive</b>	3,33	1,50	<b>4,99</b>
<b>C</b>	<b>Provvedimenti concernenti l'accesso a servizi pubblici e/o a prestazioni di carattere sociale</b>	2,83	1,75	<b>4,95</b>
<b>D</b>	<b>Rilascio di permessi edilizi</b>	2,83	1,75	<b>4,95</b>
<b>D</b>	<b><u>Vigilanza su abusi edilizi</u></b>	3,17	1,50	<b>4,75</b>
<b>C</b>	<b>Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati</b>	3,00	1,50	<b>4,50</b>
<b>B</b>	<b><u>Pubblicazione del bando, fissazione dei termini per la ricezione delle offerte, trattamento e custodia della documentazione di gara</u></b>	2,83	1,50	<b>4,24</b>
<b>B</b>	<b><u>Autorizzazione al subappalto</u></b>	2,83	1,50	<b>4,24</b>
<b>D</b>	<b><u>Piani attuativi d'iniziativa privata:</u></b>	2,83	1,50	<b>4,24</b>

	<b>stipula convenzioni urbanistiche</b>			
<b>A</b>	<b>Progressioni di carriera</b>	2,00	2,00	<b>4,00</b>
<b>G</b>	<b>Determinazione compenso per conferimento incarichi legali</b>	2,67	1,50	<b>4,00</b>
<b>D</b>	<b>Assegnazione pratiche per l'istruttoria</b>	<u>2,17</u>	<u>1,75</u>	<b>3,80</b>
<b>B</b>	<b>Nomina della commissione di gara</b>	<u>2,33</u>	<u>1,50</u>	<b>3,49</b>
<b>G</b>	<b>Stima rischio soccombenza in giudizio</b>	1,83	1,50	<b>2,74</b>

## 2.4 - Il trattamento del rischio

La *classifica del livello di rischio* viene poi esaminata e valutata per elaborare la proposta di *trattamento dei rischi*, consistente nel processo per modificare il rischio, ossia nell'individuazione e valutazione delle *Misure* da predisporre per neutralizzare o ridurre il rischio e nella decisione di quali rischi si decide di trattare prioritariamente rispetto agli altri.

Nell'ambito del P.T.P.C. per ciascuna *area di rischio* debbono pertanto essere indicate le *misure di prevenzione* da implementare per ridurre la probabilità che il rischio si verifichi.

Queste possono essere **obbligatorie** (quelle la cui applicazione discende obbligatoriamente dalla legge o da altre fonti normative) o **ulteriori** (quelle che, pur non essendo obbligatorie per legge, sono rese obbligatorie dal loro inserimento nel P.T.P.C.) ritenute necessarie o utili in base ai relativi costi stimati, all'impatto sull'organizzazione ed al grado di efficacia che si attribuisce a ciascuna di esse.

Le decisioni circa la *priorità del trattamento* si basano 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.

Il P.T.P.C. contiene altresì l'individuazione e prevede l'implementazione anche delle *misure di carattere trasversale*, quali:

- la **trasparenza**: le specifiche misure in materia di trasparenza sono ora contenute nell'apposita *Sezione* del presente *piano*;
- l'**informatizzazione dei processi**: questa 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;
- il **monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali**: attraverso il monitoraggio – da attuarsi in sede di controllo successivo di regolarità amministrativa - emergono eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni *lato sensu* corruttivi.

Le **specifiche Misure di prevenzione** individuate per neutralizzare o ridurre il *rischio di corruzione* relativo alle attività/processi ed ai connessi rischi di cui rispettivamente alle sopra riportate Tabelle nn. 1 e 2, tenuto conto delle risultanze delle operazioni sintetizzate nelle Tabelle nn. 3 e 4, sono contenute in un apposita **Tabella** allegata al presente *piano* (**All. B**), riportante l'indicazione della tempistica di relativa attuazione/implementazione.

Di seguito vengono riportate l'insieme di **Misure (obbligatorie, ulteriori e trasversali)** finalizzate alla prevenzione della corruzione, complessivamente confermate - al fine di realizzare un'azione di prevenzione integrata tra i diversi soggetti che svolgono funzioni e attività amministrative - per la fase di implementazione delle attività inizialmente individuate nel precedente *piano*, frutto di una preliminare analisi del contesto organizzativo, delle sue regole e delle sue prassi di funzionamento in termini di "possibile esposizione" al fenomeno corruttivo, con particolare attenzione alla struttura dei controlli già in essere ed alle aree sensibili nel cui ambito possono, anche solo in via teorica, verificarsi episodi di corruzione.

## PARTE QUARTA

### AZIONI E MISURE GENERALI FINALIZZATE ALLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

#### 1 – La Trasparenza (rinvio ad apposita Sezione)

La *trasparenza* rappresenta uno strumento fondamentale per la prevenzione della corruzione e per l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Per questi motivi la l. n. 190 è intervenuta a rafforzare gli strumenti già vigenti, pretendendo un'attuazione ancora più spinta della trasparenza, che, come noto, già era stata largamente valorizzata a partire dall'attuazione della l. n. 241 del 1990 e, successivamente, con l'approvazione del d.lgs. n. 150 del 2009.

La l. n. 190 ha previsto che la trasparenza dell'attività amministrativa, “*che costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, secondo quanto previsto all'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, è assicurata mediante la pubblicazione*” sui siti *web* istituzionali delle pubbliche amministrazioni delle informazioni rilevanti stabilite dalla legge.

La l. n. 190 ha previsto una serie di disposizioni che si applicano direttamente a tutte le pubbliche amministrazioni e agli enti pubblici nazionali ed ha conferito una delega al Governo per approvare un decreto legislativo avente ad oggetto il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni (art. 1, comma 34), esercitata con l'approvazione del d.lgs. n. 33 del 2013.

Con il d.lgs. n. 33 si rafforza la qualificazione della *trasparenza* intesa, già con il d.lgs. n. 150 del 2009, come “*accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*”. Emerge dunque con chiarezza che la trasparenza non è da considerare come fine, ma come strumento per avere una amministrazione che opera in maniera eticamente corretta e che persegue obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione, valorizzando l'*accountability* con i cittadini.

Le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165 del 2001 debbono adempiere agli obblighi di trasparenza senza ritardo.

Per le regioni, gli enti locali e gli enti pubblici e i soggetti privati sottoposti al loro controllo rimane salvo quanto stabilito in sede di Conferenza unificata sancita il 24 luglio 2013.

Gli adempimenti di trasparenza si conformano alle *Linee guida* della C.I.V.I.T. (ora A.N.A.C.) riportate nella delibera n. 50/2013 e alle indicazioni dell'A.V.C.P (ora parimenti A.N.A.C) con riferimento ai dati sui contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

Al suddetto quadro normativo in materia di trasparenza rilevanti innovazioni sono state apportate dal d.lgs. 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*» – c.d. Decreto sul F.O.I.A. (*Freedom Of Information Act*).

Siffatto decreto persegue l'importante obiettivo di razionalizzare gli obblighi di pubblicazione vigenti mediante la concentrazione e la riduzione degli oneri gravanti sulle amministrazioni pubbliche.

In questa direzione vanno interpretate le due misure di semplificazione introdotte all'art. 3 del d.lgs. 33/2013., di cui rispettivamente al comma 1-*bis* ed al successivo comma 1-*ter*.

ovvero il nuovo diritto di cd. *accesso civico generalizzato* ad atti, documenti e informazioni non oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Ulteriore fondamentale novità introdotta dall'art. 6 del d.lgs. n. 97/2016 è poi rappresentata dalla disciplina di un nuovo **accesso civico generalizzato** ad atti, documenti e informazioni non oggetto di pubblicazione obbligatoria., molto più ampio di quello previsto dalla precedente formulazione, riconoscendo a chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, l'accesso ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati, e salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento.

Ai fini dell'attuazione della misura *de qua* si è provveduto alla elaborazione del *Programma triennale per la trasparenza* inserendolo in apposita **Sezione** del presente *piano*, ove vengono individuate le modalità di attuazione della trasparenza, con indicazione delle soluzioni organizzative idonee ad assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati e informazioni previsti dalla normativa vigente,

ovvero con corrispondente chiara identificazione dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati, dei documenti e delle informazioni.

## **2 - Codice di comportamento**

L'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dall'art. 1, comma 44, della l. n. 190, assegna al Governo il compito di definire un Codice di comportamento dei pubblici dipendenti “*al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.*”. In attuazione della delega il Governo ha approvato il d.P.R. n. 62 del 2013, recante il *Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*.

Il nuovo *Codice generale* sostituisce il Codice di comportamento approvato con D.M. 28 novembre 2000. Esso contiene misure innovative in funzione della prevenzione della corruzione.

Lo strumento dei *codici di comportamento* è una *misura di prevenzione* fondamentale in quanto le norme in essi contenute regolano in senso legale ed eticamente corretto il comportamento dei dipendenti e, per tal via, indirizzano l'azione amministrativa.

Secondo quanto previsto dall'art. 54, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001 e dall'art. 1, comma 2, del *Codice generale*, ciascuna Amministrazione deve definire, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio O.I.V., un proprio Codice di comportamento.

A tal fine, la C.I.V.I.T. definisce criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione.

In ogni caso, i Codici settoriali dovranno individuare regole comportamentali differenziate a seconda delle specificità professionali, delle aree di competenza e delle aree di rischio.

Ai sensi dell'art. 54, comma 5, del d.lgs. n. 165/2001 e *s.m.i.* e dell'art. 1, comma 2, del d.P.R. n. 62/2013, questa Amministrazione comunale ha già predisposto il proprio *Codice di comportamento* alla cui osservanza – in ossequio a quanto disposto dall'art. 2, comma 3, dello stesso *Codice generale* - sono tenuti i responsabili e i dipendenti dell'Ente, nonché, per quanto compatibile, tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, i titolari di organi e di incarichi negli uffici di supporto agli organi di direzione politica dell'Ente e i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi che realizzano opere nei confronti dell'Amministrazione.

Al fine di garantire la massima partecipazione dei soggetti interessati è stata attivata apposita *procedura aperta* in modo da acquisire eventuali proposte e osservazioni in merito alla relativa stesura.

La misura risulta attuata. Invero, il *Codice di comportamento* predisposto - definitivamente approvato con deliberazione G.M. n. 81 del 13.12.2013 - si suddivide in n. **16 articoli**, che specificano ed integrano le previsioni del *Codice generale* sopra richiamato sulla base delle indicazioni fornite dalla CIVIT (ora ANAC) nelle “*Linee guida*” approvate con la delibera n. 75/2013.

Si richiama tuttavia l'attenzione dei vari Responsabili di settore a verificare l'osservanza delle relative prescrizioni da parte del personale loro assegnato, provvedendo - se del caso - alle apposite segnalazioni all'U.P.D. per le eventuali azioni di competenza.

Entro il mese di **luglio 2019**, o comunque in seguito alle Linee Guida che – nell'ambito dell'Aggiornamento 2018 PNA - ANAC si è riservata di adottare nel corso del 2019 per promuovere una “seconda generazione” dei codici *de quibus*, si prevede di effettuare apposita Conferenza con i Responsabili di settore, al fine di valutare l'opportunità di organizzare una **giornata** dedicata all'illustrazione delle norme comportamentali di cui al Codice *de quo*, anche con finalità di diffusione della relativa osservanza, al fine di stimolare un attento monitoraggio sulla relativa attuazione.

## **3 - Rotazione del personale addetto alle aree a rischio di corruzione**

La rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta una misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione.

L'alternanza tra più professionisti nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure, infatti, riduce il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazioni ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio e l'aspettativa a risposte illegali improntate a collusione.

L'attuazione della *misura* richiede, tra l'altro:

- la preventiva identificazione degli uffici e servizi che svolgono attività nelle aree a più elevato rischio di corruzione;

- l'individuazione, nel rispetto della partecipazione sindacale, delle modalità di attuazione della rotazione in modo da contemperare le esigenze dettate dalla legge con quelle dirette a garantire il buon andamento dell'Amministrazione, mediante adozione di criteri generali;
- la definizione dei tempi di rotazione.

Come indicato nell'Allegato 1 al P.N.A. (par. B.5) la relativa attuazione comporta peraltro che:

- l'Amministrazione abbia il potere di mutare il profilo professionale di inquadramento del dipendente, nell'ambito delle mansioni equivalenti nell'ambito dell'area o qualifica di appartenenza;
- l'attuazione della mobilità, specialmente se temporanea, costituisce un utile strumento per realizzare la rotazione tra le figure professionali specifiche e gli enti di più ridotte dimensioni;
- l'applicazione della misura va valutata anche se l'effetto indiretto della rotazione comporta un temporaneo rallentamento dell'attività ordinaria dovuto al tempo necessario per acquisire la diversa professionalità;
- nel caso di impossibilità di applicare la misura della rotazione per il personale dirigenziale a causa di motivati fattori organizzativi, l'Amministrazione pubblica applica la misura al personale non dirigenziale, con riguardo innanzi tutto ai responsabili del procedimento.

Ciò posto - sulla scorta di quanto altresì ribadito in sede di Conferenza Unificata con l'Intesa sancita il 24.7.2013, ove al riguardo si prevede che "ciascun ente, previa informativa sindacale, adotta dei criteri generali oggettivi", precisando che "ove le condizioni organizzative dell'ente non consentano l'applicazione della misura, l'ente ne deve dar conto nel P.T.P.C. con adeguata motivazione" -, in considerazione caratteristiche organizzative dell'ente e delle relative connesse esigenze dirette a garantire il buon andamento della Amministrazione ed assicurare continuità all'azione amministrativa secondo imprescindibili criteri di ragionevolezza, ovverosia data l'*infungibilità* delle figure professionali presenti in dotazione organica, **l'applicazione concreta della misura della rotazione dei responsabili di settore non risulta attualmente pienamente praticabile.**

Detta impostazione è stata peraltro condivisa anche nell'ambito del **PNA 2016**, ove si è affermato che – ai fini della relativa concreta applicazione - occorre considerare che detta misura deve essere impiegata correttamente in un quadro di elevazione delle capacità professionali complessive dell'amministrazione senza determinare inefficienze e malfunzionamenti, osservandosi, peraltro che, ove non sia possibile utilizzare la rotazione come misura di prevenzione contro la corruzione, le amministrazioni sono tenute a operare scelte organizzative, nonché ad adottare altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi, quali a titolo esemplificativo, la previsione da parte del dirigente di modalità operative che favoriscono una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l'isolamento di certe mansioni, avendo cura di favorire la trasparenza "interna" delle attività o ancora l'articolazione delle competenze, c.d. "segregazione delle funzioni"; in particolare, in tale sede sono state suggerite, in combinazione o in alternativa alla *rotazione*, misure quali quella della articolazione delle competenze (c.d. "**segregazione delle funzioni**") con cui sono attribuiti a soggetti diversi i compiti relativi a: a) svolgimento di istruttorie e accertamenti; b) adozione di decisioni; c) attuazione delle decisioni prese; d) effettuazione delle verifiche. Si esclude in ogni caso che la rotazione possa implicare il conferimento di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie per assicurare la continuità dell'azione amministrativa.

La presenza di profili di criticità attuativa viene peraltro da ultimo riconosciuta dalla stessa ANAC nell'ambito dell'Aggiornamento annuale 2017 al PNA, ove tuttavia si invitano le Amministrazioni a "tenerne conto in via complementare con altre misure".

Detta ottica appare sostanzialmente risposata da ANAC nell'ambito dell'Aggiornamento 2018 PNA.

La applicazione della misura della *rotazione* potrebbe tuttavia in astratto essere realizzata - in un'ottica di lungo periodo - nell'ambito di un processo di stampo associazionistico che coinvolga l'Ente con riguardo all'esercizio associato delle relative *funzioni fondamentali*.

Per il primo anno di riferimento del nuovo P.T.P.C.T. (**2019**), in un settore ritenuto altamente a rischio (quale quello dei *Contratti pubblici*) la misura in questione potrebbe essere agevolata dagli obblighi di *centralizzazione degli acquisti* (concernenti le procedure di acquisizione di beni, servizi e lavori) introdotti dal comma 3-bis dell'art. 33 del d.lgs. n. 163/2006, in materia di Centrali uniche di committenza, ovvero come già attuato nel corso del 2018 attraverso il ricorso a ulteriori istituti di utilizzazione del personale previsti dalla normativa di riferimento (distacco, comando, scavalco, mobilità, incarichi a contratto determinato, etc.).

Con riguardo al resto del personale (soggetti non responsabili di settore) operante nei settori di attività ritenute particolarmente esposte al rischio del fenomeno corruttivo, la misura della rotazione potrà essere realizzata, sulle base delle esigenze che dovessero di volta in volta rappresentarsi, **attraverso l'adozione di**

**apposite disposizioni organizzative** da parte dei Responsabili di settore competenti, previa definizione di *criteri generali* da parte del *Responsabile per la prevenzione della corruzione*.

Invero, più in generale è fatto rinvio a successivi eventuali *atti organizzativi* sia con riguardo all'attuazione – ove possibile – della misura della rotazione che con riguardo alla eventuale attuazione di *misure alternative*, quali la articolazione delle competenze (c.d. “*segregazione delle funzioni*”), lo svolgimento di attività di affiancamento propedeutiche alla rotazione, la compresenza di più unità di personale per la realizzazione di attività/azioni potenzialmente ritenute a rischio, *etc.*.

### **3.1 - Rotazione del personale in caso di avvio di procedimenti penali o disciplinari per fatti di natura corruttiva**

Stante la previsione normativa di cui all'art. 16, co. 1, lett. *l-quater*, d.lgs. n. 165/2001, in caso di notizia formale di avvio di procedimento penale a carico di un dipendente (ad esempio perché l'Amministrazione ha avuto conoscenza di un'informazione di garanzia o è stato pronunciato un ordine di esibizione *ex art. 256 c.p.p.* o una perquisizione o sequestro) e in caso di avvio di procedimento disciplinare per fatti di natura corruttiva, ferma restando la possibilità di adottare la sospensione del rapporto, l'Amministrazione comunale:

- a) per i responsabili di settore procede con atto motivato alla revoca dell'incarico in essere ed il passaggio ad altro incarico ai sensi del combinato disposto dell'art. 16, comma 1, lett. *l-quater*, e dell'art. 55-*ter*, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001;
- b) per il personale non responsabili di servizio procede all'assegnazione ad altro servizio (unità organizzativa) ai sensi del citato art. 16, comma 1, lett. *l-quater*.

Si evidenzia, infine, che il Presidente dell'ANAC è destinatario delle informative del pubblico ministero quando esercita l'azione penale per i delitti di cui agli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale, ai sensi dell'art. 129, co. 3, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al d.lgs. 28 luglio 1989 n. 271, come modificato dalla legge 27 maggio 2015 n. 69. In tal modo l'Autorità, informata dell'esistenza di fatti corruttivi, potrà esercitare i poteri previsti ai sensi dell'art. 1, co. 3, l. 190/2012, chiedendo all'amministrazione pubblica coinvolta nel processo penale l'attuazione della misura della rotazione.

In considerazione di quanto rilevato nell'ambito dell'**Aggiornamento 2018 PNA** in ordine alla cd. “**rotazione straordinaria**” circa l'emersione della circostanza che in molti casi i dipendenti non comunicano la sussistenza di procedimenti penali a loro carico, ci si riserva di introdurre – in occasione del prossimo aggiornamento del *Codice di comportamento integrativo* vigente presso il Comune – apposito obbligo per i dipendenti comunali di comunicare all'Amministrazione la sussistenza, nei propri confronti, di provvedimenti di rinvio a giudizio in procedimenti penali.

## **4 - Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse**

L'art. 1, comma 41, della l. n. 190 ha introdotto l'art. 6-*bis* nella l. n. 241 del 1990, rubricato “*Conflitto di interessi*”.

La disposizione stabilisce che “*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 norma contiene due prescrizioni:

- è stabilito un obbligo di astensione per il responsabile del procedimento, il titolare dell'ufficio competente ad adottare il provvedimento finale ed i titolari degli uffici competenti ad adottare atti endoprocedimentali nel caso di *conflitto di interesse* anche solo potenziale;
- è previsto un *dovere di segnalazione* a carico dei medesimi soggetti.

La norma persegue una finalità di prevenzione che si realizza mediante l'astensione dalla partecipazione alla decisione (sia essa endoprocedimentale o meno) del titolare dell'interesse, che potrebbe porsi in conflitto con l'interesse perseguito mediante l'esercizio della funzione e/o con l'interesse di cui sono portatori il destinatario del provvedimento, gli altri interessati e contro interessati.

La norma va letta in maniera coordinata con la disposizione inserita nel *Codice di comportamento generale* di cui al d.P.R. n. 62/2013. L'art. 6 di questo decreto infatti prevede che “*Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, di affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non*

*riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui egli sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza.*”.

Tale disposizione contiene una tipizzazione delle relazioni personali o professionali sintomatiche del possibile conflitto di interesse. Essa contiene anche una clausola di carattere generale in riferimento a tutte le ipotesi in cui si manifestino “*gravi ragioni di convenienza*”.

La *misura* è stata inserita e disciplinata nell'ambito del *Codice di comportamento integrativo comunale* (artt. 5 e 6), cui pertanto si rinvia per l'esame di dettaglio.

Tuttavia in un'ottica di relativa migliore implementazione della stessa, si stabilisce che il tenore della **dichiarazione di astensione** che il dipendente debba comunicare immediatamente per iscritto al Responsabile della struttura di appartenenza qualora ricorra il dovere di astensione di cui all'art. 7 del Codice di comportamento generale (dettagliando le ragioni dell'astensione), al momento della presa in carico dell'affare/procedimento/pratica, sia il seguente:

*“Dichiaro di incorrere in una delle situazioni che, ai sensi dell'articolo 7 del D.P.R. n. 62/2013, comportano conflitto di interesse e precisamente \_\_\_\_\_ . Rimetto, pertanto, al Responsabile del Settore la valutazione sulla sussistenza di motivi che obbligano all'astensione”.*

Costituisce altresì precipuo obiettivo da realizzarsi con decorrenza dal 2019 l'implementazione di apposita banca dati per la tenuta e l'archiviazione delle predette comunicazioni di astensione a cura di ciascun Responsabile di settore, da tenersi presso l'Ufficio personale, ai fini di agevole consultazione della stessa per la corretta distribuzione del lavoro.

Con decorrenza dal II anno del presente piano (2020), i responsabili di settore dovranno comunicare, con cadenza semestrale, al RPC i casi di conflitto di interesse registratisi e il relativo trattamento.

Ci si riserva di valutare l'individuazione di misure *ad hoc* in discendenza dell'adozione da parte di ANAC delle Linee Guida recanti «Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici» ancora in fase di consultazione.

#### **5 – Svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali**

Il cumulo in capo ad un medesimo dirigente o funzionario di incarichi conferiti dall'Amministrazione può comportare il rischio di un'*eccessiva concentrazione di potere su un unico centro decisionale*.

La concentrazione del potere decisionale aumenta il rischio che l'attività amministrativa possa essere indirizzata verso fini privati o impropri determinati dalla volontà del dirigente stesso. Inoltre, lo svolgimento di incarichi, soprattutto se extra-istituzionali, da parte del dirigente o del funzionario può realizzare situazioni di conflitto di interesse che possono compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa, ponendosi altresì come sintomo dell'evenienza di fatti corruttivi.

Per questi motivi, la l. n. 190 del 2012 è intervenuta a modificare anche il regime dello svolgimento degli incarichi da parte dei dipendenti pubblici contenuto nell'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, in particolare prevedendo che:

- degli **appositi regolamenti** (adottati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con i Ministri interessati, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della l. n. 400 del 1988) debbono individuare, secondo criteri differenziati in rapporto alle diverse qualifiche e ruoli professionali, gli incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001;

- le amministrazioni debbono adottare dei **criteri generali per disciplinare i criteri di conferimento e i criteri di autorizzazione degli incarichi extraistituzionali**, secondo quanto disposto dall'art. 53, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dalla l. n. 190 del 2012;

- in sede di autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra-istituzionali, secondo quanto previsto dall'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, le amministrazioni debbono valutare tutti i profili di conflitto di interesse, anche quelli potenziali;

- il dipendente è tenuto a comunicare formalmente all'Amministrazione anche l'attribuzione di incarichi gratuiti (comma 12); in questi casi, l'Amministrazione - pur non essendo necessario il rilascio di una formale autorizzazione - deve comunque valutare tempestivamente (entro 5 giorni dalla comunicazione, salvo motivate esigenze istruttorie) l'eventuale sussistenza di situazioni di conflitto di interesse anche potenziale e, se del caso, comunicare al dipendente il diniego allo svolgimento dell'incarico; continua comunque a rimanere estraneo al regime delle autorizzazioni e comunicazioni l'espletamento degli incarichi espressamente menzionati nelle lettere da *a)* ad *f-bis)* del comma 6 dell'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, per i quali il legislatore ha compiuto *a priori* una valutazione di non incompatibilità; essi, pertanto, non debbono essere autorizzati né comunicati all'amministrazione;

- il regime delle comunicazioni al D.F.P. avente ad oggetto gli incarichi si estende anche agli incarichi gratuiti, con le precisazioni sopra indicate;
- è disciplinata esplicitamente un'ipotesi di responsabilità erariale per il caso di omesso versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebita percettore, con espressa indicazione della competenza giurisdizionale della Corte dei conti.

A queste nuove previsioni si affiancano le prescrizioni contenute nella normativa già vigente, quali, in particolare, la disposizione contenuta nel comma 58-bis dell'art. 1 della l. n. 662 del 1996.

La **misura**, è stata realizzata **nel corso del 2016**, mediante l'approvazione di un **apposito atto regolamentare**, con il quale sono stati individuati gli incarichi vietati ai dipendenti, ed indicati i *criteri generali* per disciplinare i criteri di conferimento ed i criteri di autorizzazione degli incarichi extraistituzionali, secondo quanto disposto dall'**art. 53, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001**, come modificato dalla l. n. 190 del 2012, e ciò in conformità al documento appositamente elaborato dal Dipartimento della Funzione Pubblica e reso noto nel mese di luglio 2014 recante i "*Criteri generali in materia di incarichi vietati ai dipendenti delle Amministrazioni pubbliche*".

Nel corso del 2016 è stata altresì adottata apposita direttiva con la quale sono state impartite alcune indicazioni sugli obblighi di comunicazione e di pubblicazione relativi agli atti con cui si conferiscono incarichi a dipendenti e si attribuiscono incarichi di consulenza a soggetti esterni.

Con cadenza annuale, deve procedersi a trasmettere al RPC un **prospetto ricognitivo** di tutti gli incarichi *de quibus* conferiti e/o autorizzati, al fine di potersi eventualmente disporre apposti controlli/verifiche in ordine alla sussistenza di eventuali situazioni di incompatibilità.

Detto *prospetto ricognitivo* dovrà essere trasmesso al RPC a cura di ciascun responsabile di settore entro il **15 dicembre**.

## **6 - Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti (pantouflage – revolving doors)**

Le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 sono tenute a verificare la sussistenza di eventuali condizioni ostative in capo ai dipendenti e/o soggetti cui l'organo di indirizzo politico intende conferire incarico all'atto del conferimento degli incarichi dirigenziali e degli altri incarichi previsti dai **Capi III e IV del d.lgs. n. 39 del 2013**.

Le condizioni ostative sono quelle previste nei suddetti Capi, salva la valutazione di ulteriori situazioni di conflitto di interesse o cause impeditive.

Il **d.lgs. n. 39 del 2013**, recante disposizioni **in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi** presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, ha disciplinato:

- delle particolari ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali o assimilati in relazione all'attività svolta dall'interessato in precedenza;
- delle situazioni di incompatibilità specifiche per i titolari di incarichi dirigenziali e assimilati;
- delle ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali o assimilati per i soggetti che siano stati destinatari di sentenze di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione.

L'obiettivo del complesso intervento normativo è tutto in un'ottica di prevenzione.

Infatti, la legge ha valutato *ex ante* e in via generale che:

- lo svolgimento di certe attività/funzioni può agevolare la prestituzione di situazioni favorevoli per essere successivamente destinatari di incarichi dirigenziali e assimilati e, quindi, può comportare il rischio di un *accordo corruttivo* per conseguire il vantaggio in maniera illecita;
- il contemporaneo svolgimento di alcune attività di regola inquina l'azione imparziale della pubblica amministrazione costituendo un humus favorevole ad illeciti scambi di favori;
- in caso di condanna penale, anche se ancora non definitiva, la pericolosità del soggetto consiglia in via precauzionale di evitare l'affidamento di incarichi dirigenziali che comportano responsabilità su aree a rischio di corruzione.

In particolare, **i Capi III e IV del decreto n. 39/2013 regolano le ipotesi di inconferibilità degli incarichi** ivi contemplati in riferimento a due diverse situazioni:

- incarichi a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni;
- incarichi a soggetti che sono stati componenti di organi di indirizzo politico.

**L'accertamento** in ordine al ricorrere di dette ipotesi **avviene mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato** nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del d.P.R. n. 445 del 2000 **pubblicata sul sito dell'Amministrazione conferente** (art. 20, co. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013). Se all'esito

della **verifica** risulta la sussistenza di una o più condizioni ostative, l'Amministrazione si astiene dal conferire l'incarico e provvede a conferire l'incarico nei confronti di altro soggetto.

La dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di inconferibilità di cui al decreto n. 39 è condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'incarico (art. 20, co. 4 d.lgs. n. 39/2013).

In caso di violazione delle previsioni di inconferibilità, secondo l'**art. 17** d.lgs. n. 39, **l'incarico è nullo** e si applicano le sanzioni di cui **all'art. 18** del medesimo decreto, ai sensi del quale: *“i componenti degli organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli sono responsabili per le conseguenze economiche degli atti adottati. Sono esenti da responsabilità i componenti che erano assenti al momento della votazione, nonché i dissenzienti e gli astenuti”*; ai sensi del comma 2 del medesimo articolo, *“i componenti degli organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli non possono per tre mesi conferire gli incarichi di loro competenza”*- c.d. **sanzione inibitoria**).

**La situazione di inconferibilità non può essere sanata.** Per il caso in cui le cause di inconferibilità, sebbene esistenti *ab origine*, non fossero note all'Amministrazione e si appalesassero nel corso del rapporto, il *Responsabile della prevenzione* è tenuto ad effettuare la contestazione all'interessato, il quale, previo contraddittorio, deve essere rimosso dall'incarico.

#### **Attuazione della misura:**

Ai fini della attuazione della misura *de qua*, si prevede che:

- negli **interpelli** per l'attribuzione degli incarichi *de quibus* siano **inserite espressamente le condizioni ostative** al relativo conferimento di cui al d.lgs. n. 39/2013;
- i soggetti interessati rendano la **dichiarazione di insussistenza delle cause di inconferibilità** di cui al d.lgs. n. 39/2013 all'atto del conferimento dell'incarico;
- al fine di agevolare le verifiche *in argomento*, dovrà essere richiesto ai soggetti destinatari degli incarichi *de quibus*, di allegare alla predetta dichiarazione un'**elencazione degli incarichi ricoperti**, ovvero, il **curriculum vitae** riportante l'indicazione degli stessi.
- N.B: La dichiarazione *de qua* è condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'incarico.
- dette dichiarazioni vengano **pubblicate nell'apposita sottosezione della Sezione “Amministrazione Trasparente”** del sito istituzionale on line della Amministrazione comunale.

Nel corso della vigenza del nuovo PTPCT potrà essere implementata l'attività di **verifica sulla veridicità** delle eventuali dichiarazioni di insussistenza delle cause di inconferibilità da parte dei soggetti interessati, anche a campione, e in tutti i casi in cui sorgano fondati dubbi sulla relativa veridicità, secondo le modalità di cui all'art. 71 del D.P.R. n. 445/2000, ovvero anche sulla base di eventuali apposite – circostanziate e non anonime - **segnalazioni** che pervengano all'Ente.

Al riguardo si dispone che: laddove, anziché essere indirizzate al RPC, risultino indirizzate altro dipendente comunale, è fatto obbligo a quest'ultimo di assicurarne la tempestiva trasmissione al RPC, per gli accertamenti e le verifiche di competenza.

Al riguardo, si fa presente che detta attività di verifica verrà eventualmente effettuata tenendo conto delle apposite *indicazioni* contenute nelle *“Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento dell'A.N.A.C. in caso di incarichi inconferibili e incompatibili”* adottate dall'ANAC con **determinazione n. 833 del 3 agosto 2016**, fatto salvo quanto previsto dal comma 5 dell'art. 20 del d.lgs. n. 39/2013, ai sensi del quale, ferma restando ogni altra responsabilità, la dichiarazione mendace, accertata dalla stessa amministrazione, nel rispetto del diritto di difesa e del contraddittorio dell'interessato, comporta la inconferibilità di qualsivoglia incarico di cui al decreto legislativo n. 39/2013 per un periodo di 5 anni.

Si precisa che ciascun Responsabile di Settore conferente l'incarico, ovvero il Responsabile del Settore personale, avvalendosi dell'ufficio del personale, procede alla verifica d'ufficio delle dichiarazioni rese, ai sensi dell'art. 71 del Dpr n. 445/2000 e ne trasmette l'esito al RPC, ai fini dell'avvio delle attività di rispettiva competenza.

#### **7 – Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali**

Le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico sono tenuti a verificare la sussistenza di eventuali situazioni di incompatibilità nei confronti dei titolari di incarichi previsti nei Capi V e VI del d.lgs. n. 39 del 2013 per le situazioni contemplate nei medesimi Capi.

Per “incompatibilità” si intende *“l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico **di scegliere**, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di 15 giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo*

*svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico"* (art. 1, co. 2, lett. h) del d.lgs. n. 39/2013).

Le situazioni di incompatibilità sono previste nei Capi V e VI del d.lgs. n. 39-2013.

A differenza che nel caso di *inconferibilità*, **la causa di incompatibilità può essere rimossa mediante rinuncia** dell'interessato ad uno degli incarichi che la legge ha considerato incompatibili tra di loro.

Il **controllo** deve essere effettuato:

- all'atto del conferimento dell'incarico;
- **annualmente** e su richiesta nel corso del rapporto.

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

Se la situazione di incompatibilità emerge nel corso del rapporto, il *Responsabile della prevenzione* contesta la circostanza all'interessato ai sensi degli artt. 15 e 19 del d.lgs. n. 39 del 2013 e vigila affinché siano prese le misure conseguenti. La causa deve essere rimossa entro 15 giorni; in caso contrario, la legge prevede la decadenza dall'incarico e la risoluzione del contratto di lavoro autonomo o subordinato (art. 19 d.lgs. n. 39/2013).

**Attuazione della misura:**

Per l'attuazione della misura in argomento è previsto che:

- negli **interpelli** per l'attribuzione degli incarichi *de quibus* siano inserite espressamente le cause di incompatibilità di cui ai Capi V e VI del d.lgs. n. 39-2013;
- i soggetti interessati al conferimento dell'incarico rendano la **dichiarazione di insussistenza delle cause di incompatibilità** individuate dallo stesso decreto **all'atto del conferimento** dell'incarico ed **annualmente** (tendenzialmente entro il 30 di novembre di ciascun anno) nel corso del rapporto ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 39/2013;
- ciascun Responsabile del settore interessato, ovvero, il Responsabile del Settore Gestione Risorse Umane, avvalendosi dell'Ufficio personale, effettui le attività di verifica ai sensi dell'art. 71 del Dpr n. 445/2000, dando comunicazione del relativo **esito** al RPC, per le azioni di rispettiva competenza;
- che le dichiarazioni **di insussistenza delle cause di incompatibilità in argomento** siano corredate dall'allegazione dell'**elenco di tutti gli incarichi ricoperti**, nonché delle eventuali **condanne subite** per i reati commessi contro la pubblica amministrazione, sì da agevolare l'effettuazione dell'attività di verifica delle dichiarazioni medesime, proprio tenendo conto di quanto rappresentato.

Non ci si può tuttavia esimere dal segnalarsi le difficoltà riscontrate in qualità di *RPC* nell'ambito dell'attività di prevenzione della corruzione precedentemente svolta nell'approntare meccanismi idonei ad assicurare una esauriente verifica in ordine alla variegata tipologia di situazioni potenzialmente in grado di ingenerare condizioni di incompatibilità in capo ai titolari di posizioni dirigenziali (o equiparate), rischiando di fatto di rappresentare una vera e propria "*probatio diabolica*". Alla luce di ciò, ci si riserva di implementare la misura *de qua* non appena verranno fornite più precise indicazioni in merito da parte dell'ANAC (sul punto, non risultano di risolutivo ausilio quelle contenute nelle *Linee guida* in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità adottate con la succitata determinazione n. 833 del 3 agosto 2016).

## **8 - Svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (*pantouflage – revolving doors*)**

La l. n. 190 ha introdotto un nuovo comma (il *16-ter*) nell'ambito dell'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 volto a contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente successivo alla cessazione del rapporto di lavoro.

Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa artatamente precostituirsi delle situazioni lavorative vantaggiose e così sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all'interno dell'Amministrazione per ottenere un lavoro per lui attraente presso l'impresa o il soggetto privato con cui entra in contatto.

La norma prevede quindi una limitazione della 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 di cui all'articolo 1, comma 2, 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”.*

L'ambito della norma è riferito a quei dipendenti che nel corso degli ultimi tre anni di servizio hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'Amministrazione con riferimento allo svolgimento di attività presso i soggetti privati che sono stati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi.

I “dipendenti” interessati sono coloro che per il ruolo e la posizione ricoperti nell'Amministrazione hanno avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto dell'atto e, quindi, coloro che hanno esercitato la potestà o il potere negoziale con riguardo allo specifico procedimento o procedura (funzionari titolari di funzioni dirigenziali, responsabile unico del procedimento nelle procedure di acquisizione di beni, servizi e lavori ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 50/2016, etc..).

I predetti soggetti nel triennio successivo alla cessazione del rapporto con l'Amministrazione, qualunque sia la causa di cessazione (e quindi anche in caso di collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione), non possono avere alcun rapporto di lavoro autonomo o subordinato con i soggetti privati che sono stati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi.

La norma prevede delle **sanzioni per il caso di violazione del divieto**, che consistono in sanzioni sull'atto e sanzioni sui soggetti:

- **sanzioni sull'atto:** i contratti di lavoro conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli;  
- **sanzioni sui soggetti:** i soggetti privati che hanno concluso contratti o conferito incarichi in violazione del divieto non possono contrattare con la pubblica amministrazione di provenienza dell'ex dipendente per i successivi tre anni ed hanno l'obbligo di restituire eventuali compensi eventualmente percepiti ed accertati in esecuzione dell'affidamento illegittimo; pertanto, la sanzione opera come requisito soggettivo legale per la partecipazione a procedure di affidamento con la conseguente illegittimità dell'affidamento stesso per il caso di violazione.

#### **Attuazione della misura:**

La misura *de qua* risulta già applicata, essendo stato previsto che:

- nei contratti di assunzione del personale sia inserita la **clausola** che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o di lavoro autonomo) per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente;

- nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, ovvero nei corrispondenti contratti di appalto e/o concessione di beni, servizi e lavori pubblici, sia inserita la condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad *ex* dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto (sotto forma di autocertificazione);

- sia disposta l'esclusione dalle procedure di affidamento di appalto e/o concessione di beni, servizi e lavori pubblici nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente;

#### **Nel corso della vigenza del nuovo PTPCT:**

- potrà essere implementata l'**attività di verifica** - anche a campione - circa il rispetto della disposizione in questione da parte dei contraenti con il Comune di Naro, eventualmente richiedendo a questi ultimi l'esibizione della documentazione comprovante il rispetto del divieto *de quo* (ad es., attraverso la richiesta di documentazione comprovante il rispetto del divieto di avere alle proprie dipendenze o intrattenere rapporti di collaborazione con soggetti che sono cessati dal rapporto di pubblico impiego con il Comune da meno di tre anni e che presso il Comune stesso hanno esercitato, nei 3 anni precedenti la cessazione, poteri autoritativi o negoziali nei confronti dell'aggiudicatario);
- potrà essere predisposta da parte dell'Ufficio personale una **apposita dichiarazione di consapevolezza** di osservanza del divieto, da acquisire al momento della cessazione dei contratti di lavoro da parte dai dipendenti interessati.

Allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma, **con decorrenza dall'adozione del PTPCT 2019/2021**, al momento della cessazione dal servizio o dall'incarico, al dipendente è fatto obbligo sottoscrivere una dichiarazione con cui si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage*.

## **9 - Formazione di commissioni, Assegnazioni agli uffici, Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione**

Ai fini dell'applicazione degli **artt. 35-bis del d.lgs. n. 165 del 2001** e dell'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013, dovrà essere verificata la sussistenza di eventuali precedenti penali a carico dei dipendenti e/o dei soggetti cui si intendono conferire incarichi nelle seguenti circostanze:

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

Il nuovo **art. 35-bis**, inserito nell'ambito del **d.lgs. n. 165 del 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:*

*a) non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;*

*b) 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;*

*c) 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.*

*2. La disposizione prevista al comma 1 integra le leggi e regolamenti che disciplinano la formazione di commissioni e la nomina dei relativi segretari."*

Inoltre, il **d.lgs. n. 39 del 2013** ha previsto un'apposita disciplina riferita alle **inconferibilità di incarichi dirigenziali e assimilati (art. 3)**.

### **Misura anticorruzione:**

Ai fini della attuazione della misura *de qua*, **l'accertamento sui precedenti penali** avverrà mediante acquisizione d'ufficio ovvero mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del d.P.R. n. 445 del 2000 (art. 20 d.lgs. n. 39 del 2013).

Se all'esito della verifica risultano a carico del personale interessato dei precedenti penali per delitti contro la pubblica amministrazione di cui al summenzionato Capo del Codice penale, l'Amministrazione comunale:

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

In caso di violazione delle previsioni di inconferibilità, secondo l'art. 17 del d.lgs. n. 39/2013, l'incarico e il contratto sono nulli ed a carico dei componenti di organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli si applicano le sanzioni di cui all'art. 18 del medesimo decreto.

### **Attuazione della misura:**

Ai fini dell'attuazione della misura *de qua*, è previsto:

- che sia **acquisita la dichiarazione** di non essere stato condannato, anche con sentenza non passata in giudicato, per i delitti di cui al capo I libro II del codice penale, da parte:

- 1) di tutti i dipendenti chiamati a far parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi di afferenza del Comune;
- 2) di tutti i dipendenti che vengano 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 (a titolo esemplificativo, soggetti incaricati di posizione organizzativa, soggetti preposti all'ufficio economato, all'ufficio tributi, ai Servizi sociali, al servizio Opere pubbliche, *etc.*).
- 3) di tutti i dipendenti chiamati a far 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. Sul punto, va invero rilevato che l'art.77, co. 6, del d.lgs. n. 50/2016 specifica che si applicano ai commissari di gara e ai segretari delle Commissioni le disposizioni di cui all'art. 35-*bis* del d.lgs. n. 165/2001 *s.m.i.*.

**N.B.:** Con decorrenza dall'anno in corso - successivamente all'adozione del presente aggiornamento annuale -, i provvedimenti di cui trattasi dovranno dar atto dell'avvenuta acquisizione delle summenzionate dichiarazioni.

- che negli **interpelli** per l'attribuzione degli incarichi *de quibus* siano espressamente inserite le *cause ostative* al conferimento degli stessi;
- la verifica – a campione – sulla veridicità delle dichiarazioni acquisite;
- l'irrogazione delle sanzioni di legge.

## **10 - Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (cd. *whistleblower*)**

L'art. 1, co. 51, della legge n. 190/2012 aveva già introdotto un articolo *ad hoc* nell'ambito del d.lgs. n. 165 del 2001-T.U.P.I., l'art. **54-*bis***, rubricato “*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*”, il c.d. *whistleblower*.

Si tratta di una disciplina che ha introdotto una misura di tutela già in uso presso altri Ordinamenti, finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito.

A tutela del cd. *whistleblower*, la disposizione ha posto *tre misure*:

- la tutela dell'anonimato;
- il divieto di discriminazione nei confronti del *whistleblower*;
- la previsione che la denuncia sia sottratta all'accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

La **misura de qua** risulta peraltro espressamente **contemplata nell'ambito del Codice di comportamento integrativo dei dipendenti comunali (art. 7)**, cui pertanto si rinvia per la relativa disciplina di dettaglio.

Si fa peraltro presente che dal 22 ottobre 2014, l'ANAC, in attuazione delle disposizioni normative che la identificano quale Organismo competente a ricevere segnalazioni di illeciti di cui il pubblico dipendente sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro (art. 1, comma 51 della legge 6 novembre 2012, n. 190 e dell'art. 19, comma 5 della legge 11 agosto 2014, 114), ha provveduto ad attuare queste disposizioni normative, aprendo un **canale privilegiato a favore di chi**, nelle situazioni di cui si è detto, **scelga di rivolgersi all'Autorità** e non alle vie interne stabilite dalla Pubblica Amministrazione di appartenenza.

E' stato quindi istituito un **protocollo riservato dell'Autorità**, in grado di garantire la necessaria tutela del pubblico dipendente: sono assicurati la riservatezza sull'identità del segnalante e lo svolgimento di un'attività di vigilanza, al fine di contribuire all'accertamento delle circostanze di fatto e all'individuazione degli autori della condotta illecita.

Quest'attività consente all'Autorità di valutare la congruenza dei sistemi stabiliti da ciascuna Pubblica Amministrazione a fronte delle denunce del dipendente con le direttive stabilite nel Piano Nazionale Anticorruzione (punto 3.1.11) ed evitare, in coordinamento con il Dipartimento per la funzione pubblica, il radicarsi di pratiche discriminatorie nell'ambito di eventuali procedimenti disciplinari.

Per colmare le lacune della norma e indirizzare le Amministrazioni nell'utilizzo di tale strumento di prevenzione della corruzione l'Autorità Nazionale Anticorruzione aveva già adottato la **determinazione n. 6 del 28 aprile 2015** contenente le «*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*» da ritenersi integralmente qui recepite, con la quale sono stati forniti *primi orientamenti applicativi* delle disposizioni in questione, ovvero indicate le procedure che l'A.N.A.C. intende seguire per la gestione delle segnalazioni delle quali è destinataria e che possono costituire un utile riferimento per le Amministrazioni tenute ad applicare l'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001.

Tali *Linee guida*, da un lato, si prefiggono di fornire indicazioni in ordine alle misure che le pubbliche amministrazioni devono approntare per tutelare la riservatezza dell'identità dei dipendenti che segnalano condotte illecite e, dall'altro, danno conto delle procedure sviluppate da A.N.A.C. per la tutela della riservatezza dell'identità sia dei dipendenti delle Altre amministrazioni che trasmettano all'Autorità una segnalazione, sia dei propri dipendenti che segnalano condotte illecite.

L'A.N.A.C. ha invero intenzione di dotarsi di un modello gestionale informatizzato automatizzato per la gestione delle segnalazioni di condotte illecite, che, una volta realizzato, metterà a disposizione in riuso gratuito per tutte le amministrazioni che ne faranno richiesta.

L'Autorità si avvarrà di un sistema automatizzato di gestione anche per le segnalazioni provenienti dai dipendenti di altre pubbliche amministrazioni idoneo a garantire la tutela della riservatezza del segnalante (lo schema della procedura che sarà adottata dall'A.N.A.C. per la gestione automatizzata delle segnalazioni di condotte illecite provenienti dalle altre Amministrazioni è descritto nell'**Allegato 1b** alla succitata determinazione).

Nell'Ambito delle predette *Linee guida* l'Anac ha poi avuto modo di indicare gli aspetti procedurali relativi al regime transitorio in attesa che sia completata l'attuazione del sistema informatico per la gestione delle segnalazioni di condotte illecite, specificando che - ove si prediliga detto canale - le segnalazioni da parte dei dipendenti delle altre Amministrazioni debbano essere inviate compilando **l'apposito modulo pubblicato** sul sito dell'Autorità e disponibile nell'**allegato 2** alla determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, in conformità alle indicazioni ivi riportate, come ribadito nell'apposito *Comunicato del 9 gennaio 2015*.

Nel **PNA 2016**, l'Autorità ha poi avuto modo di ricordare che la stessa si sta dotando di una piattaforma Open Source basata su componenti tecnologiche stabili e ampiamente diffuse, ovvero di un sistema in grado di garantire, attraverso l'utilizzazione di tecnologie di crittografia moderne e standard, la tutela della confidenzialità dei questionari e degli allegati, nonché la riservatezza dell'identità dei segnalanti, facendo presente che sarà messa a disposizione delle Amministrazioni, consentendo così da parte di ciascuna di esse un risparmio di risorse umane e finanziarie nel dotarsi della tecnologia necessaria per adempiere al disposto normativo.

La portata della misura di prevenzione *de qua* è stata peraltro recentemente incisa dalla **nuova normativa** di cui alla 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*", ad opera della quale si è voluto rafforzare l'impianto esistente a tutela del dipendente che segnali *condotte illecite* di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, confermando la triplice relativa estrinsecazione di cui si è detto sopra: si rafforzano infatti le *tre misure* della *tutela dell'anonimato*, del *divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower*, della *previsione che la relativa denuncia sia sottratta all'accesso* previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241. La rinforzata declinazione di dette misure di tutela trova la relativa *sedes materiae* disciplinatoria nel nuovo testo dell'art. 54-*bis* del T.U.P.I. per come riscritto e sostituito dall'art. 1 della l. n. 179/2017, cui pertanto si rinvia per una compiuta analisi della disciplina di dettaglio.

Appare in questa sede sufficiente segnalarsi che nel nuovo testo normativo il legislatore si è preoccupato di fornire una definizione legislativa di "*dipendente pubblico*" ai fini della delimitazione dell'ambito applicativo delle misure di tutela approntate dalla disciplina normativa in questione, stabilendosi in particolare l'estensione della relativa applicazione "*anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica*".

Il nuovo provvedimento di tutela dei "*whistleblower*" prevede, fra l'altro, che il dipendente che segnala illeciti, oltre ad avere garantita la riservatezza dell'identità, non possa essere sanzionato, demansionato, licenziato o trasferito.

Per quanto riguarda la Pubblica Amministrazione, in caso di *misure ritorsive* dovute alla segnalazione, l'A.N.A.C. dovrà informare il Dipartimento della Funzione pubblica per gli eventuali provvedimenti di competenza e potrà irrogare direttamente sanzioni da 5.000 a 30.000 euro nei confronti del responsabile, mentre in caso di licenziamento il lavoratore sarà reintegrato nel posto di lavoro.

Sarà inoltre onere del datore di lavoro dimostrare che eventuali provvedimenti adottati nei confronti del dipendente siano motivati da ragioni estranee alla segnalazione. Nessuna tutela sarà tuttavia prevista nei casi di condanna, anche con sentenza di primo grado, per i reati di calunnia, diffamazione o comunque commessi tramite la segnalazione e anche qualora la denuncia, rivelatasi infondata, sia stata effettuata con dolo o colpa grave.

Particolarmente rinforzato risulta invero l'intero impianto sanzionatorio messo a punto contro i mancati adempimenti a tutela del soggetto segnalante, concretizzantesi in un pesante inasprimento delle connesse sanzioni amministrative pecuniarie da comminarsi da parte dell'ANAC nei casi di cui ai primi tre periodi del comma 6 del novellato testo vigente dell'art. 54-*bis* T.U.P.I., cui pertanto si rinvia per l'esame di dettaglio.

Va poi dato atto che al testo vigente del comma 5 dell'art. 54-*bis* cit., è poi previsto che "*l'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotta apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni. Le linee guida prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione*".

## Attuazione della misura

L'Ente ha previsto l'utilizzo di un *protocollo riservato*, in modo da garantire la necessaria tutela del pubblico dipendente segnalante, sì da assicurare la riservatezza sull'identità del segnalante e lo svolgimento delle consequenziali attività di verifica e analisi, dirette all'accertamento delle circostanze di fatto e all'individuazione degli autori della eventuale condotta illecita.

E' stato altresì predisposto **apposito modulo** per la presentazione di segnalazioni di condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro. Detto modulo è reso disponibile presso la apposita sotto-sezione della sezione *Amministrazione Trasparente* del sito istituzionale on line del Comune.

Il modulo *de quo* potrà essere trasmesso al RPC del Comune di Naro, alternativamente, con una delle seguenti modalità:

- tramite consegna a mano dello stesso;
- tramite consegna in busta chiusa – indirizzato al RPC - all'Ufficio Protocollo del Comune, richiedendo l'utilizzo del *protocollo riservato*;
- a mezzo posta elettronica, al seguente indirizzo mail: [segretario@comune.naro.ag.it](mailto:segretario@comune.naro.ag.it), in uso esclusivo del Segretario comunale –RPC, richiedente l'accesso tramite credenziali riservate.

Ci si riserva di implementare l'attuazione della misura *de qua* all'interno dell'Ente attraverso la adozione di procedure che risultino conformi alle modalità e agli strumenti previsti dalle adottande nuove *Linee Guida ANAC* di cui al comma 5 del vigente testo dell'art. 54-*bis cit.*, sì da dotarsi di un modello gestionale informatizzato automatizzato per la gestione delle segnalazioni di condotte illecite *de quibus* idoneo a garantire la tutela della riservatezza del segnalante.

- Ulteriore misura organizzativa diretta a evitare l'adozione di misure discriminatorie (e/o ritorsive) nei confronti del *whistleblower*:

- si dispone che il Responsabile di Settore-Titolare di P.O. che intenda adottare una misura potenzialmente rientrante tra quelle ritenute discriminatorie dalla normativa in oggetto (provvedimenti sanzionatori, demansionamenti, licenziamenti, trasferimenti, sottoposizione ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro) ne dia comunicazione preventiva al Responsabile per la prevenzione della corruzione per le valutazioni di competenza.

Il dipendente che ritenga di esser stato destinatario di misure discriminatorie e/o ritorsive *de quibus* in ragione di apposita propria segnalazione di condotte illecite altrui, oltreché all'ANAC, potrà altresì darne comunicazione al RPC per l'adozione degli atti di competenza.

Si dà atto che con **Comunicato del 15 gennaio 2019** il Presidente ANAC ha informato che, in ottemperanza a quanto previsto nelle "*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)*" di cui alla Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, ANAC avrebbe pubblicato in modalità *open source* il software che consente la compilazione, l'invio e la ricezione delle segnalazioni di illecito da parte di dipendenti/utenti interni di una amministrazione, facendo presente che il software in questione è disponibile, unitamente alla documentazione, sulla piattaforma github alla url [https://github.com/anticorruzione/openwhistleblowing\\_sotto\\_licenza EUPL 1.2](https://github.com/anticorruzione/openwhistleblowing_sotto_licenza_EUPL_1.2).

## 11 – Formazione

La formazione riveste un'importanza cruciale nell'ambito della prevenzione della corruzione.

Infatti, una formazione adeguata consente di raggiungere i seguenti obiettivi:

- l'attività amministrativa è svolta da soggetti consapevoli;
- la conoscenza e la condivisione degli strumenti di prevenzione (politiche, programmi, misure) da parte dei diversi soggetti che a vario titolo operano nell'ambito del processo di prevenzione;
- la creazione di una base omogenea minima di conoscenza, che rappresenta l'indispensabile presupposto per programmare la rotazione del personale;
- la creazione della competenza specifica necessaria per il dipendente per svolgere la nuova funzione da esercitare a seguito della rotazione;
- la creazione di competenza specifica per lo svolgimento dell'attività nelle aree a più elevato rischio di corruzione;
- l'occasione di un confronto tra esperienze diverse e prassi amministrative distinte da ufficio ad ufficio, reso possibile dalla compresenza di personale "in formazione" proveniente da esperienze professionali e culturali diversificate;

- la diffusione degli orientamenti giurisprudenziali sui vari aspetti dell'esercizio della funzione amministrativa, indispensabili per orientare il percorso degli uffici, orientamenti spesso non conosciuti dai dipendenti e dai dirigenti anche per ridotta disponibilità di tempo da dedicare all'approfondimento;
- evitare l'insorgere di prassi contrarie alla corretta interpretazione della norma di volta in volta applicabile;
- la diffusione di valori etici, mediante l'insegnamento di principi di comportamento eticamente e giuridicamente adeguati.

Secondo le indicazioni contenute nel P.N.A (par. 3.1.12), le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 debbono programmare adeguati percorsi di formazione, tenendo presente una **strutturazione 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.

Nella scelta delle modalità per l'attuazione dei processi di formazione, sempre secondo quanto riportato nel P.N.A. 2013, le pubbliche amministrazioni debbono tener presenti le seguenti indicazioni:

- in base a quanto previsto dal comma 5, lett. b), dell'art. 1, della l. n. 190 le amministrazioni centrali debbono definire "*procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione*";
- salvo quanto previsto nel precedente punto, tutte le pubbliche amministrazioni debbono programmare adeguati percorsi di aggiornamento e di formazione di livello generale e di livello specifico;
- le iniziative di formazione devono tener conto dell'importante contributo che può essere dato dagli operatori interni all'Amministrazione, inseriti come docenti nell'ambito di percorsi di aggiornamento e formativi *in house*;
- per l'avvio al lavoro e in occasione dell'inserimento dei dipendenti in nuovi settori lavorativi debbono essere programmate ed attuate forme di affiancamento, prevedendo obbligatoriamente per il personale esperto prossimo al collocamento in quiescenza un periodo di sei mesi di "tutoraggio";
- le amministrazioni debbono avviare apposite iniziative formative sui temi dell'etica e della legalità;
- debbono essere previste iniziative di formazione specialistiche per il *responsabile della prevenzione*, comprensive di tecniche di *risk management*, e per le figure a vario titolo coinvolte nel processo di prevenzione.

I **fabbisogni formativi** sono individuati dal *responsabile della prevenzione* in raccordo con i dirigenti-responsabili di settore e le iniziative formative, questi ultimi - ove possibile - potranno eventualmente confluire in apposito **programma di formazione**, anche tenuto conto delle risorse finanziarie a disposizione dell'ente (le spese per la formazione - con riguardo agli enti locali - soggiacciono al limite di spesa per la formazione fissato dall'articolo 6, comma 13 del D.L. n. 78/2010, per il quale: "*a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche è [...], per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Le predette amministrazioni svolgono prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione*"; al riguardo, la Corte costituzionale, con sentenza n. 182/2011, ha precisato che i limiti fissati dall'articolo 6 del D.L. n. 78/2010 per gli enti locali, sono da considerarsi complessivamente e non anche con riguardo ad ogni singola voce ivi contemplata; la magistratura contabile, d'altro canto, ha chiarito che le fattispecie di formazione obbligatoria, cioè espressamente previste da disposizioni normative [quale quella in questione], non rientrano nella tipologia delle spese da ridurre ai sensi dell'art. 6, comma 13, del D.L. 78/2010, conv. in l. n. 122/2010).

Il **programma di formazione** *de quo* coinvolgerà:

- il *Responsabile per la prevenzione della corruzione*;
- i Responsabili di Settore;
- il personale destinato ad operare in settori particolarmente esposti al rischio di corruzione individuato sulla base delle apposite proposte formulate dai Responsabili di Settore;

Ai fini della corretta rilevazione del **fabbisogno formativo** da soddisfare con il suddetto **programma**, i Responsabili di Settore potranno formulare specifiche proposte formative indicanti:

- le materie/tematiche oggetto di interventi formativi;
- il grado di informazione e di conoscenza dei dipendenti nelle materie/attività a rischio di corruzione;

- le metodologie formative, specificando i vari meccanismi formativi da approfondire;
- le priorità.

Tali iniziative potranno basarsi sull'esame di casi concreti, nell'ambito dei quali potranno essere esaminate ed affrontate problematiche di *etica* calate nel contesto dell'Amministrazione al fine di far emergere il principio comportamentale eticamente adeguato nelle diverse situazioni.

Il *Responsabile per la prevenzione della corruzione*, previa verifica delle proposte acquisite, individua i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, al fine di inserirli in appositi percorsi formativi.

La partecipazione al piano di formazione da parte del personale selezionato rappresenta un'attività obbligatoria.

Potranno altresì essere previste *iniziative interne di informazione e di feedback gestionale* sull'andamento delle attività di cui al presente piano, anche direttamente curate dal *Responsabile per la prevenzione della corruzione*.

Nel bilancio di previsione annuale dovranno essere stanziati, in sede di predisposizione ovvero in sede di variazione in caso di impossibilità di relativa quantificazione, le risorse finanziarie necessarie a garantire la *formazione* di cui al presente documento, fermo restando che - come si è già detto - a parer della giurisprudenza contabile siffatti oneri non soggiacciono ai limiti di spesa di cui all'art. 6, co. 13, del D.L. n. 78/2010, conv. in L. n. 122/2010.

Il livello di attuazione dei processi di formazione e la loro efficacia potrà costituire oggetto di monitoraggio e verifica da parte del *Responsabile per la prevenzione della corruzione*, anche attraverso *questionari* destinati ai soggetti destinatari della formazione. Le eventuali domande potranno riguardare le priorità di formazione e il grado di soddisfazione dei percorsi già avviati.

## **12 - Patti di integrità negli 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.

In attuazione dell'art. 1, comma 17, della l. n. 190-2012, le stazioni appaltanti predispongono ed utilizzano protocolli di legalità o patti di integrità per l'affidamento di commesse. A tal fine, le pubbliche amministrazioni possono inserire negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito la clausola di salvaguardia che il mancato rispetto del protocollo di legalità o del patto di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara.

L'A.V.C.P. con **determinazione n. 4 del 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 si 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).*".

Il Comune al momento aderisce al protocollo di legalità del 12 luglio 2005 denominato "*Carlo Alberto Dalla Chiesa*".

L'attuazione della misura *de qua* risulta realizzata attraverso l'inserimento:

- negli atti relativi alle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture della **clausola di salvaguardia** che il mancato rispetto del protocollo di legalità o del patto di integrità predisposti dal Comune darà luogo all'esclusione dalla gara;

- nei corrispondenti **contratti** di appalto e/o concessione di una clausola di rinvio al patto/protocollo di integrità, il cui contenuto diventa parte integrante del contratto stesso, con la espressa previsione che la relativa violazione costituisce causa di risoluzione del contratto.

Nel corso della vigenza del presente PTPCT potrà essere valutata l'opportunità di disporre *controlli a campione* - con cadenza annuale - sull'effettivo inserimento della surrichiamata *clausola di salvaguardia*

nei vari atti di affidamento delle commesse pubbliche, che vedano poi la relativa formalizzazione nella stipula di un contratto in forma pubblica amministrativa alla presenza del Segretario comunale in qualità di ufficiale rogante.

### **13 - Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile**

Considerato che uno degli *obiettivi strategici* principali dell'azione di prevenzione della corruzione è quello dell'emersione dei fatti di cattiva amministrazione e di fenomeni corruttivi, particolarmente importante appare il coinvolgimento dell'utenza e l'ascolto della cittadinanza.

In questo contesto, si collocano le azioni di sensibilizzazione volte a creare dialogo con l'esterno per implementare un rapporto di fiducia, le quali possono portare all'emersione di fenomeni corruttivi altrimenti "sommersi".

Considerato altresì che l'azione di prevenzione e contrasto della corruzione richiede un'apertura di credito e di fiducia nella relazione con i cittadini/utenti, che sfoci in un rapporto continuo alimentato dal funzionamento di stabili canali di comunicazione, le pubbliche amministrazioni valutano modalità, soluzioni organizzative e tempi per l'attivazione di canali dedicati alla segnalazione (dall'esterno dell'amministrazione, anche in forma anonima, ed in modalità informale) di episodi di cattiva amministrazione, conflitto d'interessi, corruzione, anche valorizzando il ruolo degli uffici per la relazione con il pubblico (U.R.P.), quale rete organizzativa che opera come interfaccia comunicativa interno/esterno.

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

In quest'ottica, si conferma l'attivazione di un *sistema di segnalazione dall'esterno* in ordine a condotte e/o comportamenti sintomatici di episodi o fenomeni corruttivi, all'interno del quale un ruolo chiave potrà essere svolto dall' U.R.P., che rappresenta per missione istituzionale la prima interfaccia con la cittadinanza.

Potranno altresì essere organizzati *incontri annuali*, con i portatori di interesse e i rappresentanti delle categorie di utenti e cittadini, al fine di raccogliere ed implementare la strategia di prevenzione della corruzione messa a punto.

In particolare, si prevede di valutare l'organizzazione - nel primo anno di riferimento del nuovo P.T.P.C.T. - di un *incontro* avente ad oggetto la relativa presentazione ai dipendenti ed agli amministratori comunali, che possa prevedere la possibilità di aprire la partecipazione alla cittadinanza, ovvero una giornata tematica sui temi della integrità e della trasparenza.

### **14 – Coordinamento con il ciclo delle performance**

In linea con quanto stabilito dalla l. n. 190 del 2012 e dal P.N.A. (pag. 25), e come peraltro confermato nel contesto dell'“*Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione*” di cui alla determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015 e **ribadito nel PNA 2016 nonché da ultimo nell'Aggiornamento 2017 al PNA**, gli adempimenti, i compiti e le responsabilità di cui al presente P.T.P.C. devono essere coordinati con il cd. ciclo delle *performance*.

L'attuazione delle misure di prevenzione e delle azioni individuate nel presente PTPCT costituiscono obiettivi strategici ai fini del c.d. piano delle performance o altro atto equivalente.

Il *Piano della Performance* specifica invero chiaramente che la valutazione dei dirigenti (leggasi Responsabili di settore) viene effettuata, non solo tenendo conto degli obiettivi operativi assegnati, ma altresì sulla base della **corretta adozione delle misure individuate nel PTPCT**.

A tal fine, l'O.I.V. (o organismo equivalente - in questo ente l'equivalente *Organismo di valutazione*), in sede di valutazione degli obiettivi di *performance* individuale, acquisisce:

- da ciascun Responsabile di Settore:

a) apposita attestazione circa l'assolvimento da parte loro e di ogni altro dipendente appartenente al settore di riferimento, degli obblighi connessi al raggiungimento degli obiettivi di *performance* assegnati in chiave attuativa della strategia di prevenzione della corruzione delineata nel *piano* (**corretta adozione delle misure individuate nel PTPCT**).

b) apposita attestazione sull'inesistenza a carico a proprio carico di una qualsiasi sanzione disciplinare definitivamente irrogata, nell'anno antecedente, in violazione al Codice di Comportamento integrativo in vigore presso l'Ente.

Il dipendente per il quale venga rilasciata una attestazione negativa in merito a quanto previsto dalla precedente lettera *a*), ovvero che abbia subito una sanzione disciplinare di cui alla lettera *b*), è escluso dalla attribuzione di ogni qualsiasi tipologia di trattamento accessorio connesso ai meccanismi/strumenti di

premieria applicati presso l'Ente.

Nel **PEG 2017-2019** sono stati definiti come obiettivi prioritari di *performance* gli obiettivi indicati nel PTPCT in ordine alla *strategia di prevenzione della corruzione* ivi congegnata.

Nel nuovo PEG saranno definiti come obiettivi prioritari di *performance* gli obiettivi indicati nel presente PTPCT e già definiti come *obiettivi strategici* nel DUP.

La verifica riguardante l'attuazione del Piano e la relativa *reportistica* in ordine al *monitoraggio* sulla attuazione delle misure di prevenzione ivi contemplate costituiscono elementi di verifica dello stato di attuazione degli *obiettivi di performance* ricollegati alla strategia di prevenzione della corruzione congegnata nel P.T.P.C.T..

Inoltre, al fine di meglio assicurare il coordinamento del P.T.P.C.T. con il ciclo della *performance*, è fatta riserva di valutare – nel corso del I anno di riferimento del presente piano - la revisione dell'attuale *sistema di valutazione e misurazione della performance*, inserendo appositi *indicatori* e *parametri* da prendere in considerazione per la valutazione, in grado di assicurare la coerenza tra gli obiettivi di *performance* organizzativa e individuale e l'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione previste nel presente *Piano*, anche tenuto conto delle novità di cui al nuovo CCNL delle Funzioni Local 2016/2018 sottoscritto il 21 maggio 2018.

### **15 - Monitoraggio sull'attuazione del piano e relativo aggiornamento**

Il P.N.A. e il relativo Allegato 1 (B.1.1.9) stabiliscono che il P.T.P.C. debba individuare un sistema di monitoraggio sull'implementazione delle misure di prevenzione della corruzione.

A tal fine si suggerisce di definire un **sistema di reportistica** che consenta al *Responsabile della prevenzione* di monitorare costantemente "l'andamento dei lavori" e di intraprendere le iniziative più adeguate nel caso di scostamenti.

Ai sensi dell'art. 1, comma 10, lett. a) della legge 190/2012 il *Responsabile per la prevenzione della corruzione* provvede "alla verifica dell'efficace attuazione del piano".

L'attività di monitoraggio finalizzata alla verifica dell'efficacia delle misure di prevenzione, anche in vista degli aggiornamenti annuali e di eventuali rimodulazioni del PTPC, è pertanto attuata dal *Responsabile della prevenzione della corruzione* e dagli altri soggetti coinvolti nel processo di gestione del rischio.

A tal fine, la scelta organizzativa proposta è quella di individuare - per ciascun settore - un referente per il monitoraggio sull'attuazione delle varie misure, che relazioni al *Responsabile della prevenzione* attraverso puntuali **report periodici**, che costituiscono la base informativa in relazione alla quale il *Responsabile* esercita il monitoraggio.

Detti *referenti* sono individuati nei **Responsabili titolari di P.O.**, i quali dovranno relazionare al *Responsabile della prevenzione della corruzione* sullo stato di attuazione del *Piano con cadenza almeno annuale*, entro il mese precedente alla scadenza prevista per la relazione annuale da predisporre da parte del *Responsabile per la prevenzione della corruzione*.

Essi riferiscono inoltre sull'attuazione del *Piano* in relazione ad obiettivi da raggiungere con cadenza diversa da quella annuale ed ogniqualvolta ne siano richiesti dal *Responsabile della prevenzione della corruzione*.

L'attività di monitoraggio sull'attuazione del piano è altresì attuata attraverso il sistema dei controlli interni e, in particolare, attraverso le operazioni di controllo successivo di regolarità amministrativa, in occasione del quale verrà peraltro attuato il **monitoraggio del rispetto dei termini**, previsti dalla legge o dal regolamento, **per la conclusione dei procedimenti**.

Ai sensi dell'art. 1, co. 14 della l. n. 190 del 2012, il *Responsabile della prevenzione della corruzione*, entro il 15 dicembre di ogni anno (o entro altro diverso termine annualmente stabilito dall'ANAC), redige una **relazione annuale** che offre il rendiconto sull'efficacia delle misure di prevenzione definite dal P.T.P.C.

Detta *relazione* dovrà essere pubblicata sul sito istituzionale, nella apposita sottosezione della sezione "Amministrazione Trasparente", oltre che essere trasmessa all'Organo di indirizzo dell'amministrazione, ed all'OIV (art. 41, co. 1, lett. l), del d.lgs. n. 97/2016, di modifica dell'art. 1 co. 14 della l. n. 190/2012).

L'**aggiornamento annuale del piano** sarà operato tenendo conto dei seguenti fattori:

- normative sopravvenute che impongono ulteriori adempimenti;
- normative sopravvenute che modificano le finalità istituzionali dell'Amministrazione (es.: acquisizione di nuove competenze);
- emersione di rischi non considerati in fase di predisposizione del P.T.P.C.;
- nuovi indirizzi o direttive contenuti nel P.N.A.;

- criticità emerse dall'*attività di monitoraggio*, per come rappresentate nella Relazione annuale da predisporre da parte del Responsabile per la prevenzione della corruzione.

L'aggiornamento segue la stessa procedura seguita per la prima adozione del P.T.P.C..

## PARTE QUINTA

### SEZIONE PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITÀ

#### Premessa

Il d.lgs. n. 97/2016 «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» - noto come decreto sul cd. **F.O.I.A.** (*freedom of information act*) - ha apportato numerose modifiche alla normativa sulla **trasparenza**, rafforzandone il valore di principio che caratterizza l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e i rapporti con i cittadini.

Il d.lgs. n. 97/2016 è invero intervenuto, con abrogazioni o integrazioni, su diversi obblighi di trasparenza già contemplati nel d.lgs. n. 33/2013.

Tra le modifiche di carattere generale di maggior rilievo, vanno rimarcate: a) il mutamento dell'ambito soggettivo di applicazione della normativa sulla trasparenza; b) l'introduzione del nuovo istituto del cd. *accesso civico generalizzato* agli atti e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, c) l'unificazione fra il Programma triennale di prevenzione della corruzione e quello della trasparenza, d) l'introduzione di nuove sanzioni pecuniarie nonché e) l'attribuzione ad ANAC della competenza all'irrogazione delle stesse.

Il cd. decreto sul *Foia* ha invero 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:

- l'istituto *dell'accesso civico*, estremamente potenziato rispetto alla prima versione del decreto legislativo 33/2013;

- la *pubblicazione* di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.

A fronte delle summenzionate modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016 agli obblighi di trasparenza del d.lgs. 33/2013, l'Autorità Anticorruzione è intervenuta con apposite **Linee guida** (approvate con **la delibera n. 1310** recante «*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*») integrative del PNA 2016, con le quali ha operato una generale ricognizione dell'ambito soggettivo e oggettivo degli obblighi di trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Siffatte *Linee guida*, come indicato nel PNA 2016 ed osservato dalla stessa ANAC nella relativa introduzione, hanno l'obiettivo di fornire alle pubbliche amministrazioni indicazioni sulle principali e più significative modifiche intervenute. In particolare, nella prima parte di queste ultime vengono illustrate le modifiche di carattere generale introdotte dal d.lgs. 97/2016, con particolare riferimento all'ambito soggettivo di applicazione, alla programmazione della trasparenza e alla qualità dei dati pubblicati; nella parte conclusiva sono poi fornite alcune indicazioni circa la decorrenza dei nuovi obblighi e l'accesso civico (*cd. accesso civico "semplice" di cui al comma 1 dell'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013*) in caso di mancata pubblicazione di dati.

Tra le modifiche più importanti apportate al d.lgs. n. 33/2013 va annoverata quella riguardante la piena integrazione del Programma triennale della trasparenza e dell'integrità nel Piano triennale di prevenzione della corruzione, ora anche della trasparenza (PTPCT) come già indicato nella delibera dell'Autorità n. 831/2016 con la quale si è approvato il PNA 2016.

Le amministrazioni e gli altri soggetti obbligati sono tenuti, pertanto, ad adottare, entro il 31 gennaio di ogni anno, un unico Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza in cui sia chiaramente identificata la sezione relativa alla trasparenza, da pubblicarsi sul relativo sito istituzionale tempestivamente e comunque non oltre un mese dall'adozione.

Circa i contenuti, con le predette *Linee guida* l'ANAC ha avuto modo di rilevare che gli obiettivi strategici in materia di trasparenza eventualmente definiti da parte degli organi politici costituiscono elemento necessario, della sezione trasparenza del PTPC, in ossequio a quanto previsto dal co. 8 dell'art.1 della l. 190/2012, come modificato dall'art. 41 co. 1 lett. g) del d.lgs. n. 97/2016, in considerazione del fatto che - con il decreto n. 97/2016 - il legislatore ha rafforzato la necessità che sia assicurato il coordinamento tra gli obiettivi strategici in materia di trasparenza contenuti nel PTPCT e gli obiettivi degli altri documenti di natura programmatica e

strategico-gestionale dell'amministrazione, ivi incluso il *piano della performance*, proprio al fine di garantire la coerenza e l'effettiva sostenibilità degli obiettivi programmati.

Al riguardo, appare opportuno porre in evidenza che l'Amministrazione comunale ritiene che la trasparenza e l'accesso civico siano da annoverarsi tra le misure principali per contrastare i fenomeni lato sensu corruttivi.

La trasparenza rimane difatti la misura cardine dell'intero impianto anticorruzione delineato dal legislatore della legge n. 190/2012.

Secondo l'articolo 1 del d.lgs. n. 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.*".

Nel novellato **art. 10** (rubricato "*Coordinamento con il Piano triennale per la prevenzione della corruzione*") del d.lgs. n. 33/2013, che prevede l'accorpamento tra programmazione della trasparenza e programmazione delle misure di prevenzione della corruzione, viene chiarito che la **sezione del PTPCT sulla trasparenza** debba essere impostata come atto organizzativo fondamentale dei flussi informativi necessari per garantire - all'interno di ogni ente - l'individuazione, l'elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati, dovendo recare l'indicazione dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del decreto medesimo (art. 10, co. 1, d.lgs. n. 33/2013).

**L'individuazione dei responsabili delle varie fasi del flusso informativo** è invero ritenuta funzionale anche al sistema delle responsabilità previsto dal d.lgs. n. 33/2013.

Al riguardo, è in ogni caso consentita la possibilità di indicare - in luogo del nominativo - il responsabile in termini di posizione ricoperta all'interno dell'organizzazione dell'ente, purché il nominativo associato alla posizione sia chiaramente individuabile nell'ambito dell'organigramma dell'ente.

A dir dell'ANAC, nella *sezione trasparenza* del PTPCT è, altresì, opportuno che ogni amministrazione definisca, in relazione alla periodicità dell'aggiornamento fissato dalle norme, i termini entro i quali prevedere l'effettiva pubblicazione di ciascun dato nonché le modalità stabilite per la vigilanza ed il monitoraggio sull'attuazione degli obblighi, facendo presente che l'Autorità - nell'effettuare la propria vigilanza - terrà conto delle scadenze indicate nel PTPCT, ferme restando le scadenze per l'aggiornamento disposte dalle norme.

Alle Amministrazioni l'ANAC raccomanda altresì di "*rafforzare tale misura nei propri PTPC anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti*" (PNA 2016, pag. 24).

Tale ultima raccomandazione va tuttavia oggi riletta alla luce della sopravvenuta **nuova disciplina della tutela dei dati personali di cui al Regolamento UE 2016/679 (cd. RGPD)**, applicabile dal 25 maggio 2018, ovvero dell'entrata in vigore, il 19 settembre 2018, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 che adegua il *Codice in materia di protezione dei dati personali* - decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 - alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679.

Invero, l'art. 2-ter del d.lgs. 196/2003, introdotto dal d.lgs. 101/2018, in continuità con il previgente articolo 19 del Codice, dispone al comma 1 che **la base giuridica per il trattamento di dati personali** effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 3, lett. b) del Regolamento (UE) 2016/679, «è costituita esclusivamente da una **norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento**». Inoltre il comma 3 del medesimo articolo stabilisce che «*La diffusione e la comunicazione di dati personali, trattati per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, a soggetti che intendono trattarli per altre finalità sono ammesse unicamente se previste ai sensi del comma 1*», risultando pertanto sostanzialmente confermato il principio secondo cui "il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento".

sono stati formulati quesiti all'ANAC volti a

Ponendosi pertanto un problema di **compatibilità della nuova disciplina in materia di tutela dei dati personale con gli obblighi di pubblicazione** previsti dal d.lgs. 33/2013, l'ANAC, nel contesto dell'Aggiornamento 2018 PNA ha avuto modo di chiarire che, "*fermo restando il valore riconosciuto alla trasparenza, che concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione* (art. 1, d.lgs. 33/2013), occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verifichino che la disciplina in materia di

trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l'obbligo di pubblicazione".

L'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve in ogni caso 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, assumendo particolare 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*») 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.

L'art. 7-bis, co. 4 del d.lgs. n. 33/2013 dispone invero 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*».

In generale, in ordine alle cautele da adottare per il rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali nell'attività di pubblicazione sui siti istituzionali per finalità di trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa, si rinvia alle più specifiche indicazioni fornite dal Garante per la protezione dei dati personali con le apposite linee guida, in conformità alle quali dovrà avvenire l'attività di bilanciamento tra gli obblighi di trasparenza e protezione dei dati personali.

Al riguardo, un ruolo di grande ausilio potrà essere svolto dal **Responsabile della Protezione dei Dati-RPD** (di cui si sollecita la individuazione, in ossequio alle apposite indicazioni Garante/Anac), cui la recente normativa di derivazione comunitaria attribuisce specifici compiti, anche di supporto, per tutta l'Amministrazione, essendo quest'ultimo chiamato a informare, fornire consulenza e sorvegliare in relazione al rispetto degli obblighi derivanti della normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 39 del RGPD).

## **1. Qualità dei dati pubblicati.**

Con l'art. 6, co. 3 del d.lgs. n. 97/2016, nel d.lgs. n. 33/2013 viene inserito *ex novo* il **Capo I-Ter «Pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti»**, con l'intento di raccogliere al suo interno anche gli articoli dedicati alla qualità delle informazioni (art. 6); ai criteri di apertura e di riutilizzo dei dati, anche nel rispetto dei principi sul trattamento dei dati personali (artt. 7 e 7-bis); alla decorrenza e durata degli obblighi di pubblicazione (art. 8); alle modalità di accesso alle informazioni pubblicate nei siti (art. 9).

Al riguardo, con le predette *Linee guida* l'ANAC ha sottolineato l'importanza di osservare i *criteri di qualità delle informazioni pubblicate sui siti istituzionali* ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 33/2013: *integrità, costante aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità, conformità ai documenti originali, indicazione della provenienza e riutilizzabilità*.

Si richiamano di seguito le **indicazioni operative** fornite dall'ANAC con le succitate *Linee guida* (cui verrà improntata l'azione di implementazione dell'attuazione degli obblighi *de quibus* all'interno dell'ente) nelle more di una definizione - da parte della medesima Autorità - di *standard* di pubblicazione sulle diverse tipologie di obblighi, da attuare secondo la procedura prevista dall'art. 48 del d.lgs. n. 33/2013 con lo scopo di innalzare la qualità e la semplicità di consultazione dei dati, documenti ed informazioni pubblicate nella sezione "Amministrazione trasparente":

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

- **indicazione della data di aggiornamento del dato, documento ed informazione:** si ribadisce la necessità, quale regola generale, di esporre, in corrispondenza di ciascun contenuto della sezione "Amministrazione trasparente", la data di aggiornamento, distinguendo quella di "iniziale" pubblicazione da quella del successivo aggiornamento.

**1.1. Decorrenza e durata della pubblicazione** - L'art. 8 del d.lgs. n. 33/2013 sulla **decorrenza e sulla durata della pubblicazione** è stato solo in parte modificato in relazione all'introduzione dell'istituto dell'**accesso civico generalizzato**.

La **durata ordinaria della pubblicazione rimane fissata in cinque anni**, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione (co. 3) fatti salvi i diversi termini

previsti dalla normativa per specifici obblighi (art. 14, co. 2 e art. 15 co. 4) e quanto già previsto in materia di tutela dei dati personali e sulla durata della pubblicazione collegata agli effetti degli atti pubblicati.

Ai sensi del **comma 3 dell'art. 8 modificato dal d.lgs. n. 97/2016**, trascorso il quinquennio o i diversi termini sopra richiamati, gli atti, i dati e le informazioni non devono essere conservati nella sezione archivio del sito, il quale viene meno. Dopo i predetti termini, la *trasparenza* è assicurata mediante la possibilità di presentare l'**istanza di accesso civico** ai sensi dell'art. 5.

Un'altra agevolazione è poi contemplata **nell'art. 8, co. 3-bis**, introdotto dal d.lgs. n. 97/2016, ove è ammessa la possibilità che ANAC, anche su proposta del *Garante per la protezione dei dati personali*, **fissi una durata di pubblicazione inferiore al quinquennio**, basandosi su una valutazione del rischio corruttivo, nonché delle esigenze di semplificazione e delle richieste di accesso presentate<sup>2</sup>.

Il *Responsabile della trasparenza* potrà in ogni caso valutare la necessità di adottare ulteriori misure di protezione dei dati personali con riguardo ai dati oggetto di archiviazione, in conformità alla recente normativa in materia di tutela dei dati personali di cui al Regolamento (UE) 2016/679 (cd. *RGPD*).

## 2. Obiettivi strategici

L'Amministrazione ritiene che la *trasparenza* sia la misura principale per contrastare i fenomeni corruttivi come definiti dalla legge n. 190/2012.

Essa intende invero realizzare i seguenti obiettivi di *trasparenza sostanziale*:

1. la *trasparenza* quale reale ed effettiva accessibilità totale alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività dell'Amministrazione;
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.

Tali obiettivi 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.

In via generale, un obiettivo strategico in materia di trasparenza è rappresentato dalla *mission* diretta all'emersione ed al contrasto di eventuali fenomeni patologici, anche con particolare riferimento alle eventuali violazioni in materia di accesso civico.

Più in particolare, gli *obiettivi strategici* che si intendono perseguire in tale ambito sono:

1. la *promozione di maggiori livelli di trasparenza* in ossequio a quanto previsto dall'art. 10, co. 3, del d.lgs. 33/2013, come novellato dall'art. 10 del d.lgs. n. 97/2016;
2. la realizzazione di attività di formazione per il personale al fine di assicurare maggiore qualità nella trasparenza dei dati e delle attività comunali e nell'attuazione della normativa sul cd. accesso generalizzato;
3. la diffusione tempestiva delle informazioni utili ai cittadini, anche attraverso l'implementazione effettiva della piattaforma informatica per assicurare il miglioramento dei flussi informativi ai fini della pubblicazione dei dati on line.

### 2.1 - Coerenza con gli altri strumenti di programmazione strategica

Gli obiettivi di *trasparenza sostanziale* sono stati formulati coerentemente con la programmazione strategica e operativa definita negli strumenti di programmazione di medio periodo e annuale, di seguito elencati:

- **Documento unico di programmazione** (cd. *D.U.P.*): a) relativo al triennio 2018/2020, approvato in via definitiva con deliberazione C.C. n. 49 del 15 dicembre 2015, modificato ed integrato con successiva deliberazione n. 10 del 13/09/2016, nella cui *Sezione strategica*, si richiama e fa proprio l'obiettivo governativo del "*miglioramento della trasparenza e della lotta alla corruzione nella P.A.*"; b) relativo al triennio 2018/2020, approvato dalla Giunta comunale con deliberazione n. 13 del 09.02.2018, nella cui *Sezione strategica*, quali *obiettivi strategici* in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, si contemplano espressamente: a) la riduzione delle opportunità che manifestino casi di corruzione; b) l'aumento della capacità di scoprire casi di corruzione; c) creazione di un contesto sfavorevole alla corruzione, aggiungendosi la considerazione di annoverare la **trasparenza e l'accesso** civico tra le misure principali per contrastare i fenomeni *lato sensu* corruttivi.

---

<sup>2</sup> L'Autorità si riserva di adottare *indicazioni* al riguardo, a seguito dell'implementazione dei nuovi obblighi e del nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato.

- **Piano Esecutivo di Gestione** (cd. *P.E.G.*) triennio 2017/2019, approvato con deliberazione giunta n. 59 del 13/07/2017, nel quale, ai sensi dell'art. 169 T.U.E.L., sono unificati il *piano dettagliato degli obiettivi* di cui all'art. 108 comma 1 del TUEL e il *piano della performance* di cui all'art. 10 D.Lgs. n. 150/2009 organicamente nel **PEG**. Al riguardo, va rilevato che tra gli obiettivi annuali assegnati facenti capo alla Area corrispondente alla P.O. n. 2 (Area informatica -amministrativa e culturale), la cui titolarità è attualmente attribuita al rag. S. Lauria – individuato quale **Responsabile per la Trasparenza** -, figurano:

- l'“*assolvimento degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni promananti dal d.lgs. n. 33/2013, per come rivisti e modificati dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 (cd. decreto sul FOIA), in particolare attraverso:*

- a) *introduzione di protocolli applicativi per l'automatica e tempestiva pubblicazione nella apposita sottosezione della sezione Amministrazione trasparente dei documenti ed atti per i quali è previsto l'obbligo di relativa pubblicazione ai sensi del D.lgs. n. 33/2013 e successive integrazioni e modificazioni;*
- *la definizione dell'aggiornamento della sezione Amministrazione trasparente in conformità a novità di cui al cd decreto Foia e alle corrispondenti Linee Guida Anac, con particolare riguardo agli di pubblicità e trasparenza concernenti la sotto-sezione “Enti controllati”;*

- la predisposizione atti propedeutici per avvio della cd. “*digitalizzazione dei processi e dei procedimenti*” di competenza delle Pubbliche Amministrazioni, con specifico riguardo alla formazione e conservazione documentale informatica, con l'obiettivo prioritario di assicurare la formazione e/o riproduzione e successiva conservazione informatica di tutta la documentazione in entrata e/o uscita al protocollo comunale, ovvero di assicurare la formazione in modalità elettronica degli atti amministrativi;

Ulteriore obiettivo annuale di *performance* assegnato a ciascuno Responsabile di settore è poi costituito dalla “*esecuzione degli adempimenti ed attuazione misure anticorruzione di cui al PTPCT di propria competenza – Osservanza obblighi di pubblicità e trasparenza di cui alla normativa vigente – puntuale rispetto delle prescrizioni del Codice di Comportamento*”.

### **3. Organizzazione fondamentale dei flussi informativi necessari per garantire l'individuazione, l'elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati**

#### **3.1 Indicazione dei soggetti responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati**

I soggetti che, all'interno dell'ente, risultano coinvolti a vario titolo nella attuazione della *misura* cardine della strategia di prevenzione della corruzione messa a punto dalla l. n. 190/2012 rappresentata dalla *Trasparenza* sono:

- a) il *Responsabile per la Trasparenza*;
- b) i Responsabili di Area titolari di P.O.;
- c) il Nucleo di valutazione-Organismo di valutazione.

- **Il Responsabile per la trasparenza** (individuato – ai sensi dell'art. 43 d.lgs. n. 33/2013 - con apposita determinazione sindacale nella persona del Titolare della P.O. n. 2 **rag. S. Lauria**):

- elabora ed aggiorna il *Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità* (oramai accorpato nel **PTPC**, quale relativa *Sezione*); svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'Amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni. In particolare, sovrintende e verifica:
  - il tempestivo invio dei dati, delle informazioni e dei documenti dagli uffici depositari all'ufficio preposto alla gestione del sito responsabile delle pubblicazioni on line;
  - la tempestiva pubblicazione da parte del predetto Ufficio;
- unitamente ai responsabili titolari P.O., controlla ed assicura la regolare attuazione dell'*accesso civico* di cui al d.lgs. n. 33/2013 e *ss.mm.ii.*;

- **I Responsabili di Area titolari di P.O., nell'ambito delle funzioni di propria competenza:**

- adempiono agli obblighi di pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti, di cui alla apposita *mappa ricognitiva (Tabella)* degli obblighi di pubblicazione previsti per le pubbliche amministrazioni **allegata** al presente *Piano*, elaborata in conformità a quella predisposta dell'ANAC in occasione della elaborazione delle *Linee guida* approvate con delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016 (relativo *Allegato 1*) in sostituzione dell'*allegato 1* della delibera CIVIT n. 50/ 2013;
- garantiscono il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge (art. 43, co. 3 del d.lgs. n. 33/2013);

- garantiscono l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la facile accessibilità e la conformità ai documenti originali in possesso dell'Amministrazione, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità delle informazioni pubblicate;
- unitamente al *Responsabile per la trasparenza*, controllano e assicurano la regolare attuazione dell'*accesso civico* di cui al d.lgs. n. 33/2013.

In applicazione dell'art. 6, co. 1, lett. *d*), della L. n. 241/1990 e dell'art. 9, co. 1 del *Codice di comportamento dei dipendenti pubblici* di cui al D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, ogni Responsabile di area dovrà individuare, tra il personale assegnato, il/i dipendente/dipendenti incaricato/i di assicurare l'adempimento degli obblighi di trasparenza agli stessi facenti capo. Dette designazioni dovranno essere comunicate al *Responsabile per la Trasparenza*.

Il/i dipendente/i incaricati sono tenuti a prestare la massima collaborazione nell'elaborazione, reperimento e trasmissione dei dati sottoposti all'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale (art. 9, co.1).

- Il **Nucleo/Organismo di valutazione**:

- verifica la coerenza tra gli obiettivi previsti nel *Programma triennale per la Trasparenza* e quelli indicati nel *Piano della performance* e/o altri strumenti equivalenti;
- utilizza le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale dei Responsabili titolari di P.O.;
- attesta - ove richiesto dall'A.N.A.C - l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa *de qua*.

#### **4. Attuazione degli obblighi in materia di Trasparenza**

##### **4.1 Struttura della Sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale**

L'**Allegato n. 1** alle succitate *Linee guida* approvate con la **deliberazione ANAC del 28 dicembre 2016 n. 1310**, sostituisce la **mappa ricognitiva degli obblighi di pubblicazione** previsti per le pubbliche amministrazioni dal d.lgs. n. 33/2013, contenuta nell'*allegato 1* della delibera CIVIT n. 50/2013. La tabella recepisce le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 97/2016 relativamente ai dati da pubblicare e introduce le conseguenti modifiche alla struttura della *Sezione de qua*.

Come noto, il legislatore ha organizzato la *sezione* dei siti istituzionali denominata "*Amministrazione trasparente*" in *sotto-sezioni*, di primo e di secondo livello, all'interno delle quali devono essere inseriti i documenti, le informazioni e i dati da pubblicare obbligatoriamente sulla base della normativa *de qua*.

Le *sotto-sezioni* - di primo e secondo livello - e i relativi contenuti sono indicati nell'*Allegato 1 alle Linee guida* approvate con la delibera ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016 contenente l'elenco degli obblighi di pubblicazione.

La *mappa ricognitiva* degli obblighi di pubblicazione *de quibus* è peraltro riprodotta nella apposita **Tabella allegata** al presente *Piano*, elaborata in conformità a quella di cui al predetto Allegato 1 alla delibera ANAC n. 1310/2016, cui deve essere adeguata la struttura della sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale del Comune.

Il contenuto di detta *Tabella* - rispetto quello di cui alla tabella costituente l'Allegato 1 alle *Linee guida* Anac, è stato peraltro integrato con **l'indicazione - in apposita colonna aggiuntiva - dell'Ufficio/Settore su cui grava lo specifico obbligo** di pubblicazione in essa riportato.

Conformemente a quanto disposto nell'apposito *Allegato* al d.lgs. n. 33/2013, la sezione "*Amministrazione trasparente*" è organizzata in modo che cliccando sull'identificativo di una sotto-sezione sia possibile accedere ai contenuti della sotto-sezione stessa, o all'interno della stessa pagina "*Amministrazione trasparente*" o in una pagina specifica relativa alla sotto-sezione.

Tenuto conto che i contenuti ivi indicati per ogni sotto-sezione sono da considerarsi come i *contenuti minimi* che devono essere presenti nella sotto-sezione stessa, ai sensi del predetto decreto, in ogni *sotto-sezione* potranno essere comunque inseriti altri contenuti, riconducibili all'argomento a cui si riferisce la sotto-sezione stessa, ritenuti utili per garantire un maggior livello di trasparenza. Eventuali ulteriori contenuti da pubblicare ai fini di trasparenza e non riconducibili a nessuna delle sotto-sezioni indicate saranno pubblicati nella sotto-sezione "*Altri contenuti*".

Nel caso in cui sia necessario pubblicare nella sezione "*Amministrazione trasparente*" informazioni, documenti o dati che sono già pubblicati in altre parti del sito, è possibile inserire, all'interno della sezione "*Amministrazione trasparente*", un collegamento ipertestuale ai contenuti stessi, in modo da evitare duplicazione di informazioni all'interno del sito dell'Amministrazione.

L'utente deve comunque poter accedere ai contenuti di interesse dalla sezione "Amministrazione trasparente" senza dover effettuare operazioni aggiuntive.

#### **4.2 Organizzazione del lavoro (definizione dei compiti operativi)**

Al fine di assicurare l'attuazione degli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. n. 33/2013, modificato ed integrato dal d.lgs. n. 97/2016, ovvero - più in generale - la realizzazione degli obiettivi del presente *Programma per la Trasparenza* attraverso un **flusso regolare delle informazioni**, si precisa quanto segue:

- i Responsabili di Area titolari di P.O., ciascuno per quanto di propria competenza, hanno il compito di assicurare che il personale appositamente designato all'interno del proprio settore adempia con la tempestività richiesta dalla legge agli obblighi di trasparenza ad essi facenti capo sulla base della apposita *mappa ricognitiva (Tabella) allegata* al presente Piano. Essi dovranno invero assicurarsi della tempestiva trasmissione - da parte del personale da loro designato - dei dati/informazioni/atti da pubblicarsi sul sito al **soggetto responsabile delle pubblicazioni on line nel sito istituzionale**, e – se del caso – provvedere in via sostitutiva all'adempimento *de quo*, gravando sugli stessi l'onere di garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge, ferma restando la possibilità di segnalare in caso di inadempimento e/o mancata attuazione dei rispettivi obblighi al *Responsabile per la Trasparenza* per i provvedimenti di competenza.
- il **soggetto preposto alla gestione del sito istituzionale responsabile delle pubblicazioni on line**, dal canto suo, ha il compito di controllare la qualità dei dati oggetto di pubblicazione, segnalando eventuali problematiche al *Responsabile della Trasparenza*, anche in ordine ai casi di ritardato adempimento.
- **il Responsabile per la Trasparenza sovrintende e verifica:**
  - a) il tempestivo invio dei dati, delle informazioni e dei documenti da parte gli Uffici depositari su cui grava l'obbligo di pubblicazione all'Ufficio preposto alla gestione del sito istituzionale responsabile delle pubblicazioni *on line*;
  - la tempestiva pubblicazione da parte del predetto Ufficio.

E' fatta in ogni caso riserva di procedere all'adozione – anche su proposta del *Responsabile per la Trasparenza/RPC* – di ulteriori *misure organizzative* che si rendessero via via necessarie ai fini di una migliore implementazione dell'attuazione degli obblighi di pubblicazione di cui trattasi.

#### **4.3 Tempestività dell'Aggiornamento della pubblicazione dei dati**

I tempi di pubblicazione dei dati e dei documenti (riportati nella apposita *Tabella* allegata al presente piano) sono quelli indicati nel d.lgs. n. 33/2013, con i relativi *tempi di aggiornamento* indicati nell'*Allegato 1* alle *Linee guida* approvate con la deliberazione ANAC del 28 dicembre 2016 n. 1310, sostitutivo del corrispondente *Allegato 1* della deliberazione CIVIT n. 50/2013.

In relazione degli obblighi elencati nel suddetto *Allegato 1* contenente la mappa ricognitiva degli obblighi di pubblicazione previsti per le pubbliche amministrazioni dalla normativa *de qua*, l'aggiornamento può essere: a) *tempestivo*; b) *trimestrale o semestrale*; c) *annuale*, per come indicato in corrispondenza di ciascuno di essi nella apposita colonna della predetta *Tabella*.

In conformità alle apposite indicazioni operative formulate dall'ANAC nelle succitate *Linee guida*, in corrispondenza di ciascun dato pubblicato nella sezione "Amministrazione trasparente", dovrà essere esposta la *data di aggiornamento*, distinguendo quella di "iniziale" pubblicazione da quella del successivo aggiornamento, sì da poter conteggiare con esattezza decorrenza e durata della corrispondente pubblicazione.

#### **5. Comunicazione: strumenti e iniziative per la diffusione della Trasparenza**

- **Il sito web:** il sito web istituzionale è il mezzo primario di comunicazione, il più accessibile ed il meno oneroso, attraverso il quale l'Amministrazione comunale garantisce un'informazione trasparente ed esauriente sul suo operato; promuove nuove relazioni con i cittadini, le imprese e 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, il Comune ha da tempo realizzato un sito internet istituzionale costantemente aggiornato. La legge n. 69/2009 riconosce l'effetto di "pubblicità legale" soltanto alle pubblicazioni effettuate sui siti informatici delle PA.
- **L'albo pretorio on line:** L'articolo 32 della legge n. 69/2009 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 da CIVIT, quale Autorità nazionale anticorruzione (legge n. 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*".

- La *sezione "Amministrazione trasparente"*: Detta *Sezione* è organizzata in *sotto-sezioni*, di primo e di secondo livello, e risulta strutturata secondo la descrizione di cui al precedente par. 4.1. L'Amministrazione Comunale assicurerà la diffusione del presente *Programma triennale per la Trasparenza* mediante la pubblicazione nella apposita sotto-sezione della sezione "*Amministrazione trasparente*".
- *La posta elettronica (ordinaria e certificata)*: 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 articolazioni organizzative dei vari uffici sono indicati gli indirizzi di posta elettronica ordinaria di ciascun ufficio, nonché gli altri consueti recapiti (telefono, fax, *etc.*).
- *La semplificazione del linguaggio*: Per assicurare che la *trasparenza - sia sostanziale ed effettiva -* occorre altresì semplificare il linguaggio degli atti e dei provvedimenti amministrativi, rimodulandolo in funzione della trasparenza e della piena comprensibilità del contenuto dei documenti da parte del maggior numero possibile di soggetti. Si intende promuovere pertanto l'utilizzo tendenziale di un linguaggio semplice e pienamente comprensibile, evitando - ove possibile - espressioni tecnicismi ed espressioni fuorvianti in genere, dando applicazione alle direttive emanate dal Dipartimento della Pubblica negli anni 2002 e 2005 in tema di *semplificazione del linguaggio* delle pubbliche amministrazioni.

Ai fini di una maggiore sensibilizzazione – sia all'interno che all'esterno dell'Ente – sulla tematica *de qua*, potranno altresì essere organizzate iniziative *ad hoc*, in aggiunta ad una eventuale "*Giornata della Trasparenza*" dedicata ai dipendenti comunali, che prevedano il coinvolgimento diretto e la massima partecipazione dei vari *stakeholder* presenti sul territorio comunale (associazioni di categoria, organizzazioni varie, professionisti locali, *etc.*).

## **6. Vigilanza e monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di trasparenza e pubblicazione**

Il **Responsabile per la Trasparenza** svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'Amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'Organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (*ovvero* al Nucleo/Organismo 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 (art. 43, co. 1, d.lgs. n. 33/2013).

All'attività di monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di trasparenza e pubblicazione partecipano altresì i Responsabili di area titolari di P.O., assicurandosi che i soggetti da essi all'uopo designati provvedano alla tempestiva trasmissione dei dati/informazioni/atti da pubblicare al **soggetto responsabile delle pubblicazioni on line nel sito istituzionale**, segnalando - se del caso - i casi di inadempimento e/o mancata attuazione di tali obblighi al *Responsabile per la Trasparenza*.

L'adempimento degli obblighi di trasparenza e pubblicazione previsti dal d.lgs. n. 33/2013, modificato ed integrato dal d.lgs. n. 97/2016, ovvero indicati nel presente *Programma*, potranno costituire oggetto del controllo successivo di regolarità amministrativa disciplinato dall'articolo 147-*bis*, commi 2 e 3, del TUEL e dal *Regolamento comunale sui controlli interni*.

## **7. Accesso civico**

L'art. 5, **commi 1 e 2**, del d.lgs. n. 33/2013, modificato dall'art. 6 del d.lgs. n. 97/2016, riconosce a *chiunque*:

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

interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis (*accesso civico "generalizzato"*). Per quest'ultimo tipo di accesso si rinvia alle apposite *Linee guida* in cui sono date indicazioni anche in ordine alla auspicata pubblicazione del cd. *registro degli accessi* (Delibera ANAC n. 1309/2016, § 9).

Come osservato dall'ANAC nell'ambito delle "*Linee guida recanti indicazioni operative recanti ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013*" approvate con la delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016, l'*accesso civico generalizzato* non sostituisce l'accesso civico "semplice" (o semplicemente "accesso civico") previsto dall'art. 5, comma 1 del decreto trasparenza, e disciplinato nel citato decreto già prima delle modifiche ad opera del d.lgs. n. 97/2016.

Il legislatore ha invero confermato l'istituto dell'**accesso civico** volto ad ottenere la corretta pubblicazione dei dati rilevanti *ex lege*, da pubblicare all'interno della sezione "*Amministrazione trasparente*", rimanendo quest'ultimo circoscritto ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione sì da costituire un "*rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge*", sovrapponendo al dovere di pubblicazione delle pubbliche amministrazioni, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza.

I due diritti di accesso, pur accomunati dal diffuso riconoscimento in capo a "*chiunque*", indipendentemente dalla titolarità di una situazione giuridica soggettiva connessa, sono quindi destinati a muoversi su binari differenti: 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 e/o privati) indicati all'art. 5-bis, commi 1 e 2, e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (art. 5-bis, comma 3).

Tale nuova tipologia di accesso (cd. "*generalizzato*"), delineata nel novellato art. 5, comma 2 del decreto trasparenza<sup>3</sup>, si traduce, in estrema sintesi, in un diritto di accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati e i documenti e informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, *ulteriori* rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione.

La *ratio* della riforma risiede nella dichiarata finalità 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 (art. 5, comma 2 del decreto trasparenza).

Ciò in attuazione del *principio di trasparenza* che il novellato articolo 1, comma 1, del decreto trasparenza ridefinisce come "*accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni*" non più solo finalizzata a "*favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*", ma - come osservato dall'ANAC nelle succitate *Linee guida* - soprattutto come "*strumento di tutela dei diritti dei cittadini e di promozione della partecipazione degli interessati all'attività amministrativa*".

Come si è già avuto modo di rilevare, la *trasparenza* diviene, dunque, principio cardine e fondamentale dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e dei loro rapporti con i cittadini, assumendo, tra l'altro, - come previsto nella legge 190/2012 - il valore di misura fondamentale per le azioni di prevenzione e contrasto anticipato della corruzione.

In coerenza con il quadro normativo, il diritto di *accesso civico generalizzato*, così come quello di cui al 1° comma del medesimo art. 5, si configura come **diritto a titolarità diffusa**, potendo essere attivato "*da chiunque*" e non essendo sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente (comma 3). A ciò si aggiunge un ulteriore elemento, ossia che **l'istanza "non richiede motivazione"**.

Ai fini della definizione delle **esclusioni** e dei **limiti** all'accesso civico di cui all'art. 5, co. 2 del d.lgs. n. 33/2013 (*accesso civico generalizzato*), si rinvia alle apposite *indicazioni operative* contenute nelle succitate *Linee guida* approvate dall'ANAC con la deliberazione n. 1309 del 28 dicembre 2016, cui i vari soggetti tenuti all'attuazione degli obblighi in materia di trasparenza - ciascuna per quanto di competenza - sono tenuti a conformare la propria attività istruttoria connessa alla gestione delle eventuali richieste di *accesso generalizzato* che saranno indirizzate all'Ente.

### **7.1 Disciplina applicativa dell'accesso civico - Presentazione dell'istanza di accesso civico**

---

<sup>3</sup> Ai sensi dell'art. 5, co. 2 del d.lgs. n. 33/2016, modificato ed integrato dal d.lgs. n. 97/2016, "*chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, secondo quanto previsto dall'art. 5-bis*".

L'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione.

L'istanza può essere trasmessa per via telematica secondo le modalità previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, ed è presentata alternativamente ad uno dei seguenti uffici:

- a) all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- b) all'Ufficio relazioni con il pubblico (URP);
- c) ad altro ufficio indicato dall'Amministrazione nella sezione "*Amministrazione trasparente*" del sito istituzionale;
- d) al **responsabile della trasparenza**, ove l'istanza abbia a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto (cd. accesso civico "semplice").

L'istanza può altresì essere presentata a mezzo posta, fax o direttamente presso i suindicati uffici elencati dall'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 33/2013.

Laddove la richiesta di accesso non sia sottoscritta dall'interessato in presenza del dipendente addetto, la stessa deve essere sottoscritta e presentata unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore, che va inserita nel fascicolo (cfr. art. 38, commi 1 e 3, del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445).

Il rilascio di dati o documenti in formato elettronico o cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'Amministrazione per la riproduzione su supporti materiali.

#### **- Istruttoria delle istanze di accesso civico**

Ai sensi del comma 6 dell'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013, primo periodo, il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento *espreso e motivato* nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza.

**a) istanze di accesso civico (cd. "semplice"):** l'istanza deve essere presentata al **Responsabile per la Trasparenza** con le modalità sopra elencate; ricevuta l'istanza, il *Responsabile per la Trasparenza* la trasmette tempestivamente al Responsabile dell'Area/Settore su cui grava l'onere della relativa pubblicazione nella apposita sotto-sezione della sezione "*Amministrazione Trasparente*" sulla base della *mappa ricognitiva (Tabella) allegata* al presente Piano e ne informa il richiedente. In caso di accoglimento dell'istanza, il Responsabile dell'area/settore interessato, provvede - nel predetto termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza - a pubblicare sul sito i dati, le informazioni o i documenti richiesti e a comunicare al richiedente l'avvenuta pubblicazione dello stesso, indicandogli il relativo *collegamento ipertestuale*; viceversa, nel caso in cui quanto richiesto risulti già pubblicato, ne dà comunicazione al richiedente e al *Responsabile per la trasparenza*, indicando il relativo collegamento ipertestuale.

Il *Responsabile per la trasparenza* può sempre "*chiedere agli uffici della relativa amministrazione informazioni sull'esito delle istanze*" (art. 5, co. 6, ult. periodo, d.lgs. n. 33/2013).

Ai sensi dell'art. 2, comma 9-bis della l. n. 241/90, in caso di *inerzia* del *Responsabile di area/settore competente*, il soggetto a cui è attribuito il **potere sostitutivo** e a cui l'interessato può rivolgersi è individuato nel **Responsabile per la trasparenza**, il quale conclude il procedimento di accesso civico ai sensi e per gli effetti del comma 9-ter del medesimo art. 2 entro i termini *ivi* previsti.

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

Nella sezione "*Amministrazione trasparente*", sotto-sezione "*Altri contenuti*" / "*Accesso civico*" saranno pubblicati **gli indirizzi di posta elettronica** cui inoltrare le richieste di accesso civico e di attivazione del potere sostitutivo.

In tali ipotesi, il *Responsabile per la trasparenza* ha l'obbligo di effettuare la segnalazione di cui all'art. 43, comma 5 del medesimo decreto legislativo n. 33/2013, ovvero di segnalare i casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi in materia di pubblicazione *de quibus*, all'ufficio per i provvedimenti disciplinari (U.P.D.), ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare, ovvero al vertice politico dell'amministrazione (Sindaco) ed all'OIV (o organismo equivalente) ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.

#### **b) istanze di accesso civico "generalizzato":**

Il soggetto Responsabile dell'Ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti richiesti (cui deve eventualmente essere assegnata l'istanza ove sia indirizzata ad altri Uffici (Urp, Ufficio protocollo, etc.), la istruisce sulla base di quanto previsto dai **commi 5 e 6 dell'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013**, avendo cura di individuare preliminarmente la presenza di eventuali *controinteressati* ai sensi dell'art. 5-bis, co. 2 del d.lgs. n. 33/2013, cui dovrà essere eventualmente data comunicazione mediante invio di copia con raccomandata

con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione.

I controinteressati, dal canto loro, possono presentare una motivata *opposizione* - anche per via telematica - alla richiesta di accesso entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione. A decorrere dalla comunicazione ai controinteressati, il termine di trenta giorni (dalla presentazione dell'istanza) entro cui concludere il procedimento di accesso civico ai sensi del comma 6 dell'art. 5, è *sospeso* fino all'eventuale opposizione dei controinteressati (potendosi, pertanto, il termine di conclusione del procedimento de quo allungarsi fino a 40 giorni). Decorso tale termine, il soggetto responsabile dell'Ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti - accertata la ricezione della comunicazione - provvede sulla richiesta.

Il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato (nel predetto termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza) con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati.

In caso di accoglimento, il predetto soggetto responsabile (o altro dipendente da lui all'uopo incaricato) provvede a trasmettere tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti.

In caso di accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l'opposizione del controinteressato, salvi i casi di comprovata indifferibilità, l'amministrazione ne dà comunicazione al controinteressato e provvede a trasmettere al richiedente i dati o i documenti richiesti non prima di quindici giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte del controinteressato.

#### - **Esclusioni e limiti all'accesso civico ai sensi dell'art. 5-bis del d.lgs. n. 33/2013**

Ai sensi dell'art. 5, comma 6, d.lgs. n. 33/2013, il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza; inoltre, il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento ai **casi e ai limiti stabiliti dall'articolo 5-bis**.

Al riguardo, si ritiene che: *a)* nel caso in cui si tratti di provvedimenti di accoglimento dell'istanza di accesso civico in assenza di soggetti controinteressati, la motivazione possa essere effettuata con un mero rinvio alle norme di legge; al contrario, *b)* in presenza di soggetti controinteressati, ovvero in caso di rifiuto, differimento o limitazione occorra, invece, una adeguata motivazione che dia conto della sussistenza di uno dei **casi e/o i limiti di cui all'art. 5-bis**.

La regola della generale accessibilità è temperata dalla previsione di *eccezioni* poste a tutela di interessi pubblici e privati che possono subire un pregiudizio dalla diffusione generalizzata di talune informazioni.

Dalla lettura dell'art. 5-bis, co. 1, 2 e 3 del decreto trasparenza si possono distinguere due tipi di eccezioni: *assolute* (art. 5-bis, co. 3) o *relative* (art. 5-bis, commi 1 e 2).

Al ricorrere di queste eccezioni, le amministrazioni, rispettivamente, devono o possono rifiutare l'accesso generalizzato.

La chiara identificazione di tali eccezioni rappresenta un elemento determinante per consentire la corretta applicazione del diritto di accesso generalizzato.

Nel rinviare nuovamente alle *indicazioni operative* contenute nelle precitate *Linee guida* approvate dall'ANAC con la deliberazione n. 1309 del 28 dicembre 2016 ai fini della definizione delle **esclusioni** e dei **limiti** all'accesso civico di cui all'art. 5, co. 2 del d.lgs. n. 33/2013 (*accesso civico generalizzato*), preme ricordarsi in questa sede che: *a)* il **comma 1 dell'art. 5-bis** individua gli interessi pubblici (inerenti a: *a)* la *sicurezza pubblica e l'ordine pubblico*; *b)* la *sicurezza nazionale*; *c)* la *difesa e le questioni militari*; *d)* le *relazioni internazionali*; *e)* la *politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato*; *f)* la *conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento*; *g)* il *regolare svolgimento di attività ispettive*) la cui esigenza di tutela - minacciata da un pregiudizio concreto 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 (*a)* la **protezione dei dati personali**, in conformità con la disciplina legislativa in materia, (per come innovata con le previsioni di cui al **Regolamento (UE) 2016/679**); *b)* la *libertà e la segretezza della corrispondenza*; *c)* gli *interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali*); il **comma 3** prevede infine l'esclusione dell'accesso civico in tutti i casi in cui sussiste segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

Se i limiti di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 5-bis (limiti/esclusioni relative o qualificate) riguardano soltanto alcuni dati o alcune parti del documento richiesto, deve essere consentito l'accesso agli altri dati o alle altre parti. Tali limiti, peraltro, si applicano unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata in

relazione alla natura del dato; invero, ove, per la tutela degli interessi di cui ai commi 1 e 2, sia sufficiente fare ricorso al potere di **differimento**, l'accesso civico non può essere negato, bensì unicamente differito (art. 5-bis, co. 5).

**- I rimedi a tutela del richiedente e degli eventuali controinteressati**

In caso di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato dal comma 6 del d.lgs. n. 33/2013 (trenta giorni dalla presentazione dell'istanza), il **richiedente**:

**a)** può presentare **richiesta di riesame al Responsabile della trasparenza**, il quale decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni.

**b)** in alternativa, può presentare **ricorso al difensore civico** competente per ambito territoriale (non risultando tale organo istituito a livello comunale, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore, provinciale e/o regionale). In tal caso, il ricorso deve comunque essere notificato anche all'amministrazione interessata. È previsto che il difensore civico si pronunci entro trenta giorni dalla presentazione del ricorso e che se il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, ne debba informare il richiedente e comunicarlo all'Amministrazione competente. Se questa non conferma il diniego o il differimento entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico, l'accesso è consentito.

**c)** In ogni caso, a fronte del rifiuto espresso, del differimento o dell'inerzia dell'Amministrazione, o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del responsabile della trasparenza, il richiedente può attivare la **tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo**, ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo (decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104).

Nel caso in cui l'accesso generalizzato sia stato negato o differito per motivi attinenti la tutela della «*protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia*» (art. 5-bis, comma 2, lett. a), d.lgs. n. 33/2013), il **Responsabile per la Trasparenza** (nel caso di richiesta di riesame) *ovvero il difensore civico* (nel caso di ricorso a quest'ultimo) provvedono sentito il **Garante per la protezione dei dati personali**. In tali ipotesi, il *Garante* si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, durante i quali il termine per l'adozione del provvedimento da parte del responsabile per la Trasparenza o per la pronuncia del difensore civico sono sospesi.

**- I rimedi previsti per i controinteressati nel caso di accoglimento dell'istanza, nonostante l'opposizione presentata:** ai sensi del co. 9 dell'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013, nei casi di accoglimento della richiesta, il controinteressato può presentare sia: *a)* richiesta di riesame al **Responsabile della trasparenza**, che *b)* ricorso al **difensore civico**.

Avverso la decisione dell'Amministrazione o del Responsabile della trasparenza (in caso di richiesta di riesame) ovvero del difensore civico (in caso di ricorso a quest'ultimo), il controinteressato può proporre ricorso al TAR ai sensi dell'art. 116 del d.lgs. 104/2010 sul *Codice del processo amministrativo*.

**- Disposizioni organizzative finali**

Rinviando ad un momento successivo la valutazione in ordine all'opportunità o meno di procedere all'adozione di un *Regolamento interno sull'accesso* contenente una disciplina che fornisca un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso venutesi a creare a seguito della entrata in vigore della nuova normativa in materia di trasparenza (cd. *accesso documentale* di cui alla l. n. 241/90; accesso civico cd. "semplice"; accesso civico generalizzato), anche al fine di coordinare la coerenza delle risposte sui diversi tipi di accesso, aderendo alla *raccomandazione* formulata dall'ANAC nell'ambito delle più volte citate *Linee guida* in materia di esclusioni e limiti all'accesso civico generalizzato approvate con al delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016, è stata disposta l'istituzione di un registro delle richieste di accesso presentate - "cd. registro degli accessi", avente valore di raccolta organizzata delle richieste di accesso pervenute, da pubblicarsi nella sotto-sezione "*altri contenuti-accesso civico*" della sezione "*Amministrazione trasparente*" del sito istituzionale.

Detto *registro* contiene l'elenco delle richieste con l'oggetto e la data e il relativo esito con la data della decisione ed è pubblicato - oscurando i dati personali eventualmente presenti - nella predetta sotto-sezione, e tenuto aggiornato - sotto la sovrintendenza del **Responsabile per la Trasparenza** - con cadenza tendenzialmente annuale.

Per uniformare l'attività degli uffici, nel corso del 2018, sono stati predisposti e pubblicati i **modelli** da utilizzarsi per la presentazione delle istanze di accesso, resi disponibili nell'apposita sotto-sezione della sezione "*Amministrazione Trasparente*".