



COMUNE DI PRIGNANO SULLA SECCHIA

(PROVINCIA DI MODENA)

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE TRIENNIO 2019/2021

Approvato e aggiornato con delibera G. C. n.
del ... gennaio 2019

PARTE I - Introduzione generale

1. Introduzione

Sulla Gazzetta Ufficiale numero 265 del 13 novembre 2012 è stata pubblicata la legge 6 novembre 2012 numero 190.

La legge 190/2012, anche nota come "*legge anticorruzione*" o "*legge Severino*", reca le *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*.

La legge è entrata in vigore il 28 novembre 2012.

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

Si segnala, in particolare, la Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'O.N.U. il 31 ottobre 2003 con la risoluzione numero 58/4.

Convenzione sottoscritta dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata il 3 agosto 2009 con la legge numero 116.

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

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

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

In tema di contrasto alla corruzione, grande rilievo assumono anche le misure contenute nelle linee guida e nelle convenzioni che l'OECD, il Consiglio d'Europa con il G.R.E.C.O. (*Groupe d'Etats Contre la Corruption*) e l'Unione Europea riservano alla materia e che vanno nella medesima direzione indicata dall'O.N.U.: implementare la capacità degli Stati

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

(Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica - Presidenza del Consiglio dei Ministri).

2. Il concetto di corruzione ed i principali attori del sistema di prevenzione e contrasto

La legge 190/2012 non fornisce la definizione del concetto di corruzione cui si riferisce.

Il codice penale prevede tre fattispecie.

L'articolo 318 punisce la *"corruzione per l'esercizio della funzione"* e dispone che: il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceva, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetti la promessa sia punito con la reclusione da uno a sei anni.

L'articolo 319 del Codice penale sanziona la *"corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio"*:

"il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei a dieci anni".

Infine, l'articolo 319-ter colpisce la *"corruzione in atti giudiziari"*:

"Se i fatti indicati negli articoli 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da sei a dodici anni."

Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da sei a quattordici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da otto a venti anni".

Fin dalla prima applicazione della legge 190/2012 è risultato chiaro che il concetto di corruzione, cui intendeva riferirsi il legislatore, non poteva essere circoscritto alle sole fattispecie *"tecnico-giuridiche"* di cui agli articoli 318, 319 e 319-ter del Codice penale.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013, ha fornito una prima chiave di lettura della normativa ed ha spiegato che il concetto di corruzione della legge 190/2012 comprende tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri *l'abuso da parte d'un soggetto pubblico del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati*.

Secondo il Dipartimento della Funzione Pubblica, la legge 190/2012 estende la nozione di corruzione a:

- **tutti i delitti contro la pubblica amministrazione, sanzionati dal Titolo II Capo I del Codice penale;**
- **ogni situazione in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.**

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) approvato l'11 settembre 2013 (ANAC deliberazione n. 72/2013) ha ulteriormente specificato il concetto di corruzione da applicarsi in attuazione della legge 190/2012, ampliandone ulteriormente la portata rispetto all'interpretazione del Dipartimento della Funzione Pubblica.

"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 esterno, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo".

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

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

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

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

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

3. L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)

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

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

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

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

L'ANAC esercita le seguenti funzioni:

L'ANAC:

1. collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;
2. approva il Piano nazionale anticorruzione (PNA);
3. analizza le cause e i fattori della corruzione e definisce gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
4. 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;
5. 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;
6. esercita vigilanza e controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla legge 190/2012 e dalle altre disposizioni vigenti;
7. 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.

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

8. riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001;
9. riceve notizie e segnalazioni da ciascun avvocato dello Stato che venga a conoscenza di violazioni di disposizioni di legge o di regolamento o di altre anomalie o irregolarità relative ai contratti che rientrano nella disciplina del Codice di cui al d.lgs. 163/2006;
10. salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 689/1981, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.

Secondo l'impostazione iniziale della legge 190/2012, all'attività di contrasto alla corruzione partecipava anche il Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

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

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

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

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

Il 21.11.2018 il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ha approvato l'aggiornamento per il 2018 del Piano Nazionale Anticorruzione con deliberazione n. 1074 del 21.11.2018. L'aggiornamento non incide in modo sostanziale sulle modalità di

elaborazione dei piani degli Enti locali, in quanto ricalca quanto previsto nel PNA 2016 e l'impostazione del PNA 2013, come integrato dall'aggiornamento 2015.

4. I destinatari della normativa anticorruzione

a) I soggetti obbligati

L'ambito soggettivo d'applicazione delle disposizioni in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione, previsto dalla Legge 190/2012, è stato ampliato dal Decreto legislativo 97/2016, il cd. "*Freedom of Information Act*" (o "*Foia*").

Le modifiche introdotte dal *Foia* hanno delineato un ambito di applicazione della disciplina della *trasparenza* diverso, e più ampio, rispetto a quello che individua i soggetti tenuti ad applicare le *misure di prevenzione della corruzione*.

Questi ultimi sono distinti tra soggetti tenuti ad approvare il PTPC e soggetti che possono limitarsi ad assumere misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 231/2001.

Il nuovo articolo 2-bis del decreto delegato 33/2013 (articolo aggiunto proprio dal decreto legislativo 97/2016) individua tre categorie di soggetti obbligati:

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

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

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

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

1. enti pubblici economici;
2. ordini professionali;
3. società in controllo pubblico, escluse le società quotate in borsa;

4. associazioni, fondazioni e enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

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

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

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

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

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

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

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

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

Per gli altri soggetti indicati al citato comma 3, il PNA invita le amministrazioni *"partecipanti"* a promuovere l'adozione di *"protocolli di legalità che disciplinino specifici obblighi di prevenzione della corruzione e, laddove compatibile con la*

dimensione organizzativa, l'adozione di modelli come quello previsto nel decreto legislativo 231/2001".

b) Il Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT)

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza di questo Ente è la Dott.ssa Roberta Vitale, quale Segretario generale dell'Ente.

Il Responsabile è stato designato con decreto del Sindaco n. 18 del 29.12.2018.

La figura del responsabile anticorruzione, introdotta dalla Legge 190/2012, è stata oggetto di significative modifiche introdotte dal legislatore del decreto legislativo 97/2016.

In particolare il decreto summenzionato:

1) ha riunito in un solo soggetto, l'incarico di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT);

2) ne ha rafforzato il ruolo, prevedendo che ad esso siano riconosciuti poteri idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Da ciò discende che, per quanto possibile, sia opportuno non nominare il responsabile tra i dirigenti assegnati ad uffici dei settori più esposti al rischio corruttivo, *"come l'ufficio contratti o quello preposto alla gestione del patrimonio"*.

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

A parere dell'ANAC tale soluzione sembrerebbe addirittura preclusa dal nuovo comma 7, dell'articolo 1, della legge 190/2012. Norma secondo la quale il responsabile deve indicare *"agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare"* i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza. La comunicazione all'ufficio disciplinare deve essere preceduta, *"nel rispetto del principio del contraddittorio, da un'interlocuzione formalizzata con l'interessato"*.

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

Il decreto legislativo 97/2016 (articolo 41 comma 1 lettera f) ha stabilito che l'organo di indirizzo assuma le eventuali modifiche organizzative necessarie *"per assicurare"*

che al responsabile siano attribuiti funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività".

Inoltre, il decreto 97/2016:

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

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

L'ANAC invita le amministrazioni *"a regolare adeguatamente la materia con atti organizzativi generali e comunque nell'atto con il quale l'organo di indirizzo individua e nomina il responsabile"*. Quindi è *"altamente auspicabile"* che:

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

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

La struttura di supporto al responsabile anticorruzione *"potrebbe anche non essere esclusivamente dedicata a tale scopo"*. Potrebbe, invero, essere a disposizione anche di chi si occupa delle misure di miglioramento della funzionalità dell'amministrazione.

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

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

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

Il responsabile sarà un dirigente/funziionario responsabile negli Enti di piccole dimensioni privi di dirigenza che già svolge altri incarichi all'interno dell'amministrazione. La durata dell'incarico di responsabile anticorruzione, in questi casi, sarà correlata alla durata del sottostante incarico dirigenziale.

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

Il decreto delegato 97/2016, sempre per rafforzare le garanzie del responsabile, ha esteso i doveri di segnalazione all'ANAC di tutte le *"eventuali misure discriminatorie"* poste in essere nei confronti del responsabile anticorruzione e comunque collegate, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni, mentre in precedenza, era prevista la segnalazione della sola *"revoca"*. L'ANAC può richiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire con i poteri di cui al comma 3 dell'articolo 15 del decreto legislativo 39/2013. Il comma 9, lettera c) dell'articolo 1 della legge 190/2012, impone, attraverso il PTPC, la previsione di obblighi di informazione nei confronti del responsabile anticorruzione che *vigila sul funzionamento e sull'osservanza del Piano*.

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

È necessario garantire il coinvolgimento dell'intera struttura dell'Ente in tutte le fasi di predisposizione e di attuazione delle misure anticorruzione.

Il PNA 2016 sottolinea che l'articolo 8 del DPR 62/2013 impone un *"dovere di collaborazione"* dei dipendenti nei confronti del responsabile anticorruzione, la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente. Per la fase di elaborazione del PTPC e dei relativi aggiornamenti, lo stesso PTPC deve recare *"regole procedurali fondate sulla responsabilizzazione degli uffici alla partecipazione attiva"*, sotto il coordinamento del responsabile. In ogni caso, il PTPC potrebbe rinviare la definizione di tali regole a specifici atti organizzativi interni.

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

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

A tal fine, la norma prevede:

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

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

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

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

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

Più nello specifico, il Responsabile per la prevenzione della corruzione svolge, tra l'altro, in ossequio al dettato legislativo, le seguenti attività:

- elabora e propone all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il Piano triennale di prevenzione della corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);
- verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del piano anticorruzione (articolo 1 comma 10 lettera a) legge 190/2012);
- comunica agli uffici le misure anticorruzione e per la trasparenza adottate (attraverso il PTPC) e le relative modalità applicative e vigila sull'osservanza del piano (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);
- propone le necessarie modifiche del PTPC, qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione, ovvero a seguito di

significative violazioni delle prescrizioni del piano stesso (articolo 1 comma 10 lettera a) legge 190/2012);

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

mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione (articolo 43 commi 1 e 5 del decreto legislativo 33/2013).

c) I collaboratori del Responsabile della Prevenzione della corruzione

Il responsabile della Prevenzione e della corruzione individua, all'interno del proprio ufficio o Settore o in mancanza all'interno dell'Ente, almeno un collaboratore per l'espletamento di attività quali, a titolo esemplificativo: raccolta e trasmissione dati, pubblicazione sul sito web istituzionale, sezione 'Amministrazione trasparente', di atti e documenti, nonché ogni altro compito che gli viene direttamente assegnato dal Responsabile della prevenzione, oltre a contribuire alla corretta attuazione del piano anticorruzione e trasparenza.

L'individuazione del/i collaboratore/i avverrà con atto formale del Responsabile della prevenzione della corruzione. All'interno del Comune di Prignano s/S è stato nominato collaboratore del Responsabile della Prevenzione della corruzione il dipendente di cat. C - istruttore amministrativo, assegnato al VI Settore Risorse Umane, Personale, Controlli interni, Anticorruzione, Trasparenza.

d) I referenti del Responsabile della Prevenzione della corruzione

All'interno del Comune di Prignano s/S i Responsabili di Settore, nominati titolari di P.O., sono tutti individuati quali referenti del Responsabile Anticorruzione.

I Referenti collaborano con il Responsabile della prevenzione della corruzione per l'applicazione puntuale del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione.

È compito dei Referenti:

- concorrere alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti del Servizio cui sono preposti;
- fornire le informazioni richieste per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione;
- formulare specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo;
- provvedere al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nel Settore a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato e ove possibile, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

In applicazione delle competenze appena elencate, il Responsabile della prevenzione della corruzione si avvale del Referente sul quale, in relazione al proprio Servizio, ricade l'obbligo di monitorare le attività esposte al rischio di corruzione e di assumere i provvedimenti utili a prevenire i fenomeni corruttivi.

Il Referente può individuare, all'interno del proprio Settore, con atto formale, il personale a cui assegnare il ruolo di collaboratore, che parteciperà all'esercizio delle

suddette funzioni: l'individuazione deve essere comunicata al Responsabile della prevenzione della corruzione.

I Referenti, individuati in tutti i Responsabili di Settore di cui si compone l'Ente, nominati titolari di posizione organizzativa, svolgono le seguenti attività:

- attività informativa nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione , affinché questi abbia elementi di valutazione e di riscontro sull'intera Struttura organizzativa, sull'attività dell'Amministrazione e sulle condotte assunte, nonché sul costante monitoraggio dell'attività svolta dai dipendenti cui siano attribuite specifiche Responsabilità di procedimento, assegnati agli Uffici di riferimento;
- osservano e fanno osservare le misure contenute nel P.T.P.C.;
- partecipano al processo di gestione del rischio;
- assicurano l'osservanza del Codice di Comportamento dei Dipendenti e verificano le ipotesi di violazione ai sensi del Decreto del Presidente della Repubblica n. 62 del 2013;
- assicurano la tracciabilità dei processi decisionali all'interno degli Atti e dei Provvedimenti di competenza;
- assicurano che siano scongiurate ipotesi di conflitto di interesse.

I Referenti mantengono uno specifico livello di responsabilità in relazione alle attività sopra descritte e provvedono, oltre a contribuire alla corretta e puntuale applicazione del P.T.P.C., a segnalare eventuali situazioni di illecito al Responsabile della prevenzione della corruzione ed al proprio titolare di posizione organizzativa.

e) I dipendenti

Tutti i dipendenti del Comune di Prignano s/S sono obbligati ad osservare le disposizioni di cui al presente Piano ed altresì:

- concorrono ad attuare la prevenzione di fenomeni corruttivi;
- partecipano al processo di gestione del rischio unitamente al Responsabile del Settore di appartenenza;
- segnalano casi di personale conflitto di interessi ai sensi dell'art. 6 bis della legge n. 241 del 1990 e degli artt. 6 e 7 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 62 del 2013.

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

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

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

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

Gli organi di indirizzo nelle amministrazioni e negli enti dispongono di competenze rilevanti nel processo di individuazione delle misure di prevenzione della corruzione, come la nomina del Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza e l'approvazione del Piano.

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

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

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

Tra gli obiettivi strategici risulta *"la promozione di maggiori livelli di trasparenza"* da tradursi nella definizione di *"obiettivi organizzativi e individuali"* (articolo 10 comma 3 del decreto legislativo 33/2013).

Secondo l'ANAC gli obiettivi del PTPC devono essere necessariamente coordinati con quelli fissati da altri documenti di programmazione dei comuni quali:

1. il piano della performance (nel caso del Comune di Prignano s/S il Piano degli obiettivi);
2. il documento unico di programmazione (DUP).

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

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

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

Il nuovo comma 8 dell'articolo 1 della legge 190/2012, prevede che il PTPC debba essere trasmesso all'ANAC. In attesa della predisposizione di un'apposita piattaforma informatica, in una logica di semplificazione non deve essere trasmesso alcun documento. **L'adempimento è assolto con la sola pubblicazione del PTPC sul sito istituzionale, in "Amministrazione trasparente", "Altri contenuti", "Corruzione".**

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

6. Modifiche normative che costituiscono aggiornamento al Piano Anticorruzione

Il whistleblowing

Nella G.U. n. 291 del 14 dicembre 2017 è stata pubblicata la Legge n. 179 del 30.11.2017, che introduce nuove 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. Questa legge costituisce il più significativo intervento legislativo in materia di whistleblowing attuato in Italia.

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

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

La nuova legge sul *whistleblowing* ha riscritto l'articolo 54-bis del D.Lgs 165/2001 e ss. mm. e ii.. Secondo la nuova disposizione il pubblico dipendente che, "nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione", segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, oppure all'ANAC, o all'autorità giudiziaria ordinaria o contabile, "condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione".

L'adozione di tali misure ritorsive, verrà comunicata all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione. L'ANAC, in conseguenza della segnalazione, ne informerà il Dipartimento della funzione pubblica o gli altri organismi di garanzia o di disciplina, per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

L'ANAC, nelle "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" (determina 28 aprile 2015 n. 6), aveva ribadito che la tutela poteva trovare applicazione soltanto se il dipendente segnalante avesse agito in "buona fede".

Il testo approvato in via definitiva dal Senato della Repubblica non prevede alcun riferimento esplicito alla presupposta "buona fede" del denunciante. In ogni caso, valgono ancora oggi le considerazioni espresse dall'ANAC nella deliberazione n.

6/2015, circa la buona fede, considerato che anche la norma di riforma fa venir meno le tutele se la denuncia cela la calunnia o la diffamazione.

L'articolo 54-bis previsto dalla legge "anticorruzione" n. 190/2012, stabiliva che la tutela del denunciante venisse meno nei casi di calunnia o diffamazione.

L'ANAC affermava che solo in presenza di una sentenza di primo grado di condanna del segnalante cessassero le condizioni di tutela.

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

La norma puntualizza che è sempre necessario il pronunciamento, anche non definitivo, di un Giudice per far cessare le tutele dell'articolo 54-bis. La decisione del Giudice può riguardare sia condotte penalmente rilevanti, sia condotte che determinano la sola "responsabilità civile" del denunciante per dolo o colpa grave.

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

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

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

La nuova disposizione ha ampliato i soggetti meritevoli di tutela. L'articolo 54-bis, infatti, si applica ai dipendenti pubblici, ai dipendenti di enti pubblici economici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, ai lavoratori ed ai collaboratori delle "imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica".

La denuncia è sottratta all'accesso "documentale" della legge 241/1990; inoltre, seppur la legge non lo preveda, la denuncia è esclusa dall'accesso civico "generalizzato".

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

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

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

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

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

Il comma 6 del nuovo articolo 54-bis prevede che qualora l'ANAC accerti "misure discriminatorie" assunte contro il denunciante da parte dell'amministrazione pubblica, fermi restando eventuali altri profili di responsabilità, l'ANAC stessa comminerà a colui che ha adottato tali misure una sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di 5.000 ad un massimo di 30.000 euro. Però, invertendo l'onere della prova, il comma 7 pone a carico dell'amministrazione dimostrare che le "misure discriminatorie o ritorsive", adottate nei confronti del segnalante, siano motivate da "ragioni estranee" alla segnalazione stessa. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati sono nulli e il segnalante che sia stato licenziato a motivo della segnalazione sarà reintegrato nel posto di lavoro.

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

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

La legge di riforma dell'articolo 54-bis ha stabilito che la segnalazione dell'illecito possa essere inoltrata, in primo luogo, al responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, in alternativa all'ANAC, all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti.

La nuova norma attribuisce un ruolo centrale al Responsabile anticorruzione riguardo alla protezione del dipendente *whistleblower*, esponendo il responsabile stesso al rischio delle sanzioni comminate dall'Autorità qualora ometta di applicare in modo puntuale le garanzie previste dall'articolo 54-bis.

La trasparenza e i vari tipi di accesso

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

Il *"Freedom of Information Act"* (d.lgs. 97/2016) ha modificato in parte la legge *"anticorruzione"* e, soprattutto, la quasi totalità degli articoli e degli istituti del *"decreto trasparenza"*. Il titolo di questa norma è stato modificato in *"Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*.

Nella versione originale il decreto 33/2013 si poneva quale fine la trasparenza della PA (l'azione era dell'amministrazione), mentre il Foia mette al centro della riforma il favor per il cittadino ed il suo diritto di accesso civico (l'azione è del cittadino).

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

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

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

L'articolo 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal d.lgs. 97/2016 (Foia) prevede:

"La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche."

Secondo l'ANAC la trasparenza è una misura di estremo rilievo e fondamentale per la prevenzione della corruzione e la definizione **effettiva degli obblighi di trasparenza diventa parte irrinunciabile del PTPC**.

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

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

L'Autorità raccomanda alle amministrazioni di rafforzare tale misura nei propri PTPC anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti.

Il decreto 97/2016 ha, tra i suoi obiettivi, quello di razionalizzare gli obblighi di pubblicazione vigenti mediante la concentrazione e la riduzione degli oneri gravanti sulle amministrazioni.

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

Questo tipo di accesso civico, che l'ANAC definisce "*semplice*", oggi dopo l'approvazione del decreto legislativo 97/2016 (Foia), è normato dal comma 1 dell'articolo 5 del decreto legislativo 33/2013. Il comma 2, del medesimo articolo 5, disciplina una forma diversa di accesso civico che l'ANAC ha definito "*generalizzato*".

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

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

L'ANAC sostiene che l'accesso generalizzato debba essere tenuto distinto dalla disciplina dell'accesso "*documentale*" di cui agli articoli 22 e seguenti della legge sul procedimento amministrativo. "*Dunque, l'accesso agli atti di cui alla l. 241/1990 continua a sussistere, ma parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi*" (ANAC deliberazione 1309/2016).

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

L'accesso civico

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

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

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

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

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

L'esercizio dell'accesso civico, semplice o generalizzato, "non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente". Chiunque può esercitarlo, "anche indipendentemente dall'essere cittadino italiano o residente nel territorio dello Stato". Come già precisato, il nuovo accesso "generalizzato" non ha sostituito l'accesso civico "semplice" disciplinato dal decreto trasparenza prima delle modifiche apportate dal "Foia".

L'accesso civico semplice è attivabile per atti, documenti e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria e "costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza".

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

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

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

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

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

Inoltre, l'Autorità, "al fine di rafforzare il coordinamento dei comportamenti sulle richieste di accesso" invita le amministrazioni "ad adottare anche adeguate soluzioni organizzative". Quindi suggerisce "la concentrazione della competenza a decidere sulle richieste di accesso in un unico ufficio (dotato di risorse professionali adeguate, che si specializzano nel tempo, accumulando *know how* ed esperienza), che, ai fini istruttori, dialoga con gli uffici che detengono i dati richiesti". Inoltre suggerisce l'approvazione di un nuovo regolamento in materia. Questo Ente, nel rispetto delle recenti previsioni legislative, ha predisposto una bozza di regolamento sull'accesso agli atti, che verrà sottoposto a breve all'esame del Consiglio Comunale per l'approvazione.

L'Autorità propone altresì il "registro delle richieste di accesso presentate" da istituire presso ogni amministrazione. Questo perché l'ANAC ha intenzione di svolgere un monitoraggio sulle decisioni delle amministrazioni in merito alle domande di accesso generalizzato. L'amministrazione

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

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

Il registro è pubblicato, oscurando i dati personali eventualmente presenti, e tenuto aggiornato almeno ogni sei mesi in "amministrazione trasparente", "altri contenuti - accesso civico".

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

La trasparenza delle gare d'appalto

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

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

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

L'articolo 29 del Codice dei Contratti pubblici, rubricato "Principi in materia di trasparenza", stabilisce quanto segue:

"Tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli tra enti nell'ambito del settore pubblico di cui all'articolo 5, alla composizione della commissione giudicatrice e ai curricula dei suoi componenti ove non considerati riservati ai sensi dell'articolo 53 ovvero secretati ai sensi dell'articolo 162, devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente, nella sezione "Amministrazione trasparente", con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33. Al fine di consentire l'eventuale proposizione del ricorso ai sensi dell'articolo 120, comma 2-bis, del codice del processo amministrativo, sono altresì pubblicati, nei successivi due giorni dalla data di adozione dei relativi atti, il provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni all'esito della verifica della documentazione attestante l'assenza dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80, nonché la sussistenza dei requisiti economico-finanziari e tecnico-professionali. [...]"

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

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

Inoltre, entro il 31 gennaio di ogni anno, tali informazioni, relativamente all'anno precedente, devono essere pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici. Le amministrazioni devono trasmettere in formato digitale tali informazioni all'ANAC.

Il titolare del potere sostitutivo

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

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

Il *titolare del potere sostitutivo* entro il 30 gennaio di ogni anno ha l'onere di comunicare all'organo di governo, i procedimenti, suddivisi per tipologia e strutture amministrative competenti, per i quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsto dalla legge o dai regolamenti.

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

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

Privacy

Il 25 maggio 2018 è entrato in vigore il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 "relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)" (di seguito RGPD) e, il 19 settembre 2018, il decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 che ha adeguato il Codice in materia di protezione dei dati personali - decreto legislativo 196/2003 - alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679

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 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"

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".

Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è, quindi, rimasto sostanzialmente inalterato restando fermo il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o di regolamento.

Pertanto, 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 avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679.

In particolare assumono rilievo i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati («minimizzazione dei dati») (par. 1, lett. c) e quelli di esattezza e aggiornamento dei dati, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati (par. 1, lett. d).

Il medesimo d.lgs. 33/2013 all'art. 7 bis, co. 4, dispone inoltre che "nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione".

Si richiama anche quanto previsto all'art. 6 del d.lgs. 33/2013 rubricato "Qualità delle informazioni" che risponde alla esigenza di assicurare esattezza, completezza, aggiornamento e adeguatezza dei dati pubblicati.

Ai sensi della normativa europea, il Responsabile della Protezione dei Dati-RPD svolge specifici compiti, anche di supporto, per tutta l'amministrazione essendo 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). All'interno dell'ente si è proceduto a nominare il Responsabile della protezione dei dati in Lepida S.P.A. IN DATA 25.05.2018. Inoltre, con deliberazione di giunta comunale n.33 del 16.05.2018, sono state assegnate all'Unione del Distretto Ceramico di cui il Comune fa parte, alcune attività discendenti dal Reg UE 679/2016, tra le quali l'approvazione del Modello Organizzativo in materia di protezione dei dati personali e del Modello di Gestione degli incidenti di sicurezza, per conto dei Comuni membri (delibera Giunta Unione n.37 del 20.06.2018).

PARTE II - Analisi del contesto

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

Contesto esterno

La Regione Emilia Romagna è tra le Regioni italiane più vaste territorialmente e, con oltre quattro milioni di abitanti (4.448.146 residenti all'1.1.2016), tra le più popolate. L'economia emiliano-romagnola ha realizzato, negli ultimi anni, performance macroeconomiche sistematicamente migliori di quelle nazionali. Le recenti dinamiche macroeconomiche e quelle previste sia per l'anno in corso che per quelli successivi, confermano e rafforzano il ruolo di preminenza dell'economia emiliano-romagnola nel quadro nazionale. Il PIL pro-capite in Emilia-Romagna è superiore alla media nazionale di oltre il 20%. Questa differenza è dovuta in gran parte (per oltre tre quarti) al fatto che in Emilia-Romagna si riscontra un più elevato tasso di occupazione, mentre la restante differenza è da imputare al tasso di produttività. Le esportazioni costituiscono un punto di forza dell'economia dell'Emilia-Romagna.

Nella "Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata" relativa all'anno 2015 trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Presidenza della Camera dei deputati il 4 gennaio 2017, risulta che l'ambito sempre più critico è il sistema degli appalti pubblici, caratterizzato da fenomeni di clientelismo e corruzione. Reti di relazioni inquinate composte da attori pubblici e privati, operanti nel settore delle "Grandi Opere", si qualificano come comitati d'affari capaci di saturare il mercato. Il ricorso al metodo corruttivo-collusivo da parte degli affiliati rappresenta una concreta espressione dell'evoluzione delle organizzazioni di tipo mafioso che, per perseguire le medesime finalità e gli stessi obiettivi che sarebbero raggiunti con il metodo mafioso tradizionale, usano la forza di intimidazione propria dei poteri legittimi dell'Autorità Pubblica, strumentalizzandoli a proprio favore. L'integrazione e l'amplificazione della capacità di assoggettamento delle associazioni mafiose le rafforza fortemente, rendendole ancora più insidiose. D'altra parte, la corruzione del sistema degli appalti pubblici ha effetti negativi sia nel mercato che nel tessuto sociale, rilasciando una generalizzata percezione di impunità sistemica e alimentando l'asservimento dell'economia pulita a quella grigia. In ambito provinciale è proseguita, presso le Prefetture-Uffici Territoriali del Governo, l'attività dei Gruppi interforze per il monitoraggio degli appalti, operanti in collegamento con la Direzione Investigativa Antimafia, che hanno effettuato una importante opera di prevenzione. Nel corso del 2015 sono stati effettuati 149 accessi ispettivi che hanno permesso di monitorare

1.330 imprese nonché di controllare 4.693 persone e 2.833 mezzi. Plurimi riscontri investigativi e giudiziari hanno confermato la capacità dei soggetti mafiosi di realizzare con l'intimidazione forme di monopolio di importanti settori economici, alterando le regole di mercato. Le "imprese mafiose" operano principalmente nei comparti dell'edilizia, dello smaltimento dei rifiuti e della gestione delle attività commerciali, che costruiscono canali di riciclaggio e reimpiego dei proventi illeciti. Un rinnovato interesse si segnala anche per la gestione dei "giochi", sia di natura legale che illegale. L'attenzione criminale continua ad essere rivolta, inoltre, al settore agroalimentare, ai comparti delle grandi opere infrastrutturali, delle energie alternative e della logistica. La criminalità organizzata si è addentrata, in modo capillare e pervasivo, nei gangli vitali dell'economia, della politica e nella stessa società civile, nelle sue più varie declinazioni. Tale infiltrazione, come hanno comprovato gli esiti investigativi delle due importanti operazioni di polizia denominate "Aemilia" e "Kyterion", non si limita ai confini regionali di riferimento ma si estende all'intero territorio nazionale e segnatamente alle aree centro-settentrionali. La stessa criminalità organizzata non rinuncia a penetrare le Amministrazioni locali anche con mezzi corruttivi, sfruttando le sue ramificate opportunità relazionali, spesso fondate su un reciproco e condiviso interesse: la corruzione negli appalti costituisce un fattore incrementale di offensività della minaccia. La minaccia così definita assume, pertanto, una valenza strategica, per l'intraprendenza collusiva ed infiltrativa rispetto alla P.A. e all'impresa. Opere di primario interesse per il Paese, realizzate in forza di ingenti finanziamenti pubblici, innescano l'interesse della criminalità che espleta l'esercizio diretto di attività di impresa o controlla il settore delle forniture di beni e servizi; d'altra parte, il più stretto controllo del territorio aumenta esponenzialmente la capacità parassitaria della criminalità stessa.

Gli appalti pubblici ed i tentativi di infiltrazione mafiosa

Nel quadro delle misure dirette ad ottimizzare l'efficacia dell'azione di prevenzione e contrasto dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata di tipo mafioso negli appalti pubblici per la realizzazione di alcune importanti opere sul territorio nazionale, sono stati istituiti, negli ultimi anni, Gruppi interforze presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza-Direzione Centrale della Polizia Criminale. In particolare il Gruppo Interforze Centrale per l'Emergenza e la Ricostruzione (GICER) con il fine di svolgere attività di carattere info-investigativo sul rischio di penetrazione mafiosa negli interventi di ricostruzione a seguito del sisma in Abruzzo e Gruppo Interforze Ricostruzione Emilia Romagna (GIRER) che svolge, quale struttura investigativa specializzata, compiti di monitoraggio ed analisi delle informazioni concernenti le verifiche antimafia ed i risultati dei controlli effettuati presso i cantieri interessati alla ricostruzione post-sisma di opere pubbliche.

Protocolli d'Intesa

Il Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere del Ministero dell'Interno, nella seduta del 13 aprile 2015 ha approvato lo Schema di Protocollo Tipo per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose nella realizzazione delle "Grandi Opere". Nell'ambito delle proprie funzioni di indirizzo generale, il Comitato ha rimodulato i contenuti degli accordi di legalità previsti dall'art. 176 decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, limitatamente alle opere di interesse strategico, al fine di garantire l'omogeneità delle intese pattizie sul territorio nazionale. Il Protocollo rappresenta, pertanto, uno strumento in grado di conciliare più fattivamente le prioritarie esigenze di sicurezza, trasparenza ed efficacia dei controlli, a fini antimafia ed anticorruzione, con quelle di semplificazione e di minor aggravio per le imprese, in termini di gestione, di tempi e di costi degli interventi. Il 14 novembre 2013 il Vice Ministro dell'Interno e i Presidenti di Alleanza delle Cooperative Italiane, Confcooperative e Legacoop, hanno sottoscritto un Protocollo di legalità finalizzato ad incentivare una collaborazione fra imprese e pubbliche autorità per rendere efficaci i controlli e il monitoraggio per la prevenzione ed il contrasto delle infiltrazioni della criminalità organizzata su appalti, servizi, forniture e assicurare la tutela dei diritti dei lavoratori e la sicurezza dei luoghi di lavoro. Il 22 gennaio 2014 è stato stipulato un atto aggiuntivo al Protocollo per la legalità, sottoscritto il 10 maggio 2010 e rinnovato il 19 giugno 2012, tra il Ministro dell'Interno e il delegato di Confindustria per la legalità, alla luce dell'entrata in vigore, il 13 febbraio 2013, delle disposizioni recate dal Libro II del Dlgs. 6 settembre 2011, n. 159 (Codice Antimafia). L'accordo, che ha validità biennale, ha il fine di rafforzare ed intensificare i controlli mirati a prevenire e reprimere ogni possibile infiltrazione della criminalità organizzata nel mondo dell'impresa e nel mercato del lavoro, ottimizzare le procedure di rilascio della documentazione antimafia anche mediante riordino dell'impianto normativo, incentivare il ricorso allo strumento di accesso ai cantieri al fine di un monitoraggio delle attività imprenditoriali con verifica degli appalti. Con riguardo agli accordi tra Enti Locali e Ministero dell'Interno per la definizione degli standard di sicurezza e la promozione delle iniziative a garanzia della stessa nel contesto di interventi volti alla riqualificazione delle aree produttive ed allo sviluppo di attività imprenditoriali, nel 2014 è stato firmato, fra gli altri, il Patto per Modena (14 febbraio 2014).

Misure organizzative

Nell'ambito delle misure adottate per il potenziamento del contrasto al fenomeno mafioso, previste dal "Piano straordinario contro le mafie" - approvato dal Consiglio dei Ministri riunitosi a Reggio Calabria il 28 gennaio 2010 - è stato ritenuto di primario interesse procedere alla realizzazione di una mappa nazionale dei sodalizi criminali, attraverso un Sistema informatico denominato Ma.Cr.O. (Mappe della Criminalità Organizzata) al fine di rafforzare l'azione di contrasto della criminalità organizzata di tipo mafioso. Il Sistema prevede il censimento delle organizzazioni criminali di tipo mafioso, italiane e straniere, ex art. 416 bis c.p., delle quali siano stati

individuati la denominazione, l'area d'influenza, le attività illecite e lecite ed i soggetti ad esse collegati. L'archivio viene alimentato con informazioni accuratamente vagliate dalle strutture investigative che, sul territorio provinciale, svolgono ai più alti livelli l'attività operativa di contrasto al crimine organizzato e condivise in seno a Gruppi Provinciali Interforze, coordinati da un delegato del Prefetto, costituiti presso gli Uffici Territoriali del Governo. Dal 1° settembre 2015 è stato avviato l'"aggiornamento" dell'archivio attraverso l'inserimento di informazioni legate a fonti "giudiziarie", "amministrative" ed "investigative"; a regime sarà possibile effettuare ricerche a testo libero e memorizzare contenuti multimediali (file audio, di immagine, di testo e video). Per arricchire ulteriormente le potenzialità investigative e di analisi dell'applicativo è stato sviluppato un sistema di georeferenziazione, denominato "Geomacro". Tale software, legato a Ma.Cr.O., consente di visualizzare le organizzazioni presenti sul territorio in base alla matrice criminale, al tipo di organizzazione ed all'attività illecita svolta, nonché di valutarne l'incidenza statistica rispetto al totale nazionale, regionale, provinciale e comunale, scegliendo un arco temporale di interesse ovvero, circoscrivendo la mappatura in base alla matrice criminale, al tipo di organizzazione ed all'attività illecita svolta. Innovativa e di particolare rilievo analitico appare la rappresentazione grafica dell'organigramma delle singole organizzazioni, con il relativo dettaglio dei ruoli e delle specializzazioni dei suoi solidali.

Altre iniziative anticrimine

a) Il 28 gennaio 2015 il Ministro dell'Interno e il presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione hanno sottoscritto le seconde Linee guida per l'applicazione alle imprese delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio, a fini antimafia ed anticorruzione, previste dall'art. 32 del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella L. 11 agosto 2014, n. 114. Con tale atto di indirizzo vengono fornite ai Prefetti ulteriori indicazioni operative per l'adozione degli strumenti di amministrazione straordinaria nei confronti di imprese coinvolte in vicende corruttive o colpite da informazioni antimafia interdittive. L'obiettivo è quello di coniugare le eccezionali esigenze di salvaguardia occupazionale e di prosecuzione della realizzazione delle opere pubbliche con quelle di prevenzione e contrasto ai fenomeni di mala amministrazione e di penetrazione mafiosa nel circuito dell'economia legale.

b) In occasione dell'evento tenuto a Rimini dall'Osservatorio provinciale di Rimini sulla criminalità organizzata e per la diffusione della legalità nella giornata del 6 giugno 2017, la Commissione Antimafia si sofferma sulla tipologia della criminalità organizzata al centro nord che non corrisponde a quella tradizionale in quanto più incentrata a far sistema attraverso la corruzione. La "Relazione sull'attività anno 2015 delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata" sopra citata, negli allegati effettua approfondimenti sulla situazione della criminalità a livello regionale e provinciale ed in particolare per quanto riguarda la Regione Emilia Romagna riporta che l'elevata propensione imprenditoriale

del tessuto economico regionale è uno dei fattori che catalizza gli interessi della criminalità organizzata, sia autoctona che straniera, anche ai fini del riciclaggio e del reinvestimento in attività economiche dei profitti illeciti realizzati. In Emilia Romagna si conferma la storica presenza di soggetti affiliati e/o contigui ad organizzazioni criminali mafiose provenienti dalle regioni del sud che, attratti dalle possibilità offerte da un sistema economico dinamico, in taluni casi e per specifiche categorie di reati, arrivano ad operare anche unendosi tra loro, pianificando e realizzando attività illecite in grado di recare profitti comuni. Le presenze di tali elementi si sostanziano nel tentativo di inquinare il tessuto economico e sociale, mediante le immissioni di capitali di illecita provenienza, che si traduce nell'acquisizione di proprietà immobiliari, nella rilevazione di attività commerciali - anche sfruttando gli effetti della contingente crisi finanziaria che penalizza, in particolare, la piccola e media impresa - ed, infine, nell'aggiudicazione di appalti e commesse pubbliche. Soggetti legati o contigui alla criminalità organizzata sono presenti nel settore dei trasporti e nella movimentazione dei rifiuti. Le numerose inchieste condotte dalle Forze di Polizia confermano le pervicaci attività espansionistiche della criminalità organizzata nel tentativo di insinuarsi in tutti i gangli della vita economica e sociale, attivando una composita ed articolata rete di relazioni con elementi dell'imprenditoria deviata e persino delle Istituzioni. Il 28 gennaio 2015 si è definita l'operazione "Aemilia" che ha disarticolato un sodalizio di stampo mafioso, attivo sul territorio emiliano ed operante anche nelle regioni Veneto e Lombardia, capace di un'autonoma e localizzata forza di intimidazione. Gli interessi criminali prevalenti sono stati riscontrati nei settori economico-imprenditoriali - edile in particolare, nel traffico di sostanze stupefacenti, nelle pratiche estorsive ed usuraie. La Relazione conclude evidenziando che nella Regione si registra un'efficace attuazione delle "politiche per la sicurezza" che vedono ampiamente utilizzati, accanto ai piani di controllo coordinato del territorio ed i dispositivi di polizia di prossimità, con riguardo all'attività delle Forze di Polizia - di "Patti per la sicurezza" e di protocolli d'intesa sul fronte dell'interlocuzione con le Amministrazioni locali, con le associazioni economiche e di categoria.

c) La provincia di Modena, caratterizzata dalla presenza di uno spiccato senso imprenditoriale per lo più incentrato sul modello della piccola e media impresa, da un lato garantisce elevate forme di benessere ai suoi abitanti, ma, di converso ben si presta al riciclaggio e reimpiego dei capitali di illecita provenienza. Le indagini svolte dalle Forze di polizia hanno confermato l'esistenza di tentativi di infiltrazione da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso nel settore degli appalti pubblici e nel tessuto economico-imprenditoriale (edilizia, trasporti, gestione di esercizi pubblici e locali di pubblico spettacolo). Un'attenzione particolare in tale ambito di analisi è quella delle infiltrazioni nella ricostruzione nei comuni colpiti dal sisma nel 2012. La provincia di Modena è quella che ha subito più danni in Emilia per effetto del terremoto e nello stesso tempo è la provincia che registra una maggiore presenza di elementi legati alle organizzazioni criminali in grado di attuare una pervasiva

infiltrazione del tessuto economico del territorio, segnatamente nei settori dell'edilizia, del movimento terra, dello smaltimento dei rifiuti e della gestione delle cave. Le aree più colpite dal sisma risultano essere state caratterizzate dalla raccolta e dal trasporto delle macerie da parte di aziende, in taluni casi, vicine a consorterie criminali, non direttamente appaltatrici del lavoro ma operanti a seguito di contratti di nolo e che avrebbero agito in regime se non monopolistico di sicura posizione dominante. Il numero di istanze di iscrizione alla "White List", pervenute alla Prefettura di Modena, sono state superiori alle 4000. Alla data del 31 dicembre 2014 risultavano iscritte circa 2.600 ditte alle "White List" provinciali, mentre circa 3.600 richieste di informazione antimafia erano state rese alle stazioni appaltanti. La Regione Emilia Romagna con Legge regionale n. 18 del 28 ottobre 2016 ha approvato il Testo Unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili, al fine di promuovere iniziative e progetti volti ad attuare un sistema integrato di sicurezza territoriale attraverso interventi di prevenzione primaria, secondaria e terziaria per contrastare i fenomeni di infiltrazione e radicamento di tutte le forme di criminalità organizzata, in particolare di tipo mafioso e i fenomeni corruttivi, nonché i comportamenti irregolari e illegali.

Contesto interno

La struttura organizzativa dell'Ente è stata definita con la deliberazione della Giunta Comunale n. 84 del 24.09.2016, mentre la dotazione organica è stata da ultimo approvata con deliberazione di G. C. n. 83 del 16.09.2017.

La struttura è ripartita in Settori. Ciascun Settore è organizzato in uffici.

Al vertice di ciascun Settore è posto un Responsabile, mentre presso ogni ufficio è designato, di regola, un dipendente di categoria C a cui è stata affidata la responsabilità del procedimento.

La dotazione organica effettiva prevede:

- un Segretario generale in convenzione;
- n. 4 Responsabili di Settore quali funzionari di categoria D, oltre il Segretario per il Settore Personale/Risorse Umane/Controlli/Anticorruzione e il Sindaco per il Settore Vigilanza;
- n. 19 dipendenti, dei quali alcuni assegnatari di responsabilità di procedimento.

PARTE III - Il rischio

Principi per la gestione del rischio

Il Rischio costituisce la capacità potenziale, di un'azione e/o di un comportamento, di creare conseguenze illegali a danno della Pubblica Amministrazione.

Il Rischio richiede un'attenzione dedicata quale fattispecie da scongiurare, in termini assoluti, a tutela dell'integrità delle azioni e delle condotte amministrative.

La Gestione del Rischio è lo strumento da utilizzare per ridurre la probabilità che il rischio si verifichi a tutti i livelli e deve essere:

- efficace;
- sistematica;
- strutturata;
- tempestiva;
- dinamica;
- trasparente.

La Gestione del Rischio deve essere destinata a:

- creare e proteggere il valore delle azioni e dei comportamenti;
- essere parte integrante di tutti processi organizzativi;
- essere parte di ogni processo decisionale,
- fondarsi sulle migliori informazioni disponibili;
- considerare i fattori umani e culturali;
- favorire il miglioramento continuo dell'organizzazione e dei procedimenti.

Mappatura delle attività a più elevato rischio nell'ente e misure di prevenzione

L'ANAC ha stabilito che il Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza dia atto dello svolgimento della "mappatura dei processi" dell'amministrazione.

La mappatura dei processi consente, in modo razionale, di individuare e rappresentare le principali attività svolte da questo ente.

La mappatura ha carattere strumentale per l'identificazione, la valutazione ed il trattamento dei rischi corruttivi.

La mappatura completa dei principali processi operativi, che tiene conto delle attività effettuate all'interno dei vari Settori di cui è articolato l'Ente, viene di seguito riportata:

1. Settore: Affari generali ed istituzionali, Servizi scolastici, Servizi demografici e al cittadino, Cultura, Turismo e tempo libero, Servizi socio-assistenziali (questi ultimi delegati all'Unione Comuni Distretto ceramico di cui l'Ente fa parte):

- Protocollo
- Atti
- Organi collegiali
- Nomine ed incarichi
- Consulenze
- Contributi e sovvenzioni
- Affidamenti diretti
- Eventi
- Patrocini
- Archivio
- Pratiche anagrafiche
- Documenti di identità
- Leva
- Elettorale
- Diritto allo studio
- Sepolture
- Tombe di famiglia
- Pubblicazioni
- Contratti

2. Settore: Servizio economico-finanziario, Contabilità, IVA, Tributi, Economato

- Gestione delle entrate
- Gestione delle spese
- Bilancio
- Accertamenti e verifiche dei tributi locali
- Accertamenti con adesione dei tributi locali
- Consulenze
- Nomine ed incarichi

3. Settore: Lavori Pubblici, Appalti, Gestione del patrimonio dell'Ente

- Gare
- Gare vendita beni
- Affidamenti diretti
- Consulenze
- Nomine ed incarichi
- Gestione patrimonio dell'Ente
- Programmazione Lavori Pubblici

4. Settore: Edilizia privata, Urbanistica, Ambiente, SUAP e Commercio

- Urbanistica generale
- Urbanistica attuativa
- Permesso di costruire
- Permesso di costruire paesaggistico
- Permesso di costruire convenzionato
- Accertamento e controllo abusi edilizi
- Cave
- Commercio
- Consulenze
- Nomine ed incarichi

5. Settore: Vigilanza, Polizia stradale e giudiziaria

- Sanzioni CDS
- Controlli sul territorio
- Abbandono di rifiuti
- Sosta e circolazione
- Autorizzazione occupazione suolo pubblico
- Autorizzazioni artt. 68-69 TULPS

6. Settore: Gestione Risorse umane e Personale, Controlli interni, Trasparenza e Anticorruzione

- Concorsi
- Progressioni
- Incentivi economici al personale
- Segnalazioni e reclami
- Consulenze
- Nomine ed incarichi

Si fa presente che il Comune di Prignano s/S ha delegato integralmente all'Unione del Distretto ceramico di cui fa parte alcune attività e funzioni di seguito riportate:

- Servizi Sociali
- Servizi informatici
- Stazione Unica Appaltante e Centrale Unica di Committenza
- Protezione civile
- Sportello Unico Attività Produttive
- Funzione sismica.

L'Ente ha altresì delegato tramite convenzione all'Unione del Frignano la funzione relativa al vincolo idrogeologico.

E' per tale motivo che le schede allegate non riportano la valutazione di tali attività in termini di rischio corruttivo.

Invece, per le finalità di prevenzione e contrasto alla corruzione, i processi di governo sono scarsamente significativi in quanto generalmente tesi ad esprimere l'indirizzo politico dell'amministrazione in carica. Infatti, la legge 190/2012 è interamente orientata a prevenire i fenomeni corruttivi che riguardano l'apparato tecnico burocratico degli enti, senza particolari riferimenti agli organi politici. Quindi, assumono particolare rilievo i processi operativi che concretizzano e danno attuazione agli indirizzi politici attraverso procedimenti, atti e provvedimenti rilevanti all'esterno e, talvolta, a contenuto economico patrimoniale.

La legge anticorruzione individua già come più esposte al rischio di corruzione le seguenti attività: autorizzazione o concessione; scelta del contraente nell'affidamento di lavori, forniture e servizi; concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari; concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale .

Le schede approvate nel precedente Piano Anticorruzione sono state notevolmente integrate a seguito della mappatura di ulteriori processi all'interno del Comune. Tali

schede, che sono state implementate anche con il piano attuale, vengono allegate al presente Piano per il triennio 2018-2021 e ne costituiscono parte integrante e sostanziale.

Valutazione del rischio

In questa fase sono state stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (*probabilità*) e sono state pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (*impatto*). Al termine, è stato calcolato il livello di rischio per ogni attività analizzata moltiplicando "*probabilità*" per "*impatto*". Secondo l'ANAC "*con riferimento alla misurazione e valutazione del livello di esposizione al rischio, si evidenzia che le indicazioni contenute nel PNA, come ivi precisato, non sono strettamente vincolanti potendo l'amministrazione scegliere criteri diversi purché adeguati al fine*" (ANAC determinazione n. 12/2015). Sono state considerate, per l'analisi del rischio, anche l'individuazione e la comprensione delle cause degli eventi rischiosi, cioè delle circostanze che possono favorire il verificarsi dell'evento. La valutazione è stata effettuata per ciascun processo mappato. La valutazione si è sviluppata attraverso le seguenti fasi: identificazione del rischio, ponderazione del rischio e analisi del rischio.

Identificazione, ponderazione ed analisi del rischio

Consiste nel ricercare, individuare e descrivere i "*rischi di corruzione*" intesi nella più ampia accezione della legge 190/2012. Richiede che, per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati i possibili rischi di corruzione. Questi sono fatti emergere considerando il contesto esterno ed interno all'amministrazione, anche con riferimento alle specifiche posizioni organizzative presenti all'interno dell'amministrazione.

I rischi sono identificati:

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

L'identificazione dei rischi è stata svolta da un gruppo di lavoro composto dai Responsabili di ciascun Settore e coordinato dal Responsabile della prevenzione della corruzione.

In questa fase sono stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (*probabilità*) e sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (*impatto*). Al termine, è calcolato il livello di rischio moltiplicando "*probabilità*" per "*impatto*".

Utilizzando un approccio metodologico coerente e gli stessi elementi alla base dell'Allegato 5 del PNA, sono stati stimati dai Responsabili di Settore, per i processi di loro competenza, i rischi prevedibili e la probabilità e l'impatto del loro eventuale accadimento (in una scala "Alto", "Medio", "Basso"), giungendo in tal modo alla individuazione di un livello di rischio più contestualizzato con le dimensioni dell'Ente, come espressamente richiesto dall'Aggiornamento 2015 al PNA.

Sempre secondo l'allegato 5 del PNA del 2013, criteri e valori per stimare la "*probabilità*" che la corruzione si concretizzi sono i seguenti:

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

Dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si è proceduto alla "*ponderazione*", evidenziando i processi per i quali siano emersi i più elevati livelli di rischio per una più incisiva attuazione delle misure preventive (fase di trattamento).

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

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

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

4. esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
5. scarsa responsabilizzazione interna;
6. inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
7. inadeguata diffusione della cultura della legalità;
8. mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

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

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

I singoli rischi ed i relativi processi sono inseriti in una "classifica del livello di rischio". Le fasi di processo o i processi per i quali siano emersi i più elevati livelli di rischio identificano le aree di rischio, che rappresentano le attività più sensibili ai fini della prevenzione. Applicando la suddetta metodologia sono state analizzate le attività ed i processi di cui alle schede allegate ed elencate nella tabella che segue. Nelle schede allegate sono riportati i valori attribuiti a ciascun criterio per la valutazione della probabilità e la valutazione dell'impatto, con una scala di punteggio. La moltiplicazione dei due valori determina la "valutazione del rischio" connesso all'attività. I risultati sono riassunti nella seguente tabella:

n. scheda	Attività o processo	Probabilità (P)	Impatto (I)	Rischio (P x I)
1	Protocollo	1.17	0.75	0.88
2	Atti	2.67	2.00	5.33
3	Organi collegiali	1.33	1.75	2.33
4	Nomine e incarichi	2.67	1.25	3.33
5	Consulenze	3.50	1.50	5.25
6	Contributi e sovvenzioni	2.50	1.50	3.75
7	Eventi	2.50	0.75	1.88

8	Patrocini	1.67	0.75	1.25
9	Archivio	1.33	0.75	1.00
10	Pratiche anagrafiche	2.00	1.00	2.00
11	Documenti di identità	2.00	1.00	2.00
12	Leva	1.17	0.75	0.88
13	Elettorale	1.67	0.75	1.25
14	Diritto allo studio	2.17	1.00	2.17
15	Sepulture	2.17	1.00	2.17
16	Tombe di famiglia	2.17	1.00	2.17
17	Gestione entrate	2.17	1.25	2.71
18	Gestione spese	2.50	1.25	3.13
19	Bilancio	2.67	1.75	4.67
20	Accertamenti verifiche tributi e	3.33	1.25	4.17
21	Accertamenti adesione tributi con	3.5	1.25	4.38
22	Gare	2.33	1.25	2.92
23	Gare per vendita beni	2.50	1.25	3.13
24	Affidamenti diretti	2.83	1.50	4.25
25	Gestione patrimonio	3.17	1.25	3.96
26	Urbanistica generale	4.00	1.75	7.00
27	Urbanistica attuativa	3.83	1.75	6.71
28	Permesso di costruire	2.33	1.25	2.92
29	Permesso di costruire	3.00	1.25	3.75

	paesaggistico			
30	Permesso di costruire convenzionato	2.50	1.25	3.13
31	Accertamento e controllo abusi edilizi	2.83	1.25	3.54
32	Cave	2.67	1.25	3.33
33	Commercio	2.67	1.25	3.33
34	Sanzioni CDS	2.50	1.25	3.13
35	Controlli sul territorio	2.50	1.00	2.50
36	Abbandono rifiuti	2.50	1.00	2.50
37	Sosta e circolazione	1.83	1.00	1.83
38	Autorizzazioni occupazione suolo pubblico	2.17	1.00	2.17
39	Autorizzazioni artt. 68-69 TULPS	2.17	1.25	2.71
40	Concorsi	2.50	1.50	3.75
41	Progressioni	2.00	1.25	2.50
42	Incentivi economici al personale	1.83	2.25	4.13
43	Segnalazioni e reclami	1.83	1.00	1.83
44	Pubblicazioni	1.17	0.75	0.88
45	Contratti	2.17	1.25	2.71
46	Programmazione lavori pubblici	2.67	1.50	4.00

Nell'ultima colonna viene riportato il livello di rischio per ogni attività: maggiore è il punteggio, più alto è il rischio corruttivo.

I punteggi delle attività monitorate sono stati previsti nelle schede allegate al presente Piano e ne formano parte integrante e sostanziale. Le schede sono state

predisposte sulla scorta delle problematiche inerenti agli uffici e dell'analisi delle attività effettuate.

Il trattamento del rischio

Il processo di gestione del rischio si conclude con il trattamento. La fase di *trattamento del rischio* consiste nel procedimento per modificare il rischio, ossia in concreto, nel processo per individuare delle misure da predisporre per *neutralizzare o ridurre il rischio*.

Inoltre il *trattamento del rischio* comporta la decisione circa quali rischi si debbano trattare prioritariamente rispetto ad altri in base al livello di rischio, all'obbligatorietà della misura ed all'impatto organizzativo e finanziario della misura stessa.

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

- *obbligatorie;*
- *ulteriori.*

Non ci sono possibilità di scelta circa le *misure obbligatorie*, che debbono essere attuate necessariamente nell'amministrazione.

Le attività con valori di rischio maggiori, devono essere prioritariamente oggetto delle suddette misure.

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

L'individuazione e la valutazione delle misure ulteriori viene essere compiuta dal responsabile della prevenzione, con il coinvolgimento dei Responsabili di Settore e l'eventuale supporto del NTV, tenendo conto anche degli esiti del monitoraggio sulla trasparenza ed integrità, dei controlli interni.

Al fine di evitare il formarsi di comportamenti a rischio corruttivo all'interno dell'Ente, si prevedono misure di carattere trasversale, applicabili a tutte le attività di seguito identificate:

- a) *l'informatizzazione dei processi* che 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;
- b) *l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo di dati, documenti e procedimenti* che consente l'apertura dell'amministrazione verso l'esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull'attività da parte dell'utenza;

- c) *il rispetto dell'ordine cronologico di trattazione delle pratiche*; ogni responsabile del procedimento, nell'istruttoria e nella definizione delle istanze presentate, dovrà rigorosamente rispettare l'ordine cronologico, fatti salvi i casi di urgenza che dovranno essere espressamente dichiarati con provvedimento motivato del responsabile del procedimento;
- d) controlli successivi di regolarità amministrativa (ex D.L. 174/2012). Attuazione del controllo interno sugli atti amministrativi dell'Ente.
- e) intensificazione del controllo sulle autocertificazioni presentate ai sensi del DPR 445/2000 a mezzo della tecnica del campionamento.
- f) La trasparenza, che costituisce oggetto di apposita sezione del piano; gli adempimenti per la trasparenza possono essere misure obbligatorie o ulteriori, le misure ulteriori sono indicate nel piano stesso.

Le misure specifiche previste e disciplinate dal presente piano sono dettagliate nei paragrafi che seguono.

Individuazione delle misure specifiche di prevenzione e contrasto della corruzione

1. Misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (*whistleblower*)

Nella G.U. n. 291 del 14 dicembre 2017 è stata pubblicata la Legge n. 179 del 30.11.2017, che introduce nuove 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.

La nuova legge sul *whistleblowing* ha riscritto l'articolo 54-bis.

Secondo la nuova disposizione il pubblico dipendente che, "nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione", segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, oppure all'ANAC, o all'autorità giudiziaria ordinaria o contabile, "condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione".

Secondo il nuovo articolo 54-bis e come previsto nel PNA 2013 sono accordate al *whistleblower* le seguenti garanzie:

- a) la tutela dell'anonimato;
- b) il divieto di discriminazione;
- c) la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso.

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

Il Piano nazionale anticorruzione prevede, tra azioni e misure generali per la prevenzione della corruzione e, in particolare, fra quelle **obbligatorie**, che le amministrazioni pubbliche debbano tutelare il dipendente che segnala condotte illecite. Il PNA impone alle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 1 co. 2 del d.lgs. 165/2001, l'assunzione dei "necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni".

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

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

In ogni caso, i soggetti destinatari delle segnalazioni sono tenuti al segreto ed al massimo riserbo.

MISURE:

A) Anonimato

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

La norma tutela l'anonimato facendo specifico riferimento al procedimento disciplinare. Tuttavia, l'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione.

Per quanto riguarda lo specifico contesto del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante può essere rivelata all'autorità disciplinare e all'inculpato nei seguenti casi:

consenso del segnalante;

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

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

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

Le disposizioni a tutela dell'anonimato e di esclusione dell'accesso documentale non possono comunque essere riferibili a casi in cui, in seguito a disposizioni di legge speciale, l'anonimato non può essere opposto, ad esempio indagini penali, tributarie o amministrative, ispezioni, ecc.

B) Il divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower

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

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

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

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

- all'Ufficio del contenzioso dell'amministrazione; l'Ufficio del contenzioso valuta la sussistenza degli estremi per esercitare in giudizio l'azione di risarcimento per lesione dell'immagine della pubblica amministrazione;

- all'Ispettorato della funzione pubblica; l'Ispettorato della funzione pubblica valuta la necessità di avviare un'ispezione al fine di acquisire ulteriori elementi per le successive determinazioni;

- inoltre il dipendente:

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

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

- può agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione e dell'amministrazione per ottenere un provvedimento giudiziale d'urgenza finalizzato alla cessazione della misura discriminatoria e/o al ripristino immediato della situazione precedente; ovvero l'annullamento davanti al T.A.R. dell'eventuale provvedimento amministrativo illegittimo e/o, se del caso, la sua disapplicazione da parte del Tribunale del lavoro e la condanna nel merito per le controversie in cui è parte il personale c.d. contrattualizzato. Infine, egli può ottenere il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione.

C) Sottrazione al diritto di accesso

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

2. Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici - Normativa - Integrazione

L'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, ha previsto che il Governo definisse un *"Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni"* per 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.

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

A tal fine si è provveduto a pubblicare sul sito del Comune la bozza del codice di Comportamento e l'avviso con il quale si invitavano le Organizzazioni sindacali

rappresentative, le Associazioni dei consumatori e degli utenti e altre associazioni o forme di organizzazioni rappresentative di particolari interessi o, in generale, tutti i soggetti che operano per conto del Comune e/o fruiscono delle attività e dei servizi prestati dallo stesso a far pervenire le proprie proposte di osservazioni e suggerimenti entro il 15/12/2013. Non sono pervenute osservazioni.

Si precisa che il Nucleo Tecnico di Valutazione dell'Ente ha espresso il proprio parere favorevole in merito al Codice di comportamento che, in via definitiva, è stato approvato dall'organo esecutivo in data 04.07.2013 (deliberazione n. 62).

Successivamente, con Delibera di Giunta Comunale n. 94/2018 il Codice è stato integrato per adeguarlo al Reg. UE 679/2016. Per tale integrazione si è provveduto a dare adeguata diffusione sia all'interno che all'esterno dell'Ente. Anche le integrazioni al Codice sono state pubblicate sul sito web istituzionale del Comune nella sezione Amministrazione Trasparente.

MISURE:

- a. *Introduzione nei contratti dell'osservanza del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*

L'Ente nel predisporre gli schemi tipo di incarico, contratto, bando, inserisce la condizione dell'osservanza del *Codici di comportamento* per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i titolari di organi, per il personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'amministrazione e prevede la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal codici;

- b. *Meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento*
Trova piena applicazione l'articolo 55-bis comma 3 del decreto legislativo 165/2001 e smi in materia di segnalazione all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari UPD in caso di violazioni al codice di comportamento. L'Amministrazione si impegna a dare idonea comunicazione in merito a tutti i dipendenti dell'Ente;

- c. *Ufficio competente ad emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento*

Provvede ad emettere pareri in materia l'ufficio competente a svolgere e concludere i procedimenti disciplinari a norma dell'articolo 55-bis comma 4 del decreto legislativo 165/2001 e smi. L'ente ha nominato, con delibera di Giunta, un proprio ufficio per i procedimenti disciplinari attualmente operante all'interno del Settore Personale dell'Ente.

3. La disciplina degli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti

L'Ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina del decreto legislativo 39/2013, dell'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001 e dell'articolo 60 del DPR 3/1957. Al fine di rendere edotti i dipendenti di tale disciplina, l'Ente ha predisposto l'adeguata formazione interna per dare conoscenza al personale dell'obbligo di astensione, delle conseguenze scaturenti dalla sua violazione e dei comportamenti da seguire in caso di conflitto di interesse.

L'Ente applica la disciplina recata dagli articoli 50 comma 10, 107 e 109 del TUEL e dagli articoli 13 - 27 del decreto legislativo 165/2001 e ss. mm. e ii.

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

MISURE:

- a) Obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi. Ogni responsabile del procedimento amministrativo, in applicazione del principio della trasparenza nell'attività amministrativa, deve astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni od attività che possano coinvolgere, direttamente o indirettamente, interessi propri o dei loro parenti entro il quarto grado ed affini entro il terzo o persone con loro conviventi. Nel caso di commissioni di gara o di concorsi, vige l'obbligo di presentare dichiarazione espressa di assenza di conflitto di interesse, ex art. 6 L.241/90;
- b) L'Ente ha dato conoscenza al personale attraverso formazione interna, circa la normativa sull'obbligo di astensione, sulle conseguenze scaturenti dalla sua violazione e sui comportamenti da seguire in caso di conflitto di interesse.
- c) Ogni responsabile di servizio, il segretario generale ed ogni titolare di incarico di direzione, nonché coloro ai quali viene affidato incarico di consulenza o di collaborazione, effettua all'atto del conferimento dell'incarico e comunque con cadenza annuale, apposita dichiarazione dell'insussistenza di cause di inconferibilità ed incompatibilità dell'incarico conferito, dichiarazione a cui l'ente effettua necessari controlli con cadenza annuale. Tutte le dichiarazioni vengono pubblicate sul sito web sezione amministrazione trasparente.

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

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

La norma vieta ai dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di 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.

Eventuali contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli.

E' 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.

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

La norma limita la libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto per eliminare la "convenienza" di eventuali accordi fraudolenti. Tali disposizioni non riguardano solo i dipendenti inquadrati nei vertici delle Amministrazioni, che dispongono di poteri di azione e di decisione, ma si estende a tutti coloro che partecipano al procedimento di formazione di atti amministrativi. Di conseguenza, la portata delle norme in questione è estesissima.

MISURA:

Ogni Responsabile di Settore ha l'obbligo di inserire nei contratti stipulati con gli appaltatori o gli affidatari dei servizi dell'ente una dichiarazione, ai sensi del DPR 445/2000, circa l'inesistenza di contratti di lavoro o rapporti di collaborazione vietati a norma del comma 16-ter del d.lgs. 165/2001 e smi. Sarà onere di ogni Responsabile verificare la veridicità delle suddette dichiarazioni. In caso di rifiuto a rendere la dichiarazione, il fatto verrà segnalato al Responsabile anticorruzione.

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

La legge 190/2012 ha introdotto delle misure di prevenzione di carattere soggettivo, che anticipano la tutela al momento della formazione degli organi deputati ad assumere decisioni e ad esercitare poteri nelle amministrazioni.

L'articolo 35-bis del decreto legislativo 165/2001 pone 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 che coloro che siano 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 possano fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
- b) non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture,
- c) non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;
- d) non possano 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.

MISURA:

Ogni soggetto come individuato dalla norma sopra richiamata, all'atto della designazione sarà tenuto a rendere, ai sensi del DPR 445/2000, una dichiarazione circa l'insussistenza delle condizioni di incompatibilità di cui sopra. Ogni Responsabile di Settore, all'atto dell'insediamento della Commissione con riferimento alle lettere a) e d) di cui sopra (Commissioni di concorso e di gara), ha l'obbligo di far rendere le dichiarazioni suddette ai membri delle Commissioni. Sarà onere di ogni Responsabile verificare, anche a campione, la veridicità delle suddette dichiarazioni.

Per quanto concerne i punti b) e c) di cui sopra, i soggetti interessati da attribuzioni di nomine o assegnazioni di responsabilità, dovranno rendere le opportune dichiarazioni di insussistenza di procedimenti penali per i reati previsti nel Capo I Titolo II del Libro II del Codice Penale, all'atto della nomina. Tali dichiarazioni

verranno conservate all'Ufficio Personale. In caso di rifiuto a rendere la dichiarazione la situazione verrà segnalata al Responsabile anticorruzione, il quale provvederà a segnalare il fatto all'organo di indirizzo politico, al NTV, al U.P.D., all'ANAC. Sarà onere del Responsabile anticorruzione verificare a campione, con cadenza annuale, la veridicità delle dichiarazioni.

6. Monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti

Il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali ha come fine di far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi. Nell'ipotesi di mancata conclusione del procedimento entro il termine previsto, dovrà essere offerta adeguata spiegazione delle ragioni del ritardo. Il monitoraggio sul rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti è un obbligo di ogni responsabile di Settore nonché di ogni responsabile di procedimento.

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

MISURA:

In caso di accertato mancato rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti se ne terrà conto in sede di valutazione della performance e nelle risultanze del controllo di gestione di cui agli artt. 147,196 e 198-bis del D. Lgs. n. 267/2000.

7. Iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere

Sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere, sono elargiti esclusivamente alle condizioni e secondo la disciplina del regolamento previsto dall'articolo 12 della legge 241/1990. Detto regolamento è stato approvato dall'organo consiliare con deliberazione numero 58 del 27.11.2008.

I contributi vengono erogati in base alle disposizioni contenute nel Regolamento Comunale per la concessione di finanziamenti e benefici economici ad Enti Pubblici e Privati vigente.

Per i contributi di carattere sociale si fa presente che, essendo materia interamente delegata all'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico, gli atti di concessione vengono emanati dal Dirigente dell'ufficio sociale associato dell'Unione, che gestisce anche le relative risorse.

MISURE:

- a) Ogni provvedimento d'attribuzione/elargizione è pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente nella sezione *"amministrazione trasparente"*, oltre che all'albo online e nella sezione *"determinazioni/deliberazioni"*.
- b) Gli uffici interessati dai provvedimenti di attribuzione potenziano i controlli sulle autocertificazioni attraverso verifiche periodiche anche a campione.

8. Iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale

I concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del decreto legislativo 165/2001 e del regolamento di organizzazione dell'Ente approvato e modificato con deliberazione di G. C. n. 130 del 29.12.2011, nonché del Regolamento comunale per l'accesso agli impieghi, approvato con deliberazione di G. C. n. 10 del 11.02.2011.

MISURE:

- a) Ogni provvedimento relativo a concorsi e procedure selettive è prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente nella sezione *"amministrazione trasparente"*.
- b) Ogni membro delle commissioni deve presentare, all'atto dell'accettazione dell'incarico, dichiarazione espressa di assenza di conflitto di interessi, di incompatibilità ed inconferibilità, nonché di assenza di procedimenti penali in corso.

9. La formazione in tema di anticorruzione

L'articolo 7-bis del decreto legislativo 165/2001 che imponeva a tutte le PA la pianificazione annuale della formazione è stato abrogato dal DPR 16 aprile 2013 numero 70.

L'ente è assoggettato al limite di spesa per la formazione fissato dall'articolo 6 comma 13 del DL 78/2010, per il quale:

"a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche [...], 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".

Tale vincolo di spesa è tuttora confermato anche per la redazione del Bilancio finanziario 2017/19, così come risulta dal Decreto Milleproroghe (D.L. 244/2016)

La Corte costituzionale, con la sentenza 182/2011, ha precisato che i limiti fissati dall'articolo 6 del DL 78/2010 per gli enti locali, sono da gestirsi complessivamente e non singolarmente.

Inoltre, la Corte dei conti Emilia Romagna (deliberazione 276/2013), interpretando il vincolo dell'articolo 6 comma 13 del DL 78/2010, alla luce delle disposizioni in tema di contrasto alla corruzione, si è espressa per l'inefficacia del limite per le spese di formazione sostenute in attuazione della legge 190/2012.

Ove possibile la formazione è strutturata su due livelli:

livello generale, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);

livello specifico, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

La formazione rappresenta il perno centrale del sistema anti-corruttivo creato dalla L. 190 e la leva per rendere attuabili tutte le misure a presidio della legalità dell'azione amministrativa.

MISURE:

- a) *Indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione.* La formazione sarà somministrata a mezzo dei più comuni strumenti: seminari in aula, tavoli di lavoro, ecc. A questi si aggiungono seminari di formazione anche *online*, in remoto. Si punta moltissimo sulla formazione interna, organizzata dal Responsabile anticorruzione;
- b) *Previsione di incontri di formazione specifica.* Si prevede di realizzare incontri mirati con i titolari di Posizione Organizzativa ed i dipendenti assegnati ai settori ove è più alto il rischio corruttivo sull'analisi delle misure previste nel Piano anticorruzione e sulla loro concreta attuazione;
- c) *Previsione di incontri di formazione più generale.* Si prevede di realizzare incontri con i dipendenti dell'Ente sulle novità normative in materia di anticorruzione e sui temi dell'etica e della legalità.

10. La rotazione del personale

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

La dotazione organica dell'ente è assai limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione.

Non esistono figure professionali perfettamente fungibili.

La legge di stabilità per il 2016 (legge 208/2015), al comma 221, prevede quanto segue: "(...) *non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale*".

In sostanza, la legge consente di evitare la rotazione dei dirigenti/funzionari negli enti dove ciò non sia possibile per *sostanziale infungibilità* delle figure presenti in dotazione organica.

In ogni caso l'amministrazione attiverà ogni iniziativa utile (gestioni associate, mobilità, comando, ecc.) per assicurare l'attuazione della misura.

MISURE:

- a) Si auspica l'attuazione di quanto espresso a pagina 3 delle "Intese" raggiunte in sede di Conferenza unificata il 24 luglio 2013: *"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. In quest'ottica, la Conferenza delle regioni, l'A.N.C.I. e l'U.P.I. si impegnano a promuovere iniziative di raccordo ed informativa tra gli enti rispettivamente interessati finalizzate all'attuazione della mobilità, anche temporanea, tra professionalità equivalenti presenti in diverse amministrazioni"*;
- b) L'Ente ha provveduto ad attuare misure di organizzazione interna e di rotazione parziale di personale che hanno visto l'assegnazione di dipendenti ad altri Settori e uffici. Tali misure saranno oggetto di applicazione anche durante la vigenza del suddetto piano.

11. Disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione

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

12. Iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive, delle attività di monitoraggio sull'attuazione del PTPC, con individuazione dei referenti e delle modalità

L'Ente provvede, tramite il Responsabile del PTPC ad effettuare sia il monitoraggio periodico circa l'applicazione del presente PTPC, sia attività ispettiva.

MISURE:

- a) Il monitoraggio sull'attuazione del PTPC è svolto in autonomia dal Responsabile della prevenzione della corruzione, coadiuvato dai Responsabili di Settore dell'Ente. A tal fine i Responsabili di Servizio sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione, fornendo ogni informazione che lo stesso ritenga utile e mettendo in atto ogni supporto necessario a verificare l'efficacia del monitoraggio. A fine di ogni anno, verrà stilato apposito verbale che tenga conto dell'attività di monitoraggio intrapresa. Tale verbale verrà pubblicato sul sito web istituzionale dell'Ente alla sezione 'Amministrazione trasparente';
- b) Nell'ambito delle attività ispettive il Responsabile del PTPC può, in qualsiasi momento, richiedere ai Responsabili ed ai dipendenti che hanno istruito e/o adottato un determinato provvedimento finale, di dare per iscritto adeguata motivazione circa le circostanze di fatto e le ragioni giuridiche che sottendono all'adozione di quel provvedimento che il Responsabile PTPC ha ritenuto di dover sottoporre ad attento esame al fine di prevenire e contrastare il rischio corruttivo.
- c) Il Responsabile PTPC può chiedere, in qualsiasi momento, ai dipendenti e ai Responsabili delucidazioni per iscritto circa comportamenti posti in essere che possono integrare, anche potenzialmente, il rischio di corruzione ed illegalità.

PARTE IV

PROGRAMMA TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITA'

(Sezione del Piano Anticorruzione 2019/21)

1. La trasparenza - Normativa

L'Amministrazione ritiene la **trasparenza sostanziale** della PA e **l'accesso civico** le misure principali per contrastare i fenomeni corruttivi.

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

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

L'ANAC, il 28 dicembre 2016, ha approvato la deliberazione n. 1310 ad oggetto *"Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D.Lgs. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. 97/2016"*.

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

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

- 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.

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

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

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

L'Allegato numero 1 della deliberazione ANAC 28 dicembre 2016 n. 1310, integrando i contenuti della scheda allegata al decreto legislativo 33/2013, ha rinnovato la disciplina la struttura delle informazioni da pubblicarsi sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni adeguandola alle novità introdotte dal decreto legislativo 97/2016.

Il legislatore ha organizzato in *sotto-sezioni di primo e di secondo livello* le informazioni, i documenti ed i dati da pubblicare obbligatoriamente nella sezione *«Amministrazione trasparente»* del sito web.

Oggi le sotto-sezioni devono essere denominate esattamente come indicato dalla deliberazione ANAC 1310/2016.

2. Organizzazione dell'Ente

L'ente assicura conoscibilità ed accessibilità a dati, documenti e informazioni elencati dal legislatore e precisati dall'ANAC.

Le limitate risorse dell'ente non consentono l'attivazione di strumenti di rilevazione circa *"l'effettivo utilizzo dei dati"* pubblicati.

Tali rilevazioni, in ogni caso, non sono di alcuna utilità per l'ente, obbligato comunque a pubblicare i documenti previsti dalla legge.

La pubblicazione puntuale e tempestiva dei dati e delle informazioni elencate dal legislatore è più che sufficiente per assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa di questo Ente.

Pertanto, non è prevista la pubblicazione di ulteriori informazioni rispetto a quelle previste dalla legge.

In ogni caso, i Responsabili dei Settori possono pubblicare i dati e le informazioni che ritengono necessari per assicurare la *migliore trasparenza sostanziale* dell'azione amministrativa.

3. Soggetti coinvolti

a) Il Responsabile per la trasparenza

Il Responsabile per prevenzione della corruzione e della trasparenza è stato individuato nella figura del Segretario Comunale titolare, nominato con decreto sindacale n. 18 del 29.12.2018.

Il Responsabile, ai sensi dell'art. 43 del D.Lgs n. 33 del 2013, svolge con periodicità 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 alla Giunta Comunale, all'Organismo Indipendente di valutazione, all'Autorità Nazionale Anticorruzione e, nei casi più gravi, all'Ufficio Disciplinare, i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione, ai fini dell'attivazione del procedimento disciplinare e delle altre forme di responsabilità.

Il Responsabile provvede a realizzare l'aggiornamento della sezione *Trasparenza* all'interno degli aggiornamenti annuali del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione. I Titolari di posizione organizzativa, ognuno per il Settore di competenza, garantiscono la pubblicazione delle informazioni richieste dalla legge in modo tempestivo e regolare.

Il Responsabile della Trasparenza e della Prevenzione della corruzione collabora anche con altri soggetti ed organi, con riferimento alle seguenti attività:

- programmazione generale dell'Ente;
- attività di pianificazione, di programmazione e di controllo delle attività amministrative;
- attività dell'Organismo Indipendente di Valutazione (NTV).

E' stato costituito, all'interno del VI Settore Personale/Risorse Umane/Controlli interni/Anticorruzione/trasparenza, **l'ufficio preposto alla gestione dell'Amministrazione trasparente**, a cui è assegnata un'unità di personale di cat. C, debitamente nominata con atto formale, che ha come compito di coadiuvare il Responsabile.

b) Referenti della trasparenza

Al fine di garantire l'attuazione degli obblighi di pubblicazione di cui al D.Lgs 33/2013 e al D.Lgs 97/2016, nonché per la realizzazione degli obiettivi di trasparenza attraverso il *"regolare flusso delle informazioni"*, l'Ente si è organizzato nel modo che segue.

Data la struttura organizzativa dell'Ente, vengono individuati, quali referenti per la Trasparenza, tutti i Responsabili di Settore dell'Ente. Coordinati dal Responsabile PTPC, i referenti gestiscono, ognuno per la propria competenza, le sottosezioni di I e II livello dell'Amministrazione Trasparente, riferibili al loro ufficio di appartenenza, curando la pubblicazione di dati, informazioni e documenti in loro possesso soggetti all'obbligo di pubblicazione per legge.

Tutti i titolari di posizione organizzativa, Responsabili di Settore dell'Ente, sono direttamente responsabili per:

- gli adempimenti e il rispetto dei termini, relativi agli obblighi di pubblicazione ognuno per i rispettivi Settori;
- la regolarità del flusso delle informazioni da rendere pubbliche;
- l'integrità, il regolare aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, e la conformità ai documenti originali nella disponibilità dell'Ente, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità delle informazioni pubblicate.

Il Responsabile PTPC coordina e verifica l'attività dei referenti, svolgendo periodicamente attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione. In caso di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione da parte dei referenti, il Responsabile PCPT, dopo aver sollecitato il Responsabile interessato affinché provveda urgentemente all'adempimento in un termine ristrettissimo, segnala il fatto all'organo di indirizzo politico e al NTV, nonché, nei casi più gravi, di reiterazione di comportamento omissivo o di rifiuto, all'U.P.D. e all'ANAC.

c) L'organismo indipendente di valutazione (NTV)

Questo organo, oltre a verificare il corretto adempimento circa gli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge, verifica la coerenza tra gli obiettivi previsti nel Programma per la trasparenza con quelli indicati nel Piano della performance, valutando l'adequatezza dei relativi indicatori.

Il Nucleo Tecnico di Valutazione utilizza le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione delle performance sia organizzativa e sia individuale dei responsabili.

4. Obiettivi di trasparenza sostanziale

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

Pertanto, intende 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:

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

5. Strumenti di programmazione che incidono sulla trasparenza

Gli obiettivi di *trasparenza sostanziale* sono stati formulati coerentemente con la programmazione strategica e operativa definita, e negli strumenti di programmazione di medio periodo e annuale, riportati nelle Tabelle che seguono:

Programmazione di medio periodo

<i>Documento di programmazione triennale</i>	<i>Periodo</i>	<i>Obbligatorio</i>	<i>Atto di approvazione</i>
DUP - Documento Unico di Programmazione (art. 170 TUEL)	2019-2021	SI'	Delibera di C.C. n. 52 del 25.07.2018
Programmazione triennale del fabbisogno di personale (art. 39 D.Lgs 449/1997)	2018-2020	SI'	Delibera di G. C. n. 119 del 19.12.2017
Piano triennale delle azioni positive per favorire le pari opportunità (art. 48 decreto legislativo 198/2006)	2019-2021	SI'	Delibera di G. C. n. 110 del 22.12.2018
Programmazione triennale dei LLPP (art. 21 del decreto legislativo 50/2016)	2018-2020	SI'	Delibera di G.C. n. 92 del 14.10.2017
Programmazione triennale dei LLPP (art. 21 del decreto legislativo 50/2016) - modifica	2018-2020		Delibera di G. C. n. 115 del 19.12.2017
Programmazione triennale dei LLPP (art. 21 del decreto legislativo 50/2016) - aggiornamento	2018-2020		Delibera di G. C. n. 93 del 10.11.2018

Programmazione operativa annuale

<i>Documento di programmazione triennale</i>	<i>Periodo</i>	<i>Obbligatorio</i>	<i>Atto di approvazione</i>
Bilancio (art. 162 e ss. TUEL)	2018/20	SI'	Delibera di C.C. n. 19 del 27.02.2018
Piano esecutivo di gestione (art. 169	2019	SI'	Delibera di G. C.

TUEL)			n. 111 del 22.12.2018
Piano degli obiettivi (art. 108 TUEL)	2018	NO	Delibera di G. C. n. 47 del 30.06.2018
Ricognizione annuale delle situazioni di soprannumero o di eccedenza del personale (artt. 6 e 33 decreto legislativo 165/2001)	2019	SI'	Delibera di G. C. n. 109 del 22.12.2018
Dotazione organica dell'Ente	2017	SI'	Delibera di G. C. n. 83 del 16.09.2017

6. Misure di trasparenza

Comunicazione

a) Per assicurare che la *trasparenza sia sostanziale ed effettiva* non è sufficiente provvedere alla pubblicazione di tutti gli atti ed i provvedimenti previsti dalla normativa, ma occorre **semplificarne il linguaggio**, rimodulandolo in funzione della trasparenza e della piena comprensibilità del contenuto dei documenti da parte di chiunque e non solo degli addetti ai lavori.

E' necessario utilizzare un linguaggio semplice, elementare, evitando per quanto possibile espressioni burocratiche, abbreviazioni e tecnicismi, dando applicazione alle direttive emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica negli anni 2002 e 2005 in tema di *semplificazione del linguaggio* delle pubbliche amministrazioni.

b) Il **sito web** dell'Ente è il mezzo primario di comunicazione, il più accessibile ed il meno oneroso, attraverso il quale l'Amministrazione garantisce un'informazione trasparente ed esauriente circa il suo operato, promuove nuove relazioni con i cittadini, le imprese le altre PA, pubblicizza e consente l'accesso ai propri servizi, consolida la propria immagine istituzionale.

Ai fini dell'applicazione dei principi di trasparenza e integrità, l'Ente ha da tempo realizzato un sito internet istituzionale costantemente aggiornato.

Nel corso del 2017 è stato creato un nuovo sito istituzionale dell'Ente, aggiornato alle disposizioni più recenti in materia, al fine di uniformarlo a quelli degli altri Comuni appartenenti all'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico di cui Prignano s/S fa parte.

c) La legge 69/2009 riconosce l'effetto di "pubblicità legale" soltanto alle pubblicazioni effettuate sui siti informatici delle PA.

L'articolo 32 della suddetta legge dispone che "a far data dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati".

L'Amministrazione ha adempiuto al dettato normativo sin dal 1° gennaio 2010: l'**albo pretorio** è esclusivamente **informatico**.

Come deliberato dall'Autorità nazionale anticorruzione (legge 190/2012), per gli atti soggetti a pubblicità legale sull'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 "Amministrazione trasparente".

d) L'Ente è munito di **posta elettronica** ordinaria e certificata.

Sul sito web, nella *home page*, è riportato l'indirizzo PEC istituzionale (comune.prignano@pec.it).

Nelle sezioni dell'Amministrazione trasparente dedicate alle ripartizioni organizzative dell'Ente sono indicati gli indirizzi di posta elettronica ordinaria di ciascun ufficio, nonché gli altri consueti recapiti (telefono, fax, ecc.).

In particolare, è stata istituita già dal 2016 una casella di posta elettronica dedicata all'anticorruzione, e precisamente anticorruzione@comune.prignano.mo.it.

Accesso civico

a) Definizione

Il decreto legislativo 33/2013, comma 1, nel rinnovato articolo 5 prevede "l'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione".

Mentre il comma 2, dello stesso articolo 5, cita: "Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione" obbligatoria ai sensi del decreto 33/2013.

La norma attribuisce ad ogni cittadino il *libero accesso* ai dati elencati dal decreto legislativo 33/2013, oggetto di pubblicazione obbligatoria, ed estende l'accesso civico ad ogni altro dato e documento ("ulteriore") rispetto a quelli da pubblicare in "amministrazione trasparente".

L'accesso civico "**potenziato**" investe ogni documento, ogni dato ed ogni informazione delle pubbliche amministrazioni. L'accesso civico incontra quale unico

limite *"la tutela di interessi giuridicamente rilevanti"* secondo la disciplina del nuovo articolo 5-bis.

L'accesso civico non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente: spetta a chiunque.

b) Distinzione fra accesso civico, accesso generalizzato e accesso documentale

L'accesso generalizzato non sostituisce l'accesso civico "semplice" (d'ora in poi "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. 97/2016. **L'accesso civico** rimane circoscritto ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione e costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempimento. 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, come si ricava anche dall'inciso inserito all'inizio del comma 5 dell'art. 5, *"fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria"*, nel quale viene disposta l'attivazione del contraddittorio in presenza di controinteressati per l'accesso generalizzato.

L'accesso generalizzato si delinea come 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).

L'accesso generalizzato deve essere anche tenuto distinto dalla disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi di cui agli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, d'ora in poi **"accesso documentale"**. La finalità dell'accesso documentale ex l. 241/90 è, in effetti, ben differente da quella sottesa all'accesso generalizzato ed è quella di porre i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative e/o oppositive e difensive - che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari. Più precisamente, dal punto di vista soggettivo, ai fini dell'istanza di accesso ex *Lege* 24/90 il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un *«interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso»*. Mentre la legge 241/90 esclude, inoltre, perentoriamente l'utilizzo del diritto di accesso ivi disciplinato al fine di sottoporre l'Amministrazione a un controllo generalizzato, il diritto di accesso generalizzato, oltre a quello "semplice", è riconosciuto proprio *"allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico"*.

Dunque, l'accesso agli atti di cui alla L. 241/90 continua certamente a sussistere, ma parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi.

Tenere ben distinte le due fattispecie è essenziale per calibrare i diversi interessi in gioco allorché si renda necessario un bilanciamento caso per caso tra tali interessi. Tale bilanciamento è, diverso nel caso dell'accesso 241 dove la tutela può consentire un accesso più in profondità a dati pertinenti e nel caso dell'accesso generalizzato, dove le esigenze di controllo diffuso del cittadino devono consentire un accesso meno in profondità ma più esteso, avendo presente che l'accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità di dati, documenti e informazioni.

In sostanza, essendo l'ordinamento ormai decisamente improntato ad una netta preferenza per la trasparenza dell'attività amministrativa, la conoscibilità generalizzata degli atti diviene la regola, temperata solo dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi (pubblici e privati) che possono essere lesi e/o pregiudicati dalla rivelazione di certe informazioni.

Vi saranno dunque ipotesi residuali in cui sarà possibile, ove titolari di una situazione giuridica qualificata, accedere ad atti e documenti per i quali è invece negato l'accesso generalizzato.

I dinieghi di accesso agli atti e documenti di cui alla legge 241/1990, se motivati con esigenze di "riservatezza" pubblica o privata devono essere considerati attentamente anche ai fini dell'accesso generalizzato, ove l'istanza relativa a quest'ultimo sia identica e contestuale a quella dell'accesso ex l. 241/1990, indipendentemente dal soggetto che l'ha proposta. Laddove l'Amministrazione, con riferimento agli stessi dati, documenti e informazioni, abbia negato il diritto di accesso ex l. 241/1990, motivando nel merito, cioè con la necessità di tutelare un interesse pubblico o privato prevalente, e quindi nonostante l'esistenza di una posizione soggettiva legittimante ai sensi della 241/1990, per ragioni di coerenza sistematica e a garanzia di posizioni individuali specificamente riconosciute dall'ordinamento, si deve ritenere che le stesse esigenze di tutela dell'interesse pubblico o privato sussistano anche in presenza di una richiesta di accesso generalizzato, anche presentata da altri soggetti. Tali esigenze dovranno essere comunque motivate in termini di pregiudizio concreto all'interesse in gioco. Per ragioni di coerenza sistematica, quando è stato concesso un accesso generalizzato non può essere negato, per i medesimi documenti e dati, un accesso documentale.

Per l'accesso generalizzato e per l'accesso documentale le richieste andranno presentate ai vari Responsabili di Settore dell'Ente a seconda della materia interessata dall'accesso.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione controlla ed assicura la regolare attuazione dell'accesso.

c) *Esclusione dell'accesso*

L'accesso generalizzato è escluso nei casi indicati al co. 3 dell'art. 5 bis, nei casi cioè in cui una norma di legge, sulla base di una valutazione preventiva e generale, per tutelare interessi prioritari e fondamentali, dispone sicuramente la non ostensibilità di dati, documenti e informazioni. Solo una fonte di rango legislativo può giustificare la compressione del diritto a conoscere cui ora il nostro ordinamento è improntato.

Dette esclusioni (eccezioni assolute) ricorrono in caso di: segreto di Stato; negli altri casi di divieto di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

Al di fuori dei casi sopra indicati, possono ricorrere, invece, limiti (eccezioni relative o qualificate) posti a tutela di interessi pubblici e privati di particolare rilievo giuridico elencati ai commi 1 e 2 dell'art. 5-bis del decreto trasparenza.

Il legislatore non opera, come nel caso delle eccezioni assolute, una generale e preventiva individuazione di esclusioni all'accesso generalizzato, ma rinvia a una attività valutativa che deve essere effettuata dalle amministrazioni con la tecnica del bilanciamento, caso per caso, tra l'interesse pubblico all'accesso generalizzato e la tutela di altrettanto validi interessi considerati dall'ordinamento.

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

Affinché l'accesso possa essere rifiutato, il pregiudizio deve essere concreto quindi deve sussistere un preciso nesso di causalità tra l'accesso e il pregiudizio.

Detta valutazione, proprio perché relativa all'identificazione di un pregiudizio in concreto, non può essere compiuta che con riferimento al contesto temporale in cui viene formulata la domanda di accesso: il pregiudizio concreto, in altri termini, va valutato rispetto al momento ed al contesto in cui l'informazione viene resa accessibile, e non in termini assoluti ed atemporali.

L'Amministrazione è tenuta quindi a privilegiare la scelta che, pur non oltrepassando i limiti di ciò che può essere ragionevolmente richiesto, sia la più favorevole al diritto di accesso del richiedente.

Nella risposta negativa o parzialmente tale, sia per i casi di diniego connessi all'esistenza di limiti che per quelli connessi all'esistenza di casi di eccezioni assolute, l'Amministrazione è tenuta a una congrua e completa, motivazione. La motivazione serve all'Amministrazione per definire progressivamente proprie linee di condotta ragionevoli e legittime, al cittadino per comprendere ampiezza e limiti dell'accesso generalizzato, al giudice per sindacare adeguatamente le decisioni dell'amministrazione.

d) *Regolamento*

Al fine di regolamentare le diverse forme di accesso, l'Amministrazione provvederà a dotarsi a breve, di un **Regolamento sull'accesso**, il cui schema è stato già predisposto

e sottoposto ad un preventivo esame dell'Amministrazione, contenente una disciplina organica e coordinata delle tre tipologie di accesso, con il fine di dare attuazione al nuovo principio di trasparenza introdotto dal legislatore e di evitare comportamenti disomogenei tra gli uffici che vi devono dare attuazione.

In particolare, tale disciplina prevede:

1. una sezione dedicata alla disciplina dell'accesso documentale;
2. una seconda sezione dedicata alla disciplina dell'accesso civico ("semplice") connesso agli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. n. 33;
3. una terza sezione dedicata alla disciplina dell'accesso generalizzato.

e) Obblighi di pubblicazione

A norma del decreto legislativo 33/2013 e del DLGS 97 DEL 2016 ,in "Amministrazione trasparente" sono pubblicati: i nominativi del Responsabile della trasparenza al quale presentare la richiesta d'accesso civico e del titolare del potere sostitutivo, con l'indicazione dei relativi recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale; le modalità per l'esercizio dell'accesso civico.

Le richieste di accesso civico devono essere indirizzate al Responsabile PTPC del Comune ed inoltrate tramite posta elettronica al seguente indirizzo: anticorruzione@comune.prignano.mo.it

oppure tramite posta ordinaria al seguente recapito: Responsabile PTPC - Comune di Prignano s/S, via Mario Allegretti 216, 41048 Prignano s/S (MO).

In caso di ritardo o di mancata risposta, il richiedente può ricorrere al titolare del potere sostitutivo che, nel Comune di Prignano s/S, è stato individuato nel Responsabile del Settore Finanziario.

Sul sito web del Comune di Prignano s/S, nella sezione 'Amministrazione trasparente' - sottosezione 'Altri Contenuti - Accesso civico', è presente il modulo 'Istanza di accesso civico'.

Iniziative di promozione della trasparenza

La conoscenza delle funzioni proprie dell'Ente nonché delle modalità di gestione delle risorse pubbliche e delle iniziative e dei progetti realizzati, è presupposto indispensabile per il pieno esercizio dei diritti civili e politici da parte del cittadino utente, che solo attraverso una corretta e consapevole informazione potrà agire, nei rapporti con la pubblica amministrazione, in modo consapevole.

Per tale ragione, nella fase attuale di ottemperanza alle disposizioni cogenti in materia di trasparenza, il Comune di Prignano s/S esorta i cittadini all'utilizzo del sito istituzionale dell'Ente.

Modalità di attuazione della trasparenza

Nella sezione 'Trasparenza' vengono indicati gli obiettivi che l'Ente intende raggiungere. Pertanto si procederà:

- a) alla pubblicazione dei dati previsti dal D.lgs. 33/2013 e dal D.Lgs. 97/2016;

b) all'aggiornamento annuale della sezione 'Trasparenza' contenuta nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione di cui al presente atto, comprensivo delle iniziative previste per garantire un adeguato livello di trasparenza, nonché la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità;

c) al controllo periodico degli obblighi di pubblicazione.

In allegato al Piano si trova, oltre le schede dei procedimenti mappati, l'*Appendice* relativa all'elenco degli obblighi di pubblicazione.

PARTE V

DISPOSIZIONI FINALI DEL PIANO ANTICORRUZIONE

1. Tempi di attuazione

L'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione del Comune di Prignano s/S avverrà nel corso del triennio 2019-2021.

2. Recepimento dinamico, modifiche e disposizioni attuative

Le disposizioni del presente Piano recepiscono dinamicamente le modifiche di legge in materia che intervengano successivamente all'entrata in vigore del piano medesimo.

3. Entrata in vigore

Il presente Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, considerato quale aggiornamento del piano triennale 2018/2020, entra in vigore con l'eseguibilità della Deliberazione della Giunta Comunale di approvazione.

Il presente Piano sarà pubblicato, oltre che all'Albo pretorio on-line dell'Ente, sul sito web istituzionale nella sezione 'Amministrazione trasparente', sottosezione 'Altri contenuti - Corruzione', e trasmesso ai Responsabili di Settore (affinché, a loro volta, lo trasmettano ai dipendenti assegnati), all'Organo di Revisione Economico-Finanziario, all'Organismo Indipendente di Valutazione (NTV) e alle Rappresentanze Sindacali (RSU).

Allegati:

- *SCHUDE DEI PROCESSI MAPPATI;*
- *APPENDICE "ELENCO OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE".*