



COMUNE DI GIANICO
Provincia di Brescia

Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC)

2019 - 2021

(Legge 190/12 e s.m.i. e D.Lgs. 33/13 e s.m.i.)



Premessa

In attuazione dell'articolo 6 della *Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione*, adottata dall'assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 sottoscritta dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata con la legge 3 agosto 2009 n. 116, e degli articoli 20 e 21 della *Convenzione Penale sulla corruzione* di Strasburgo del 27 gennaio 1999, il 6 novembre 2012 il legislatore ha approvato la legge numero 190 recante: "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*" (di seguito legge 190/2012).

La Convenzione ONU 31 ottobre 2003 prevede che ogni Stato debba:

- ✓ elaborare ed applicare delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate
- ✓ adoperarsi al fine di attuare e promuovere efficaci pratiche di prevenzione
- ✓ vagliarne periodicamente l'adeguatezza
- ✓ collaborare con gli altri Stati e le organizzazioni regionali ed internazionali per la promozione e messa a punto delle misure anticorruzione.

La medesima Convenzione prevede poi che ciascuno 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.

L'approvazione della legge 190/2012, che disciplina in modo organico un piano d'azione nazionale con l'obiettivo di controllare, prevenire, contrastare la corruzione e l'illegalità, ha posto una maggiore attenzione alla prevenzione dei fenomeni corruttivi nell'amministrazione della *res publica*, tesa ad implementare l'apparato preventivo e repressivo contro l'illegalità nella pubblica amministrazione.

L'obiettivo è la prevenzione e la repressione del fenomeno della corruzione attraverso un approccio multidisciplinare, nel quale gli strumenti sanzionatori si configurano solamente come alcuni dei fattori per la lotta alla corruzione e all'illegalità nell'azione amministrativa.

In specifico si pongono a sostegno del provvedimento legislativo motivazioni di trasparenza e controllo provenienti dai cittadini e di adeguamento dell'ordinamento giuridico italiano agli standard internazionali, senza prescindere da una radicale svolta culturale che modifichi il sentire comune puntando sulla formazione continua.

Le motivazioni che possono indurre alla corruzione trovano riscontro nei seguenti due ordini di ragioni:

- ✓ ragioni economiche, derivanti dal bilanciamento tra l'utilità che si ritiene di poter ottenere, la probabilità che il proprio comportamento sia scoperto e la severità delle sanzioni previste;
- ✓ ragioni socio-culturali: la corruzione è tanto meno diffusa quanto maggiore è la forza delle convinzioni personali e di cerchie sociali che riconoscono come un valore il rispetto della legge; dove è più elevato il senso civico e il senso dello Stato dei funzionari pubblici, i fenomeni corruttivi non trovano terreno fertile per annidarsi.

La corruzione, e più in generale il malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ha un costo per la collettività, non solo diretto (come, ad esempio, nel caso di pagamenti illeciti), ma anche indiretto, connesso ai ritardi nella conclusione dei procedimenti amministrativi, al cattivo funzionamento degli apparati pubblici, alla sfiducia del cittadino nei confronti delle istituzioni, arrivando a minare i valori fondamentali sanciti dalla Costituzione: uguaglianza, trasparenza dei processi decisionali, pari opportunità dei cittadini.

Diventa pertanto inderogabile avviare una forma efficace di prevenzione e contrasto della corruzione, azione cui la Legge intende attendere prevedendo che tutte le amministrazioni pubbliche definiscano e rendano pubblico un proprio Piano di Prevenzione della Corruzione, che fornisca una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione, indichi gli interventi organizzativi volti a prevenirlo e predisponga procedure dirette a selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare nei settori particolarmente esposti alla corruzione.

Il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione ha lo scopo di:

- ✓ RIDURRE LE OPPORTUNITA' CHE SI DETERMININO CASI DI CORRUZIONE
- ✓ AUMENTARE LA CAPACITA' DI FARE EMERGERE CASI DI CORRUZIONE
- ✓ CREARE UN CONTESTO SFAVOREVOLE ALLA CORRUZIONE



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*" ("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, distinguendo fra 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 legislativo 33/2013 (aggiunto dal decreto legislativo 97/2016) individua tre categorie di soggetti obbligati:

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

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

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

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

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

Il concetto di "corruzione" e il contesto esterno e interno

Il concetto di corruzione che viene preso a riferimento ha un'accezione ampia ed è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte d'un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica (articoli 318, 319 e 319 ter del Codice Penale) 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 di prevenzione della corruzione è attuata mediante l'azione sinergica dell'Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC, già CiVIT) che esercita poteri di vigilanza e controllo per la verifica dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni e per il rispetto della normativa in materia di trasparenza, della Corte dei Conti che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo e, presso le singole pubbliche amministrazioni, attraverso il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) e l'adozione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione contenente anche il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità.

Con la deliberazione numero 831 l'ANAC ha approvato il nuovo *Piano nazionale anticorruzione 2016* che l'articolo 41, comma 1 lettera b), del decreto legislativo 97/2016, considera "*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 citata, ha un'impostazione assai diversa rispetto al Piano del 2013 in quanto l'Autorità ha deciso di svolgere solo *"approfondimenti su temi specifici senza soffermarsi su tutti quelli già trattati in precedenza"*.

Pertanto:

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

Inoltre, 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"*.

Ne consegue che, 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.

Inoltre, l'ANAC, che ritiene che la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio sia l'analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'Ente per via delle specificità dell'ambiente in cui esso opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne, favorendo la predisposizione di un PTPC contestualizzato e, quindi, potenzialmente più efficace, 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"*.

Il contesto esterno in cui opera l'Ente che emerge dalla *"Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata"* trasmessa annualmente dal Ministro dell'Interno al Parlamento, evidenzia che lo scenario criminale della provincia di Brescia risente dell'influenza di rilevanti fattori, quali la collocazione geografica (vicinanza al territorio milanese e la presenza di importanti vie di comunicazione) e le particolari connotazioni economico-finanziarie del contesto. Infatti, si registrano un alto tenore di vita, un diffuso benessere, la presenza di numerose aziende, attive nel settore del turismo, immobiliare, dei beni voluttuari (autosaloni e centri commerciali) e dell'intrattenimento (discoteche e night-club). A ciò si aggiunge, quale ulteriore stimolo di penetrazione per la criminalità organizzata, la vicinanza con note località turistiche e di conseguenza la più ampia possibilità di riciclare i proventi da attività illecite.

Il territorio bresciano, pertanto, può essere ritenuto un bacino ideale per la perpetrazione anche di delitti di carattere tributario o attività di reimpiego e di riciclaggio, spesso commesse con sempre più rilevanti modalità esecutive.

Tuttavia, in Valle Camonica e nel territorio comunale, a differenza del capoluogo provinciale, del suo hinterland e delle zone lacustri della provincia, le caratteristiche geografiche, un'economia che ha risentito fortemente della crisi economica degli ultimi anni, le limitate potenzialità economiche e finanziarie dell'Ente e del suo territorio, la quasi totale assenza di alcuni fattori cardine (quali ad esempio la vicinanza al territorio milanese, la presenza di importanti vie di comunicazione e connotazioni economico-finanziarie) costituiscono un deterrente all'interesse delle organizzazioni criminali e ridimensionano i rischi corruttivi derivanti dall'ambiente esterno.

Il contesto interno è rinvenibile nella struttura organizzativa dell'Ente ripartita in:

- Area Amministrativa
- Area Economico-Finanziaria



- Area Tecnica
- Area Polizia Locale

al cui vertice è individuato un titolare di Posizione Organizzativa.

La carenza di personale, che ha ridotto la struttura organizzativa all'essenziale, come emerge dalla dotazione organica dell'Ente che prevede n. 9 posti (n. 8 coperti - di cui n. 2 PO, n. 2 operai, 2 part time - e n. 1 vacante), e che consente di garantire unicamente la minimale funzionalità amministrativa, aggravata negli ultimi anni dalle cessazioni non sostituite a causa degli stringenti vincoli assunzionali imposti dal rispetto delle norme di finanza pubblica, ha reso necessario avvalersi della facoltà di cui all'articolo 97 comma 4 lettera d) del TUEL, individuando al vertice di alcune Aree il Segretario comunale.

II PTPC e i soggetti coinvolti nella gestione del rischio di corruzione

A livello periferico, la legge 190/2012 impone all'organo di indirizzo politico l'adozione del *Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione* (PTPC) che il Responsabile anticorruzione propone all'approvazione della Giunta Comunale ogni anno entro il 31 gennaio.

L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione.

Il Piano è un documento di natura programmatica che inglobando tutte le misure di prevenzione obbligatorie per legge intende prevenire il rischio di corruzione nell'ambito dell'attività amministrativa dell'Ente mediante l'individuazione delle aree di attività maggiormente esposte al rischio di corruzione e la programmazione delle iniziative di formazione generale e specifica.

La dimensione demografica dell'Ente consente, di fatto, un controllo "sociale" immediato, continuo e diffuso sull'operato dell'amministrazione comunale.

Il Piano è pubblicato sul sito istituzionale, link dalla homepage "Amministrazione trasparente", a tempo indeterminato, sino a revoca o sostituzione con un Piano aggiornato e comunicato via mail a tutti i dipendenti e collaboratori.

I soggetti coinvolti nella gestione del rischio di corruzione sono:

- ✓ il Sindaco
- ✓ la Giunta Comunale
- ✓ il Responsabile della prevenzione della corruzione e della Trasparenza
- ✓ i titolari di Posizione Organizzativa
- ✓ i dipendenti/collaboratori
- ✓ l'Unità di Controllo Interno

Il Sindaco e la Giunta Comunale sono coinvolti nella strategia di prevenzione della corruzione in quanto al Sindaco è demandata la motivata designazione del Responsabile della prevenzione della corruzione qualora non intenda individuare, come di norma previsto negli enti locali, quale Responsabile della prevenzione della corruzione il Segretario comunale, ed alla Giunta Comunale è demandata l'adozione del PTPC, i suoi aggiornamenti e l'adozione degli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione.

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

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

Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) nell'Ente è il Segretario comunale.

Il decreto legislativo 97/2016 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*" ed 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 ed 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*".

Il decreto delegato 97/2016, 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*".



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 e detti obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, sia nella fase di elaborazione del PTPC sia nelle fasi di verifica e attuazione delle misure adottate, risultando imprescindibile un forte coinvolgimento dell'intera struttura in tutte le fasi di predisposizione e di attuazione delle misure anticorruzione.

Il PNA 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 e 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 o rinviarne la definizione di tali regole a specifici atti organizzativi interni.

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.

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

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

- elabora e propone all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il Piano triennale di prevenzione della corruzione;
- verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del piano anticorruzione;
- 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;
- propone le necessarie modifiche del PTPC, qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione, ovvero a seguito di significative violazioni delle prescrizioni del piano stesso;
- definisce le procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione;
- individua il personale da inserire nei programmi di formazione;
- verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici che svolgono attività per le quali è più elevato il rischio di malaffare, fermo restando il comma 221 della legge 208/2015 che prevede che: "*(...) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale*";
- riferisce sull'attività svolta all'organo di indirizzo, nei casi in cui lo stesso organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora lo ritenga opportuno;
- indica agli uffici disciplinari i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- 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*";
- quando richiesto, riferisce all'ANAC in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e 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;
- segnala all'organo di indirizzo politico, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio disciplinare i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione;
- al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati nell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA), sollecita l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e ne indica il nome all'interno del PTPC;



- può essere designato quale soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati nell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA);
- può essere designato quale "gestore" delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette ai sensi del DM 25 settembre 2015.

I titolari di Posizione Organizzativa, per l'area di rispettiva competenza:

- svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile della prevenzione e dell'autorità giudiziaria e di costante monitoraggio sull'attività svolta dai propri collaboratori;
- partecipano al processo di gestione del rischio, collaborando insieme al Responsabile per la prevenzione per individuare le misure di prevenzione;
- assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e l'attuazione delle misure di prevenzione programmate nel presente Piano;
- adottano le misure gestionali finalizzate alla gestione del rischio di corruzione.

I dipendenti e i collaboratori dell'Ente partecipano al processo di gestione del rischio osservando le misure contenute nel presente Piano e segnalando le situazioni di illecito al proprio Responsabile e i casi di personale in conflitto di interessi.

Gestione del rischio

Sono ritenute "aree di rischio" le seguenti attività a più elevato rischio di corruzione:

AREA DI RISCHIO	
A	Acquisizione e progressione del personale (concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione in carriera)
B	Affidamento di lavori, servizi e forniture (procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture)
C	Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (autorizzazioni e concessioni)
D	Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati)
E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa

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

L'identificazione del rischio

Consiste nel ricercare, individuare e descrivere i rischi. Richiede che, per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati i possibili rischi di corruzione che sono fatti emergere considerando il contesto esterno ed interno all'Ente, anche con riferimento alle specifiche posizioni organizzative presenti all'interno del medesimo.

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'Ente
- ✓ applicando i seguenti criteri: discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli, impatto economico, organizzativo e di immagine.

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*".



1) Stima del valore della probabilità che il rischio si concretizzi

I criteri e i valori (pesi o punteggi) per stimare la "*probabilità*" sono i seguenti:

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

Ad ogni attività/processo esposto al rischio è attribuito un valore/punteggio per ciascuno dei sei criteri elencati. La media finale rappresenta la "stima della probabilità" (max 5).

2) Stima del valore dell'impatto

L'impatto si misura in termini di impatto economico, organizzativo, reputazionale e sull'immagine, come segue:

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

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

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

La ponderazione del rischio

Consiste nella formulazione di una 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 emergono i più elevati livelli di rischio identificano le aree di rischio, che rappresentano le attività più sensibili ai fini della prevenzione.

Il trattamento

Il processo di "*gestione del rischio*" si conclude con il trattamento che consiste nel procedimento "*per modificare il rischio*" ossia individuare e valutare delle misure per neutralizzare o almeno ridurre il rischio di corruzione.

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

Il PTPC prevede l'implementazione anche di misure di carattere trasversale, come:

- ✓ la trasparenza, che costituisce oggetto del PTTI, "sezione" del PTPC e i cui adempimenti possono essere misure obbligatorie o ulteriori



PTPC 2019/2021

- ✓ l'informatizzazione dei processi consente per tutte le attività dell'Ente la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce il rischio di "blocchi" non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase
- ✓ l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo dei dati, documenti e procedimenti consente l'apertura dell'Ente verso l'esterno e la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull'attività da parte dell'utenza
- ✓ il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali per far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Il PTPC è completato dal PTTI.

Formazione

Uno degli strumenti fondamentali per la prevenzione della corruzione presi in considerazione dal legislatore nella legge 190/2012 è la formazione del personale di tutto il comparto della Pubblica Amministrazione.

L'aspetto formativo definisce le buone prassi per evitare fenomeni corruttivi attraverso i principi della trasparenza dell'attività amministrativa e la parità di trattamento con l'obiettivo di creare un sistema organizzativo di contrasto fondato sia sulle prassi amministrative sia sulla formazione del personale.

Pur in un ambito così importante i piani di formazione sono condizionati dalle risorse economiche scarse e dal rispetto di limiti legislativi. Si profila la necessità di trovare soluzioni diverse quali la formazione interna, lo scambio con enti limitrofi e l'utilizzo di strumenti innovativi quali l'e-learning.

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 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'Ente.

Alle attività formative di base si aggiungeranno, ove economicamente ed organizzativamente possibile, negli anni successivi interventi formativi organizzati sulla base del monitoraggio delle attività previste nel Piano di prevenzione della corruzione e sull'analisi dei bisogni formativi segnalati al responsabile per la prevenzione della corruzione.

E' demandato al responsabile per la prevenzione della corruzione il compito:

- ✓ di individuare sia il personale interessato dalla formazione da effettuarsi anche in collaborazione con gli enti locali limitrofi e gli Enti comprensoriali del territorio sia i soggetti incaricati della formazione;
- ✓ di definire i contenuti, le modalità e i tempi minimi della formazione.

Codice di comportamento

Con DPR 62/2013 è stato adottato il "Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni" per assicurare:

- la qualità dei servizi
- la prevenzione dei fenomeni di corruzione
- il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.

Misure trasversali di trattamento del rischio

Trasparenza

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

Il "Freedom of Information Act" (Foia) del 2016 (decreto legislativo 97/2016) ha quasi totalmente modificato il decreto legislativo 33/13 che, sin dal titolo: "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche



amministrazioni ha spostato il baricentro della normativa a favore del "cittadino" e del suo diritto di accesso civico, seppur nel rispetto "dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti", attraverso:

- l'istituto *dell'accesso civico*, 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.

L'articolo 1 del decreto legislativo 33/2013, rinnovato dal decreto legislativo 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." e, secondo l'ANAC "la trasparenza è una misura di estremo rilievo e fondamentale per la prevenzione della corruzione" e la definizione delle misure organizzative per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza è 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 è parte integrante del PTPC in una "apposita sezione".

Rotazione del personale

La rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta una misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione e l'esigenza del ricorso a questo sistema è stata sottolineata anche a livello internazionale.

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

La dotazione di risorse umane ridotta all'essenziale e la dimensione organizzativa dell'Ente, privo di dirigenza e nel quale sono nominati i titolari di Posizione Organizzativa, ai sensi degli art. 8 – 11 del CCNL 31.3.1999, non consentono, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione in quanto non esistono figure professionali perfettamente fungibili all'interno dell'Ente.

Disciplina degli incarichi e delle attività non consentite ai pubblici dipendenti

L'Ente, ove necessario, applica l'esauritiva e dettagliata disciplina dell'articolo 60 del DPR 3/1957, dell'articolo 53 del D.Lgs. 165/2001 e del D.Lgs. 39/2013 e intraprende adeguate iniziative per informare il personale in merito all'obbligo di astensione, alle conseguenze scaturenti dalla sua violazione ed ai comportamenti da seguire in caso di conflitto di interesse.

L'accertamento della conoscenza delle previsioni normative citate avviene mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'articolo 46 del D.P.R. 445/00 e s.m.i. e pubblicata sul sito dell'Ente (art. 20 D.Lgs. 39/13).

Disciplina del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito di cessazione del rapporto di lavoro

La legge n. 190/2012 ha integrato l'articolo 53 del decreto legislativo n. 165/2001, con la finalità di contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente pubblico successivamente alla cessazione del rapporto di lavoro.

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

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

L'applicazione di tale dispositivo avviene mediante la verifica che:

- nei contratti di assunzione del personale sia inserita la clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o di lavoro autonomo) per i tre anni successivi alla



cessazione del rapporto nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente

- nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, sia inserita la condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad ex-dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto
- sia disposta l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente
- si agisca in giudizio per ottenere il risarcimento del danno nei confronti degli ex-dipendenti per i quali sia emersa la violazione dei divieti contenuti nella normativa citata.

Controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi

L'articolo 35-*bis* del Decreto Legislativo n. 165/2001 pone delle condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione, prevedendo che:

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

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

L'accertamento sui precedenti penali avviene mediante acquisizione d'ufficio ovvero mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'articolo 46 del D.P.R. 445/00 (articolo 20 D.Lgs. 39/13).

Se dall'esito della verifica risultano a carico del personale interessato dei precedenti penali per delitti contro la Pubblica Amministrazione, l'Ente:

- si astiene dal conferire l'incarico o dall'effettuare l'assegnazione
- applica le misure previste dall'art. 3 del D.Lgs. 39/13
- provvede a conferire l'incarico o a disporre l'assegnazione nei confronti di altro soggetto.

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

L'articolo 1, comma 51 della L. 190/12 ha introdotto l'articolo 54 bis nel D.Lgs. 165/01, rubricato *"Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti"* (c.d. *whistleblower*) finalizzata a facilitare l'emersione di fattispecie di illecito.

La citata disposizione pone tre condizioni:

- la tutela dell'anonimato
- il divieto di discriminazione nei confronti del denunciante
- la previsione che la denuncia è sottratta al diritto di accesso (fatte salve le ipotesi eccezionali descritte nel comma 2 del nuovo art. 54 bis del D.Lgs. 165/2001 in caso di necessità di rivelare l'identità del denunciante).

La tutela dell'anonimato viene garantita con specifico riferimento al procedimento disciplinare, proteggendo l'identità del segnalante 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 solo nei seguenti casi:

- consenso del segnalante
- se la contestazione dell'addebito disciplinare è fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione
- se 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.



La tutela dell'anonimato non è sinonimo di accettazione di segnalazione anonima; la segnalazione deve provenire da dipendenti individuabili e riconoscibili.

L'amministrazione considererà anche segnalazioni anonime, ma solo nel caso in cui queste si presentino adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, siano tali cioè da far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati.

Altre misure trasversali

Costituiscono ulteriori misure trasversali per la prevenzione del rischio:

- △ l'informatizzazione dei processi che consente per tutte le attività dell'Ente la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce il rischio di "blocchi" non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;
- △ l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il loro riutilizzo che consente l'apertura dell'Ente verso l'esterno e, quindi, il controllo sull'attività da parte dell'utenza;
- △ il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali per far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.
- △ la predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti: complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i partecipanti ad una gara d'appalto;

Analisi e trattamento del rischio

La valutazione del rischio per le seguenti Aree:

AREA DI RISCHIO	
A	Acquisizione e progressione del personale (concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione in carriera)
B	Affidamento di lavori, servizi e forniture (procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture)
C	Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (autorizzazioni e concessioni)
D	Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati)
E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale ed attuativa

sviluppata attraverso le seguenti fasi:

- identificazione del rischio
- analisi del rischio
 - stima del valore della probabilità che il rischio si concretizzi
 - stima del valore dell'impatto
- ponderazione del rischio

determina i seguenti risultati:

Area	Attività o processo	Probabilità	Impatto	Rischio
A	Concorso per l'assunzione di personale	2,50	1,50	3,75
A	Selezione per l'affidamento di un incarico professionale	3,50	1,50	5,25
B	Affidamento mediante procedura aperta (o ristretta) di lavori, servizi, forniture	2,33	1,25	2,91
B	Affidamento diretto di lavori, servizi o forniture	2,83	1,50	4,25
C	Permesso di costruire	2,33	1,25	2,91



C	Permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica	2,83	1,25	3,54
D	Concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ecc.	2,50	1,50	3,75
E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale	4,00	1,75	7,00
E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica attuativa	3,83	1,75	6,70

la cui classifica, in ordine decrescente rispetto ai valori di "rischio" stimati, è la seguente:

Area	Attività o processo	Probabilità	Impatto	Rischio
E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica generale	4,00	1,75	7,00
E	Provvedimenti di pianificazione urbanistica attuativa	3,83	1,75	6,70
A	Selezione per l'affidamento di un incarico professionale	3,50	1,50	5,25
B	Affidamento diretto di lavori, servizi o forniture	2,83	1,50	4,25
A	Concorso per l'assunzione di personale	2,50	1,50	3,75
D	Concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ecc.	2,50	1,50	3,75
C	Permesso di costruire in aree assoggettate ad autorizzazione paesaggistica	2,83	1,25	3,54
B	Affidamento mediante procedura aperta (o ristretta) di lavori, servizi, forniture	2,33	1,25	2,91
C	Permesso di costruire	2,33	1,25	2,91

La fase di trattamento del rischio consiste nell'individuazione e valutazione delle misure di prevenzione che debbono essere predisposte per neutralizzare o ridurre il rischio, tenendo in debito conto l'impatto organizzativo e finanziario connesso all'implementazione della misura.

Dette misure, in ragione delle ridotte dimensioni dell'Ente e della dotazione di risorse umane al limite dell'essenziale, si sostanziano, principalmente in:

- ✓ formazione
- ✓ verifica dell'adempimento delle previsioni del PTPC
- ✓ eventuale controllo a campione dei provvedimenti adottati.

Monitoraggio e verifica delle attività

La gestione del rischio si conclude con il monitoraggio ossia la valutazione del livello di rischio a seguito delle misure di prevenzione introdotte, finalizzato alla verifica dell'efficacia del sistema di prevenzione adottato ed alla messa in atto, se necessario, di ulteriori strategie di prevenzione e dell'aggiornamento del Piano.

Il monitoraggio è effettuato dal Responsabile della prevenzione della corruzione con la collaborazione dei titolari di Posizione Organizzativa i quali, con particolare riguardo alle attività a rischio di corruzione, informano tempestivamente il Responsabile in merito al mancato rispetto dei tempi procedurali, al rispetto del Piano ed a qualsiasi altra anomalia accertata costituente mancata attuazione del Piano e propongono le azioni da adottare.

Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (PTTI)

L'articolo 1 del decreto legislativo 33/2013, rinnovato dal decreto legislativo 97/2016 (Foia) intende la trasparenza 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 ed è misura di estremo rilievo e fondamentale per la prevenzione della corruzione.

In seguito alla 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".



Obiettivi strategici

Considerato che la trasparenza costituisce la misura principale per contrastare i fenomeni corruttivi, come definiti dalla legge 190/2012 e s.m.i., obiettivi quali:

- ✓ la reale ed effettiva accessibilità totale alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività dell'Ente;
- ✓ 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;
- ✓ indirizzano l'azione amministrativa ed i comportamenti di dipendenti e funzionari pubblici, anche onorari e lo sviluppo della cultura della legalità e dell'integrità nella gestione del bene pubblico.

Il nuovo accesso civico

L'istituto dell'accesso civico è stato introdotto nell'ordinamento dall'articolo 5 del decreto legislativo 33/2013 e prevedeva all'obbligo di pubblicare in "*Amministrazione trasparente*" documenti, informazioni e dati garantendo "*il diritto di chiunque*" di richiedere la pubblicazione di detti documenti, informazioni e dati nel caso ne fosse stata omessa la pubblicazione. La richiesta non doveva essere necessariamente motivata e chiunque poteva avanzarla.

L'Ente disponeva di trenta giorni per procedere alla pubblicazione del documento o del dato richiesto e, contestualmente alla pubblicazione, a trasmetterlo al richiedente, oppure ad indicargli il collegamento ipertestuale in cui trovare 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 e nel rinnovato articolo 5 prevede al comma "*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*" ed al comma 2, potenziando 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. e, 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:

- all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- all'ufficio relazioni con il pubblico;
- ad altro ufficio indicato dall'Ente 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'Ente "*per la riproduzione su supporti material*", il rilascio di dati o documenti, in formato elettronico o cartaceo, in esecuzione dell'accesso civico è gratuito.

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" 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.

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".

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

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

Amministrazione trasparente

Nella homepage del sito istituzionale è prevista una sezione denominata "Amministrazione trasparente", per l'accesso alla quale non sono installati filtri od altre soluzioni tecniche che impediscono ai motori di ricerca web di effettuare prelievi da tale sezione.

Coordinamento con altri strumenti di programmazione

Il processo di pianificazione, programmazione e previsione degli enti locali ideato dal legislatore sin dal 1995 è laborioso, molto articolato e di non facile applicazione, in particolare, nelle realtà locali di piccole e piccolissime dimensioni.

A detto processo, che si sviluppa in numerosi atti che dovrebbero essere stesi con attenzione scientifica, è molto difficile dare perfetta attuazione, per le seguenti ragioni:

- la scarsa propensione alla programmazione degli enti, soprattutto dei più piccoli;
- un processo di pianificazione-programmazione uguale per tutti i comuni della penisola, a prescindere dalle dimensioni, dalle risorse finanziarie e umane disponibili;
- la produzione normativa "alluvionale" degli anni recenti;
- la perenne incertezza sulle risorse disponibili quantificate da leggi finanziarie ad intervalli inferiori all'anno solare.



Secondo il disegno del legislatore, la definizione e l'assegnazione di obiettivi gestionali/operativi sarebbe la fase conclusiva dell'elaborato processo di pianificazione, programmazione e previsione avviato in ciascun comune dal Sindaco sin dalla stesura delle linee programmatiche dell'azione di governo dell'ente (articolo 46 del decreto legislativo 267/2000), successivamente al suo insediamento.

Le linee programmatiche sono sottoposte al Consiglio Comunale il quale partecipa alla definizione, all'adeguamento ed alla verifica periodica di tale programmazione di mandato (articolo 42.3 del decreto legislativo 267/2000).

Alle linee programmatiche seguono atti di programmazione triennale, quali la programmazione triennale dei lavori pubblici ed il relativo elenco annuale, con i quali si definiscono i contenuti della spesa per investimenti dei bilanci pluriennali ed annuali e la programmazione triennale del fabbisogno di personale, elementi essenziali del Documento Unico di Programmazione (DUP), introdotto dalla contabilità armonizzata (decreto legislativo 118/2011, come modificato dal decreto legislativo 126/2014), che ha carattere generale e costituisce la guida strategica ed operativa dell'ente, deve essere redatto, per gli enti locali con popolazione fino a 5.000 abitanti, semplificato, come previsto dall'allegato n. 4/1 del decreto legislativo citato e approvato prima del Bilancio in quanto ne detta le linee guida ed è atto presupposto indispensabile per l'approvazione del bilancio di previsione. (articolo 170 del decreto legislativo 267/2000).

Chiude il processo di pianificazione/programmazione l'adozione del Piano Esecutivo di Gestione (PEG), di cui all'articolo 169 del decreto legislativo 267/2000, obbligatorio per gli enti locali con oltre 5.000 abitanti, con il quale sono fissati gli "obiettivi di gestione affidando gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili di servizio", del Piano Dettagliato degli Obiettivi (PDO), di cui all'articolo 108.1 del decreto legislativo 267/2000, necessario per effettuare il *controllo della gestione*, ai sensi degli articoli 196 e seguenti del decreto legislativo 267/2000.

Il Piano Dettagliato degli Obiettivi e il Piano della Performance sono unificati organicamente nel PEG.

Organizzazione dell'Ente

La struttura organizzativa dell'Ente, definita dalla Giunta Comunale, è ripartita nelle seguenti aree:

- Area Amministrativa
- Area Economico/Finanziaria
- Area Tecnica
- Area Polizia Locale

Al vertice di ciascuna Area è individuato un titolare di Posizione Organizzativa.

Causa la carenza di risorse umane, l'Ente si è avvalso della facoltà di cui all'articolo 97 comma 4 lettera d) del TUEL, individuando titolare di posizione organizzativa per alcune Aree il Segretario comunale.

Iniziative di comunicazione della trasparenza

Il sito web

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

Ai fini dell'applicazione dei principi di trasparenza e integrità, l'Ente ha da tempo realizzato un sito internet istituzionale del quale intende sfruttare tutte la potenzialità.

La posta elettronica

L'Ente è munito di posta elettronica sia ordinaria sia 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 e indirizzo e-mail).

L'albo pretorio on line

La legge 69/2009 riconosce l'effetto di "pubblicità legale" soltanto alle pubblicazioni effettuate sui siti informatici della 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'Ente ha adempiuto al dettato normativo: l'albo pretorio è esclusivamente informatico. Il relativo link è ben indicato nella *home page* del sito istituzionale.

Ai sensi della legge 190/2012, per gli atti soggetti a pubblicità legale all'albo on line, nei casi in cui tali atti rientrano nelle categorie per le quali l'obbligo è previsto dalla Legge, rimane invariato anche l'obbligo di pubblicazione in altre sezioni del sito istituzionale, nonché nell'apposita sezione "*Amministrazione trasparente*".

La semplificazione del linguaggio

Il linguaggio degli atti amministrativi, rimodulato in funzione della trasparenza e della piena comprensibilità del contenuto dei documenti da parte di chiunque, deve essere semplice, elementare, evitare per quanto possibile espressioni burocratiche, abbreviazioni e tecnicismi in genere ed integrare il contenuto degli atti attraverso l'acquisizione dei riferimenti normativi e deliberativi citati negli atti attraverso link attivi.

Sensibilizzazione della cittadinanza

L'Ente promuove, compatibilmente con la carenza di risorse umane e finanziarie, occasioni conoscitive e di confronto con la cittadinanza al fine di contribuire a far crescere nella società civile, oltre alla conoscenza delle attività svolte e delle iniziative intraprese, la consapevolezza e la cultura della legalità sostanziale.

Ascolto degli stakeholders

Massima attenzione è dedicata all'analisi delle critiche, dei reclami e dei suggerimenti provenienti dalla cittadinanza, in qualsiasi forma e con qualunque modalità.

A tal fine sul sito web, nella *home page*, è riportato l'indirizzo PEC istituzionale da utilizzare per comunicare con l'Ente. Inoltre, nelle sezioni dedicate alle ripartizioni organizzative sono indicati gli indirizzi di posta elettronica ordinaria di ciascun ufficio, nonché gli altri consueti recapiti (telefono ed indirizzo e-mail).

L'organizzazione per l'attuazione del programma

La tabella allegata al decreto legislativo 33/2013 disciplina la *struttura delle informazioni sui siti istituzionali* delle PA.

Nella sezione "*Amministrazione trasparente*" del sito web organizzata in *sotto-sezioni di primo e di secondo livello*, denominate come indicato dal decreto citato, sono riportate le informazioni, i documenti ed i dati da pubblicare obbligatoriamente.

La sezione "*Amministrazione trasparente*" è strutturata in modo che cliccando sull'identificativo di una sotto-sezione sia possibile accedere ai contenuti della sotto-sezione stessa, o all'interno della stessa pagina "*Amministrazione trasparente*" o in una pagina specifica relativa alla sotto-sezione. Eventuali collegamenti ipertestuali associati alle singole sotto-sezioni siano mantenuti invariati nel tempo.

L'elenco dei contenuti indicati per ogni sotto-sezione sono i contenuti minimi che devono essere presenti nella sotto-sezione stessa.

In ogni sotto-sezione possono essere inseriti altri contenuti, riconducibili all'argomento a cui si riferisce la sotto-sezione stessa, ritenuti utili per garantire un maggior livello di trasparenza.

Eventuali ulteriori contenuti da pubblicare ai fini di trasparenza e non riconducibili a nessuna delle sotto-sezioni indicate devono essere pubblicati nella sotto-sezione «Altri contenuti».

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

L'utente accede ai contenuti di interesse dalla sezione "*Amministrazione trasparente*" senza dover effettuare operazioni aggiuntive.

Organizzazione del lavoro

I titolari di Posizione Organizzativa garantiscono il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge di loro competenza.

Il responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza sovrintende e coordina i titolari di Posizione Organizzativa affinché l'inserimento dei dati, delle informazioni e dei documenti avvenga con tempestività e sia assicurata la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni.



Tempestività di aggiornamento

L'aggiornamento dei dati, delle informazioni e dei documenti deve avvenire in modo "tempestivo" e, al fine di rendere oggettivo il concetto di tempestività della pubblicazione, salvo diversi termini prescritti da apposite previsioni normative, è stabilito quanto segue:

- periodicità di aggiornamento *annuale*: è tempestiva quando effettuata entro quarantacinque giorni dalla disponibilità definitiva di dati, informazioni e documenti;
- periodicità di aggiornamento *semestrale*: è tempestiva quando effettuata entro trenta giorni dalla disponibilità definitiva di dati, informazioni e documenti.
- periodicità di aggiornamento *trimestrale*: è tempestiva quando effettuata entro venti giorni dalla disponibilità definitiva di dati, informazioni e documenti.
- periodicità di aggiornamento *tempestivo*: è tempestiva quando effettuata entro quindici giorni dalla disponibilità definitiva di dati, informazioni e documenti.

Sistema di monitoraggio interno sull'attuazione del programma

Il responsabile della trasparenza svolge l'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, al Nucleo di Valutazione, all'Autorità Nazionale Anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

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

L'adempimento degli obblighi di trasparenza e pubblicazione, previsti dal D.Lgs. 33/2013 e dal presente programma, sono oggetto di controllo successivo di regolarità amministrativa ai sensi dell'articolo 147-bis, commi 2 e 3, del D.Lgs. 267/2000.

Dati ulteriori

Eventuali ulteriori contenuti da pubblicare ai fini di trasparenza e non riconducibili a nessuna delle sotto-sezioni indicate sono pubblicati nella sotto-sezione di primo livello "Altri contenuti – Dati ulteriori".

Nella citata sotto-sezione sono, inoltre, pubblicati, nell'esercizio della discrezionalità dell'Ente, in relazione all'attività istituzionale espletata e nei limiti delle proprie caratteristiche strutturali ed organizzative, dati ulteriori oltre a quelli espressamente indicati e richiesti da specifiche norme di legge, individuati sulla base di richieste frequenti, fermi restando i limiti e le condizioni espressamente previsti dalle disposizioni di legge in materia di privacy.

Informazioni da pubblicare

Le informazioni da pubblicare sono espressamente previste dalla tabella allegata al decreto legislativo 33/2013 a s.m.i. a cui si rimanda per le parti riferite in modo specifico ai comuni.