Comune di ROMAGNANO AL MONTE

Provincia di SALERNO

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

La proposta del presente piano è stata:

1) *elaborata dal "Responsabile comunale della prevenzione della corruzione e responsabile della trasparenza",*
2) *discussa dalla Giunta Comunale e approvata con deliberazione n 44 del 18/12/2017 La proposta così approvata è stata poi immediatamente pubblicata sul sito internet del Comune, unitamente all'invito a ciascun cittadino singolo o associato a far pervenire osservazioni e suggerimenti entro il 20/01/2017.*

*Infine la proposta approvata dalla Giunta Comunale sarà definitivamente approvata, con le eventuali integrazioni che dovessero emergere dal confronto pubblico, con apposita Deliberazione della Giunta Comunale, da assumere entro il **31/01/2018**, termine fissato per legge.*

Avvertenze metodologiche

Il presente piano è stato elaborato prendendo come riferimento il "Piano Nazionale Anticorruzione" e gli altri documenti dell'ANAC.

La Giunta Comunale consiglia, come *scelta ecologica* e di contenimento della spesa, sia ai propri membri che ai consiglieri comunali che ai dipendenti e a tutti gli altri che lo leggeranno di *non stamparlo*, ma di usare solo la versione elettronica "linkabile", dal sito internet comunale.

A chi riscontra omissioni, imprecisioni o errori è richiesto di segnalarlo all'indirizzo PEC istituzionale che è: protocollo.romagnano@asmepec.it, indirizzando apposita nota al Segretario Comunale.

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

Indice

Premessa.... 4

1. Cosa si intende per corruzione 4

2. I soggetti amministrativi contro la corruzione (diversi dall'autorità giudiziaria) 5

3. L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) 6

4. Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 7

5. La valutazione sulla "gestione del rischio" di corruzione 7

6. Le pubbliche amministrazioni e gli altri enti soggetti a controllo ed indirizzo dell'ANAC e del Piano triennale comunale 8

7. Il responsabile comunale della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT) e i suoi compiti 10

8. La collaborazione degli altri uffici comunali 12

9. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) e quello per la trasparenza. 12

10. Gli oggetti del Piano e la tutela del dipendente che segnala eventi corruttivi (whistleblower) 13

11. Amministrazione trasparente ed accesso civico 14

Cap. 1 Il nuovo accesso civico e gli altri diritti di accesso ai documenti amministrativi.... 16

1.1. Gli altri diritti di accesso 16

1.2. Il diritto di accesso del consigliere comunale 16

1.3. Accesso ai propri dati personali detenuti da chiunque in una banca dati cartacea o informatica 16

1.4. Accesso dell'avvocato ai dati della PA per le indagini difensive 16

1.5. Accesso ambientale 17

1.6. Accesso sugli appalti 17

1.7. Accesso e riservatezza dei dati personali 17

1.8. Il "freedom of information act" (FOIA) 17

1.9. L'accesso civico generalizzato 17

1.10. Le esclusioni all'accesso civico generalizzato 18

1.11. L'esercizio dell'accesso civico – l'istanza 18

1.12 L'avvio del procedimento e la chiusura "semplice" 18

1.13. La chiusura del procedimento dopo l'avviso ai controinteressati 19

1.14. La segnalazione dell'omessa pubblicazione 19

1.15. La trasparenza e le gare d'appalto 19

1.16. Il titolare del potere sostitutivo 20

Cap. 2 La gestione del rischio di corruzione.... 21

2.1. Analisi del contesto 21

2.2. Contesto esterno 21

2.3. Contesto interno 21

2.4. Mappatura dei procedimenti e sottoprocedimenti 23

2.5. Elenco dei procedimenti e relativa analisi del rischio – l'allegato 1 con le schede di rilevazione del rischio 23

- *Procedimenti istruttori relativi agli atti da adottare da parte degli organi politici del comune* . 24
- *Procedimenti amministrativi e relativi sottoprocedimenti* 24

2.6. Le aree a rischio – la stima del valore della probabilità di fenomeni corruttivi. 27
2.7. L'identificazione del rischio e analisi della probabilità e dell'impatto 28
2.8. Stima della probabilità che il rischio si concretizzi (ANAC) 28
2.9. Stima del valore dell'impatto 29
2.10. Il valore complessivo e la ponderazione del rischio corruttivo 29
Tabella del livello di rischio corruttivo dei vari procedimenti e sottoprocedimenti 29
Tabella della graduatoria del livello del rischio corruttivo dei vari procedimenti e sottoprocedimenti 30
2.12. Il trattamento e le misure successive al piano 32
2.13. Formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione 32
Cap. 3 Il codice di comportamento e le altre misure preventive 34
3.1 Adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici 34
3.2. Indicazione dei criteri di rotazione del personale 34
3.3. Incompatibilità e inconferibilità degli incarichi di "responsabile di settore" e il divieto triennale dopo la cessazione del rapporto di lavoro di assumere incarichi da soggetti contraenti del comune 35
3.4. Controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici 35
3.5. La tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower) 36
3.8. Rispetto dei termini dei procedimenti e pubblicità dei procedimenti tesi all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere 36
3.9. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale 37
3.10. Monitoraggio sull'attuazione del PTPC, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informazione 37

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

Premessa

Il Parlamento Italiano il 6 novembre 2012 ha approvato la legge numero 190: "***Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione***."

Questa legge è entrata in vigore il 28 novembre 2012; successivamente è stata più volte modificata ed integrata.

È stata poi emanato il D.Lgs. 14-3-2013 n. 33: "***Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni***", anche questa norma è stata profondamente innovata, da ultimo con una riforma che è entrata definitivamente in vigore il 23 dicembre 2016.

A livello internazionale vanno ricordate:

- La ***Convenzione dell'Organizzazione della Nazioni Unite*** contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'O.N.U. il 31 ottobre 2013 con la risoluzione numero 58/4 - recepita dallo Stato italiano il 9 dicembre 2013 e ratificata il 3 agosto 2009 con la legge numero 116.
- La Convenzione O.N.U. del 2003 prevede che ogni Stato (articolo 5):
    - *elabori ed applichi politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate;*
    - *si adoperi al fine di attuare e promuovere efficaci pratiche di prevenzione;*
    - *verifichi periodicamente l'adeguatezza di tali misure;*
    - *collabori con altri Stati e organizzazioni regionali ed internazionali per la promozione e messa a punto delle misure anticorruzione.*
- La Convenzione O.N.U. prevede che ogni Stato debba individuare uno o più organi, a seconda delle necessità, incaricati di prevenire la corruzione e, se necessario, la supervisione ed il coordinamento di tale applicazione e l'accrescimento e la diffusione delle relative conoscenze (articolo 6).

1. Cosa si intende per corruzione

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 articolo 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 che ha fornito una prima chiave di lettura della normativa, 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***.

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

2. I soggetti amministrativi contro la corruzione (diversi dall'autorità giudiziaria)

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 dei seguenti enti:

- **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).

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 dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica.

3. L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)

Il fulcro di tutta la strategia di contrasto ai fenomeni corruttivi, prima che diventino un affare della Procura della Repubblica ed escano dal controllo amministrativo per diventare "azione penale", è l'ANAC. La sua prima denominazione fu: "CIVIT" o "AVCP".

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

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

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

La legge 190/2012 ha attribuito alla Autorità nazionale anticorruzione lo svolgimento di numerosi compiti e funzioni:

- *collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;*
- *approva il Piano nazionale anticorruzione (PNA);*
- *analizza le cause e i fattori della corruzione e definisce gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;*
- *esprime pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le amministrazioni pubbliche, in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico;*
- *esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16-ter, introdotto dalla legge 190/2012;*
- *esercita 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;*
- *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:

- *riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001;*
- *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;*
- *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:

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

4. Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)

L'Autorità nazionale anticorruzione elabora ed approva il Piano nazionale anticorruzione (PNA).

Il primo Piano nazionale anticorruzione è stato approvato dall'Autorità l'11 settembre 2013 con la deliberazione numero 72.

Il 28 ottobre 2015 l'Autorità ha approvato la determinazione numero 12 di aggiornamento, per il 2015, del PNA. Detto aggiornamento si è reso necessario a seguito delle novelle normative intervenute successivamente all'approvazione del PNA; in particolare, il riferimento è al DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) il cui articolo 19 comma 5 ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il ***3 agosto 2016 l'ANAC ha approvato il nuovo Piano nazionale anticorruzione 2016*** con la deliberazione numero 831, che ha un'impostazione assai diversa rispetto al piano del 2013. Infatti, l'Autorità ha deciso di svolgere solo "*approfondimenti su temi specifici senza soffermarsi su tutti quelli già trattati in precedenza*".

Detto piano si caratterizza dunque perché:

- *resta ferma l'impostazione relativa alla gestione del rischio elaborata nel PNA 2013, integrato dall'Aggiornamento 2015, anche con riferimento alla distinzione tra misure organizzative generali e specifiche e alle loro caratteristiche;*
- *in ogni caso, quanto indicato dall'ANAC nell'Aggiornamento 2015 al PNA 2013, sia per la parte generale che per quella speciale, è da intendersi integrativo anche del PNA 2016.*
- *approfondisce l'ambito soggettivo d'applicazione della disciplina anticorruzione, la misura della rotazione, che nel PNA 2016 trova una più compiuta disciplina e la tutela del dipendente che segnala illeciti (cd.* ***whistleblower****) su cui l'Autorità ha adottato apposite Linee guida ed alle quali il PNA rinvia;*
- *la trasparenza, oggetto di innovazioni apportate dal decreto 97/2016, per la quale vengono forniti nuovi indirizzi interpretativi, salvo il rinvio a successive Linee guida;*
- *i codici di comportamento e le altre misure generali, oggetto di orientamenti dell'ANAC successivi all'adozione del PNA 2013, per i quali l'Autorità, pur confermando l'impostazione generale, si riserva di intervenire anche ai fini di un maggior coordinamento.*

Il **22/11/2017 l'ANAC ha approvato il Piano nazionale anticorruzione 2017 (PNA)** con la deliberazione numero 1208;

5. La valutazione sulla "gestione del rischio" di corruzione

Come abbiamo accennato in premessa questo piano e tutta l'attività amministrativa in materia di anticorruzione ha un'efficacia "preventiva" e, possiamo dire, fallisce nel momento in cui si verificano episodi corruttivi, che diventano oggetto dell'attività delle Procure della Repubblica che attivano l'azione penale.

In questo contesto al paragrafo 6 del PNA 2016 (pagina 23), l'ANAC scrive che "***partendo dalla considerazione che gli strumenti previsti dalla normativa anticorruzione richiedono un impegno costante anche in termini di comprensione effettiva della loro portata da parte delle amministrazioni per produrre gli effetti sperati, l'Autorità in questa fase ha deciso di confermare le indicazione già date con il PNA 2013 e con l'Aggiornamento 2015 al PNA per quel che concerne la metodologia di analisi e valutazione dei rischi***".

Pertanto, riguardo alla "**gestione del rischio**" di corruzione, che rappresenta il contenuto principale del PNA e dei piani anticorruzione locali, l'Autorità ha preferito confermare l'impianto fissato nel 2013, dunque anche nel prossimo triennio la gestione del rischio si sviluppa nelle fasi seguenti:

A. ***identificazione del rischio:*** *consiste nel ricercare, individuare e descrivere i "rischi di corruzione" e richiede che per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati i possibili rischi;*

B. ***analisi del rischio:*** *in questa fase sono stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (probabilità) e sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (impatto);*

C. ***ponderazione del rischio****: dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla "ponderazione" che consiste nella formulazione di una sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico "livello di rischio" (valore della probabilità per valore dell'impatto);*

D. ***trattamento:*** *il processo di "gestione del rischio" si conclude con il "trattamento", che consiste nell'individuare delle misure per neutralizzare, o almeno ridurre, il rischio di corruzione.*

È dunque confermato l'impianto del 2013, anche se l'ANAC prevede che "alcune semplificazioni, per i comuni di piccole dimensioni, sono possibili grazie al supporto tecnico e informativo delle Prefetture in termini di analisi dei dati del contesto esterno".

6. Le pubbliche amministrazioni e gli altri enti soggetti a controllo ed indirizzo dell'ANAC e del Piano triennale comunale

L'ultima norma in ordine temporale che ha inciso in questa quasi alluvionale produzione normativa e regolamentare è stato il D.Lgs. 25-5-2016 n. 97: "***Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche***" . Un po' a sproposito è stato denominato con un inglesismo inutile come FOIA, cioè "Freedom of information Act", legge sulla libertà di informazione, dove si è chiaramente equivocato l'aspetto dell'accesso civico rispetto alla vera libertà di informazione che è prevista dall'art. 21 della Costituzione Repubblicana, dal contenuto ben più ampio.

Dunque le modifiche introdotte da questo decreto, pubblicato in GU il 08/06/2016 entrato in vigore dopo 15 giorni il 23/06/2016, salvo le norme di cui si è detto divenute efficaci dal 23/12/2016, dopo sei mesi dalla entrata in vigore del decreto stesso, 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.

Il nuovo articolo 2-bis del decreto delegato 33/2013 (articolo aggiunto proprio dal decreto legislativo 97/2016) individua le 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).*
- *enti pubblici economici;*
- *ordini professionali;*
- *società in controllo pubblico, escluse le società quotate in borsa;*
- *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.

Il PNA 2016 (pagina 14) "consiglia", alle amministrazioni partecipanti in questi enti, 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***".

Sull'ambito soggettivo di applicazione L'Anac con il PNA 2017 conferma gli indirizzi del PNA 2016.

7. Il responsabile comunale della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT) e i suoi compiti

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza di questo comune è l'Arch. Vincenzo Capasso, Responsabile dell' UTC in base ad apposito provvedimento del sindaco.

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

Le sue funzioni sono state oggetto di significative modifiche introdotte dal legislatore nel decreto legislativo 97/2016, che:

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

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

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

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

Per gli enti locali è rimasta la previsione che la scelta ricada, "di norma", sul segretario. Tuttavia, considerata la abolizione 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", che ne dovrebbe assumere le relative funzioni.

> *"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 giudiziali di condanna o provvedimenti disciplinari.

Riguardo all'"**accesso civico**", andato in vigore il 23 dicembre 2016, il **responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza**:

- *ha facoltà di chiedere agli uffici informazioni sull'esito delle domande di accesso civico;*
- *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. Inoltre il decreto delegato 97/2016, sempre per rafforzare le garanzie del responsabile, ha esteso i doveri di segnalazione all'ANAC di tutte le "eventuali misure discriminatorie" poste in essere nei confronti del responsabile anticorruzione e comunque collegate, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni, mentre in precedenza, era prevista la segnalazione della sola "revoca".

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

Dunque il responsabile per la prevenzione della corruzione svolge i compiti, le funzioni e riveste i "ruoli" seguenti:

- *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 PTCP, 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);*
- *individua il personale da inserire nei programmi di formazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione, la quale predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità (articolo 1 commi 10, lettera c), e 11 legge 190/2012);*
- *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 all'OIV e all'organo di indirizzo una relazione recante i risultati dell'attività svolta, pubblicata nel sito web dell'amministrazione;*
- *trasmette all'OIV informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo (articolo 1 comma 8-bis legge 190/2012);*
- *segnala all'organo di indirizzo e all'OIV le eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);*
- *indica agli uffici disciplinari i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);*
- *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, paragrafo 5.3, pagina 23);*
- *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, 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);*
- *al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA), il responsabile anticorruzione è tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto*

all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPC (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 21);

- *può essere designato quale soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 22);*
- *può essere designato quale "gestore" delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette ai sensi del DM 25 settembre 2015 (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 17).*

8. La collaborazione degli altri uffici comunali

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.

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

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

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

A tal fine, la norma prevede:

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

Le ultime modifiche normative hanno precisato che nel caso di ripetute violazioni del PTPC sussista la responsabilità dirigenziale (apicale degli APO per questo comune) 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 (gli APO per questo comune) 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.

9. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) e quello per la trasparenza.

Premettiamo che dall'anno 2016 il piano deve avere anche un'apposita sezione riferita alla trasparenza, finalizzata a semplificare gli adempimenti, riunendoli in un unico atto, tratteremo più diffusamente della trasparenza al paragrafo 11.

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

Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza propone alla Giunta 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.

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

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

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

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

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

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

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

Sulla base di questa indicazione il nostro Comune ha previsto i seguenti atti:

A. ***Entro il*** *31/12/2017* il RPCT predispone la bozza del Piano triennale, con le indicazione della Giunta Comunale

B. ***Entro il*** *15/01/2018*, La Giunta Comunale approva la bozza del Piano triennale e comunica detta approvazione sul sito comunale, a tutti i consiglieri comunali, all'OIV, a tutti i responsabili degli uffici comunali, ai revisori dei conti, ai sindacati dei lavoratori e alle organizzazioni di categoria

C. ***Entro il*** *20/01/2018****,*** tutti i destinatari e i cittadini del Comune potranno proporre e depositare le loro osservazioni

D. ***Nella Giunta Comunale del ..... gennaio 2018, è stato definitivamente approvato l'intero piano.***

10. Gli oggetti del Piano e la tutela del dipendente che segnala eventi corruttivi (whistleblower)

Nel prosieguo di questo Piano analizzeremo pertanto i seguenti oggetti, che sono la sintesi della normativa, e dei PNA del 2013, e del 2016, richiamati nel PNA 2017:

- *l'indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato (comma 5 lett. a) il rischio di corruzione, "aree di rischio";*
- *la metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio;*
- *schede di programmazione delle misure di prevenzione utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi;*
- *l'individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione;*
- *l'indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione;*
- *l'indicazione delle modalità della formazione in tema di anticorruzione;*
- *le indicazioni dei meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento;*
- *le indicazioni dell'ufficio competente a emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento.*

- *le indicazioni dei criteri "teorici" di rotazione del personale;*
- *l'elaborazione della proposta per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti;*
- *l'elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali e/o apicali (APO), con la definizione delle cause ostative al conferimento;*
- *la definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto;*
- *l'elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici;*
- *l'adozione di misure per la tutela del "whistleblower";*
- *la predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti.*
- *la realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti;*
- *la realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti e indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici;*
- *l'indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere;*
- *l'indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale;*
- *l'indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTCP, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa.*
- *la tutela dei whistleblower, nel pieno rispetto delle "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)" (determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, pubblicata il 6 maggio 2015).*

Il Piano nazione anticorruzione prevede, tra le 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.

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

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

Si rimanda dunque ai suddetti documenti sia per la gestione delle denunce che per l'applicazione delle misure a tutela del dipendente rispetto agli eventuali eventi corruttivi ipotizzati o segnalati nel nostro comune.

11. Amministrazione trasparente ed accesso civico

Come già precedentemente accennato 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***". Con il d.lgs. numero 97/2016 è stata modificata sia la legge "anticorruzione" che il "decreto trasparenza".

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

La complessità della norma e delle successive linee guida dell'ANAC, emanate solo il 29/12/2016, esigono uno studio approfondito dei vari istituti e, a tal proposito, dovranno essere fatte delle azioni di formazione a supporto dell'implementazione dei vari istituti che, ricordiamolo, sono:

- ***l'istituto dell'accesso civico, estremamente potenziato rispetto alla prima versione del decreto legislativo 33/2013;***
- ***l'Amministrazione Trasparente, cioè la pubblicazione, sull'apposita sezione del sito internet del nostro comune, di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.***

Questi due istituti sono senza dubbio la misura più concreta ed utile al fine dell'implementazione della cultura e delle buone pratiche contro la corruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012.

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

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

Nel PNA 2016, l'ANAC dispone che la definizione delle misure organizzative per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza sia 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".

Il PNA 2016 si occupa dei "piccoli comuni" nella "parte speciale" (da pagina 38) dedicata agli "approfondimenti". In tali paragrafi del PNA, l'Autorità, invita le amministrazioni ad avvalersi delle "gestioni associate": unioni e convenzioni.

A questi due modelli possiamo aggiungere i generici "accordi" normati dall'articolo 15 della legge 241/1990 visto l'esplicito riferimento inserito nel nuovo comma 6 dell'articolo 1 della legge 190/2012 dal decreto delegato 97/2016:

> *"I comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti possono aggregarsi per definire in comune, tramite accordi ai sensi dell'articolo 15 della legge 241/1990, il piano triennale per la prevenzione della corruzione, secondo le indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione".*

Secondo il PNA 2016 (pagina 40), in caso d'unione, si può prevedere un unico PTPC distinguendo tra: funzioni trasferite all'unione; funzioni rimaste in capo ai comuni.

Per le funzioni trasferite, sono di competenza dell'unione la predisposizione, l'adozione e l'attuazione del PTPC.

Per le funzioni non trasferite il PNA distingue due ipotesi:

- ***se lo statuto dell'unione prevede l'associazione delle attività di "prevenzione della corruzione", da sole o inserite nella funzione "organizzazione generale dell'amministrazione", il PTPC dell'unione può contenere anche le misure relative alle funzioni non associate, svolte autonomamente dai singoli comuni;***
- ***al contrario, ciascun comune deve predisporre il proprio PTPC per le funzioni non trasferite, anche rinviando al PTPC dell'unione per i paragrafi sovrapponibili (ad esempio l'analisi del contesto esterno).***

La legge 56/2014 (articolo 1 comma 110) prevede che le funzioni di responsabile anticorruzione possano essere volte svolte da un funzionario nominato dal presidente tra i funzionari dell'unione o dei comuni che la compongono.

Il nuovo comma 7 dell'articolo 1 della legge 190/2012, stabilisce che nelle unioni possa essere designato un unico responsabile anticorruzione e per la trasparenza.

Al momento non sono allo studio, da parte del nostro comune, forme associative che vadano in questa direzione.

Nei prossimi mesi il Sindaco e la Giunta valuteranno la possibilità si poter associare con gli altri comuni della provincia redigendo un piano in associazione.

Nel frattempo è stato potenziato il nuovo accesso civico.

Cap. 1 il nuovo accesso civico e gli altri diritti di accesso ai documenti amministrativi

L'undici novembre 2016, sul sito dell'Autorità Nazionale Anticorruzione è comparso un avviso con cui si dava avvio ad una consultazione pubblica per definire le ***Linee Guida*** sull'accesso civico.

Il 29/12/2016 sono state emanate, e pubblicate sul sito dell'ANAC, le linee guida definitive;

Fino al 2013 nel nostro ordinamento il diritto di accesso agli atti era previsto, oltre che da alcune norme speciali, dagli art. 24 e seg. della legge 07/08/1990, n. 241 e regolamentato dal DPR 12/04/2006, n. 184.

- *Con l'emanazione del D.Lgs. 14/03/2013 n. 33 è stato introdotto l'accesso civico limitato a tutti gli atti che devono essere pubblicati in Amministrazione Trasparente, cioè sul sito internet istituzionale di questo comune.*
- *Il D.lgs. 25/05/2016, n.97, modificando il D.lgs.33/2013, introduce l'accesso civico generalizzato, senza alcuna limitazione soggettiva e nei confronti di tutti gli atti della pubblica amministrazione e non solo a quelli di "Amministrazione Trasparente"*

1.1. Gli altri diritti di accesso

Va preventivamente sottolineato che la materia del diritto di accesso rimane regolamentata anche da alcune norme speciali, che hanno delineato, dal 1990 in poi una sorta di rivoluzione copernicana della PA, che raggiunge il suo apice con l'accesso civico.

Si è passato dal previgente al 1990 "segreto d'ufficio" opposto a qualsiasi richiesta di informazione dei cittadini, al diritto di accesso per la tutela di una propria posizione soggettiva della legge 241/1990 alla definitiva disposizione rispetto all'accesso generalizzato a tutti gli atti senza alcuna motivazione del Dlgs 33/2013.

In questo contesto di riforma "continua e permanente" della PA rimangono ancora applicabili i seguenti istituti:

1.2. Il diritto di accesso del consigliere comunale

Previsto dal D.Lgs. 18/08/2000 n. 267: "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali": Art. 43 - Diritti dei consiglieri.

I consiglieri comunali hanno diritto di ottenere dagli uffici del comune, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge.

1.3. Accesso ai propri dati personali detenuti da chiunque in una banca dati cartacea o informatica

Previsto dal D.Lgs. 30/06/2003 n. 196: "Codice in materia di protezione dei dati personali": Art. 7 - Diritto di accesso ai dati personali ed altri diritti.

Ciascuno, nei confronti di chiunque, ha diritto di ottenere la conferma dell'esistenza o meno di dati personali che lo riguardano, anche se non ancora registrati, e la loro comunicazione in forma intelligibile.

1.4. Accesso dell'avvocato ai dati della PA per le indagini difensive

Previsto da Codice di Procedura Penale: art. 391-quater - Richiesta di documentazione alla pubblica amministrazione.

Ai fini delle indagini difensive, il difensore può chiedere i documenti in possesso della pubblica amministrazione e di estrarne copia a sue spese; l'istanza deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o lo detiene stabilmente.

In caso di rifiuto da parte della pubblica amministrazione, il difensore può richiedere al PM che si attivi e che l'accesso venga ordinato dal GIP.

1.5. Accesso ambientale

Previsto dal D.Lgs. 19/08/2005 n. 195 - Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale: Art. 3 - Accesso all'informazione ambientale su richiesta.

Si intende "informazione ambientale": qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente lo stato degli elementi dell'ambiente.

Secondo questo decreto la P.A. deve rendere disponibile l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse.

Il decreto spiega e disciplina questo importante diritto dei cittadini.

1.6. Accesso sugli appalti

Previsto dal D.Lgs. 18/04/2016 n. 50 – cosiddetto: "nuovo codice degli appalti": Art. 53 - Accesso agli atti e riservatezza.

Il diritto di accesso agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, ivi comprese le candidature e le offerte, è disciplinato dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241. Il diritto di accesso agli atti del processo di asta elettronica può essere esercitato mediante l'interrogazione delle registrazioni di sistema informatico che contengono la documentazione in formato elettronico dei detti atti ovvero tramite l'invio ovvero la messa a disposizione di copia autentica degli atti.

L'ANAC e gli altri organismi ministeriali stanno mettendo a punto un sistema centrale per costituire una banca dati su tutte le forniture pubbliche.

1.7. Accesso e riservatezza dei dati personali

Sullo sfondo di queste novità normative, c'è sempre stato il problema della riservatezza dei dati personali: "***come è possibile rendere pubblici i documenti contenenti dati personali, che sono per definizione riservati?***"

Questo interrogativo, al di là del tema trattato in questo documento, è ancora più evidente per quanto attiene all'accesso civico, dove non serve neppure alcuna motivazione.

In realtà il problema è meno complicato di quello che potrebbe apparire; il legislatore ha infatti previsto, sia nell'accesso civico che in quello ordinario, ***la notifica ai controinteressati***, che si basa sull'art. 3 del D.P.R. 12-4-2006 n. 184 - Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi e ha posto dei limiti alla pubblicazione di dati personali, quali, ad esempio, la corresponsione di contributi per ragioni di salute.

Ogni cittadino che ritiene violati i suoi diritti di riservatezza su suoi dati che altri cittadini o altre amministrazioni hanno interesse a visionare, potrà in ogni momento opporsi con un'adeguata e motivata nota al comune.

1.8. Il "freedom of information act" (FOIA)

Con il d.lgs. numero 97/2016 è stata modificata sia la "***legge anticorruzione***" che il "***decreto trasparenza***", questa norma è stata definita, forse un po' impropriamente "FOIA", acronimo della locuzione inglese "freedom of information act", molto più semplicemente: "la norma per la libertà di informazione".

Dove l'uso del termine "libertà" sembra spropositato rispetto al semplice accesso agli atti, che peraltro, come abbiamo già visto, era possibile fin dal 1990.

La riforma, in ogni caso, depurata da ogni aspetto demagogico di scopiazzatura del mondo anglosassone, che non sempre sembra un modello di democrazia, apporta ai diritti dei cittadini delle nuove opportunità.

1.9. L'accesso civico generalizzato

Con la nuova definizione, l'accesso civico si configura come diritto ulteriore sia al diritto di accesso che all'amministrazione trasparente, nel senso che è molto più ampio per diventare generalizzato nei confronti di ogni "***documento, informazione o dato***" detenuto dalla pubblica amministrazione. In questo caso dunque:

- *Basta un'istanza senza motivazione*
- *Non serve indicare alcun interesse personale per tutelare una situazione giuridicamente rilevante*

1.10. Le esclusioni all'accesso civico generalizzato

Da subito i responsabili degli uffici pubblici si sono detti preoccupati in quanto un diritto così ampio, al di là delle complicazioni pratiche per la loro attività, poteva mettere in pericolo altri diritti o "posizioni delicate": per l'intero ordinamento democratico, per la riservatezza delle persone e per la tutela della concorrenza commerciale ed industriale.

La norma ha previsto delle cautele, che vedremo nel seguito, ma ha anche ulteriormente previsto, all'art. 5 bis comma 6:

"Ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui al presente articolo, l'Autorità nazionale anticorruzione, […], adotta linee guida recanti indicazioni operative."

L'ANAC ha emanato le linee guida già richiamate all'inizio di questo capitolo.

1.11. L'esercizio dell'accesso civico – l'istanza

L'obbligo, previsto dalla normativa vigente in capo al comune e alle altre 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. Il diritto di accesso civico generalizzato prevede inoltre il diritto di accedere direttamente ad ulteriori documenti o informazioni semplicemente "detenute" dal comune.

È necessario che il cittadino faccia un'istanza di accesso civico, con cui identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti. Per l'istanza la norma non richiede motivazione e può essere trasmessa alternativamente con le modalità di cui all'art. 38 del DPR 28/12/2000 n. 445 (cartacea con firma di fronte al dipendente addetto o con allegata copia del documento di identità) o con quelle degli artt. 64 e 65 del D.Lgs. 07/03/2005 n. 82 (Istanze e dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica)

1.12 L'avvio del procedimento e la chiusura "semplice"

L'ufficio protocollo comunale a cui perviene l'istanza, salvo che non venga subito presentata al dipendente addetto, dovrà trasmetterla tempestivamente al responsabile del procedimento, che andrà individuato tra:

- *l'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;*
- *Ufficio relazioni con il pubblico;*
- *ufficio indicato nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale;*
- *al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ove l'istanza abbia a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria"*

Costui dovrà fare, alternativamente, una delle tre cose:

- *Rigettare la stessa per manifesta improcedibilità ex art. 2 della legge 07/08/1990, n. 241*
- *Accogliere immediatamente l'istanza.*
- *Dare avvio al procedimento per il reperimento delle informazioni/atti e informare gli eventuali controinteressati*

Al comma 5 dell'art. 5 del del D.lgs. 14/03/2013, n. 33come modificato ed integrato si dice che:

"Fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria, l'amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione"

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

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

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

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

1.13. La chiusura del procedimento dopo l'avviso ai controinteressati

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

Il provvedimento finale deve essere motivato e deve avere l'indicazione dei soggetti e delle modalità di effettuare ricorso.

Potrebbe essere necessario né accogliere pienamente né denegare completamente l'istanza; in analogia con il diritto di accesso, si potrà con un apposito provvedimento da notificare/inviare a chi ha fatto l'istanza:

- *Differire ad altro momento il rilascio di quanto richiesto;*
- *Limitare il rilascio solo ad alcuni degli atti e provvedimenti richiesti*

1.14. La segnalazione dell'omessa pubblicazione

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

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

1.15. La trasparenza e le gare d'appalto

Come abbiamo già accennato il decreto "FOIA" e il decreto legislativo 18 aprile 2016 numero 50 di "Nuovo codice dei contratti" hanno notevolmente incrementato i livelli di trasparenza delle procedure d'appalto.

L'articolo 22 del nuovo codice, rubricato "***Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico***", prevede che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblichino, 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.

Mentre l'articolo 29, recante "***Principi in materia di trasparenza***", dispone:

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

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

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

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

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

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

Nel nostro sito internet le presenti informazioni sono pubblicate nell'apposita sezione dell'Amministrazione Trasparente.

1.16. Il titolare del potere sostitutivo

In questo ente, è stato nominato titolare del potere sostitutivo il segretario comunale pro tempore o chi ne esercita le funzioni.

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

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

L'Allegato 1 del PNA del 2013 a pagina 15 riporta, tra le misure di carattere trasversale, il monitoraggio sul rispetto dei termini procedimentali:

"***attraverso il monitoraggio emergono eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi***". Vigila sul rispetto dei termini procedimentali il "titolare del potere sostitutivo".

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

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

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.

Cap. 2 La gestione del rischio di corruzione

2.1. Analisi del contesto

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

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

2.2. Contesto esterno

Seppure fino ad oggi l'intera struttura comunale sia stata sempre allertata nei confronti dei fenomeni corruttivi e ci sia stato un costante controllo sociale, non si ha notizia di fenomeni di alcun tipo.

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

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

per la provincia di Salerno, risulta quanto segue:

PROVINCIA DI SALERNO
Nel territorio provinciale SALERNO

2.3. Contesto interno

La struttura amministrativa di questo comune è riassunta nella tabella, riportata nella pagina seguente:

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

Tabella esempio con settori – uffici – assetto

Uffici e servizi	*Artt. 49 e 107 - TUEL 267/2000*
Unità org. Responsabili del procedimento	*Art. 4 - L. 241/1990*
Servizi	*Art. ..... - Statuto Comunale*
	Capo ..... - Reg.to Comunale GC ...../20.....

Deliberazione della Giunta Comunale n. ..... del ...../...../20.....

SETTORE	RESPONSABILE DI SETTORE	UFFICIO (*o UNITA' DI PROGETTO*)	RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO	UNITA' OPERATIVA	Sostituto del responsabile di settore in via ordinaria (Solo per assenze minori di 30 gg)
Segreteria Comunale	*Dott. Salvatore Tiano*	Assistenza organi deliberativi e protocollo generale	.....	.....	.....
		Contratti, contenzioso (No PM)	.....	.....	
		Staff del Sindaco	.....	.....	
			.....	.....	
Finanziario e risorse umane	*Dott. Giuliana Colucci*		.....	.....	.....
		Direzione del settore	.....	.....	
		Risorse umane	.....	.....	
		Stipendi	.....	.....	
				.....	
		Bilancio ed economato	.....	.....	
			.....	.....	
			.....	.....	
		Tributi	.....	.....	
			.....	.....	
		Direzione del settore	.....	.....	
		Sistema informativo - Sito	.....	.....	
Amministrazione Generale	*Dott. Giuliana Colucci*	Messi e Uscieri	.....	.....	.....
				.....	
				.....	
		Patrimonio	.....	.....	
		Turismo - Eventi e manifestazioni - cittadinanza attiva	.....	.....	
				.....	
				.....	
				.....	
		Biblioteca e cultura	.....	.....	.....
				.....	
				.....	
		Anagrafe - CI - leva	.....	.....	
		Stato Civile- elettorale-cimiteriali	.....	.....	
		Servizi sociali - anagrafe canina	.....	.....	
Tecnico Ambientale	*Arch. Vincenzo Capasso*		.....	.....	.....
		Segreteria Ass. LLPP	.....	.....	
		Direzione del settore	.....	.....	
		Appalti e ambiente	.....	.....	
		Espropri - arenile - liquidazioni	.....	.....	
		Rifiuti - segnaletica -ambiente	.....	.....	
		Lavori - progettazione - appalti - direzione lavori	.....	.....	
			.....	.....	
			.....	.....	
		Manutenzioni - viabilità - cimiteri - verde	.....	.....	
			.....	.....	
		Comunicazione e sport	.....	.....	
Urbanistica ed edilizia privata	*Arch. Vincenzo Capasso*	Direzione del settore	.....	.....	.....
		Urbanistica	.....	.....	
		Edilizia Privata	.....	.....	
			.....	.....	
			.....	.....	
		Controlli abusi edilizi	.....	.....	
		Protocollo sismico	.....	.....	
Pubblica istruzione e politiche giovanili	*Dott. Monica Annunziata*		.....	.....	.....
		Direzione del settore	.....	.....	
		Pubblica istruzione	.....	.....	
			.....	.....	
			.....	.....	
		Politiche giovanili	.....	.....	
			.....	.....	
Ufficio di piano	*Arch. Vincenzo Capasso*	Direzione del settore	.....	.....	.....
				.....	
Polizia Urbana	*Dott. G. Colucci*		.....	.....	.....
		Direzione del settore	.....	.....	
		Contenzioso PM e SANA	.....	.....	
			.....	.....	
			.....	.....	
			.....	.....	
SUAP-Demanio -Verbali	*Arch. Vincenzo Capasso*		.....	.....	.....
		Direzione del settore	.....	.....	
		Demanio Marittino	.....	.....	
		SUAP	.....	.....	
		Verbali	.....	.....	

Per tutti i responsabili del procedimento: la sottoscrizione di atti endoprocedimentali al di fuori del settore di appartenenza va vistata dal responsabile del settore salvo diversa indicazione

2.4. Mappatura dei procedimenti e sottoprocedimenti

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

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

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

La mappatura completa dei principali processi di governo e dei processi operativi dell'ente è riportata nella tabella delle pagine seguenti.

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

Al contrario, assumono particolare rilievo i processi ed i sotto-processi operativi che concretizzano e danno attuazione agli indirizzi politici attraverso procedimenti, atti e provvedimenti rilevanti all'esterno e, talvolta, a contenuto economico patrimoniale.

È bene rammentare che la legge 190/2012 è interamente orientata a prevenire i fenomeni corruttivi che riguardano l'apparato tecnico burocratico degli enti, ***senza particolari riferimenti agli organi politici***.

2.5. Elenco dei procedimenti e relativa analisi del rischio – l'allegato 1 con le schede di rilevazione del rischio

Qui di seguito riportiamo l'indice dei procedimenti analizzati, a ciascuno dei quali è stato assegnato un numero progressivo.

In questo contesto proprio perché lavoriamo in un contesto amministrativo riteniamo più corretto parlare di procedimenti amministrativi, piuttosto che di processi, anche se il legislatore e l'ANAC utilizzano indifferentemente i due termini.

Ciascuno dei procedimenti standard riportati nella tabella della pagina seguente, va incrociato con le "***Schede per la valutazione del rischio***", un ampio e complesso documento con cui si è proceduto a tre operazioni, sulla scorta delle indicazioni ANAC:

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

Questo documento **è l'allegato 1 del presente piano**. Si è scelto di tenerlo separato al fine di non appesantire troppo la presente trattazione con dati numerici e schemi riassuntivi.

Procedimenti istruttori relativi agli atti da adottare da parte degli organi politici del comune

1	***stesura e approvazione delle "linee programmatiche"***
2	***stesura ed approvazione del documento unico di programmazione***
3	***stesura ed approvazione del programma triennale delle opere pubbliche***
4	***stesura ed approvazione del bilancio pluriennale***
5	***stesura ed approvazione dell'elenco annuale delle opere pubbliche***
6	***stesura ed approvazione del bilancio annuale***
7	***stesura ed approvazione del PEG***
8	***stesura ed approvazione del piano dettagliato degli obiettivi***
9	***stesura ed approvazione del piano della perfomance***
10	***stesura ed approvazione del piano di razionalizzazione della spesa***
11	***controllo politico amministrativo***
12	***controllo di gestione***
13	***controllo di revisione contabile***
14	***monitoraggio della "qualità" dei servizi erogati***

Procedimenti amministrativi e relativi sottoprocedimenti

ID	Procedimento	ID	Sottoprocedimento	Scheda
15	servizi demografici, stato civile, servizi elettorali, leva	15.a	pratiche anagrafiche	**22**
		15.b	documenti di identità	**22, 23**
		15.c	certificazioni anagrafiche	**22**
		15.d	atti di nascita, morte, cittadinanza e matrimonio	**22**
		15.e	leva	**41**
		15.f	archivio elettori	**42**
		15.g	consultazioni elettorali	**42**

ID	Procedimento	ID	Sottoprocedimento	Scheda
16	servizi sociali	16.a	servizi assistenziali e socio-sanitari per anziani	**25**
		16.b	servizi per minori e famiglie	**24**
		16.c	servizi per disabili	**26**
		16.d	servizi per adulti in difficoltà	**27**
		16.e	integrazione di cittadini stranieri	**28**
		16.f	alloggi popolari	**43**

ID	Procedimento	ID	Sottoprocedimento	Scheda
17	servizi educativi	17.a	asili nido	**4, 5**
		17.b	manutenzione degli edifici scolastici	**4, 5**
		17.c	diritto allo studio	**44**
		17.d	sostegno scolastico	**44**

		17.e	trasporto scolastico	**4**
		17.f	mense scolastiche	**4**
		17.g	dopo scuola	**4, 5, 44**

ID	Procedimento	ID	Sottoprocedimento	Scheda
18	servizi cimiteriali	18.a	inumazioni, tumulazioni	**32**
		18.b	esumazioni, estumulazioni	**32**
		18.c	concessioni demaniali per cappelle di famiglia	**33**
		18.d	manutenzione dei cimiteri	**4, 5**
		18.e	pulizia dei cimiteri	**4, 5**
		18.f	servizi di custodia dei cimiteri	**4, 5**

ID	Procedimento	ID	Sottoprocedimento	Scheda
19	turismo	20.a	promozione del territorio	**4, 5**
		20.b	punti di informazione	**4, 5**
		20.c	rapporti con le associazioni di esercenti	**8**

ID	Procedimento	ID	Sottoprocedimento	Scheda
20	mobilità e viabilità	21.a	manutenzione strade	**4, 5**
		21.b	circolazione e sosta dei veicoli	**19**
		21.c	segnaletica orizzontale e verticale	**4, 5**
		21.d	trasporto pubblico locale	**4, 5, 47**
		21.e	vigilanza sulla circolazione e la sosta	**45**
		21.f	rimozione della neve	**4, 5**
		21.g	pulizia delle strade	**4, 5**
		21.h	servizi di pubblica illuminazione	**4, 5, 47**

ID	Procedimento	ID	Sottoprocedimento	Scheda
21	territorio e ambiente	22.a	raccolta, recupero e smaltimento rifiuti	**4, 29, 47**
		22.b	isole ecologiche	**4, 29, 47**
		22.c	manutenzione delle aree verdi	**4, 47**
		22.d	pulizia strade e aree pubbliche	**4, 47**
		22.e	gestione del reticolo idrico minore	**46, 48**
		22.f	servizio di acquedotto	**47**
		22.g	cave ed attività estrattive	**48**
		22.h	inquinamento da attività produttive	**48**

ID	Procedimento	ID	Sottoprocedimento	Scheda
22	sviluppo urbanistico del territorio	23.a	pianificazione urbanistica generale	**9**
		23.b	pianificazione urbanistica attuativa	**10**
		23.c	edilizia privata	**6, 7, 21**
		23.d	edilizia pubblica	**4**
		23.e	realizzazione di opere pubbliche	**4, 5**
		23.f	manutenzione di opere pubbliche	**4, 5**

ID	Procedimento	ID	Sottoprocedimento	Scheda
23	servizi di polizia	24.a	protezione civile	**8**
		24.b	sicurezza e ordine pubblico	**20**
		24.c	vigilanza sulla circolazione e la sosta	**45**
		24.d	verifiche delle attività commerciali	**19**

		24.e	verifica della attività edilizie	**17**
		24.f	gestione dei verbali delle sanzioni comminate	**12**

ID	Procedimento	ID	Sottoprocedimento	Scheda
25	attività produttive	25.a	agricoltura	**8, 19**
		25.b	industria	**8**
		25.c	artigianato	**8**
		25.d	commercio	**8, 19**

ID	Procedimento	ID	Sottoprocedimento	Scheda
26	società a partecipazione pubblica	26.a	gestione farmacie	**39**
		26.b	gestione servizi strumentali	**39, 47**
		26.c	gestione servizi pubblici locali	**39, 47**

ID	Procedimento	ID	Sottoprocedimento	Scheda
27	servizi economico finanziari	27.a	gestione delle entrate	**13**
		27.b	gestione delle uscite	**8, 14**
		27.c	monitoraggio dei flussi di cassa	**13, 14**
		27.d	monitoraggio dei flussi economici	**13, 14**
		27.e	adempimenti fiscali	**14**
		27.f	stipendi del personale	**14**
		27.g	tributi locali	**15, 16, 19**

ID	Procedimento	ID	Sottoprocedimento	Scheda
28	servizi di informatica	28.a	gestione hardware e software	**4, 5**
		28.b	*disaster recovery e backup*	**4, 5**
		28.c	gestione del sito web	**4, 5**

ID	Procedimento	ID	Sottoprocedimento	Scheda
29	gestione dei documenti	29.a	protocollo	**30**
		29.b	archivio corrente	**31**
		29.c	archivio di deposito	**31**
		29.d	archivio storico	**31**
		29.e	archivio informatico	**31**

ID	Procedimento	ID	Sottoprocedimento	Scheda
30	risorse umane	30.a	selezione e assunzione	**1**
		30.b	gestione giuridica ed economica dei dipendenti	**2**
		30.c	formazione	**4, 5**
		30.d	valutazione	**18**
		30.e	relazioni sindacali (informazione,	**18**
		30.f	contrattazione decentrata integrativa	**18**

ID	Procedimento	ID	Sottoprocedimento	Scheda
31	segreteria	31.a	deliberazioni consiliari	**37**
		31.b	riunioni consiliari	**37**
		31.c	deliberazioni di giunta	**37**
		31.d	riunioni della giunta	**37**
		31.e	determinazioni	**38**
		31.f	ordinanze e decreti	**38**

		31.g	pubblicazioni all'albo pretorio online	**37, 38**
		31.h	gestione di sito web: amministrazione	**4, 5**
		31.i	deliberazioni delle commissioni	**37**
		31.l	riunioni delle commissioni	**37**
		31.m	contratti	**4, 5**

ID	Procedimento	ID	Sottoprocedimento	Scheda
32	gare e appalti	32.a	gare d'appalto ad evidenza pubblica	**4**
		32.b	acquisizioni in "economia"	**5**
		32.c	gare ad evidenza pubblica di vendita	**36**
		32.d	contratti	**4, 5**

ID	Procedimento	ID	Sottoprocedimento	Scheda
33	servizi legali	33.a	supporto giuridico e pareri	**3**
		33.b	gestione del contenzioso	**3**
		33.c	levata dei protesti	**11**

ID	Procedimento	ID	Sottoprocedimento	Scheda
34	relazioni con il pubblico	34.a	reclami e segnalazioni	**40**
		34.b	comunicazione esterna	**40**
		34.c	accesso agli atti e trasparenza	**40**
		34.d	*customer satisfaction*	**40**

2.6. Le aree a rischio – la stima del valore della probabilità di fenomeni corruttivi.

Dopo avere analizzato l'attuale assetto organizzativo del Comune di Romagnano al Monte [CFR paragrafo 2.3 e relativa tabella], verificato e tabellato l'attività procedimentale al paragrafo precedente, dobbiamo individuare quali siano, per ciascuno dei procedimenti e sottoprocedimenti gli atti a rischio. Accertare cioè se ci siano quelle che l'ANAC e il legislatore definiscono "***aree di rischio corruzione***".

Dalla analisi fatta, a livello potenziale ed eventuale potremmo dire che queste aree sono:

- *acquisizione e progressione del personale:*
- *concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione in carriera.*
- *affidamento di lavori servizi e forniture:*
- *procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture.*
- *autorizzazioni e concessioni.*
- *concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.*
- *provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa;*
- *permessi di costruire ordinari, in deroga e convenzionati;*
- *accertamento e controlli sugli abusi edilizi, controlli sull'uso del territorio;*
- *gestione del processo di irrogazione delle sanzioni per violazione del CDS e vigilanza sulla circolazione e la sosta;*
- *gestione ordinaria delle entrate e delle spese di bilancio;*
- *accertamenti e verifiche dei tributi locali, accertamenti con adesione dei tributi locali;*
- *incentivi economici al personale (produttività individuale e retribuzioni di risultato);*
- *gestione della raccolta, dello smaltimento e del riciclo dei rifiuti;*

- *protocollo e archivio, pratiche anagrafiche, sepolture e tombe d famiglia, gestione della leva, gestione dell'elettorato;*
- *patrocini ed eventi;*
- *diritto allo studio;*
- *organi, rappresentanti e atti amministrativi;*
- *segnalazioni e reclami;*
- *affidamenti in house.*

La valutazione del rischio è in questo documento svolta per ciascuno dei procedimenti e sottoprocedimenti indicati in relazione alle aree di rischio qui sopra elencate.

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

2.7. L'identificazione del rischio e analisi della probabilità e dell'impatto

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

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

L'identificazione dei rischi è stata svolta dal Responsabile della prevenzione delle corruzione sentiti sia le posizioni organizzative che i responsabili del procedimento, dopo uno studio predisposto d'intesa con l'OIV.

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

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

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

Pur avendo l'ANAC segnalato che gran parte delle amministrazioni ha applicato in modo "*troppo meccanico*" la metodologia presentata nel suddetto allegato, si precisa che questo ente non ha mai conosciuto l'esistenza di episodi corruttivi e pertanto in un'analisi preventiva si è ritenuto di applicare detti parametri per il semplice fatto che sono stati predisposti dai maggiori esperti di anticorruzione, quali i funzionari dell'ANAC, che ben conoscono le dinamiche corruttive e le astrazioni per misurarne il rischio.

2.8. Stima della probabilità che il rischio si concretizzi (ANAC)

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

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

Il responsabile della prevenzione della corruzione sentiti sia le posizioni organizzative che i responsabili del procedimento, dopo uno studio predisposto d'intesa con l'OIV, per ogni procedimento e sottoprocedimento esposti al rischio ha attribuito un valore/punteggio per ciascuno dei sei criteri elencati.

La media finale rappresenta la "***stima della probabilità***".

2.9. Stima del valore dell'impatto

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

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

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

2.10. Il valore complessivo e la ponderazione del rischio corruttivo

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

Tabella del livello di rischio corruttivo dei vari procedimenti e sottoprocedimenti

Numero scheda	Procedimento o sottoprocedimento a rischio	Probabilità (P)	Impatto (I)	Rischio (P x I)
1	Concorso per l'assunzione di personale	2,5	1,5	**3,75**
2	Concorso per la progressione in carriera del personale	2	1,25	**2,5**
3	Selezione per l'affidamento di un incarico professionale	3,5	1,5	**5,25**
4	Affidamento mediante procedura aperta (o ristretta) di lavori, servizi, forniture	2,33	1,25	**2,92**
5	Affidamento diretto di lavori, servizi o forniture	2,83	1,5	**4,25**
6	Permesso di costruire	2,33	1,25	**2,92**
7	Permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica	2,83	1,25	**3,54**
8	Concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ecc.	2,5	1,5	**3,75**
9	Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale	4	1,75	**7**
10	Provvedimenti di pianificazione urbanistica attuativa	3,83	1,75	**6,71**
11	Levata dei protesti	2	1,75	**3,5**
12	Gestione delle sanzioni per violazione del CDS	2,17	1,75	**3,79**
13	Gestione ordinaria della entrate	2,17	1	**2,17**
14	Gestione ordinaria delle spese di bilancio	3,33	1	**3,33**
15	Accertamenti e verifiche dei tributi locali	3,33	1,25	**4,17**
16	Accertamenti con adesione dei tributi locali	3,83	1,25	**4,79**
17	Accertamenti e controlli sugli abusi edilizi	2,83	1	**2,83**
18	Incentivi economici al personale (produttività e retribuzioni di risultato)	1,83	2,25	**4,13**

19	Autorizzazione all'occupazione del suolo pubblico	2,17	1	**2,17**
20	Autorizzazioni ex artt. 68 e 69 del TULPS (spettacoli, intrattenimenti, ecc.)	2,83	1,25	**3,54**
21	Permesso di costruire convenzionato	3,33	1,25	**4,17**
22	Pratiche anagrafiche	2,17	1,00	**2,17**
23	Documenti di identità	2,00	1,00	**2,00**
24	Servizi per minori e famiglie	3,50	1,25	**4,38**
25	Servizi assistenziali e socio-sanitari per anziani	3,50	1,25	**4,38**
26	Servizi per disabili	3,50	1,25	**4,38**
27	Servizi per adulti in difficoltà	3,50	1,25	**4,38**
28	Servizi di integrazione dei cittadini stranieri	3,50	1,25	**4,38**
29	Raccolta e smaltimento rifiuti	3,67	1,25	**4,58**
30	Gestione del protocollo	1,17	0,75	**0,88**
31	Gestione dell'archivio	1,17	0,75	**0,88**
32	Gestione delle sepolture e dei loculi	2,17	1,00	**2,17**
33	Gestione delle tombe di famiglia	2,50	1,25	**3,13**
34	Organizzazione eventi	3,00	1,25	**3,75**
35	Rilascio di patrocini	2,67	1,25	**3,33**
36	Gare ad evidenza pubblica di vendita di beni	2,50	1,25	**3,13**
37	Funzionamento degli organi collegiali	1,33	1,75	**2,33**
38	formazione di determinazioni, ordinanze, decreti ed altri atti amministrativi	1,33	1,25	**1,67**
39	Designazione dei rappresentanti dell'ente presso enti, società, fondazioni.	3,08	1,75	**5,40**
40	Gestione dei procedimenti di segnalazione e reclamo	1,83	1,75	**3,21**
41	Gestione della leva	1,17	0,75	**0,88**
42	Gestione dell'elettorato	1,75	0,75	**1,31**
43	Gestione degli alloggi pubblici	2,67	0,75	**2,00**
44	Gestione del diritto allo studio	2,67	1,25	**3,33**
45	Vigilanza sulla circolazione e la sosta	1,67	1,00	**1,67**
46	Gestione del reticolo idrico minore	2,58	1,25	**3,23**
47	Affidamenti in house	3,25	1,50	**4,88**
48	Controlli sull'uso del territorio	3,17	1,25	**3,96**

Dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun procedimento o sottoprocedimento si procede alla "*ponderazione*".

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

I singoli rischi ed i relativi procedimenti sono inseriti nella ***"graduatoria del livello di rischio".***

Tabella della graduatoria del livello del rischio corruttivo dei vari procedimenti e sottoprocedimenti

Ordine decrescente, dai procedimenti e sottoprocedimenti più a rischio a quelli meno a rischio

Numero scheda	Procedimento o sottoprocedimento a rischio	Probabilità (P)	Impatto (I)	Rischio (P x I)
9	Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale	4	1,75	**7**
10	Provvedimenti di pianificazione urbanistica attuativa	3,83	1,75	**6,71**
39	Designazione dei rappresentanti dell'ente presso enti, società, fondazioni.	3,08	1,75	**5,40**
3	Selezione per l'affidamento di un incarico professionale	3,5	1,5	**5,25**
47	Affidamenti in house	3,25	1,50	**4,88**
16	Accertamenti con adesione dei tributi locali	3,83	1,25	**4,79**
29	Raccolta e smaltimento rifiuti	3,67	1,25	**4,58**
24	Servizi per minori e famiglie	3,50	1,25	**4,38**
25	Servizi assistenziali e socio-sanitari per anziani	3,50	1,25	**4,38**
26	Servizi per disabili	3,50	1,25	**4,38**
27	Servizi per adulti in difficoltà	3,50	1,25	**4,38**
28	Servizi di integrazione dei cittadini stranieri	3,50	1,25	**4,38**
5	Affidamento diretto di lavori, servizi o forniture	2,83	1,5	**4,25**
15	Accertamenti e verifiche dei tributi locali	3,33	1,25	**4,17**
21	Permesso di costruire convenzionato	3,33	1,25	**4,17**
18	Incentivi economici al personale (produttività e retribuzioni di risultato)	1,83	2,25	**4,13**
48	Controlli sull'uso del territorio	3,17	1,25	**3,96**
12	Gestione delle sanzioni per violazione del CDS	2,17	1,75	**3,79**
1	Concorso per l'assunzione di personale	2,5	1,5	**3,75**
8	Concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ecc.	2,5	1,5	**3,75**
34	Organizzazione eventi	3,00	1,25	**3,75**
7	Permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica	2,83	1,25	**3,54**
20	Autorizzazioni ex artt. 68 e 69 del TULPS (spettacoli, intrattenimenti, ecc.)	2,83	1,25	**3,54**
11	Levata dei protesti	2	1,75	**3,5**
14	Gestione ordinaria delle spese di bilancio	3,33	1	**3,33**
35	Rilascio di patrocini	2,67	1,25	**3,33**
44	Gestione del diritto allo studio	2,67	1,25	**3,33**
46	Gestione del reticolo idrico minore	2,58	1,25	**3,23**
40	Gestione dei procedimenti di segnalazione e reclamo	1,83	1,75	**3,21**
33	Gestione delle tombe di famiglia	2,50	1,25	**3,13**
36	Gare ad evidenza pubblica di vendita di beni	2,50	1,25	**3,13**
4	Affidamento mediante procedura aperta (o ristretta) di lavori, servizi, forniture	2,33	1,25	**2,92**

6	Permesso di costruire	2,33	1,25	**2,92**
17	Accertamenti e controlli sugli abusi edilizi	2,83	1	**2,83**
2	Concorso per la progressione in carriera del personale	2	1,25	**2,5**
37	Funzionamento degli organi collegiali	1,33	1,75	**2,33**
13	Gestione ordinaria delle entrate	2,17	1	**2,17**
19	Autorizzazione all'occupazione del suolo pubblico	2,17	1	**2,17**
22	Pratiche anagrafiche	2,17	1,00	**2,17**
32	Gestione delle sepolture e dei loculi	2,17	1,00	**2,17**
23	Documenti di identità	2,00	1,00	**2,00**
43	Gestione degli alloggi pubblici	2,67	0,75	**2,00**
38	formazione di determinazioni, ordinanze, decreti ed altri atti amministrativi	1,33	1,25	**1,67**
45	Vigilanza sulla circolazione e la sosta	1,67	1,00	**1,67**
42	Gestione dell'elettorato	1,75	0,75	**1,31**
41	Gestione della leva	1,17	0,75	**0,88**
30	Gestione del protocollo	1,17	0,75	**0,88**
31	Gestione dell'archivio	1,17	0,75	**0,88**

I procedimenti e i sottoprocedimenti 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.

2.12. Il trattamento e le misure successive al piano

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

Il trattamento consiste nel ***procedimento "per modificare il rischio"***.

A seguito dell'approvazione di questo piano, l'attività del responsabile della prevenzione della corruzione sentiti sia le posizioni organizzative che i responsabili del procedimento, d'intesa con l'OIV, per ogni procedimento e sottoprocedimento dovrà assumere provvedimenti pratici per attuare:

- ***la trasparenza,*** *a proposito della quale si dovrà implementare la sezione del sito comunale, denominata AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE, secondo le linee guida dell'ANAC, rivisitando tutto il sito istituzionale in funzione delle linee guida che l'ANAC sta emanando a fine del 2016;*
- ***l'informatizzazione dei procedimenti*** *che consente, per tutte le attività dell'amministrazione, la tracciabilità dello sviluppo del procedimento e riduce quindi il rischio di "blocchi" non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;*
- ***l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo 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;*
- ***il monitoraggio*** *sul rispetto dei termini procedimentali per far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.*

Pare poi fondamentale predisporre attività formative.

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

In un quadro normativo sulla materia della formazione dei dipendenti degli enti locali abbastanza frammentato, assume rilevanza la necessità di provvedere alla formazione in materia di anticorruzione, se

non altro perché il presente piano e il quadro normativo già illustrato sia reso chiaro ai dipendenti di questo Comune.

Questa formazione sarà 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.*

A tal fine si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione *il compito*:

- *di individuare, di concerto con i responsabili di settore e gli APO, i collaboratori cui somministrare formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.*
- *di individuare, di concerto con i dirigenti/responsabili di settore, i soggetti incaricati della formazione.*
- *il compito di definire i contenuti della formazione anche sulla base del programma che la Scuola della Pubblica Amministrazione proporrà alle amministrazioni dello Stato.*

La formazione sarà somministrata a mezzo dei più comuni strumenti: seminari in aula, tavoli di lavoro e simili. A questi si aggiungono seminari di formazione *online*, in remoto.

Ad ogni dipendente dovrà essere somministrata formazione in tema di anticorruzione per almeno 2 ore per ogni anno del triennio di validità del presente piano.

Cap. 3 Il codice di comportamento e le altre misure preventive

Come si è detto nelle premesse questo piano avrà maggiore efficacia quanti più comportamenti virtuosi e preventivi verranno posti in essere.

Accanto a misure formali, quale l'adozione del codice di comportamento e il suo aggiornamento alla normativa in divenire, esistono alcuni accorgimenti "pratici" che questa amministrazione ha già attuato ed altri che intende attuare, nella prospettiva di un lavoro in divenire, che non si ferma mai, ma elabora sempre nuove strategie.

3.1 Adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici

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

Tale Codice di comportamento deve 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*".

Questo comune ha adottato il suo codice di comportamento con deliberazione della Giunta Comunale n. 179 del 19/12/2013.

Il procedimento che ha portato all'adozione del codice di comportamento si è così sviluppato:

- *In data 05/12/2013, mediante avviso pubblico, bozza del codice di comportamento è stata pubblicata sul sito web istituzionale di questo Comune, per il coinvolgimento degli stakeholder, con invito a presentare proposte e osservazioni entro il 16/12/2013;*
- *Il 05/12/2013 è stata altresì trasmessa tramite mail alle OO.SS. e alla R.S:U. aziendale con la medesima bozza;*
- *entro il termine predetto non sono pervenute osservazioni;*
- *È stato acquisito il parere obbligatorio del Nucleo di Valutazione relativamente alla conformità della procedura seguita nell'adozione del Codice a quanto previsto nelle linee guida della CIVIT (verbale agli atti del NdV del 5/12/2013*

3.2. Indicazione dei criteri di rotazione del personale

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

Quando e dove possibile sarà prevista la sostituzione, per rotazione tra gli incarichi, di tutti i responsabili di settore con cadenza biennale.

Al momento però va dato atto che la dotazione organica dell'ente è assai limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione. In quanto non esistono figure professionali perfettamente fungibili.

A tal proposito la legge di stabilità per il 2016 (legge 208/2015), al comma 221, prevede:

"(…) 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".

Si dà infine atto che la Conferenza unificata del 24 luglio 2013, ha previsto:

"*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*".

3.3. Incompatibilità e inconferibilità degli incarichi di "responsabile di settore" e il divieto triennale dopo la cessazione del rapporto di lavoro di assumere incarichi da soggetti contraenti del comune

Questo comune ha predisposto apposita modulistica al fine di verificare mediante autocertificazione, da verificare nei modi di legge, l'applicazione puntuale ed esaustiva degli articoli 50 comma 10, 107 e 109 del TUEL e dagli articoli 13 – 27 del decreto legislativo 165/2001 e smi. oltre alle disposizioni del decreto legislativo 39/2013 ed in particolare l'articolo 20 rubricato: *dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità.*

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.

È fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni, con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.

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.

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

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:

- *non possano fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;*
- *non possano essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture,*
- *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;*
- *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.*

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

Questo comune verifica la veridicità di tutte le suddette dichiarazioni.

3.5. La tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower)

Il nuovo articolo 54-*bis* del decreto legislativo 165/2001, rubricato "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*" (c.d. *whistleblower*), introduce una misura di tutela già in uso presso altri ordinamenti, finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito.

Secondo la disciplina del PNA del 2013 (Allegato 1 paragrafo B.12) sono accordate al *whistleblower* le seguenti misure di tutela:

- *la tutela dell'anonimato;*
- *il divieto di discriminazione;*
- *la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso (fatta esclusione delle ipotesi eccezionali descritte nel comma 2 del nuovo art. 54-bis).*

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

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

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

Il Piano nazione 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).

A tal fine questo comune ha intenzione di dotarsi di un sistema informatizzato che consente l'inoltro e la gestione di segnalazioni in maniera del tutto anonima e che ne consente l'archiviazione.

I soggetti destinatari delle segnalazioni sono fin d'ora tenuti al segreto ed la massimo riserbo. Applicano con puntualità e precisione i paragrafi B.12.1, B.12.2 e B.12.3 dell'Allegato 1 del PNA 2013.

3.8. Rispetto dei termini dei procedimenti e pubblicità dei procedimenti tesi all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere

I responsabili dei settori sono obbligati a tenere costantemente monitorato il rispetto dei termini dei procedimenti rimessi ai loro settori di appartenenza, tale accorgimento ha il duplice obiettivo di evitare episodi corruttivi, ma anche di evitare danni a questo comune, posto che il rispetto dei termini potrebbe essere anche fonte di risarcimento del danno.

Per quanto riguarda le sovvenzioni, i contributi, i sussidi, gli ausili finanziari, nonché le 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:

REGOLAMENTO COMUNALE PER L'ACCESSO ALLE PRESTAZIONI .....

Approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione n. ..... del *……/……/……*

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

Ancor prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 33/2013, che ha promosso la sezione del sito "*amministrazione trasparente*, detti provvedimenti sono stati sempre pubblicati all'albo online e nella sezione "*determinazioni/deliberazioni*" del sito web istituzionale.

È anche previsto un apposito albo, a libera consultazione sul sito web istituzionale, delle libere forme associative, che interagiscono con questa amministrazione.

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

In questa comune i concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del decreto legislativo 165/2001 e del regolamento di organizzazione dell'ente.

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

Ancor prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 33/2013, che ha promosso la sezione del sito "*amministrazione trasparente"*, detti provvedimenti sono stati sempre pubblicati secondo la disciplina regolamentare.

3.10. Monitoraggio sull'attuazione del PTPC, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informazione

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

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