

# COMUNE DI GIURDIGNANO

(Provincia di Lecce)

Via Roma, n. 20 – tel. 0836.813003 – fax 0836-813503

---

Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza 2017 - 2019  
(Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità  
nella pubblica Amministrazione, articolo 1, commi 8 e 9 della Legge 60  
novembre 2012 numero 190)

## Parte I - Introduzione generale

### 1. Premessa

La Legge 6 novembre 2012 numero 190, nota come “*Legge Anticorruzione*” o “*Legge Severino*”, reca le *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica Amministrazione*.

La Legge è in vigore dal 28 novembre 2012.

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

Si segnala, in particolare:

- la Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'O.N.U. il 31 ottobre 2013 con la risoluzione numero 58/4;
- la Convenzione sottoscritta 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):

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

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

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

- implementare la capacità degli Stati membri nella lotta alla corruzione, monitorando la loro conformità agli *standard* Anticorruzione ed individuando le carenze politiche nazionali.

### 2. Il concetto di corruzione ed i principali attori del sistema

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

Il Codice Penale prevede tre fattispecie.

L'articolo 318 punisce la “*corruzione per l'esercizio della funzione*” e dispone che:

*“il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceva, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetti la promessa sia punito con la reclusione da uno a sei anni.”*

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

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

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

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

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

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

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 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*.

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

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

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

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

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

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

- 1. 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);*

2. la *Corte di conti*, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo;
3. il *Comitato interministeriale*, istituito con il DPCM 16 gennaio 2013, che elabora linee di indirizzo e direttive (art. 1, comma 4, Legge 190/2012);
4. 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);
5. i *Prefetti della Repubblica* che forniscono supporto tecnico e informativo, facoltativo, agli enti locali (art. 1 co. 6 Legge 190/2012);
6. 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);
7. 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 delle prevenzione della corruzione*;
8. gli *enti pubblici economici ed i soggetti di diritto privato in controllo pubblico*, responsabili anch'essi dell'introduzione ed implementazione delle misure previste dalla Legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 Legge 190/2012).

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

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

### **3. L'Autorità nazionale Anticorruzione (ANAC)**

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

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

Successivamente la denominazione della CiVIT è stata sostituita 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 *mission* dell'ANAC può essere "*individuata nella prevenzione della corruzione nell'ambito delle Amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti*

*pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della pubblica Amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi, evitando nel contempo di aggravare i procedimenti con ricadute negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici, con interventi in sede consultiva e di regolazione.*

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

La Legge 190/2012 ha attribuito alla Autorità nazionale Anticorruzione lo svolgimento di numerosi compiti e funzioni.

L'ANAC:

1. collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;

2. approva il Piano nazionale Anticorruzione (PNA);
3. analizza le cause e i fattori della corruzione e definisce gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
4. esprime pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le Amministrazioni pubbliche, in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla Legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico;
5. esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'articolo 53 del Decreto Legislativo 165/2001, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei Dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16-ter, introdotto dalla Legge 190/2012;
6. esercita vigilanza e controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche Amministrazioni e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla Legge 190/2012 e dalle altre disposizioni vigenti;
7. riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica Amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.

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

1. riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001;
2. 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 (ora D. Lgs n. 50/2016);
3. salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla Legge 689/1981, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.

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

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

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

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

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

#### 4. I soggetti obbligati

L’ambito soggettivo d’applicazione delle disposizioni in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione è stato ampliato dal Decreto Legislativo 97/2016, il cd. *“Freedom of Information Act”* (o più brevemente *“Foia”*).

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

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

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

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

**La disciplina in materia di Anticorruzione e trasparenza si applica integralmente alle pubbliche Amministrazioni**, come notoriamente definite dall’articolo 1 comma 2 del Decreto Legislativo 165/2001, comprese *“le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione”*.

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

Il comma 2 dell’articolo 2-bis del Decreto Legislativo 33/2013 ha esteso l’applicazione della disciplina sulla *“trasparenza”* anche a:

1. enti pubblici economici;
2. ordini professionali;
3. società in controllo pubblico, escluse le società quotate in borsa;
4. associazioni, fondazioni e enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell’ultimo triennio da pubbliche Amministrazioni e in cui la totalità dei componenti dell’organo di Amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche Amministrazioni.

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

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

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

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

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

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

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

Il PNA 2016 (pagina 14) “consiglia”, alle Amministrazioni partecipanti in queste società, di promuovere presso le stesse “l’adozione del modello di organizzazione e gestione ai sensi del Decreto Legislativo 231/2001, ferma restando la possibilità, anche su indicazione delle Amministrazioni partecipanti, di programmare misure organizzative ai fini di prevenzione della corruzione ex Legge 190/2012”.

Per gli altri soggetti indicati al citato comma 3, il PNA invita le Amministrazioni “partecipanti” a promuovere l’adozione di “protocolli di legalità che disciplinino specifici obblighi di prevenzione della corruzione e, laddove compatibile con la dimensione organizzativa, l’adozione di modelli come quello previsto nel Decreto Legislativo 231/2001”.

## **5. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT)**

Responsabile della prevenzione della corruzione è stato nominato il Dottor Pierpaolo Tripaldi, Segretario Comunale, con Decreto del Sindaco numero 6 del 04.07.2016.

Per tali funzioni il Segretario Comunale non percepisce indennità, gettoni, o altri compensi aggiuntivi.

La figura del Responsabile Anticorruzione è stata l’oggetto di significative modifiche introdotte dal legislatore del Decreto Legislativo 97/2016.

La rinnovata disciplina:

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

Inoltre, l’articolo 6 comma 5 del DM 25 settembre 2015, di “Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l’individuazione di operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica Amministrazione”, secondo una condivisibile logica di continuità fra i presidi di Anticorruzione e antiriciclaggio, prevede che nelle pubbliche Amministrazioni il soggetto designato come “gestore” delle segnalazioni di operazioni sospette possa coincidere con il Responsabile Anticorruzione. Il nuovo comma 7, dell’articolo 1, della Legge 190/2012 prevede che l’organo di indirizzo individui, “di norma tra i Dirigenti di ruolo in servizio”, il Responsabile Anticorruzione e della trasparenza.

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

Per gli Enti locali è rimasta la previsione che la scelta ricada, “di norma”, sul segretario. Tuttavia, considerata la trasformazione prevista dalla Legge 124/2015 della figura del Segretario Comunale, il Decreto Legislativo 97/2016 contempla la possibilità di affidare l’incarico anche al “Dirigente apicale”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sempre, a parere dell'ANAC la comunicazione all'ufficio disciplinare deve essere preceduta, *“nel rispetto del principio del contraddittorio, da un'interlocuzione formalizzata con l'interessato”*.

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

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

Inoltre, il Decreto 97/2016:

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

In considerazione di tali compiti, secondo l'ANAC (PNA 2016 pagina 19) risulta indispensabile che tra le misure organizzative, da adottarsi a cura degli organi di indirizzo, vi siano anche quelle dirette ad

assicurare che il Responsabile possa svolgere *“il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni?”*.

Pertanto l'ANAC invita le Amministrazioni *“a regolare adeguatamente la materia con atti organizzativi generali (ad esempio, negli enti locali il regolamento degli uffici e dei servizi) e comunque nell'atto con il quale l'organo di indirizzo individua e nomina il Responsabile”*.

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

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

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

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

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

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

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

Il Responsabile in genere sarà un Dirigente che già svolge altri incarichi all'interno dell'Amministrazione. La durata dell'incarico di Responsabile Anticorruzione, in questi casi, sarà correlata alla durata del sottostante incarico dirigenziale.

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

Il Decreto Legislativo 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.

Il comma 9, lettera c) dell'articolo 1 della Legge 190/2012, impone, attraverso il PTPC, la previsione di obblighi di informazione nei confronti del Responsabile Anticorruzione che *vigila sul funzionamento e sull'osservanza del Piano*.

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



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

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

Il PNA 2016 prevede che per la fase di elaborazione del PTPC e dei relativi aggiornamenti, lo stesso PTPC deve recare “*regole procedurali fondate sulla responsabilizzazione degli uffici alla partecipazione attiva*”, sotto il coordinamento del Responsabile. In ogni caso, il PTPC potrebbe rinviare la definizione di tali regole a specifici atti organizzativi interni.

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

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

A tal fine, la norma prevede:

1. la facoltà all'OIV di richiedere al Responsabile Anticorruzione informazioni e documenti per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza;
2. che il Responsabile trasmetta anche all'OIV la sua relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta.

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

I Dirigenti 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.

## **5.1. I compiti del RPCT**

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione svolge i compiti, le funzioni e riveste i “*ruoli*” seguenti:

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

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

## **6. 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.

L'Autorità ha provveduto ad aggiornare il PNA del 2013 per tre fondamentali ragioni:

1. in primo luogo, l'aggiornamento è stato imposto dalle 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;
2. la Determinazione n. 12/2015 è pure conseguente ai risultati dell'analisi del campione di 1911 piani Anticorruzione 2015-2017 svolta dall'Autorità; secondo ANAC *“la qualità dei PTPC è generalmente insoddisfacente”*;
3. infine, l'aggiornamento del PNA si è reso necessario per consentire all'Autorità di fornire risposte unitarie alle richieste di chiarimenti inoltrate dai professionisti delle pubbliche Amministrazioni, nello specifico i responsabili Anticorruzione.

**Il 3 agosto l'ANAC ha approvato il nuovo Piano nazionale Anticorruzione 2016 con la deliberazione numero 831.**

L'articolo 41, comma 1 lettera b), del Decreto Legislativo 97/2016, ha stabilito che il PNA costituisca *“un atto di indirizzo”* al quale i soggetti obbligati devono uniformare i loro piani triennali di prevenzione della corruzione.

Il PNA 2016, approvato dall'ANAC con la deliberazione 831/2016, 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”*.

Pertanto:

1. **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;
2. 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.

Ciò premesso, il PNA 2016 approfondisce:

1. l'ambito soggettivo d'applicazione della disciplina Anticorruzione;
2. la misura della rotazione, che nel PNA 2016 trova una più compiuta disciplina;
3. la tutela del dipendente che segnala illeciti (cd. *whistleblower*) su cui l'Autorità ha adottato apposite *Linee guida* ed alle quali il PNA rinvia;
4. 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*;
5. 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.

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 indicazioni 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.**

La gestione del rischio si sviluppa nelle fasi seguenti:

1. 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;
2. 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);

3. 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);
4. 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.

Confermato l’impianto del 2013, l’ANAC ribadisce quanto già precisato a proposito delle caratteristiche delle misure di prevenzione in sede di aggiornamento 2015: queste devono essere adeguatamente progettate, sostenibili e verificabili. È inoltre necessario individuare i soggetti attuatori, le modalità di attuazione, di monitoraggio e i relativi termini.

L’ANAC, inoltre, rammenta 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”.

## 7. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC)

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

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

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

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

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

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

Il Decreto Legislativo 97/2016 ha attribuito al 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

### **7.1. Il processo di approvazione del PTPC**

Come già precisato, il Responsabile Anticorruzione e per la trasparenza propone all'organo di indirizzo politico lo schema di PTPC che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio.

Negli enti locali, **“il piano è approvato dalla Giunta” (articolo 41 comma 1 lettera g) del Decreto Legislativo 97/2016).**

Per le province e le città metropolitane, il PNA 2016 stabilisce che, data l'assenza della Giunta, l'adozione del PTPC debba formalizzarsi con un doppio passaggio, fatta salva una diversa previsione statutaria:

1. l'approvazione da parte del consiglio provinciale di un documento di carattere generale;
2. la successiva adozione del piano da parte del presidente.

L'eventuale responsabilità per “omessa adozione” si configura in capo al presidente quale organo competente all'approvazione finale, salvo diversa disposizione statutaria.

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.

Negli Enti locali nei quali sono presenti due organi di indirizzo politico, uno generale (il Consiglio) e uno esecutivo (la Giunta), secondo l'Autorità sarebbe “utile l'approvazione da parte dell'assemblea di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPC, mentre l'organo esecutivo resta competente all'adozione finale”.

In questo modo, l'esecutivo ed il sindaco avrebbero “più occasioni d'esaminare e condividere il contenuto del piano” (ANAC Determinazione 12/2015, pag. 10).

In realtà tale finalità può essere realizzata anche con modalità alternative, quali:

1. esame preventivo del piano da parte d'una “commissione” nella quale siano presenti componenti della maggioranza e delle opposizioni; inserimento nel piano degli “emendamenti” e delle “correzioni” suggeriti dalla commissione; approvazione da parte della Giunta del documento definitivo;
2. esame preventivo del piano da parte della Giunta; deposito del piano ed invito ai consiglieri, sia di maggioranza che di opposizione, a presentare emendamenti/suggerimenti, entro un termine ragionevole; esame degli emendamenti eventualmente pervenuti ed approvazione del documento definitivo da parte della Giunta.

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

Ciò deve avvenire anche “attraverso comunicati mirati, in una logica di sensibilizzazione dei cittadini alla cultura della legalità”.

Il PNA 2013 (pag. 27 e seguenti) prevede che il PTPC rechi le informazioni seguenti:

1. data e documento di approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo;
2. individuazione degli attori interni all'Amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione;
3. individuazione degli attori esterni all'Amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione;
4. indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano.

Il nuovo comma 8 dell'articolo 1 della Legge 190/2012, prevede che il PTPC debba essere trasmesso all'ANAC.

Al riguardo il PNA 2016 (pagina 15) precisa che, “in attesa della predisposizione di un'apposita piattaforma informatica”, in una logica di semplificazione non deve essere trasmesso alcun documento.

**L'adempimento è assolto con la sola pubblicazione del PTPC sul sito istituzionale, in "Amministrazione trasparente", "Altri contenuti", "Corruzione".**

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

## **7.2. I contenuti**

Secondo il PNA 2013 il Piano Anticorruzione contiene:

- a) l'indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato (comma 5 lett. a) il rischio di corruzione, "aree di rischio";
- b) la metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio;
- c) schede di programmazione delle misure di prevenzione utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi, in riferimento a ciascuna area di rischio, con indicazione degli obiettivi, della tempistica, dei responsabili, degli indicatori e delle modalità di verifica dell'attuazione, in relazione alle misure di carattere generale introdotte o rafforzate dalla Legge 190/2012 e dai decreti attuativi, nonché alle misure ulteriori introdotte con il PNA.4.3.

Formazione in tema di Anticorruzione

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

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

Il PTPC reca informazioni in merito (PNA 2013 pag. 27 e seguenti);

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

Infine, sempre ai sensi del PNA 2013 (pag. 27 e seguenti), le Amministrazioni possono evidenziare nel PTPC ulteriori informazioni in merito a:

- a) indicazione dei criteri di rotazione del personale;
- b) indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione;
- c) elaborazione della proposta di Decreto per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti;
- d) elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento;
- e) definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto;
- f) elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici;
- g) adozione di misure per la tutela del *whistleblower*;
- h) predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti.
- i) realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla Legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti;
- j) realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'Amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti e indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici;
- k) indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere;
- l) indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale;

m) indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTCP, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa.

### 7.3. La tutela dei *whistleblower*

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

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

La Legge 190/2012 ha aggiunto al d.lgs. 165/2001 l'articolo 54-bis. La norma prevede che il pubblico dipendente che denunci all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, o all'ANAC, ovvero riferisca al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possa “*essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia*”.

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

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

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

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

L'articolo 54-bis del d.lgs. 165/2001, inoltre, è stato integrato dal DL 90/2014 (convertito dalla Legge 114/2014):

l'art. 31 del DL 90/2014 ha individuato l'ANAC quale soggetto destinatario delle segnalazioni;

mentre l'art. 19 co. 5 del DL 90/2014 ha stabilito che l'ANAC riceva “*notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001*”.

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

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

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

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

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

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

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

Dalla nozione di “*dipendenti pubblici*” pertanto sfuggono:

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

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

Le segnalazioni meritevoli di tutela riguardano condotte illecite riferibili a:

- tutti i delitti contro la pubblica Amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del Codice penale;
- le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, nonché i fatti in cui venga in evidenza un mal funzionamento dell'Amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo* e ciò a prescindere dalla rilevanza penale.

A titolo meramente esemplificativo:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

L'ANAC, consapevole dell'evidente lacuna normativa, ritiene che *“solo in presenza di una sentenza di primo grado sfavorevole al segnalante cessino le condizioni di tutela”* riservate allo stesso.

## 8. La trasparenza

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

Il *“Freedom of Information Act”* del 2016 (d.lgs. numero 97/2016) ha modificato in parte la Legge *“Anticorruzione”* e, soprattutto, la quasi totalità degli articoli e degli istituti del *“Decreto trasparenza”*.

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

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

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

1. **l'istituto dell'accesso civico**, estremamente potenziato rispetto alla prima versione del Decreto Legislativo 33/2013;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sono misure di razionalizzazione quelle introdotte all'articolo 3 del Decreto 33/2016:

1. la prima consente di pubblicare informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione, in sostituzione della pubblicazione integrale (l'ANAC ha il compito di individuare i dati oggetto di pubblicazione riassuntiva);

2. la seconda consente all'Autorità, proprio attraverso il PNA, di modulare gli obblighi di pubblicazione in ragione della natura dei soggetti, della dimensione organizzativa e delle attività svolte *“prevedendo, in*

*particolare, modalità semplificate per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti?*”, nonché per ordini e collegi professionali.

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”.*

L’ANAC ha precisato che, con riferimento alle *funzioni fondamentali*, le attività di Anticorruzione “dovrebbero essere considerate all’interno della funzione di organizzazione generale dell’Amministrazione, a sua volta annoverata tra quelle fondamentali?” (elencate al comma 27 dell’articolo 14, del DL 78/2010).

Quindi ribadisce che “si ritiene di dover far leva sul ricorso a unioni di comuni e a convenzioni, oltre che ad accordi [...] per stabilire modalità operative semplificate, sia per la predisposizione del PTPC sia per la nomina del RPCT”.

Le indicazioni dell’Autorità riguardano sia le *unioni obbligatorie* che esercitano funzioni fondamentali, sia le *unioni facoltative*.

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.

Pertanto, il presidente dell’Unione assegna le funzioni di RPCT al segretario dell’Unione o di uno dei comuni aderenti o a un Dirigente apicale, salvo espresse e motivate eccezioni.

Nel caso i comuni abbiano stipulato una convenzione occorre distinguere le funzioni associate dalle funzioni che i comuni svolgono singolarmente.

Per le funzioni associate, è il Comune capofila a dover elaborare la parte di piano concernente tali funzioni, programmando, nel proprio PTPC, le misure di prevenzione, le modalità di attuazione, i tempi e i soggetti responsabili.

Per le funzioni non associate, ciascun Comune deve redigere il proprio PTPC.

A differenza di quanto previsto per le unioni, l’ANAC non ritiene ammissibile un solo PTPC, anche quando i comuni abbiano associato la funzione di prevenzione della corruzione o quando alla convenzione sia demandata la funzione fondamentale di “organizzazione generale dell’Amministrazione”.

Di conseguenza, ciascun Comune nomina il proprio RPCT anche qualora, tramite la convenzione, sia aggregata l’attività di prevenzione della corruzione o l’“organizzazione generale dell’Amministrazione”.

## 8.1. Il nuovo accesso civico

L'istituto dell'accesso civico è stato introdotto nell'ordinamento dall'articolo 5 del Decreto Legislativo 33/2013. Secondo l'articolo 5, all'obbligo di pubblicare in “*Amministrazione trasparente*” documenti, informazioni e dati corrisponde “*il diritto di chiunque*” di richiedere gli stessi documenti, informazioni e dati nel caso in cui sia stata omessa la pubblicazione.

La richiesta non doveva essere necessariamente motivata e chiunque poteva avanzarla.

L'Amministrazione disponeva di trenta giorni per procedere alla pubblicazione del documento o del dato richiesto. Contestualmente alla pubblicazione, lo trasmetteva al richiedente, oppure gli indicava il collegamento ipertestuale a quanto richiesto.

In caso di ritardo o mancata risposta, il richiedente poteva ricorrere al *titolare del potere sostitutivo* (articolo 2, comma 9-bis, Legge 241/1990).

L'accesso civico ha consentito a chiunque, senza motivazione e senza spese, di “*accedere*” ai documenti, ai dati ed alle informazioni che la Pubblica Amministrazione aveva l'obbligo di pubblicare per previsione del Decreto Legislativo 33/2013.

Il Decreto Legislativo 97/2016 ha confermato l'istituto. Il comma 1 del rinnovato articolo 5 prevede:

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

Quindi, il comma 2, dello stesso articolo 5, potenzia enormemente l'istituto:

*“Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche Amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione”* obbligatoria ai sensi del Decreto 33/2013.

La norma, pertanto, conferma per ogni cittadino il *libero accesso* ai dati ed ai documenti elencati dal Decreto Legislativo 33/2013, ed oggetto di pubblicazione obbligatoria, ed estende l'accesso civico ad ogni altro dato e documento (“*ulteriore*”) rispetto a quelli da pubblicare in “*Amministrazione trasparente*”.

In sostanza, l'accesso civico potenziato investe ogni documento, ogni dato ed ogni informazione delle pubbliche Amministrazioni.

L'accesso civico potenziato incontra quale unico limite “*la tutela di interessi giuridicamente rilevanti?*” secondo la disciplina del nuovo articolo 5-bis che esamineremo in seguito.

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

La domanda di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti, ma **non richiede motivazione alcuna.**

L'istanza può essere trasmessa anche per via telematica ed è presentata alternativamente ad uno dei seguenti uffici:

1. all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
2. all'ufficio relazioni con il pubblico;
3. ad altro ufficio indicato dall'Amministrazione nella sezione “*Amministrazione trasparente*”.

Qualora la domanda abbia ad oggetto dati, informazioni o documenti da pubblicare obbligatoriamente, è indirizzata al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Fatto salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'Amministrazione “*per la riproduzione su supporti materiali?*”, il rilascio di dati o documenti, in formato elettronico o cartaceo, in esecuzione dell'accesso civico è gratuito.

## 8.2. La trasparenza e le gare d'appalto

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

L'articolo 22, rubricato *Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico*, del Decreto 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.*

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

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

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

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

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

## **8. Il titolare del potere sostitutivo**

In questo ente, è stato nominato *titolare del potere sostitutivo* il Segretario Comunale.

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

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

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

*"attraverso il monitoraggio emergono eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi".*

Vigila sul rispetto dei termini procedurali il "*titolare del potere sostitutivo*".

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

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

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

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

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

## Parte II - Il Piano Anticorruzione

### 1. Analisi del contesto

Secondo l'Autorità nazionale Anticorruzione 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.

#### 1.1. Contesto esterno

Negli Enti locali, ai fini dell'analisi del contesto *esterno*, i responsabili Anticorruzione possono avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati.

Secondo i dati contenuti nella “*Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata*” trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Presidenza della Camera dei deputati il 14 gennaio 2016, disponibile alla pagina web:

<http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=038&> per la provincia di appartenenza dell'ente, risulta quanto segue:

CRIMINALITÀ ORGANIZZATA PUGLIESE E LUCANA

##### a. *Analisi del fenomeno*

*La realtà criminale pugliese è caratterizzata dall'esistenza di una pluralità di gruppi che interagiscono tra loro in equilibrio instabile, secondo un processo conflittuale ed una politica criminale espansionistica. La struttura associativa più conosciuta, denominata Comunemente sacra corona unita - localizzata nelle province di Lecce, Brindisi e Taranto - è connotata da fluidità e mutevolezza.*

*Nel periodo in esame, l'incisività dell'azione di contrasto delle Istituzioni, attuata mediante una persistente aggressione patrimoniale, nonché la defezione di affiliati che hanno fornito agli inquirenti spunti utili per ridefinire il quadro cognitivo sui gruppi delinquenziali e sulle attività poste in essere sul territorio, non possono indurre ad asfittiche conclusioni circa il depotenziamento della compagine criminale. E' stata, viceversa, rilevata una ripresa di segnali di attenzione al territorio da parte di esponenti di clan "storici" dell'area brindisina ed un rinnovato interesse di gruppi emergenti che, gravitando nel contesto mafioso tradizionale, ne rafforzano le potenzialità e consentono la prosecuzione delle attività criminali. Vanno peraltro evidenziati la duttilità, la pervasività e l'istinto affaristico degli affiliati che, per primi, hanno saputo sviluppare efficaci sinergie con le organizzazioni criminali albanesi che oggi occupano una posizione di primo piano nello scenario delinquenziale nazionale. Attraverso joint ventures con la criminalità dell'Est in generale, le strutture organizzate pugliesi a loro volta si sono procurate un conveniente accesso ad ogni sorta di mercato illecito e sono riuscite ad impiantarsi*

saldamente nel Montenegro, proiettando così i loro interessi a livello internazionale. I gruppi criminali riconducibili alla sacra corona unita privilegiano una sorta di "attività sommersa", evitano clamorosi eventi criminosi per potersi dedicare con maggiore tranquillità alla gestione degli affari illeciti ed al reinvestimento dei proventi da questi derivanti. L'omicidio è quindi residuale, utilizzato come strumento di governo o di risoluzione dei conflitti interetnici. Il quadro è aggravato dai preoccupanti profili collusivi con pubblici amministratori locali e dalle evidenti capacità di condizionamento del tessuto produttivo.

Gli atti intimidatori diretti contro alcuni rappresentanti degli enti pubblici territoriali inducono a non sottovalutare il potenziale di questi sodalizi, in grado di condizionare la Pubblica Amministrazione. In provincia di Foggia, l'indole spesso violenta delle manifestazioni criminali, le cui caratteristiche le distinguono profondamente dalle altre presenti sul territorio pugliese, ha reso il quadro di situazione complessivo molto allarmante. I numerosi fatti di sangue verificatisi, specie nelle zone rurali, sono sintomatici di un fragile equilibrio tra i clan mafiosi che, alla costante ricerca di affermazione, sono spesso agevolati nella loro impunità da una omertà diffusa. Di di tutta evidenza, al riguardo, la carenza di collaboratori di giustizia e l'elevato numero di omicidi, molti dei quali, ad oggi, irrisolti.

Tra le attività illecite perseguite dalle formazioni criminali pugliesi, i settori del traffico e dello spaccio di stupefacenti, dell'usura e delle estorsioni restano fondamentali per il controllo del territorio. Attraverso queste attività delittuose i clan esercitano difatti una forte intimidazione sull'ambiente circostante tale da permettere la loro affermazione e garantirsi sicuri e stabili guadagni, parte dei quali impiegati per il mantenimento delle famiglie dei detenuti e per la distribuzione dei proventi fra i componenti del gruppo criminoso. Usura ed estorsioni permettono inoltre la sempre più capillare infiltrazione nelle attività economiche produttive, confermando il salto di qualità dei locali sodalizi mafiosi, molti dei quali orientati verso il modello più redditizio di silente mafia degli affari. Il narcotraffico costituisce tuttora la principale attività perseguita dalle organizzazioni criminali pugliesi, che spesso si approvvigionano nei paesi dell'area balcanica. Per la favorevole posizione geografica la Puglia si conferma una testa di ponte per i traffici di eroina e marijuana dall'Albania, diventando così a livello nazionale un punto di riferimento per le altre mafie.

Sul punto basta osservare che, anche statisticamente, i sequestri di marijuana ed eroina effettuati tra Manfredonia, Bari ed il Salento, sono in senso assoluto i più consistenti a livello nazionale, insieme a quelli avvenuti nelle Marche e nel Veneto (a dimostrazione che questo tipo di narcotico proviene attraverso il canale adriatico). Le varie componenti criminali della sacra corona unita si occupano sia della gestione diretta dell'approvvigionamento delle droghe, sia della gestione della distribuzione, affidata ad affiliati o soggetti vicini all'associazione. Di contro, non essendo autonome nell'approvvigionamento, si riforniscono di cocaina attraverso altre organizzazioni criminali extraregionali. Attraverso le rotte utilizzate dai contrabbandieri continuano ad essere praticati traffici illeciti di armi, migranti, merce contraffatta e tabacchi lavorati esteri. La Puglia è uno dei principali crocevia ove approdano le armi e gli esplosivi provenienti dall'Albania e dal Montenegro. Inoltre, seppure in misura minore rispetto al passato, proseguono gli sbarchi di immigrati clandestini gestiti principalmente da trafficanti di nazionalità turca, greca e iraniana: nel periodo di riferimento sono state sequestrate quattro imbarcazioni e sono stati arrestati cinque scafisti: un greco e quattro siriani.

L'importazione dei prodotti recanti marchi contraffatti è organizzata dagli stessi gruppi criminali, attivi anche nel contrabbando di merce di vario genere e di t.l.e .. Per ciò che concerne quest'ultimo fenomeno si registrano segnali di flessione; le aree strategiche di provenienza della merce si concentrano prevalentemente nell'est europeo (Paesi della Federazione Russa, Ucraina, Polonia e Moldavia) in ragione del basso costo del prodotto ed in Asia (Cina in primis, ma anche Corea del Nord e Pakistan), che sfruttano il transhipment dei maggiori porti internazionali. In netta diminuzione anche i sequestri di merce contraffatta, destinata al mercato italiano o ad altri paesi europei, nei porti di Brindisi e Taranto. I sodalizi criminali hanno dimostrato acume affaristico e capacità di infiltrazione in diversi settori economici, tra questi spicca l'agroalimentare: in tempi recenti sono aumentate le condotte relative alla contraffazione in questo comparto, ove la falsificazione interessa non solo il marchio ma, soprattutto, gli alimenti nella loro composizione. Una recente indagine della Guardia di Finanza di Andria ha accertato l'esistenza di tre distinti sodalizi criminali, riferibili a diversi imprenditori pugliesi e calabresi dediti alla commercializzazione in frode di prodotti oleari.

I sedici arrestati avevano come scopo la commercializzazione fraudolenta di ingenti quantitativi di olio di oliva, sfruttando il valore aggiunto dato dall'arbitraria apposizione di etichette "made in Italy" e "biologico" sugli imballaggi e le confezioni, mentre in realtà il prodotto era connotato da componenti di scarso pregio, talora addirittura nocive, come oli esausti e

residui di frittura. Un'ulteriore preoccupante manifestazione della criminalità organizzata sul territorio è rappresentata dal traffico illegale di rifiuti: il dato è confermato da indagini svolte che hanno consentito l'arresto dei componenti di un sodalizio criminoso, dedito ad attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti speciali, peraltro titolari di siti abusivi e di imprese, soci e autotrasportatori.

Tra gli arrestati figura un soggetto indicato come titolare di un'impresa coinvolta nelle dinamiche della cosiddetta ecomafia campana, già presente nella lista consegnata il 7 ottobre 1997 dal ben noto "collaboratore di giustizia" di camorra Carmine Schiavone alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti. Nel caso specifico, i rifiuti speciali non trattati venivano smaltiti illecitamente mediante tombamento o, in altre circostanze, venivano inviati, attraverso containers, prevalentemente in Cina. Particolarmente sviluppato è l'interesse degli ambienti mafiosi per il settore delle scommesse abusive e dei videogiochi. La criminalità organizzata ha trovato il modo di trarre ingenti profitti mediante l'alterazione delle schede elettroniche, con la modifica delle caratteristiche tecniche, delle modalità di funzionamento e con l'interruzione del collegamento telematico con l'Azienda dei Monopoli, con danno per l'erario. Le organizzazioni criminali hanno provveduto altresì alla distribuzione ed installazione nei locali pubblici di "propri" apparecchi, tentando anche di determinare situazioni di vero e proprio monopolio, escludendo o imponendo quelli di altri clan. Queste attività illecite sono diffuse su tutto il territorio. Fattore Comune per l'intera regione, complice anche la crisi economica, è l'aumento del numero delle rapine a mano armata e dei furti in danno di sportelli bancomat, centri scommesse ed in appartamento. Molto diffuse come fenomenologia criminale anche le rapine agli esercizi commerciali. Per quanto riguarda le rapine agli autotrasportatori, sembra registrarsi una flessione dovuta essenzialmente alla realizzazione di attività di contrasto nonché a dispositivi di controllo preventivo più efficaci.

Frequenti i furti di auto perpetrati con il metodo del "cavallo di ritorno": si tratta di una pratica illegale che prevede la richiesta e la conseguente corresponsione di riscatto da parte della vittima per riottenere il veicolo sottratto. Non si attenua il fenomeno dei furti di rame e di pannelli fotovoltaici, spesso riciclati in ambito locale attraverso il coinvolgimento di commercianti operanti nel settore del recupero e smaltimento del materiale ferroso, che si occupano di ricevere il metallo sottratto per reintrodurlo nel mercato o per esportarlo, attraverso i porti regionali. Nel periodo in esame, a Bari sono stati registrati episodi di sangue particolarmente cruenti, comunque in numero inferiore a quelli del precedente semestre: ciò denota l'attitudine a regolare le frizioni interclaniche con l'impiego delle armi da fuoco, facilmente reperibili in loco. Anche le dinamiche criminali della provincia barese, sono rimaste sostanzialmente immutate, così come le strutture organizzative. Nell'area Barletta-Andria-Trani, sebbene il fenomeno delinquenziale non sia stato debellato, si registrano gli esiti significativi delle attività di contrasto, condotte nei confronti dei gruppi criminali dediti alle rapine ai tir. Nella provincia si ravvisano segnali di apprensione derivanti dalla commissione di reati di natura "predatoria", consumati da criminali provenienti dalle contigue Bari e Foggia. Nella Capitanata convivono società foggiana e mafia garganica, difficili da distinguere l'una dall'altra.

Nel settore degli stupefacenti la criminalità foggiana intrattiene rapporti privilegiati con la camorra napoletana, con la quale vanta rapporti consolidati. Nell'area metropolitana alcune figure emergenti si sono ritagliate spazi autonomi, andando così ad assumere una posizione di supremazia nei vari settori dell'illecito. Preoccupano, invece, le dimensioni raggiunte dall'elevato numero di attentati dinamitardi o incendiari agli esercizi commerciali. Si assiste inoltre da qualche tempo al fenomeno di assoggettamento ed anche contiguità tra la locale imprenditoria e la criminalità mafiosa. L'infiltrazione nel tessuto economico avviene, essenzialmente, attraverso l'usura, che consente ai gruppi criminali - mai in crisi di liquidità - di diventare soci, anche occulti, di soggetti economici "salvati" dai loro finanziamenti: oppure attraverso l'attività estorsiva, qui attuata anche mediante l'imposizione di assunzioni. Non si esclude che anche nell'area garganica, alcuni aggregati delinquenziali, un tempo gregari, possano colmare il "vuoto" di potere conseguito dalle attività statuali di contrasto e dar vita a nuove dinamiche criminali, con potenza di ri-percussioni nella gestione delle attività illecite e conseguenti variazioni degli assetti delle gerarchie nelle aree di influenza.

Nella città di Lecce è in atto una fase di riorganizzazione e di rivisitazione delle alleanze tra sodalizi, mentre nella provincia di Taranto la situazione esprime potenziali criticità in presenza di molteplici aggregati malavitosi, molto aggressivi: qui la riacquistata libertà di alcuni personaggi di elevata caratura criminale ha comportato una vigorosa ripresa dei traffici illeciti.

*Nel restante territorio della provincia di Taranto sono invece attive varie consorterie mafiose autonome, non legate alla sacra corona unita. Nel brindisino si rileva un periodo di stallo dei sodalizi criminali che, indeboliti dalla costante attività di repressione e dalla defezione di esponenti di spicco delle frange brindisine e mesagneesi, hanno perso la loro operatività nei vari settori criminali. Ciononostante, lo scioglimento del consiglio comunale di Cellino San Marco dimostra segnali di vivacità criminale nella provincia, a dimostrazione del fatto che il fenomeno è ancora pervasivo. La Basilicata non è immune da casi infiltrazione mafiosa ad opera di organizzazioni strutturate provenienti dalle regioni contigue (Calabria, Campania e Puglia), ma anche di aggregazioni criminali straniere. In quest'area, l'attenzione degli organi investigativi ha consentito di cogliere i profili evolutivi degli interessi criminali dei sodalizi lucani e degli stretti rapporti che intercorrono con altre organizzazioni criminali, come dimostrato dall'esito di una recente attività investigativa, condotta nei confronti di soggetti di indubbia caratura, responsabili di estorsione nei confronti di un imprenditore materano operante nel settore energetico: in questo ambito sono stati documentati inediti intrecci tra clan lucani, camorra, 'ndrangheta e cosa nostra statunitense.*

*I clan storici, pur indeboliti a causa della perdurante carcerazione dei loro capi, si dedicano ad usura, estorsioni, traffico di sostanze stupefacenti e armi, riciclaggio di denaro, gioco d'azzardo. Un'attività tipica della criminalità organizzata lucana è l'usura, divenuta, con il tempo, uno dei settori più redditizi grazie anche alla crisi economica degli ultimi anni. Il racket estorsivo è diretto soprattutto contro le aziende agricole, con numerosi e reiterati episodi di danneggiamento ed incendio in danno delle stesse. Nel metapontino ai furti di bestiame si affiancano massicce sottrazioni di prodotti agricoli. La regione, inoltre, è utilizzata non solo come terra di transito dei rifiuti, ma anche come luogo di deposito in siti illegali: il dato è avvalorato dall'esito della menzionata operazione Blackland, con la quale si è appurato che le immondizie venivano illecitamente trasferite in varie regioni d'Italia, tra le quali la Basilicata, talvolta anche nei pressi di zone lacustri e corsi d'acqua di grande rilevanza paesaggistica e faunistica. In taluni casi i rifiuti della "frazione umida" venivano incendiati subito dopo lo sversamento.*

#### *b. Profili evolutivi*

*Dall'analisi dei provvedimenti giudiziari adottati nel periodo in esame e dalla tipologia di reati accertati, emerge uno spaccato della criminalità pugliese la cui minaccia non deve essere assolutamente sottovalutata. La diffusa disponibilità di armi - spesso collegata al traffico di sostanze stupefacenti, che rappresenta una delle principali fonti di liquidità - favorisce il facile ricorso alla violenza per risolvere i contrasti, elevando inoltre l'attitudine dei clan all'adozione di modalità paramilitari nell'esecuzione di rapine e assalti a portavalori. Le tensioni conflittuali tra alcune aggregazioni criminali, in competizione per il recupero dell'egemonia sulle aree metropolitane, appaiono destinate a subire ulteriori future intensificazioni.*

*Nella penisola salentina lo scenario criminale generale non consente di escludere potenziali improvvise riacutizzazioni di fenomeni violenti a causa dell'assenza degli storici capi carismatici della Sacra Corona Unita, in gran parte detenuti - che però continuano ad avvalersi di familiari e gregari in libertà - unita ad un naturale processo di rinnovo generazionale attraverso l'arruolamento di giovani leve criminali, utilizzate per rimpinguare gli organici.*

*Spesso le frizioni possono derivare anche dal fatto che le giovani leve, spavalde e violente, sono refrattarie all'adeguamento ai rigidi schemi adottati un tempo dalla sacra corona unita, che prevedeva ruoli e obblighi ben definiti per tutti i sodali all'interno delle rispettive compagini criminali. Pertanto, i fatti di sangue riconducibili alla criminalità organizzata e Comune, registrati nell'ultimo periodo, evidenziano come la situazione debba essere costantemente monitorata. L'allarme per l'insediamento della criminalità organizzata riguarda anche i gruppi lucani, i quali hanno mostrato particolare capacità di rigenerazione e moltiplicazione. La Basilicata, considerata una terra apparentemente tranquilla, immune dalle emergenze che invece caratterizzano le regioni confinanti, è tuttavia a rischio, soprattutto se si considera l'allarmante, insistente fenomeno delle estorsioni, aggravato dal metodo mafioso. Particolare attenzione va inoltre posta ai reati ambientali, ampiamente diffusi nel territorio. Le consorterie mafiose hanno consolidato progressivamente la propria influenza infiltrando il tessuto economico anche mediante una diffusa attività usuraria a danno di imprenditori locali.*

*Preoccupazione per la situazione delle due regioni dal punto di vista economico è stata espressa recentemente dal Governatore della Banca d'Italia Ignazio VISCO che, in un consesso pubblico, ha inteso sottolineare come la criminalità freni gli investimenti esteri e la crescita economica dei territori su cui si è insediata. A partire dagli anni settanta, nell'arco*



di un trentennio, la presenza della criminalità organizzata in Puglia ed in Basilicata ha generato nelle due regioni una perdita di P.I.L. di circa il 16 per cento.

Gli equilibri della criminalità organizzata leccese continuano ad apparire fortemente variabili ed in continua evoluzione. Le pressanti attività preventive e repressive, messe in campo in passato dagli apparati investigativi e giudiziari, hanno minato, spesso sul nascere, tentativi di ricostituzione di gruppi criminali e associazioni criminali e mafiose nella città e nella provincia. Ciò ha fortemente indebolito la quasi totalità dei gruppi criminalmente organizzati che attualmente appaiono fortemente divisi e smembrati ed in cerca di un leader capace di ricompattare sotto un'unica regia molti sodali rimasti senza padrone e le numerose giovani leve che, ancora oggi, si lasciano trascinare e infatuare dall'illusione di arricchimenti facili e di notorietà criminale.

L'incerto equilibrio criminale leccese potrebbe essere ulteriormente compromesso da alcune recenti scarcerazioni di personaggi della "vecchia guardia" dotati di un notevole spessore criminale. Questi, non accettano la scalata gerarchica di elementi precedentemente relegati in posizioni di sott'ordine all'interno delle rispettive compagini e non tollerano l'idea di porsi alle dipendenze o alla stessa stregua delle nuove generazioni che vivono nella speranza di scalzare i vecchi boss, ormai ergastolani o continuamente interessati da nuove vicende giudiziarie e costretti a lunghe pene detentive. In continuità con il passato, la criminalità organizzata operante nei territori della Città del Barocco e del suo hinterland, trae dal mercato del traffico di sostanze stupefacenti i maggiori proventi economici, necessari alla sopravvivenza dei sodalizi, dei rispettivi familiari e per provvedere alle spese legali dei detenuti; riprova ne sono i sequestri eseguiti nel periodo di riferimento.

Altre fonti di guadagno derivano dall'esercizio abusivo del gioco d'azzardo, dalla pratica dell'usura e dal racket estorsivo, quest'ultimo perpetrato attraverso il ricorso alle forme intimidatorie più disparate, anche nei confronti di pubblici amministratori ed imprenditori, per accaparrarsi la titolarità, il controllo o la gestione di attività commerciali e di determinati servizi stagionali del litorale leccese che, soprattutto in estate, assicurano rilevanti provvidenze finanziarie. L'omertà delle vittime, da sempre restie a segnalare i persecutori all' apparato della giustizia, rende sempre arduo esprimere un dato sulla consistenza numerica di siffatto delitto, e sicuramente il ricorso al pizzo non è prerogativa soltanto dei gruppi criminalmente organizzati, ma interessa anche la bassa manovalanza della criminalità Comune che spesso ricorre alle forme estorsive più varie nella speranza di riscuotere, comunque, profitto. Per quanto concerne le minacce e gli atti intimidatori perpetrati nei confronti di rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, quali incendi di auto, danneggiamenti, lettere minatorie e telefonate minacciose, questi non sempre sarebbero riconducibili ad ambienti della criminalità organizzata ma, verosimilmente, conseguenza di manifestazioni di risentimento, in ambiti sociali ove spesso si ricorre alla "giustizia privata" per ricomporre privati dissidi. Peraltro in alcune inchieste giudiziarie, definite nel semestre di riferimento (operazioni "Baia Verde" 50 e "Vortice-Deja vu" 5- 1 ), si scorge la longa manus della criminalità organizzata che, nel tentativo di condizionare le scelte della pubblica amministrazione attraverso politici, familiari e amici compiacenti, s'insinua nei circuiti dell'economia legale per assumere la direzione o il controllo di determinati servizi pubblici o per gestire in modo diretto o indiretto alcune attività economiche. I reati-spia del fenomeno estorsivo, in particolare danneggiamenti e incendi di beni mobili e immobili di proprietà di artigiani, commercianti e imprenditori si sono verificati in tutta la provincia di Lecce. Numerosissimi gli incendi d'auto.

Per la città di Lecce, che negli ultimi anni è stata interessata da un importante flusso turistico che ha generato, soprattutto nel periodo estivo, un vigoroso risveglio economico, s'intravede l'interesse di un esponente di rilievo della criminalità organizzata, tornato recentemente in libertà, di riciclarsi nell'economia legale attraverso l'acquisizione di talune realtà commerciali a forte vocazione turistica. A tal proposito non va sottaciuto il rischio che il Salento possa attrarre capitali illeciti, in particolare dalla Campania, da riciclare nello specifico settore attraverso l'acquisizione di ristoranti, bar e strutture ricettive. Non può escludersi quindi uno sconfinamento della camorra e la necessità di individuare equilibri di coesistenza con la realtà criminale locale.

L'assenza di un'efficace guida criminale ha enfatizzato l'aspirazione di molti gregari di mettersi in proprio e affrancarsi dai boss storici o dai loro successori, incapaci, al momento, di contrastare gli impulsi delle nuove generazioni criminali che si rivelano autonome, spregiudicate e aggressive, manifestando una netta cesura dalle regole tradizionali della sacra corona unita, imponendosi e controllando il territorio anche con l'uso delle armi. Nel medio periodo, tali situazioni potrebbero ulteriormente degenerare e creare momenti di forte frizione e scontro per la conquista della leadership criminale sul

*capoluogo ed anche in alcuni comuni della provincia leccese, con un peggioramento dei già manifesti contrasti. Numerosi, nel periodo, i sequestri di armi. Ulteriori episodi criminali da non sottovalutare e che hanno destato un forte allarme sociale, sono stati i furti, inediti, di armi e di carte d'identità in bianco, consumati ai danni rispettivamente del Corpo Forestale dello Stato e degli Uffici Anagrafe del Comune di Lecce, di Gallipoli, di Taviano e di Parabita.*

## **1.2. Contesto interno**

L'attuale struttura organizzativa del Comune è stata definita con la Deliberazione della Giunta Comunale numero 6 del 31.01.2011. La deliberazione è disponibile nel sito [www.Comune.giurdignano.it](http://www.Comune.giurdignano.it), link “*delibere determine*”.

La struttura organizzativa e l'organigramma sono scaricabili anche dalla pagina “*Amministrazione trasparente*”, “*articolazione degli uffici*”, del medesimo sito web.

La struttura è ripartita in Settori. Al vertice di ciascun Settore è posto un dipendente titolare di posizione organizzativa. Il Comune è privo di personale di qualifica dirigenziale, fatta eccezione per il Segretario.

Attualmente la struttura è suddivisa nei Settori seguenti:

- I Settore Servizi amministrativi (Responsabile Cosimo Santoro);
- II Settore Servizi tecnici e manutentivi (Responsabile Giuseppe Russo);
- III Settore Servizi finanziari e tributi (Responsabile Maurizio Bello);
- IV Settore Servizi demografici e collegati (Responsabile Vincenzo Pede).

Oltre ai quattro Funzionari responsabili, il Comune dispone di tre dipendenti impiegati con contratti a tempo pieno ed una assistente sociale, derivante dall'Ambito Territoriale Sociale di Maglie, che svolge le sue funzioni di competenza.

**Il personale del Comune di Giurdignano non è stato, e non risulta essere, oggetto di indagini da parte dell'Autorità giudiziaria per fatti di “*corruzione*” intesa secondo l'ampia accezione della Legge 190/2012.**

## **1.3. Mappatura dei processi**

La mappatura dei processi è un modo razionale di individuare e rappresentare tutte le principali attività dell'ente. La mappatura ha carattere strumentale 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 negli allegati al presente documento.

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

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

E' bene rammentare 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.

**In allegato l'elenco delle aree di rischio dell'Ente, i processi di lavoro trattati, e l'elenco analisi del rischio con le connesse misure di prevenzione, ripartite per singole attività riferibili a ciascun *sotto-processo* ritenuto potenzialmente esposto a fenomeni di corruzione.**

## **2. Processo di adozione del PTPC**

### **2.1. Data e documento di approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo**

Allo scopo di consentire all'Esecutivo ed al Sindaco di disporre di più “*più occasioni d'esaminare e condividere il contenuto del Piano*” (ANAC Determinazione 12/2015, pag. 10), si è provveduto ad una approvazione dello schema del presente dopo ampia discussione e valutazione, congiunta con i Consiglieri di maggioranza.

### **2.2. Attori interni all'Amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano, nonché canali e strumenti di partecipazione**

Oltre al *Responsabile per la prevenzione della corruzione* e *Responsabile per la Trasparenza*, Dottor Pierpaolo Tripaldi Segretario Comunale, hanno partecipato alla stesura del piano i responsabili titolari di posizione organizzativa.

Si precisa che nessuna delle figure coinvolte nella elaborazione del Piano e nell'attività di analisi del rischio dispone delle competenze tipiche di un “*risk management*”.

### **2.3. Individuazione degli attori esterni all'Amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione**

Data la dimensione demografica dell'ente, tutto sommato contenuta (circa 1.700 abitanti), non sono stati coinvolti attori esterni nel processo di predisposizione del Piano.

### **2.4. Indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano**

Il piano viene pubblicato sul sito istituzionale [www.comune.giurdignano.le.it](http://www.comune.giurdignano.le.it), link (dalla homepage) “*Amministrazione trasparente*”, sezione “*altri contenuti*”, “*corruzione*”. La pubblicazione è a tempo indeterminato sino ad eventuale revoca.

## **1. Gestione del rischio**

### **3.1. Indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, "aree di rischio"**

Per ogni ripartizione organizzativa dell'ente, sono ritenute “*aree di rischio*”, quali attività a più elevato rischio di corruzione, le singole attività, i processi ed i procedimenti agli allegati al presente

### **3.2. Metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio**

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

#### **A. L'identificazione del rischio**

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

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

Questi sono fatti emergere considerando il contesto esterno ed interno all'Amministrazione, anche con riferimento alle specifiche posizioni organizzative presenti all'interno dell'Amministrazione.

I rischi sono identificati:

- attraverso la consultazione ed il confronto tra i soggetti coinvolti, tenendo presenti le specificità dell'ente, di ciascun processo e del livello organizzativo in cui il processo si colloca;
- valutando i passati procedimenti giudiziari e disciplinari che hanno interessato l'Amministrazione;

- applicando i criteri descritti nell'Allegato 5 del PNA: discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo, economico e di immagine.

L'identificazione dei rischi è stata svolta dal **Tavolo di Lavoro di cui al paragrafo 2.2** composto dai funzionari responsabili di ciascuna ripartizione organizzativa e coordinato dal *Responsabile della prevenzione delle corruzione*.

Si precisa che, data la modesta dimensione dell'ente, il Segretario Comunale, oltre a svolgere il ruolo di Responsabile Anticorruzione e per la trasparenza, ricopre il ruolo di componente del Nucleo di Valutazione.

Si precisa, inoltre, che nessuna delle figure coinvolte nella elaborazione del Piano e nell'attività di analisi del rischio dispone delle competenze tipiche di un *"risk management"*.

## B. L'analisi del rischio

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

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

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

L'ANAC ha sostenuto che gran parte delle Amministrazioni ha applicato in modo *"troppo meccanico"* la metodologia presentata nell'allegato 5 del PNA.

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

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

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

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

1. mancanza di controlli: in fase di analisi andrà verificato se presso l'Amministrazione siano già stati predisposti, ma soprattutto efficacemente attuati, strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;
2. mancanza di trasparenza;
3. eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
4. esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
5. scarsa responsabilizzazione interna;
6. inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
7. inadeguata diffusione della cultura della legalità;
8. mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e Amministrazione.

## C. La ponderazione del rischio

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

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

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

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

## D. Il trattamento

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

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

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

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

1. *la trasparenza*, che come già precisato costituisce oggetto del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità quale “*sezione*” del PTPC; gli adempimenti per la trasparenza possono essere misure obbligatorie o ulteriori; le misure ulteriori di trasparenza sono indicate nel PTTI, come definito dalla delibera CIVIT 50/2013;
2. *l’informatizzazione dei processi* che consente, per tutte le attività dell’Amministrazione, la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce quindi il rischio di “*blocchi*” non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;
3. *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;
4. *il monitoraggio sul rispetto dei termini* procedurali per far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Le *misure* specifiche previste e disciplinate dal presente sono descritte nei paragrafi che seguono.

## 4. Formazione in tema di Anticorruzione

### 4.1. Formazione in tema di Anticorruzione e programma annuale della formazione

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

L’articolo 8 del medesimo DPR 70/2013 prevede che le sole Amministrazioni dello Stato siano tenute ad adottare, entro e non oltre il 30 giugno di ogni anno, un *Piano triennale di formazione del personale* in cui siano rappresentate le esigenze formative delle singole Amministrazioni.

Tali piani sono trasmessi al Dipartimento della Funzione Pubblica, al Ministero dell’economia e delle finanze e al Comitato per il coordinamento delle scuole pubbliche di formazione.

Questo redige il Programma triennale delle attività di formazione dei Dirigenti e funzionari pubblici, entro il 31 ottobre di ogni anno.

Gli enti territoriali possono aderire al suddetto programma, con oneri a proprio carico, comunicando al Comitato entro il 30 giugno le proprie esigenze formative.

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

*“a decorrere dall’anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle Amministrazioni pubbliche [...], per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell’anno 2009.*

*Le predette Amministrazioni svolgono prioritariamente l’attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica Amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione”.*

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

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

Ove possibile la formazione è strutturata su due livelli:

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

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

#### **4.2. Individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di Anticorruzione**

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione, in seno al *Tavolo di Lavoro* di cui al paragrafo 2.2., designerà di concerto con i Dirigenti/responsabili di settore, i collaboratori cui somministrare formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Il Responsabile, Dottor Pierpaolo Tripaldi in genere somministra direttamente ai dipendenti la formazione, senza oneri per il Comune.

#### **4.3. Individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di Anticorruzione**

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

#### **4.4. Indicazione dei contenuti della formazione in tema di Anticorruzione**

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

#### **4.5. Indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di Anticorruzione**

La formazione sarà somministrata a mezzo dei più comuni strumenti: seminari in aula, tavoli di lavoro, teleconferenze via web ecc.

A questi si aggiungono seminari di formazione *online*, in remoto.

#### **4.6. Quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di Anticorruzione**

Non meno di due ore annue per ciascun dipendente come individuato al precedente paragrafo 3.2.

### **5. Codice di comportamento**

#### **5.1. 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*".

Il Codice di comportamento del Comune di Giurdignano è stato approvato già nel 2013.

Con deliberazione numero 147 del 2.8.2013, l'esecutivo ha avviato il procedimento, "*con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione*", per la definizione del Codice di comportamento dell'ente.

Chiunque fosse stato interessato alla definizione del Codice avrebbe potuto presentare osservazioni e suggerimenti entro il 30 agosto 2013.

Il Codice di comportamento è stato approvato dall'organo esecutivo, in via definitiva, in data 8.11.2013 (deliberazione numero 192).

E' intenzione dell'ente, predisporre o modificare gli schemi tipo di incarico, contratto, bando, inserendo la condizione dell'osservanza del *Codici di comportamento* per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i titolari di organi, per il personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'Amministrazione, nonché prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dai codici.

## **5.2. Meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento**

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

## **5.3. Ufficio competente ad emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento**

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

## **6. Altre iniziative**

### **6.1. Indicazione dei criteri di rotazione del personale**

Il Sindaco del Comune di Giurdignano, unico Organo deputato alla nomina dei responsabili titolari di posizione organizzativa (art. 50 del TUEL), non ha applicato il principio di rotazione del personale negli ultimi esercizi, in quanto la dotazione organica è di modestissime dimensioni, e la misura della rotazione non trova concreta applicazione per la esiguità del personale in servizio, nonché della sostanziale infungibilità delle professionalità presenti.

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

#### **MISURA:**

Sistematicamente, in tutti i contratti stipulati e da stipulare dall'ente è escluso il ricorso all'arbitrato (esclusione della *clausola compromissoria* ai sensi).

### **6.3. Elaborazione della proposta di Decreto per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti**

L'ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina del Decreto Legislativo 39/2013, dell'articolo 53 del Decreto Legislativo 165/2001 e dell'articolo 60 del DPR 3/1957.

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

### **6.4. Elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento e verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità**

L'ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina recata dagli articoli 50 comma 10, 107 e 109 del TUEL e dagli articoli 13 – 27 del Decreto Legislativo 165/2001 e s.m.i.

Inoltre, l'ente applica puntualmente le disposizioni del Decreto Legislativo 39/2013 ed in particolare l'articolo 20 rubricato: *dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità*.

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

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

La norma vieta ai dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche Amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica Amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

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

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

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

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

#### **MISURA:**

Pertanto, ogni contraente e appaltatore dell'ente, all'atto della stipulazione del contratto deve rendere una dichiarazioni, ai sensi del DPR 445/2000, circa l'inesistenza di contratti di lavoro o rapporti di collaborazione vietati a norma del comma 16-ter del d.lgs. 165/2001 e smi.

### **6.6. Elaborazione di direttive per effettuare 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.

#### **MISURA:**

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

### **6.7. adozione di misure per 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:



- a) la tutela dell'anonimato;
- b) il divieto di discriminazione;
- c) 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 nazionale Anticorruzione prevede, tra azioni e misure generali per la prevenzione della corruzione e, in particolare, fra quelle obbligatorie, che le Amministrazioni pubbliche debbano tutelare il dipendente che segnala condotte illecite.

Il PNA impone alle pubbliche Amministrazioni, di cui all'art. 1 co. 2 del d.lgs. 165/2001, l'assunzione dei *“necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni”*. Le misure di tutela del *whistleblower* devono essere implementate, *“con tempestività”*, attraverso il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC).

#### **MISURA:**

Sarebbe sbagliato e controproducente negare che le limitate dimensioni della dotazione organica sono tali da rendere difficile, se non impossibile, la tutela sostanziale dell'anonimato del *whistleblower* (le persone presenti in ciascun ufficio sono in numero talmente limitato che il *denunciato* agevolmente può scoprire il *denunciante*).

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

**Questi devono, applicare con puntualità e precisione i paragrafi B.12.1, B.12.2 e B.12.3 dell'Allegato 1 del PNA 2013. La violazione di tali norme ha rilevanza disciplinare, nonché penale ai sensi dell'articolo 326 del Codice penale.**

In caso di violazione, il Responsabile Anticorruzione provvede a denunciare il fatto all'Autorità Giudiziaria.

#### ***“B.12.1 - Anonimato.***

*La ratio della norma è quella di evitare che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni di illecito per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli. La norma tutela l'anonimato facendo specifico riferimento al procedimento disciplinare. Tuttavia, l'identità del segnalante deve essere protetta in ogni*

*contesto successivo alla segnalazione.*

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

- *consenso del segnalante;*
- *la contestazione dell'addebito disciplinare è fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione: si tratta dei casi in cui la segnalazione è solo uno degli elementi che hanno fatto emergere l'illecito, ma la contestazione avviene sulla base di altri fatti da soli sufficienti a far scattare l'apertura del procedimento disciplinare;*
- *la contestazione è fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità è assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato: tale circostanza può emergere solo a seguito dell'audizione dell'incolpato ovvero dalle memorie difensive che lo stesso produce nel procedimento.*

*La tutela dell'anonimato prevista dalla norma non è sinonimo di accettazione di segnalazione anonima. La misura di tutela introdotta dalla disposizione si riferisce al caso della segnalazione proveniente da dipendenti individuabili e riconoscibili.*

Resta fermo restando che l'Amministrazione deve prendere in considerazione anche segnalazioni anonime, ove queste si presentino adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, siano tali cioè da far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati (es.: indicazione di nominativi o qualifiche particolari, menzione di uffici specifici, procedimenti o eventi particolari, ecc.).

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

### **B.12.2 - Il divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower.**

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

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

1. deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al Responsabile della prevenzione; il Responsabile valuta la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione di quanto accaduto al Dirigente sovraordinato del dipendente che ha operato la discriminazione; il Dirigente valuta tempestivamente l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione, all'U.P.D.; l'U.P.D., per i procedimenti di propria competenza, valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione, all'Ufficio del contenzioso dell'Amministrazione; l'Ufficio del contenzioso valuta la sussistenza degli estremi per esercitare in giudizio l'azione di risarcimento per lesione dell'immagine della pubblica Amministrazione;
2. all'Ispettorato della funzione pubblica; l'Ispettorato della funzione pubblica valuta la necessità di avviare un'ispezione al fine di acquisire ulteriori elementi per le successive determinazioni; può dare notizia dell'avvenuta discriminazione all'organizzazione sindacale alla quale aderisce o ad una delle organizzazioni sindacali rappresentative nel comparto presenti nell'Amministrazione; l'organizzazione sindacale deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal Responsabile della prevenzione;
3. può dare notizia dell'avvenuta discriminazione al Comitato Unico di Garanzia, d'ora in poi C.U.G.; il presidente del C.U.G. deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal Responsabile della prevenzione;
4. può agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione e dell'Amministrazione per ottenere:
  - un provvedimento giudiziale d'urgenza finalizzato alla cessazione della misura discriminatoria e/o al ripristino immediato della situazione precedente; l'annullamento davanti al T.A.R. dell'eventuale provvedimento amministrativo illegittimo e/o, se del caso, la sua disapplicazione da parte del Tribunale del lavoro e la condanna nel merito per le controversie in cui è parte il personale c.d. contrattualizzato;
  - il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione.

### **B.12.3 Sottrazione al diritto di accesso.**

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

## **6.8. Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti**

I *patti d'integrità* ed i *protocolli di legalità* sono un complesso di condizioni la cui accettazione viene configurata dall'ente, in qualità di stazione appaltante, come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto.

Il *patto di integrità* è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare.

Permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo.

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

L'AVCP con Determinazione 4/2012 si era pronunciata sulla legittimità di inserire clausole contrattuali che impongono obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti nell'ambito di protocolli di legalità/patti di integrità.

Nella Determinazione 4/2012 l'AVCP precisava che *"mediante l'accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell'offerta, infatti, l'impresa concorrente accetta, in realtà, regole che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali*

*doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, Comune a tutte le procedure concorsuali, della estromissione dalla gara (cfr. Cons. St., sez. VI, 8 maggio 2012, n. 2657; Cons. St., 9 settembre 2011, n. 5066)".*

#### **MISURA:**

E' intenzione dell'ente di elaborare patti d'integrità ed i protocolli di legalità da imporre in sede di gara ai concorrenti.

#### **6.9. Realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla Legge o dal Regolamento, per la conclusione dei procedimenti**

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

#### **MISURA:**

Il monitoraggio dei procedimenti è svolto dal Segretario Comunale esercitando il *"controllo successivo di legittimità"* (art. 147-bis del TUEL).

Il monitoraggio dei procedimenti, inoltre, viene assicurato attraverso il Piano degli Obiettivi (PDO). Il PdO prevede numerosi parametri, concreti, oggettivi e misurabili, che impongono ai responsabili la conclusione di numerosi procedimenti entro termini predeterminati.

In caso di violazione, quindi di mancato rispetto del parametro, questo incide negativamente sulla quantificazione della retribuzione di risultato (*valutazione della performance*).

In particolare, sono monitorati costantemente i termini, entro i quali, sono resi pubblici i principali provvedimenti dell'Amministrazione: le deliberazioni e le determinazioni. Tali parametri sono utilizzati per *valutare la performance* del Segretario Comunale.

La pubblicazione costantemente tempestiva di tali provvedimenti, prima all'albo online, quindi nella pagina web *"delibere determine"* del sito [www.comune.Giurdignano.le.it](http://www.comune.Giurdignano.le.it), **assicura in modo sostanziale la trasparenza dell'azione amministrativa.**

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

Non è previsto un sistema di monitoraggio *specifico o dedicato*. Si rinvia al paragrafo precedente.

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

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

Il regolamento è stato approvato dall'organo consiliare con la deliberazione numero 127/2009.

#### **MISURA:**

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.

La pubblicazione tempestiva di tali provvedimenti, prima all'albo online, quindi nella pagina web "*delibere determinate*" del sito [www.comune.Giurdignano.le.it](http://www.comune.Giurdignano.le.it), assicura in modo sostanziale la trasparenza dell'azione amministrativa.

#### **6.12. Indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale**

I concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del Decreto Legislativo 165/2001.

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.

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

Il monitoraggio dell'applicazione del presente è svolto in autonomia dal *Responsabile della prevenzione della corruzione*.

Ai fini del monitoraggio i funzionari responsabili hanno il dovere disciplinare di collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.

#### **6.14. Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile**

In conformità al PNA del 2013 (pagina 52), l'ente intende pianificare ad attivare misure di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate alla promozione della *cultura della legalità*.

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

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

### **Parte III - Analisi del rischio**

#### **1. Analisi del rischio**

Vedi schede allegate.

#### **2. Le misure Anticorruzione del Comune di Giurdignano**

La strategia di prevenzione e contrasto della corruzione del Comune di Giurdignano si fonda sulle misure elencate nei precedenti capitoli.

In particolare, si ribadiscono le **MISURE** seguenti:

- si provvederà a somministrare la **formazione** in materia di prevenzione e contrasto dei fenomeni di malaffare;
- il **Codice di comportamento** del Comune di Giurdignano trova effettiva e concreta applicazione;
- sistematicamente in tutti i contratti **si esclude il ricorso all'arbitrato**;
- i destinatari delle segnalazioni del *whistleblower* devono applicare con puntualità e precisione i paragrafi B.12.1, B.12.2 e B.12.3 dell'Allegato 1 del PNA 2013;

**si ribadisce che la violazione di tali norme di segretezza ha rilevanza disciplinare, nonché penale ai sensi dell'articolo 326 del Codice penale;**

**in caso di violazione, il Responsabile Anticorruzione provvederà, senza indugio, a denunciare il fatto all'Autorità Giudiziaria;**

- il monitoraggio dei procedimenti viene assicurato anche attraverso il Piano degli Obiettivi (*piano della performance*);
- il PdO prevede **parametri, concreti, oggettivi e misurabili, che impongono ai responsabili la conclusione di numerosi procedimenti entro termini predeterminati**;
- ogni provvedimento d'attribuzione/elargizione di contributi/sovvenzioni è prontamente pubblicato sul sito istituzionale dell'ente; **la pubblicazione tempestiva di tali provvedimenti assicura in modo sostanziale la trasparenza dell'azione amministrativa**;
- il Piano degli Obiettivi (*piano della performance*) prevede parametri specifici per ciascun Responsabile titolare di posizione organizzativa che hanno lo scopo di assicurare il monitoraggio e la verifica delle misure Anticorruzione e, in particolare, degli **obiettivi di assoluta e massima trasparenza dell'azione amministrativa**.

Infine, il Responsabile della prevenzione della corruzione ha assicurato ed assicurerà la **trasparenza dell'azione amministrativa**, quale **MISURA** principale ed irrinunciabile di prevenzione e contrasto della corruzione.

La trasparenza è, e sarà, assicurata attraverso l'applicazione di tutte le **misure e gli adempimenti di pubblicazione** imposti dal Decreto Legislativo 33/2013, consentendo a chiunque **l'esercizio effettivo del diritto all'accesso civico ordinario e generalizzato** (art. 5 del d.lgs. 33/2013) e **assicurando l'effettività del diritto d'accesso** a chiunque abbia un interesse concreto ed attuale ai documenti richiesti (art. 22 della Legge 241/1990).

Si garantirà **l'accesso a tutti i documenti dell'Amministrazione in favore dei consiglieri comunali** (art. 43 del TUEL); assicurando l'accesso alle **informazioni ambientali** (d.lgs. 195/2005).

La trasparenza dell'azione amministrativa, inoltre, viene assicurata **monitorando costantemente i termini, entro i quali, sono resi pubblici i principali provvedimenti dell'Amministrazione: le deliberazioni e le determinazioni**.

**La pubblicazione, costantemente tempestiva, di tali provvedimenti assicura in modo sostanziale la trasparenza dell'azione e delle decisioni amministrative.**

## Parte IV - Trasparenza

### 1. La trasparenza

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

Il 14 marzo 2013 il Legislatore ha varato il Decreto legislativo 33/2013 di "*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*". Il Decreto legislativo 97/2016, il cosiddetto *Freedom of Information Act*, ha modificato la quasi totalità degli articoli e degli istituti del suddetto "*Decreto trasparenza*".

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

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

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

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

Secondo l’articolo 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal Decreto legislativo . 97/2016:

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

In conseguenza della cancellazione del *programma triennale per la trasparenza e l’integrità*, ad opera del Decreto legislativo 97/2016, l’individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza è parte integrante del PTPC in una “*apposita sezione*”.

L’ANAC raccomanda alle amministrazioni di “*rafforzare tale misura nei propri PTPC anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti*” (PNA 2016 pagina 24).

## 2. Obiettivi strategici

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

Pertanto, intende realizzare i seguenti obiettivi di *trasparenza sostanziale*:

1. la **trasparenza quale reale ed effettiva accessibilità totale** alle informazioni concernenti l’organizzazione e l’attività dell’Amministrazione;
2. **il libero e illimitato esercizio dell’accesso civico**, come potenziato dal Decreto legislativo 97/2016, quale diritto riconosciuto a chiunque di richiedere documenti, informazioni e dati;

Tali obiettivi hanno la funzione precipua di indirizzare l’azione amministrativa ed i comportamenti degli operatori verso:

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

## 3. Altri strumenti di programmazione

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

### Programmazione di medio periodo

Documento di programmazione triennale	Periodo	Obbligatorio	Atto di approvazione
DUP - Documento Unico di Programmazione (art.	2017-2019	SI	

170 TUEL			
Programmazione triennale del fabbisogno di personale (art. 39 Decreto legislativo 449/1997)	2017-2019	NO	
Piano triennale delle azioni positive per favorire le pari opportunità (art. 48 Decreto legislativo 198/2006)	2017-2019	SI	
Programmazione triennale dei LLPP (art. 21 del Decreto legislativo 50/2016)	2017-2019	SI	
Programmazione biennale di forniture e servizi (art. 21 del Decreto legislativo 50/2016)	2017-2019	Oltre 1 mln di Euro	
Piano urbanistico generale (PRG o altro)		SI	
Altro ...			

### Programmazione operativa annuale

Documento di programmazione triennale	Periodo	Obbligatorio	Atto di approvazione
Bilancio annuale (art. 162 e ss. TUEL)	<b>2017</b>	<b>SI</b>	
Piano esecutivo di gestione (art. 169 TUEL)	<b>2017</b>	<b>SI</b>	
Piano degli obiettivi (art. 108 TUEL)	<b>2017</b>	<b>NO</b>	
Programma degli incarichi di collaborazione (art. 3 co. 55 Legge)	<b>2017</b>	<b>SI</b>	

244/2007)			
Dotazione organica e ricognizione annuale delle situazioni di soprannumero o di eccedenza del personale (artt. 6 e 33 Decreto legislativo 165/2001)	2017	SI	
Piano delle alienazioni e delle valorizzazioni degli immobili (art. 58 DL 112/2008)	2017	SI	
Elenco annuale dei LLPP (art. 21 Decreto legislativo 50/2016)	2017	SI	

#### 4. Comunicazione

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

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

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

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

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

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

L'Amministrazione ha adempiuto al dettato normativo sin dal 1° gennaio 2010: l'albo pretorio è esclusivamente informatico. Il relativo link è ben indicato nella *home page* del sito istituzionale.

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



L'ente è munito di **posta elettronica** ordinaria e certificata. Sul sito web, nella *home page*, è riportato l'indirizzo PEC istituzionale.

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

## 5. Attuazione

L'allegato A del Decreto legislativo 33/2013 disciplina la struttura delle informazioni da pubblicarsi sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni.

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

Le sotto-sezioni devono essere denominate esattamente come indicato in nell'allegato A del Decreto 33/2013.

Le tabelle riportate nelle pagine che seguono, sono state elaborate sulla base delle indicazioni contenute nel suddetto allegato del Decreto 33/2013 e delle "linee guida" fornite dall'Autorità in particolare con la deliberazione 50/2013.

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

Colonna A: numerazione e indicazione delle sotto-sezioni di primo livello;

Colonna B: numerazione delle sottosezioni di secondo livello;

Colonna C: indicazione delle sotto-sezioni di secondo livello;

Colonna D: disposizioni normative che disciplinano la pubblicazione;

Colonna E: documenti, dati e informazioni da pubblicare in ciascuna sottosezione secondo le linee guida di ANAC;

Colonna F: periodicità di aggiornamento delle pubblicazioni;

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

Nota ai dati della Colonna F:

la normativa impone scadenze temporali diverse per l'aggiornamento delle diverse tipologie di informazioni e documenti.

L'aggiornamento delle pagine web di «*Amministrazione trasparente*» può avvenire «*tempestivamente*», oppure su base annuale, trimestrale o semestrale.

L'aggiornamento di taluni dati essere «*tempestivo*». Il Legislatore non ha però specificato il concetto di tempestività, concetto la cui relatività può dar luogo a comportamenti anche molto difformi.

Pertanto, al fine di «*rendere oggettivo*» il concetto di tempestività, tutelando operatori, cittadini e Amministrazione, si definisce quanto segue:

**è tempestiva la pubblicazione di dati, informazioni e documenti quando effettuata entro quindici giorni dalla disponibilità definitiva dei dati, informazioni e documenti.**

Nota ai dati della Colonna G:

L'articolo 43 comma 3 del Decreto legislativo 33/2013 prevede che «*i dirigenti responsabili degli uffici dell'Amministrazione garantiscano il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla Legge*».

I dirigenti responsabili della *trasmissione dei dati* sono individuati nei Responsabili dei settori/uffici indicati nella colonna G.

I dirigenti responsabili della *pubblicazione e dell'aggiornamento* dei dati sono individuati nei Responsabili dei settori/uffici indicati nella colonna G.

## 6. Organizzazione

I referenti per la trasparenza, che coadiuvano il Responsabile anticorruzione nello svolgimento delle attività previste dal Decreto legislativo 33/2013, sono gli stessi Responsabili delle aree e degli uffici indicati nella colonna G delle schede che seguono.

Data la struttura organizzativa dell'ente, non è possibile individuare un unico ufficio per la gestione di tutti i dati e le informazioni da registrare in “*Amministrazione Trasparente*”.

Pertanto, è costituito un Gruppo di Lavoro composto da una persona per ciascuno degli uffici depositari delle informazioni (**Colonna G**).

Coordinati dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, i componenti del Gruppo di Lavoro gestiscono le sottosezioni di primo e di secondo livello del sito, riferibili al loro ufficio di appartenenza, curando la pubblicazione tempestiva di dati informazioni e documenti secondo la disciplina indicata in **Colonna E**.

Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza: coordina, sovrintende e verifica l'attività dei componenti il Gruppo di Lavoro; accerta la tempestiva pubblicazione da parte di ciascun ufficio; assicura la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni.

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza svolge stabilmente attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

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

L'adempimento degli obblighi di trasparenza e pubblicazione previsti dal Decreto legislativo 33/2013 e dal presente programma, sono oggetto di *controllo successivo di regolarità amministrativa* come normato dall'articolo 147-bis, commi 2 e 3, del TUEL e dal *regolamento sui controlli interni* approvato dall'organo consiliare.

L'ente rispetta con puntualità le prescrizioni dei decreti legislativi 33/2013 e 97/2016.

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

Le limitate risorse dell'ente non consentono l'attivazione di strumenti di rilevazione circa “*l'effettivo utilizzo dei dati*” pubblicati. Tali rilevazioni, in ogni caso, non sono di alcuna utilità per l'ente, obbligato comunque a pubblicare i documenti previsti dalla Legge.

## **7. Accesso civico**

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

Mentre il comma 2, dello stesso articolo 5:

“*Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione*” obbligatoria ai sensi del Decreto 33/2013.

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

L'accesso civico “*potenziato*” investe ogni documento, ogni dato ed ogni informazione delle pubbliche amministrazioni. L'accesso civico incontra quale unico limite “*la tutela di interessi giuridicamente rilevanti*” secondo la disciplina del nuovo articolo 5-bis.

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

Come già sancito in precedenza, **consentire a chiunque l'esercizio dell'accesso civico è obiettivo strategico di questa Amministrazione.**

Del diritto all'accesso civico è stata data ampia informazione sul sito dell'ente. A norma del Decreto legislativo 33/2013 in "*Amministrazione trasparente*" sono pubblicati:

i nominativi del responsabile della trasparenza al quale presentare la richiesta d'accesso civico e del titolare del potere sostitutivo, con l'indicazione dei relativi recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale; le modalità per l'esercizio dell'accesso civico.

**I dipendenti sono stati appositamente formati su contenuto e modalità d'esercizio dell'accesso civico, nonché sulle differenze rispetto al diritto d'accesso.**

## **8. Dati ulteriori**

La pubblicazione puntuale e tempestiva dei dati e delle informazioni elencate dal Legislatore è più che sufficiente per assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa di questo ente. Pertanto, non è prevista la pubblicazione di ulteriori informazioni.

In ogni caso, i dirigenti Responsabili dei settori/uffici indicati nella colonna G, possono pubblicare i dati e le informazioni che ritengono necessari per assicurare la *migliore trasparenza sostanziale* dell'azione amministrativa.

## **9. Tabelle**

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

Colonna A: numerazione e indicazione delle sotto-sezioni di primo livello;

Colonna B: numerazione delle sottosezioni di secondo livello;

Colonna C: indicazione delle sotto-sezioni di secondo livello;

Colonna D: disposizioni normative che disciplinano la pubblicazione;

Colonna E: documenti, dati e informazioni da pubblicare in ciascuna sottosezione secondo le linee guida di ANAC;

Colonna F: periodicità di aggiornamento delle pubblicazioni;

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