



**COMUNE DI PISCIOTTA
PROVINCIA DI SALERNO**

**PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
E DELLA TRASPARENZA
2021 - 2022 - 2023**

Approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 20 del 31.03.2021

SOMMARIO

Premessa	3
SEZIONE I	6
1 Processo di adozione del piano triennale di prevenzione della corruzione	6
2 Struttura e metodologia di elaborazione del PTPC	7
2.1 L'analisi del contesto	7
2.2 Mappatura dei processi.....	10
3 Il processo di gestione del rischio	11
3.1 Trattamento dei rischi	18
4 I soggetti responsabili e gli attori coinvolti nel processo	20
SEZIONE II	24
5 Le misure di prevenzione della corruzione	24
6 Azioni e misure per la prevenzione	24
6.1 Misure di prevenzione ulteriori.....	35
6.2 Misure di carattere trasversale	36
6.3 Vigilanza e monitoraggio del Piano	38
6.4 Sanzioni	38
SEZIONE III – TRASPARENZA.....	39
7 Premessa	39
8 Obiettivi strategici in materia di trasparenza e integrità	39
9 Dati e documenti oggetto di pubblicazione	40
10 Soggetti responsabili della pubblicazione dei dati	41
11 Organizzazione flussi informativi.....	41
12 La struttura dei dati e i formati	42
13 Il trattamento dei dati personali	42
14 Tempi di pubblicazione e archiviazione dei dati.....	44
15 Sistema di monitoraggio degli adempimenti	45
16 Accesso civico.....	45
17 La trasparenza e le gare d'appalto	48
18 Controlli, responsabilità e sanzioni	49

Allegati:

- A - Mappatura dei processi e Catalogo dei rischi;
- B - Analisi dei rischi;
- C - Individuazione e programmazione delle misure;
- C1 - Individuazione misure per aree di rischio;
- D - Misure di trasparenza.

Premessa

In Italia la politica di prevenzione della corruzione viene affrontata con un sistema decentrato, ovvero delegata, in termini di responsabilità, a ciascuna singola Amministrazione. In particolare, il processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione si articola su due livelli. A livello nazionale, l'ANAC approva il Piano Nazionale Anticorruzione, il quale viene predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica, sulla base di linee di indirizzo adottate da un Comitato interministeriale.

A livello decentrato, ciascuna Amministrazione è chiamata a definire la propria strategia anticorruzione, attraverso il Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, che, sulla base delle indicazioni presenti nel PNA, effettua l'analisi e la valutazione dei rischi specifici di corruzione e conseguentemente indica gli interventi organizzativi volti a prevenirli.

Tale sistema decentrato risponde ad una duplice esigenza: da una parte, riconosce autonomia alle singole Amministrazioni, dall'altra, garantisce una coerenza complessiva del sistema a livello nazionale, in quanto permette di realizzare un processo ciclico secondo il quale ogni anno il PNA viene aggiornato sulla base di quello che emerge dai piani delle singole Amministrazioni.

La legge n. 190 del 6 novembre 2012 (nota anche come "legge anticorruzione") reca le disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. Con tale legge si è inteso dare al termine corruzione un'accezione più ampia. Si parla, infatti, di corruzione amministrativa per indicare non più soltanto le condotte penalmente rilevanti (riconducibili alle fattispecie previste e punite dagli artt. 318 e ss. del codice penale), ma ogni forma di malfunzionamento, abuso o strumentalizzazione delle funzioni pubblicistiche per conseguire un vantaggio individuale. In altre parole, la corruzione si configura in tutti quei casi in cui la decisione amministrativa non è volta al perseguimento dell'interesse pubblico, ma al conseguimento di vantaggi per chi gestisce il procedimento ovvero per chi adotta la decisione. Ne deriva che il contrasto alla corruzione non può essere soltanto *ex post* di tipo sanzionatorio, ma anche *ex ante* di tipo preventivo. Con la legge n. 190, infatti, si è voluto anticipare la risposta dell'ordinamento al fenomeno corruttivo ad un momento anteriore al suo verificarsi, attraverso l'innalzamento degli standard di correttezza e di legalità all'interno delle Pubbliche Amministrazioni.

Oltre alla legge n. 190/2012 il contesto giuridico di riferimento comprende:

- il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche";
- il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e s.m.i. "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni";
- il decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 "Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190";
- il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, approvato dal Governo il 15 febbraio 2013, in attuazione di commi 35 e 36 dell'art. 1 della l. n. 190 del 2012";
- il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190";

- il decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 “Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”;
- il decreto legge 31 agosto 2013, n. 101 “Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni”, convertito con modificazioni dalla legge n. 125 del 30.10.2013;
- il decreto legge 4 giugno 2014, n. 90 “Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari” convertito con modificazioni dalla legge n. 114 del 11 agosto 2014;
- la circolare del Dipartimento della funzione pubblica n.1/2013 in ordine alla legge n.190/2012: disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione;
- l'Intesa tra Governo, Regioni ed Enti locali sancita dalla Conferenza Unificata nella seduta del 24 luglio 2013 (Repertorio atti n. 79/CU) con la quale le parti hanno stabilito gli adempimenti, con l'indicazione dei relativi termini, volti all'attuazione della legge 6 novembre 2012, n. 190 e dei decreti attuativi (d.lgs. 33/2013, d.lgs. 39/2013, D.P.R. 62/2013) secondo quanto previsto dall'articolo 1, commi 60 e 61, della legge delega n. 190 citata;
- la deliberazione n. 72 dell'11 settembre 2013 dell'Autorità Nazionale Anti Corruzione (ex Civit), con la quale è stato approvato il Piano Nazionale Anticorruzione;
- la determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), con la quale è stato approvato l'aggiornamento 2015 al PNA;
- la deliberazione n. 831 del 3 agosto 2016, con cui l'A.N.A.C. ha approvato il Piano Nazionale Anticorruzione per l'anno 2016, con cui viene confermata e rafforzata la centralità delle misure di prevenzione come strumento di lotta al fenomeno corruttivo e sono svolti approfondimenti su temi specifici ad integrazione del precedente PNA, in linea con le rilevanti modifiche normative intervenute per effetto del Decreto Legislativo 25 maggio 2016, n. 97 (“Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”) e con cui si è previsto di unificare in un solo strumento il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) e il Programma triennale della trasparenza e dell'integrità (PTTI), i cui contenuti sono pertanto ricondotti all'interno dello stesso PTPC;
- le seguenti determinazioni A.N.A.C.:
 - o n. 1309 del 28.12.2016: “Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti di accesso civico di cui all'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 33/2013;
 - o n. 1310 del 28.12.2016: “Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D.Lgs. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. 97/2016”;
- la Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017 - Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione.
- la Determinazione n. 1064 del 13 novembre 2019 recante “Piano Nazionale Anticorruzione 2019” che integrano le disposizioni contenute:
 - o nel Piano Nazionale Anticorruzione, approvato con delibera dell'11 settembre 2013 n. 72 dell'allora CIVIT-ANAC;

Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza del Comune di Pisciotta

- nella delibera n. 831 del 3 agosto 2016 concernente la determinazione di approvazione definitiva del PNA 2016;
- nella delibera n. 1208 del 22 novembre 2017 contenente la determinazione di approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2017 e 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione.

SEZIONE I

1 Processo di adozione del piano triennale di prevenzione della corruzione

Il Piano triennale per la prevenzione della corruzione (P.T.P.C.) viene adottato dall'organo di indirizzo politico su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il quale ne cura la trasmissione all'Autorità nazionale anticorruzione. In particolare, il piano è approvato dalla Giunta entro il 31 gennaio di ogni anno, ma potrà subire modifiche anche in corso d'anno, su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione, allorquando siano state accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengano rilevanti mutamenti organizzativi o modifiche in ordine all'attività dell'Amministrazione.

Per l'anno 2021, l'ANAC tenuto conto dell'emergenza sanitaria da Covid-19 e al fine di consentire ai Responsabili della prevenzione della corruzione di svolgere adeguatamente tutte le attività connesse all'elaborazione dei Piani triennali per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, ha differito al 31 marzo 2021 il termine ultimo per la predisposizione e l'approvazione dei Piani Triennali per la prevenzione della corruzione e la trasparenza 2021/2023.

L'attività di elaborazione del Piano non può essere affidata a soggetti estranei all'Amministrazione. Le esigenze sottese al P.T.P.C. sono elencate all'art. 1, comma 9, della legge 190, così come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016 e sono, in particolare:

- individuare le attività, tra le quali quelle di cui al comma 16, anche ulteriori rispetto a quelle indicate nel Piano nazionale anticorruzione, nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione e le relative misure di contrasto, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle competenze previste dall'articolo 16, comma 1, lettera a-bis), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
- prevedere, per le attività individuate ai sensi della lettera a), meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- prevedere, con particolare riguardo alle attività individuate ai sensi della lettera a), obblighi di informazione nei confronti del responsabile, individuato ai sensi del comma 7, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano;
- definire le modalità di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- definire le modalità di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;
- individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

Per quanto riguarda il Comune di Pisciotta, la proposta di Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (P.T.P.C.T.) è stata predisposta dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, di seguito RPCT, che ai sensi dell'art. 1, comma 7, della legge n. 190/2012, è stato individuato nel Segretario Comunale pro-tempore, con decreto sindacale del 22 novembre 2017, pubblicato sul sito web dell'Ente nella sezione "Amministrazione Trasparente" sottosezione di primo livello "Altri contenuti".

Il presente P.T.P.C.T. 2021-2023 del Comune di Pisciotta, recependo gli indirizzi ANAC contenuti nei diversi PNA e nei relativi aggiornamenti annuali ha previsto misure maggiori finalizzate al contrasto della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Il P.T.P.C.T. 2021-2023, rispettando sostanzialmente l'impianto contenuto nei precedenti PTPCT, è stato approvato dalla Giunta Comunale su proposta del RPCT, successivamente all'espletamento di una consultazione pubblica online, aperta in data 01.03.2021 e conclusa in data 15.03.2021, in seguito alla quale non è pervenuta alcuna segnalazione. Tale procedura aperta, quale forma di consultazione volta al coinvolgimento dei cittadini e delle organizzazioni portatrici di interessi collettivi, è stata finalizzata alla definizione di un'efficace strategia anticorruzione.

Il P.T.P.C.T. 2021-2023, proposto dal RPCT alla Giunta Comunale, è stato adottato con deliberazione di Giunta Comunale n. 30 del 31.03.2021.

Il P.T.P.C.T. 2021-2023 sarà pubblicato sul sito web istituzionale del Comune nella sezione "Amministrazione trasparente", sotto-sezione di primo livello "Altri contenuti" sotto-sezione di secondo livello "Prevenzione della Corruzione".

2 Struttura e metodologia di elaborazione del PTPC

Il piano triennale di prevenzione della corruzione segue la tecnica del *risk management* (gestione del rischio), essendo un documento di natura programmatica mediante il quale l'Amministrazione definisce la propria strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo. Per *risk management* o gestione del rischio si intende, infatti, il sistema che consente, attraverso step successivi, di misurare o stimare il rischio al fine di sviluppare le strategie idonee a governarlo. Il rischio è definito come un ostacolo al raggiungimento degli obiettivi che mina l'efficacia e l'efficienza di un'iniziativa, di un processo, di un'organizzazione.

Per questi motivi, è fondamentale che il piano sia predisposto dal singolo Ente tenendo conto delle funzioni svolte e della specifica realtà amministrativa nella quale si opera.

2.1 L'analisi del contesto

La predisposizione del Piano è il risultato di un procedimento complesso la cui prima e indispensabile fase è quella relativa all'analisi del contesto, sia esterno che interno, nel quale l'Amministrazione in questione opera.

L'analisi del contesto, infatti, consente di 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).

Le corrette valutazioni e l'analisi del contesto non si basano soltanto sui dati generali, ma anche e soprattutto sulla rilevazione e sull'analisi dei processi organizzativi, attraverso la realizzazione della mappatura dei processi, di cui si dirà in seguito.

Il contesto esterno.

L'analisi del contesto esterno ha l'obiettivo di evidenziare in che modo le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione opera, con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio, possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno. 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.

Dal contenuto della “Relazione sull’attività delle forze di polizia, sullo stato dell’ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata”, presentata dal Ministro dell’Interno Matteo Salvini e trasmessa alla Presidenza del Consiglio, pubblicata sul sito web istituzionale della Camera dei Deputati e, in particolare, sulla base dell’approfondimento regionale e provinciale ivi contenuto con riferimento alla Campania, si rileva che il Cilento, pur non evidenziando sodalizi autoctoni strutturati, attesa la particolare vocazione turistico – ricettiva, risulta esposto agli interessi dei clan napoletani.

Ciò nonostante si è dell’avviso che il fenomeno criminale non abbia la capacità di incidere sulla regolare attività e terzietà dell’azione di governo e di amministrazione.

Non sono, tra l’altro, rilevabili forme di pressione, tantomeno preoccupanti, che non siano quelle conseguenti alle richieste di promozione economica e di ancora maggiore tutela delle classi meno avvantaggiate.

Considerate pertanto le peculiarità delle attività criminali e l’assenza di fenomeni potenzialmente penetrativi della struttura amministrativa, nel caso specifico l’attenzione deve incentrarsi sulle ordinarie potenziali vischiosità connaturate alle ridotte dimensioni dell’ente, più che a rischi di infiltrazioni e pressioni provenienti all’esterno, pur mantenendo in ogni caso l’attenzione sull’ambito specifico degli appalti, al fine di garantirne le procedure.

Il Comune di Pisciotta si articola su un territorio di circa 31,24 kmq, caratterizzato dalla compresenza di zone montane, collinari e di ampi tratti costieri, con conseguente notevole incremento di presenze nel periodo estivo e uno sviluppato fenomeno turistico. L’economia del Comune è infatti incentrata prevalentemente sul turismo, con la presenza di un discreto numero di imprese operanti nel campo dell’accoglienza e della ricettività turistica.

Oltre al borgo medioevale di Pisciotta capoluogo, il Comune si compone di frazioni e località fortemente differenziate tra di loro, anche dal punto di vista sociale ed economico. La frazione di Rodio ha conservato la sua vocazione per l’agricoltura, mentre Caprioli, così come in parte Pisciotta Marina, sono caratterizzate da un maggior dinamismo imprenditoriale, soprattutto nel settore del turismo e in particolare della ristorazione.

Il Comune di Pisciotta ha una popolazione di 2.628 abitanti.

Il contesto interno.

Per quanto riguarda il contesto interno, l’Amministrazione comunale è articolata tra organi di governo, che hanno il potere di indirizzo e di programmazione e che sono preposti all’attività di controllo politico-amministrativo, e la struttura burocratica professionale, alla quale compete l’attività gestionale e che ha il compito di tradurre in azioni concrete gli indirizzi forniti e gli obiettivi assegnati dagli organi di governo.

Gli organi di governo sono: il Sindaco, la Giunta Comunale, il Consiglio Comunale.

La struttura organizzativa dell’Ente è ripartita nei seguenti Settori:

I. Settore Amministrativo Demografico

- Servizi:
 - Affari generali, Organi Istituzionali, Segreteria,
 - Gestione giuridica del Personale,
 - Istruzione e assistenza scolastica, Trasporto scolastico,
 - Servizi Socio assistenziali,

- Sport, Turismo, Cultura,
 - Stato Civile, Anagrafe, Elettorale, Statistica,
 - Protocollo, Archivio, Urp
 - Biblioteca
 - Contenzioso
- II. Settore Finanziario Tributi
- Servizi:
 - Ragioneria, Contabilità, Bilancio,
 - Entrate patrimoniali, Tributi,
 - Economato,
 - Servizi a domanda individuale, Quote associative,
 - Rapporti con il tesoriere e con società/enti previdenziali assistenziali assicurativi,
 - Gestione del ciclo integrato dei Rifiuti,
- III. Settore Tecnico Lavori Pubblici
- Servizi:
 - Lavori Pubblici,
 - Manutenzione patrimonio e cimiteri,
 - Paesaggistica,
 - Sicurezza,
 - Impianti pubblica illuminazione,
 - Arredo urbano e arredo del patrimonio immobiliare comunale,
 - Concessione loculi e aree cimiteriali,
- IV. Settore Urbanistico Gestione del territorio
- Servizi:
 - Edilizia, Urbanistica,
 - Gestione del territorio,
 - Difesa ambientale, Ecologia,
 - Dissesto idrogeologico,
 - Porto,
 - Demanio Marittimo,
- V. Polizia Municipale Vigilanza del Territorio
- Servizi:
 - Polizia e vigilanza,
 - Circolazione stradale, Contravvenzioni e sanzioni,
 - Protezione civile,
 - Viabilità e Trasporti, Manutenzione veicoli comunali,
 - Commercio e attività produttive, Mercati e aree pubbliche,
 - Tumultuazioni ed estumulazioni
 - Notificazioni,
 - Albo pretorio

Il numero totale di dipendenti in servizio al 31.12.20120 è di 11 unità. La dotazione organica effettiva prevede, inoltre, un Segretario Comunale titolare di sede, in convenzione con un altro Ente.

2.2 Mappatura dei processi

La Mappatura dei Processi assume carattere strumentale ai fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi, in quanto volta ad analizzare dettagliatamente i singoli processi organizzativi, ovvero le principali attività svolte dall'Ente. Tale operazione viene realizzata tenendo conto della dimensione organizzativa dell'Amministrazione e delle conoscenze e delle risorse disponibili.

L'accuratezza e l'eshaustività della mappatura dei processi costituisce, quindi, il requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità dell'analisi complessiva.

Il Comune di Pisciotta si è dotato di un'articolata "mappatura dei processi", riguardante soprattutto le procedure amministrative maggiormente utilizzate dall'Ente, tenuto conto delle sue dimensioni, della scarsità di risorse umane che, tra l'altro, provvedono tra mille difficoltà alle necessità prioritarie operative e organizzative.

La mappatura dei principali processi operativi dell'Ente è riportata negli allegati al presente Piano, ma l'Amministrazione comunale intende, in un'ottica di "work in progress", implementarla ulteriormente.

La mappatura dei processi si articola in 3 fasi: identificazione, descrizione, rappresentazione.

L'identificazione dei processi consiste nello stabilire l'unità di analisi (il processo) e nell'identificazione dell'elenco completo dei processi svolti dall'organizzazione che, nelle fasi successive, dovranno essere accuratamente esaminati e descritti.

In questa fase l'obiettivo è definire la lista dei processi che dovranno essere oggetto di analisi e approfondimento nella successiva fase.

L'A.N.A.C. ribadisce che i processi individuati dovranno fare riferimento a tutta l'attività svolta dall'organizzazione e non solo a quei processi che sono ritenuti (per ragioni varie, non suffragate da una analisi strutturata) a rischio.

Il risultato atteso della prima fase della mappatura è l'identificazione dell'elenco completo dei processi dall'amministrazione.

Secondo gli indirizzi del PNA, i processi identificati sono poi aggregati nelle cosiddette "aree di rischio", intese come raggruppamenti omogenei di processi.

Le aree di rischio possono essere distinte in generali e specifiche. Quelle generali sono comuni a tutte le amministrazioni (ad es. contratti pubblici, acquisizione e gestione del personale), mentre quelle specifiche riguardano la singola amministrazione e dipendono dalle caratteristiche peculiari delle attività da essa svolte.

Il PNA 2019, Allegato n. 1, ha individuato le seguenti "Aree di rischio" per gli enti locali:

- 1) acquisizione e gestione del personale;
- 2) affari legali e contenzioso;
- 3) contratti pubblici;
- 4) controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- 5) gestione dei rifiuti;
- 6) gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- 7) governo del territorio;
- 8) incarichi e nomine;
- 9) pianificazione urbanistica;

10) provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato;

11) provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto e immediato.

Oltre, alle undici “Aree di rischio” proposte dal PNA, il presente Piano prevede un’ulteriore area definita “Altri servizi”. In tale sottoinsieme sono ordinati processi tipici degli enti territoriali, in genere privi di rilevanza economica e difficilmente riconducibili ad una delle aree proposte dal PNA. Ci si riferisce, ad esempio, ai processi relativi a: gestione del protocollo, funzionamento degli organi collegiali, istruttoria delle deliberazioni, ecc....

La preliminare mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità complessiva della gestione del rischio. Infatti, una compiuta analisi dei processi consente di identificare i punti più vulnerabili e, dunque, i rischi di corruzione che si generano attraverso le attività svolte dall’amministrazione.

Per la mappatura è fondamentale il coinvolgimento dei responsabili delle strutture organizzative principali.

Il PNA suggerisce di “programmare adeguatamente l’attività di rilevazione dei processi individuando nel PTPC tempi e responsabilità relative alla loro mappatura, in maniera tale da rendere possibile, con gradualità e tenendo conto delle risorse disponibili, il passaggio da soluzioni semplificate (es. elenco dei processi con descrizione solo parziale) a soluzioni più evolute (descrizione più analitica ed estesa)”.

Secondo gli indirizzi del PNA, il RPCT con il coinvolgimento dei Responsabili di Area dell’Ente, che hanno un’approfondita conoscenza dei procedimenti, dei processi e delle attività svolte dal proprio ufficio, ha potuto enucleare i processi elencati nelle schede allegate, denominate “Mappatura dei processi a catalogo dei rischi” (Allegato A).

Tali processi, poi, sempre secondo gli indirizzi espressi dal PNA, sono stati brevemente descritti (mediante l’indicazione dell’input, delle attività costitutive il processo, e dell’output finale) e, infine, è stata registrata l’unità organizzativa responsabile del processo stesso.

Sempre secondo gli indirizzi del PNA, e in attuazione del principio della “gradualità” (PNA 2019), seppur la mappatura di cui all’allegato appaia comprensiva di tutti i processi riferibili all’ente, il RPCT con il coinvolgimento dei Responsabili di Area dell’Ente valuterà anche nel corso del prossimo esercizio (e dei due successivi) la completezza del processo di mappatura al fine di aggiornare e giungere alla individuazione di tutti i processi dell’Ente.

3 Il processo di gestione del rischio

Il P.T.P.C. è fondato sulla tecnica della gestione del rischio (o *risk management*). Come già accennato, si tratta di un sistema che consente, attraverso varie fasi, di identificare, analizzare e ponderare i rischi associati a qualsiasi attività, in modo da poterli eliminare o comunque monitorare. La gestione del rischio è svolta per ciascuna attività, processo o fase di processo oggetto di mappatura. Si tratta di un processo complesso le cui fasi sono l’identificazione, l’analisi, la ponderazione e infine il trattamento dei rischi.

Il concetto di rischio, assunto dal legislatore, è quello di un ostacolo al raggiungimento di obiettivi di efficacia ed efficienza dell’azione amministrativa, che sono obiettivi di promozione della legalità.

In una logica di priorità, sono stati selezionati i processi che, in funzione della situazione specifica del Comune, presentano possibili rischi per l'integrità, classificando tali rischi in relazione al grado di "pericolosità" ai fini delle norme anticorruzione.

- Identificazione dei rischi

L'attività di identificazione dei rischi richiede che per ciascun processo o fase di processo siano evidenziati i possibili rischi di corruzione, tenendo conto del contesto sia esterno che interno dell'Amministrazione. Tale operazione, quindi, permette di conoscere preventivamente i rischi (ovvero gli eventi potenzialmente dannosi, la frequenza con la quale possono manifestarsi e l'impatto che possono avere) in modo da consentire la previsione e l'adozione di misure preventive e correttive. La fase in questione deve necessariamente tradursi in un processo continuo, visto che nel tempo i fattori di rischio possono cambiare.

In particolare, i rischi sono identificati attraverso le seguenti attività:

- la consultazione ed il confronto tra i soggetti coinvolti, tenendo presente le specificità dell'ente, di ciascun processo e del livello organizzativo in cui il processo si colloca;
- la valutazione di passati procedimenti giudiziari e disciplinari che hanno interessato l'amministrazione;
- l'applicazione di criteri di cui all'allegato 5 del P.N.A. (discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo, economico e di immagine).

L'attività di identificazione dei rischi è effettuata dal Segretario Comunale che, in qualità di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, consulta e si confronta con i Responsabili di p.o. per l'area di rispettiva competenza, utilizzando le risultanze dell'attività di monitoraggio sulla trasparenza ed integrità dei controlli interni.

Per individuare gli "eventi rischiosi" è necessario: definire l'oggetto di analisi; utilizzare tecniche di identificazione e una pluralità di fonti informative; individuare i rischi e formalizzarli nel PTPC.

L'oggetto di analisi è l'unità di riferimento rispetto alla quale individuare gli eventi rischiosi.

Dopo la "mappatura", l'oggetto di analisi può essere: l'intero processo; ovvero le singole attività che compongono ciascun processo.

Secondo l'Autorità, "Tenendo conto della dimensione organizzativa dell'amministrazione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, l'oggetto di analisi può essere definito con livelli di analiticità e, dunque, di qualità progressivamente crescenti".

L'A.N.A.C. ritiene che, in ogni caso, il livello minimo di analisi per l'identificazione dei rischi debba essere rappresentato almeno dal "processo". In tal caso, i processi rappresentativi dell'attività dell'amministrazione "non sono ulteriormente disaggregati in attività". Tale impostazione metodologica è conforme al principio della "gradualità". L'analisi svolta per processi, e non per singole attività che compongono i processi, "è ammissibile per amministrazioni di dimensione organizzativa ridotta o con poche risorse e competenze adeguate allo scopo, ovvero in particolari situazioni di criticità". "L'impossibilità di realizzare l'analisi a un livello qualitativo più avanzato deve essere adeguatamente motivata nel PTPC" che deve prevedere la programmazione, nel tempo, del graduale innalzamento del dettaglio dell'analisi.

L'Autorità consente che l'analisi non sia svolta per singole attività anche per i "processi in cui, a seguito di adeguate e rigorose valutazioni già svolte nei precedenti PTPC, il rischio corruttivo [sia] stato ritenuto basso e per i quali non si siano manifestati, nel frattempo, fatti o situazioni indicative di qualche forma di criticità". Al contrario, per i processi che abbiano registrato rischi corruttivi

elevati, l'identificazione del rischio sarà "sviluppata con un maggior livello di dettaglio, individuando come oggetto di analisi, le singole attività del processo".

Come già precisato, secondo gli indirizzi del PNA, il RPCT, coadiuvato dai Responsabili di Area e data la dimensione organizzativa contenuta dell'ente, ha svolto l'analisi per singoli "processi" (senza scomporre gli stessi in "attività", fatta eccezione per i processi relativi agli affidamenti di lavori, servizi e forniture).

Sempre secondo gli indirizzi del PNA, e in attuazione del principio della "gradualità" (PNA 2019), nei prossimi anni verrà affinata la metodologia di lavoro, passando dal livello minimo di analisi (per processo) ad un livello via via più dettagliato (per attività), perlomeno per i processi maggiormente esposti a rischi corruttivi.

Tecniche e fonti informative: per identificare gli eventi rischiosi "è opportuno che ogni amministrazione utilizzi una pluralità di tecniche e prenda in considerazione il più ampio numero possibile di fonti informative".

Le tecniche applicabili sono molteplici, quali: l'analisi di documenti e di banche dati, l'esame delle segnalazioni, le interviste e gli incontri con il personale, workshop e focus group, confronti con amministrazioni simili (benchmarking), analisi dei casi di corruzione, ecc....

Tenuto conto della dimensione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, ogni amministrazione stabilisce le tecniche da utilizzare, indicandole nel PTPC.

L'A.N.A.C. propone, a titolo di esempio, un elenco di fonti informative utilizzabili per individuare eventi rischiosi: i risultati dell'analisi del contesto interno e esterno, le risultanze della mappatura dei processi, l'analisi di eventuali casi giudiziari e di altri episodi di corruzione o cattiva gestione accaduti in passato, anche in altre amministrazioni o enti simili, incontri con i responsabili o il personale che abbia conoscenza diretta dei processi e quindi delle relative criticità, gli esiti del monitoraggio svolto dal RPCT e delle attività di altri organi di controllo interno, le segnalazioni ricevute tramite il "whistleblowing" o attraverso altre modalità, le esemplificazioni eventualmente elaborate dall'A.N.A.C. per il comparto di riferimento; il registro di rischi realizzato da altre amministrazioni, simili per tipologia e complessità organizzativa.

Il RPCT, coadiuvato dai Responsabili di Area, applica principalmente le metodologie seguenti:

- in primo luogo, la partecipazione degli stessi funzionari responsabili, con conoscenza diretta dei processi e quindi delle relative criticità, all'attività di analisi del contesto interno e esterno, mappatura dei processi, valutazione e trattamento del rischio del RPCT;
- quindi, i risultati dell'analisi del contesto interno ed esterno;
- le risultanze della mappatura
- eventuali segnalazioni ricevute tramite il "whistleblowing" o con altre modalità.

Identificazione dei rischi: una volta individuati gli eventi rischiosi, questi devono essere formalizzati e documentati nel PTPC.

Secondo l'Autorità, la formalizzazione potrà avvenire tramite un "registro o catalogo dei rischi" dove, per ogni oggetto di analisi, processo o attività che sia, è riportata la descrizione di "tutti gli eventi rischiosi che possono manifestarsi". Per ciascun processo deve essere individuato almeno un evento rischioso.

Nella costruzione del registro l'Autorità ritiene che sia "importante fare in modo che gli eventi rischiosi siano adeguatamente descritti" e che siano "specifici del processo nel quale sono stati rilevati e non generici".

Il RPCT di Pisciotta, coadiuvato dai Responsabili di Area, che vantano una approfondita conoscenza dei procedimenti, dei processi e delle attività svolte dal proprio ufficio, ha prodotto un catalogo dei rischi principali.

Il catalogo è riportato nelle schede allegate, denominate “Mappatura dei processi a catalogo dei rischi” (Allegato A). Il catalogo è riportato nella colonna G.

Per ciascun processo è indicato il rischio più grave individuato.

- Analisi dei rischi

L’analisi del rischio ha un duplice obiettivo. Il primo è quello di pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, attraverso l’analisi dei cosiddetti fattori abilitanti della corruzione. Il secondo è quello di stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio.

In particolare, l’analisi è essenziale al fine di comprendere i fattori abilitanti degli eventi corruttivi, ossia i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione. L’analisi di questi fattori consente di individuare le misure specifiche di trattamento più efficaci, ossia le azioni di risposta più appropriate e indicate per prevenire i rischi. I fattori abilitanti possono essere, per ogni rischio, molteplici e combinarsi tra loro.

L’analisi è finalizzata a stimare il livello di esposizione al rischio di eventi corruttivi, attraverso i seguenti passaggi:

- a) scegliere l’approccio valutativo,
- b) individuare i criteri di valutazione,
- c) rilevare i dati e le informazioni,
- d) formulare un giudizio sintetico, adeguatamente motivato.

Stima del livello di rischio

In questa fase si procede alla stima del livello di esposizione al rischio per ciascun oggetto di analisi. Misurare il grado di esposizione al rischio consente di individuare i processi e le attività sui quali concentrare le misure di trattamento e il successivo monitoraggio da parte del RPCT.

Secondo l’A.N.A.C., l’analisi deve svolgersi secondo un criterio generale di “prudenza” poiché è assolutamente necessario “evitare la sottostima del rischio che non permetterebbe di attivare in alcun modo le opportune misure di prevenzione”.

L’analisi si sviluppa secondo le sub-fasi seguenti: scegliere l’approccio valutativo, individuare i criteri di valutazione, rilevare i dati e le informazioni, formulare un giudizio sintetico, adeguatamente motivato.

26

Per stimare l’esposizione ai rischi, l’approccio può essere di tipo qualitativo o quantitativo, oppure un mix tra i due.

Approccio qualitativo: l’esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell’analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni, anche se supportate da dati, in genere non prevedono una rappresentazione di sintesi in termini numerici.

Approccio quantitativo: nell’approccio di tipo quantitativo si utilizzano analisi statistiche o matematiche per quantificare il rischio in termini numerici.

Secondo l’A.N.A.C., “considerata la natura dell’oggetto di valutazione (rischio di corruzione), per il quale non si dispone, ad oggi, di serie storiche particolarmente robuste per analisi di natura quantitativa, che richiederebbero competenze che in molte amministrazioni non sono presenti, e ai fini di una maggiore sostenibilità organizzativa, si suggerisce di adottare un approccio di tipo

qualitativo, dando ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantendo la massima trasparenza”.

Criteri di valutazione

L’A.N.A.C. ritiene che “i criteri per la valutazione dell’esposizione al rischio di eventi corruttivi possono essere tradotti operativamente in indicatori di rischio (key risk indicators) in grado di fornire delle indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo o delle sue attività componenti”. Per stimare il rischio, quindi, è necessario definire preliminarmente indicatori del livello di esposizione del processo al rischio di corruzione.

In forza del principio di “gradualità”, tenendo conto della dimensione organizzativa, delle conoscenze e delle risorse, gli indicatori possono avere livelli di qualità e di complessità progressivamente crescenti.

L’Autorità ha proposto indicatori comunemente accettati, anche ampliabili o modificabili da ciascuna amministrazione (PNA 2019, Allegato n. 1).

Gli indicatori sono:

1. livello di interesse “esterno”: la presenza di interessi rilevanti, economici o meno, e di benefici per i destinatari determina un incremento del rischio;
2. grado di discrezionalità del decisore interno: un processo decisionale altamente discrezionale si caratterizza per un livello di rischio maggiore rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
3. manifestazione di eventi corruttivi in passato: se l’attività è stata già oggetto di eventi corruttivi nell’amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha caratteristiche che rendono praticabile il malaffare;
4. trasparenza/opacità del processo decisionale: l’adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, abbassa il rischio;
5. livello di collaborazione del responsabile del processo nell’elaborazione, aggiornamento e monitoraggio del piano: la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della corruzione o, comunque, determinare una certa opacità sul reale livello di rischio;
6. grado di attuazione delle misure di trattamento: l’attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore probabilità di fatti corruttivi.

Tutti gli indicatori suggeriti dall’A.N.A.C. sono stati utilizzati per valutare il rischio nel presente PTPC.

27

Il RPCT, coadiuvato dai Responsabili di Area, ha utilizzato i 6 indicatori suggeriti dal PNA 2019. I risultati dell’analisi sono stati riportati nelle schede allegate, denominate “Analisi dei rischi” (Allegato B).

Rilevazione dei dati e delle informazioni

La rilevazione di dati e informazioni necessari ad esprimere un giudizio motivato sugli indicatori di rischio, di cui al paragrafo precedente, “deve essere coordinata dal RPCT”.

Il PNA prevede che le informazioni possano essere “rilevate da soggetti con specifiche competenze o adeguatamente formati”, oppure attraverso modalità di autovalutazione da parte dei responsabili degli uffici coinvolti nello svolgimento del processo.

Qualora si applichi l’autovalutazione, il RPCT deve vagliare le stime dei responsabili per analizzarne la ragionevolezza ed evitare la sottostima delle stesse, secondo il principio della “prudenza”.

Le valutazioni devono essere suffragate dalla “motivazione del giudizio espresso”, fornite di “evidenze a supporto” e sostenute da “dati oggettivi, salvo documentata indisponibilità degli stessi” (Allegato n. 1, Part. 4.2, pag. 29).

L’A.N.A.C. ha suggerito i seguenti “dati oggettivi”:

- i dati sui precedenti giudiziari e disciplinari a carico dei dipendenti, fermo restando che le fattispecie da considerare sono le sentenze definitive, i procedimenti in corso, le citazioni a giudizio relativi a: reati contro la PA, falso e truffa, con particolare riferimento alle truffe aggravate alla PA (artt. 640 e 640-bis C.P.), procedimenti per responsabilità contabile; ricorsi in tema di affidamento di contratti);
- le segnalazioni pervenute: whistleblowing o altre modalità, reclami, indagini di customer satisfaction, ecc...;
- ulteriori dati in possesso dell’amministrazione (ad esempio: rassegne stampa, ecc...). La rilevazione delle informazioni è stata coordinata dal RPCT.

Come già precisato, il RPCT ha applicato gli indicatori di rischio proposti dall’A.N.A.C.. Il RPCT, coadiuvato dai Responsabili di Area dell’Ente, funzionari che vantano una approfondita conoscenza dei procedimenti, dei processi e delle attività svolte dal proprio ufficio, ha ritenuto di procedere con la metodologia dell’“autovalutazione” proposta dall’A.N.A.C. (PNA 2019, Allegato 1, pag. 29).

Si precisa che, al termine dell’“autovalutazione”, il RPCT ha vagliato le stime dei responsabili per analizzarne la ragionevolezza ed evitare la sottostima delle stesse, secondo il principio della “prudenza”.

I risultati dell’analisi sono stati riportati nelle schede allegate, denominate “Analisi dei rischi” (Allegato B).

Tutte le “valutazioni” espresse sono supportate da una chiara e sintetica motivazioni esposta nell’ultima colonna a destra (“Motivazione”) nelle suddette schede (Allegato B). Le valutazioni, per quanto possibile, sono sostenute dai “dati oggettivi” in possesso dell’ente (PNA, Allegato n. 1, Part. 4.2, pag. 29).

Misurazione del rischio

In questa fase, per ogni oggetto di analisi si procede alla misurazione degli indicatori di rischio.

L’A.N.A.C. sostiene che sarebbe “opportuno privilegiare un’analisi di tipo qualitativo, accompagnata da adeguate documentazioni e motivazioni rispetto ad un’impostazione quantitativa che prevede l’attribuzione di punteggi”.

Se la misurazione degli indicatori di rischio viene svolta con metodologia “qualitativa” è possibile applicare una scala di valutazione di tipo ordinale: alto, medio, basso. “Ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte” (PNA 2019, Allegato n. 1, pag. 30).

Attraverso la misurazione dei singoli indicatori si dovrà pervenire alla valutazione complessiva del livello di rischio. Il valore complessivo ha lo scopo di fornire una “misurazione sintetica” e, anche in questo caso, potrà essere usata la scala di misurazione ordinale (basso, medio, alto).

L’A.N.A.C., quindi, raccomanda quanto segue:

- qualora, per un dato processo, siano ipotizzabili più eventi rischiosi con un diverso livello di rischio, “si raccomanda di far riferimento al valore più alto nello stimare l’esposizione complessiva del rischio”;
- evitare che la valutazione sia data dalla media dei singoli indicatori; è necessario “far prevalere il giudizio qualitativo rispetto ad un mero calcolo matematico”.

In ogni caso, vige il principio per cui “ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte”.

Pertanto, come da PNA, l'analisi del presente PTPC è stata svolta con metodologia di tipo qualitativo ed è stata applicata una scala ordinale persino di maggior dettaglio rispetto a quella suggerita dal PNA (basso, medio, alto):

Livello di rischio	Sigla corrispondente
Rischio quasi nullo	N
Rischio molto basso	B-
Rischio basso	B
Rischio moderato	M
Rischio alto	A
Rischio molto alto	A+
Rischio altissimo	A++

Il RPCT, coadiuvato dai Responsabili di Area dell'Ente, ha applicato gli indicatori proposti dall'A.N.A.C. ed ha proceduto ad autovalutazione degli stessi con metodologia di tipo qualitativo.

Il RPCT, coadiuvato dai Responsabili di Area dell'Ente ha espresso la misurazione, di ciascun indicatore di rischio applicando la scala ordinale di cui sopra.

I risultati della misurazione sono riportati nelle schede allegate, denominate "Analisi dei rischi" (Allegato B). Nella colonna denominata "Valutazione complessiva" è indicata la misurazione di sintesi di ciascun oggetto di analisi.

Tutte le valutazioni sono supportate da una chiara e sintetica motivazioni esposta nell'ultima colonna a destra ("Motivazione") nelle suddette schede (Allegato B).

Le valutazioni, per quanto possibile, sono sostenute dai "dati oggettivi" in possesso dell'ente (PNA, Allegato n. 1, Part. 4.2, pag. 29).

- Ponderazione dei rischi

La ponderazione dei rischi consiste nel considerare gli stessi alla luce dell'analisi e nel raffrontarlo con altri rischi al fine di decidere le priorità e l'urgenza di trattamento.

La ponderazione del rischio può anche portare alla decisione di non sottoporre ad ulteriore trattamento il rischio, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti.

Nella fase di ponderazione si stabiliscono: le azioni da intraprendere per ridurre il grado di rischio, le priorità di trattamento, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto.

Per quanto concerne le azioni, al termine della valutazione del rischio, devono essere soppesate diverse opzioni per ridurre l'esposizione di processi e attività alla corruzione. "La ponderazione del rischio può anche portare alla decisione di non sottoporre ad ulteriore trattamento il rischio, ma di limitarsi a mantenere attive le misure già esistenti".

Un concetto essenziale per decidere se attuare nuove azioni è quello di "rischio residuo" che consiste nel rischio che permane una volta che le misure di prevenzione siano state correttamente attuate.

L'attuazione delle azioni di prevenzione deve avere come obiettivo la riduzione del rischio residuo ad un livello quanto più prossimo allo zero. Ma il rischio residuo non potrà mai essere del tutto azzerato in quanto, anche in presenza di misure di prevenzione, la probabilità che si verifichino fenomeni di malaffare non potrà mai essere del tutto annullata.

Per quanto concerne la definizione delle priorità di trattamento, nell'impostare le azioni di prevenzione si dovrà tener conto del livello di esposizione al rischio e "procedere in ordine via via decrescente", iniziando dalle attività che presentano un'esposizione più elevata fino ad arrivare al trattamento di quelle con un rischio più contenuto.

In questa fase il RPCT, coadiuvato dai Responsabili di Area dell'Ente ha ritenuto di:

- assegnare la massima priorità agli oggetti di analisi che hanno ottenuto una valutazione complessiva di rischio A++ ("rischio altissimo") procedendo, poi, in ordine decrescente di valutazione secondo la scala ordinale;
- prevedere "misure specifiche" per gli oggetti di analisi con valutazione A++, A+, A.

3.1 Trattamento dei rischi

Il trattamento del rischio è l'ultima fase del processo di gestione del rischio, volta a individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione deve stabilire le "priorità di trattamento" in base al livello di rischio, all'obbligatorietà della misura e all'impatto organizzativo e finanziario della misura stessa e conseguentemente individuare e valutare le misure per neutralizzare o almeno ridurre il rischio di corruzione.

In tale fase, l'Amministrazione non deve limitarsi a proporre astrattamente delle misure, ma deve opportunamente progettarle e scadenzarle a seconda delle priorità rilevate e delle risorse a disposizione.

La fase di individuazione delle misure deve essere impostata avendo cura di temperare la sostenibilità anche della fase di controllo e di monitoraggio delle stesse, onde evitare la pianificazione di misure astratte e non realizzabili.

Le misure di prevenzione possono essere distinte in misure "obbligatorie" e misure "ulteriori", così come previsto nel PNA.

Le prime sono definite come tutte quelle la cui applicazione discende obbligatoriamente dalla legge o da altre fonti normative; le seconde, invece, possono essere inserite nel PTPC a discrezione dell'Amministrazione. Tutte le misure individuate devono essere adeguatamente programmate. La programmazione delle misure rappresenta un contenuto fondamentale del PTPC. Per ogni misura è opportuno siano chiaramente descritti almeno i seguenti elementi:

- la tempistica, con l'indicazione delle fasi per l'attuazione;
- i responsabili, cioè gli uffici destinati all'attuazione della misura, in un'ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa;
- gli indicatori di monitoraggio e i valori attesi.

L'Aggiornamento 2015 al PNA, superando la distinzione tra misure "obbligatorie" e misure "ulteriori", ha sottolineato la necessità che ciascuna amministrazione individui strumenti specifici, idonei a mitigare i rischi tipici dell'ente stesso, emersi a seguito di specifica analisi ed ha, quindi, adottato una classificazione che distingue tra:

- "misure generali" (di governo di sistema) che incidono, cioè, sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione intervenendo in materia trasversale sull'intera amministrazione;
- "misure specifiche" che incidono su problemi specifici individuati tramite l'analisi del rischio.

Peraltro, mentre le misure di carattere specifico possono essere estremamente eterogenee e diversificate anche con riferimento alla medesima categoria di rischio, le misure di carattere generale,

proprio in virtù della loro natura di strumenti di ampio raggio, idonei ad incidere sul complesso sistema di prevenzione, trovano un'applicazione assolutamente generalizzata in tutti i processi dell'amministrazione.

Il P.T.P.C. può contenere e prevedere l'implementazione anche di misure di carattere trasversale, come:

- la trasparenza, che costituisce oggetto di una apposita sezione del P.T.P.C.;
- il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali, che permette di rilevare eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi;
- 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;
- 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.

In relazione alle misure di prevenzione predisposte si rinvia ai paragrafi che seguono. Si precisa che alcune delle misure sono applicabili alla generalità dei processi in quanto qualificabili come di generale applicazione.

In merito alle misure di carattere specifico si sottolinea che l'Anac ha in più occasioni affermato che i Piani delle amministrazioni dovrebbero concentrare l'attenzione su questa tipologia di misure, allo scopo di consentire la personalizzazione della strategia di prevenzione. Va tuttavia sottolineato che in un ente di piccole dimensioni risulta oneroso ed amministrativamente gravoso predisporre misure di prevenzione ulteriori e diverse rispetto a quelle trattate nei paragrafi che seguono e che rappresentano da sole efficace sistema di prevenzione della corruzione.

L'ente si riserva, successivamente all'approvazione del Piano, di integrare e meglio specificare ulteriori misure di prevenzione.

Il trattamento del rischio rappresenta la fase in cui si individuano le misure idonee a prevenire il rischio corruttivo cui l'organizzazione è esposta (fase 1) e si programmano le modalità della loro attuazione (fase 2).

La prima fase del trattamento del rischio ha l'obiettivo di identificare le misure di prevenzione della corruzione, in funzione delle criticità rilevate in sede di analisi.

In questa fase, dunque, l'amministrazione è chiamata ad individuare le misure più idonee a prevenire i rischi individuati, in funzione del livello di rischio e dei loro fattori abilitanti. L'obiettivo di questa prima fase del trattamento è quella di individuare, per quei rischi (e attività del processo cui si riferiscono) ritenuti prioritari, l'elenco delle possibili misure di prevenzione della corruzione abbinata a tali rischi.

Le misure sono state puntualmente indicate e descritte nelle schede allegate denominate "Individuazione e programmazione delle misure" (Allegato C).

Le misure sono elencate e descritte nella colonna E delle suddette schede.

Per ciascun oggetto analisi è stata individuata e programmata almeno una misura di contrasto o prevenzione, secondo il criterio suggerito dal PNA del "miglior rapporto costo/efficacia".

Le principali misure, inoltre, sono state ripartite per singola "area di rischio" (Allegato C1).

La 2 fase del trattamento del rischio ha l'obiettivo di programmare adeguatamente e operativamente le misure di prevenzione della corruzione dell'amministrazione.

La programmazione delle misure rappresenta un contenuto fondamentale del PTPCT in assenza del quale il Piano risulterebbe privo dei requisiti di cui all'art. 1, comma 5 lett. a) della legge 190/2012. La programmazione delle misure consente, inoltre, di creare una rete di responsabilità diffusa rispetto alla definizione e attuazione della strategia di prevenzione della corruzione, principio chiave perché tale strategia diventi parte integrante dell'organizzazione e non diventi fine a se stessa.

Secondo il PNA, la programmazione delle misure deve essere realizzata considerando i seguenti elementi descrittivi:

- fasi o modalità di attuazione della misura: laddove la misura sia particolarmente complessa e necessiti di varie azioni per essere adottata e presuppone il coinvolgimento di più attori, ai fini di una maggiore responsabilizzazione dei vari soggetti coinvolti, appare opportuno indicare le diverse fasi per l'attuazione, cioè l'indicazione dei vari
- passaggi con cui l'amministrazione intende adottare la misura;
- tempistica di attuazione della misura o delle sue fasi: la misura deve essere
- scadenzata nel tempo; ciò consente ai soggetti che sono chiamati ad attuarla, così come ai soggetti chiamati a verificarne l'effettiva adozione (in fase di monitoraggio), di programmare e svolgere efficacemente tali azioni nei tempi previsti;
- responsabilità connesse all'attuazione della misura: in un'ottica di responsabilizzazione di tutta la struttura organizzativa e dal momento che diversi uffici possono concorrere nella realizzazione di una o più fasi di adozione delle misure, occorre indicare chiaramente quali sono i responsabili dell'attuazione della misura, al fine di evitare fraintendimenti sulle azioni da compiere per la messa in atto della strategia di prevenzione della corruzione;
- indicatori di monitoraggio e valori attesi: al fine di poter agire tempestivamente su una o più delle variabili sopra elencate definendo i correttivi adeguati e funzionali alla corretta attuazione delle misure.

Secondo l'ANAC, tenuto conto dell'impatto organizzativo, l'identificazione e la programmazione delle misure devono avvenire con il più ampio coinvolgimento dei soggetti cui spetta la responsabilità della loro attuazione, anche al fine di individuare le modalità più adeguate in tal senso.

Il PTPCT carente di misure adeguatamente programmate (con chiarezza, articolazione di responsabilità, articolazione temporale, verificabilità effettiva attuazione, verificabilità efficacia), risulterebbe mancante del contenuto essenziale previsto dalla legge.

In questa fase, il RPCT, coadiuvato dai Responsabili di servizio dell'Ente, dopo aver individuato misure generali e misure specifiche (elencate e descritte nelle schede allegate denominate "Individuazione e programmazione delle misure" - Allegato C), ha provveduto alla programmazione temporale delle medesime, fissando le modalità di attuazione.

Il tutto è descritto per ciascun oggetto di analisi nella colonna F ("Programmazione delle misure") delle suddette schede alle quali si rinvia.

4 I soggetti responsabili e gli attori coinvolti nel processo

All'interno del Comune di Pisciotta i soggetti che concorrono alla prevenzione della corruzione e i relativi compiti e funzioni sono:

- **La Giunta comunale:**
 - Definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-

gestionale e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione (art.1, comma 8, della l.190, così come sostituito dal d.lgs. 97/2016);

- Adotta il Piano Triennale della prevenzione della corruzione e i suoi aggiornamenti e li comunica al Dipartimento della funzione pubblica e, se del caso, alla Regione interessata (art.1, commi 8 e 60, della l.190);
- Adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione (ad es.: criteri generali per il conferimento e l'autorizzazione allo svolgimento degli incarichi da parte dei dipendenti ex art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001);
- Adotta decisioni in ordine all'introduzione di modifiche organizzative per assicurare al Responsabile della prevenzione della corruzione funzioni e poteri idonei allo svolgimento del ruolo con autonomia ed effettività;
- Riceve la relazione annuale del RPC, può chiamare quest'ultimo a riferire sull'attività e riceve dallo stesso segnalazioni su eventuali disfunzioni riscontrate inerenti l'attuazione delle misure di prevenzione e di trasparenza;

● **Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza:**

- Elabora e propone alla Giunta, per l'approvazione, il P.T.P.C.T.;
- Verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del Piano triennale di prevenzione della corruzione;
- Comunica agli uffici le misure anticorruzione e per la trasparenza adottate con il Piano e le relative modalità applicative e vigila sull'osservanza del Piano;
- Definisce le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione;
- Propone le necessarie modifiche del Piano, anche a seguito di accertate significative violazioni delle prescrizioni in esso contenute, così come qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'Amministrazione;
- Entro il 15 dicembre di ogni anno, trasmette all'OIV e alla Giunta una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la pubblica sul sito web dell'amministrazione, sentiti i responsabili di servizio interessati sul rispetto del piano anticorruzione;
- Nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda o qualora lo ritenga opportuno, riferisce sull'attività svolta;
- Segnala all'organo di indirizzo e all'OIV le disfunzioni inerenti l'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- Indica gli 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 di trasparenza

Tale figura è stata interessata in modo significativo dalle modifiche introdotte dal D.lgs. n. 97 del 2016. In particolare, è stato unificato in capo ad un solo soggetto l'incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e ne è stato inoltre rafforzato il ruolo, attraverso la previsione del riconoscimento in capo ad esso di poteri e funzioni idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività, eventualmente anche con modifiche organizzative.

Per il Comune di Pisciotta è stato nominato Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza il Segretario Comunale, dott.ssa Francesca Faracchio, con decreto sindacale del 22 novembre 2017, prot. n. 11251.

- **I Responsabili dei Settori:**

- Sono designati quali referenti per la prevenzione della corruzione per l'area di rispettiva competenza;
- Svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile (affinché questi abbia elementi e riscontri sull'intera organizzazione e attività dell'Amministrazione per il costante monitoraggio sull'attuazione delle misure previste dal P.T.P.C.T.) e dell'autorità giudiziaria (art. 16 D.lgs. n. 165 del 2001; art. 20 D.P.R. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.);
- Partecipano al processo di gestione del rischio;
- Propongono le misure di prevenzione (art. 16 D.lgs. n. 165 del 2001);
- Assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione;
- Vigilano sul rispetto dei tempi procedurali e comunicazione dei dati al Responsabile in occasione dei controlli interni sugli atti e provvedono all'eliminazione tempestiva di eventuali anomalie;
- Verificano l'attuazione delle prescrizioni contenute nel presente piano e nel codice di comportamento nel caso riguardino il personale eventualmente assegnato alla rispettiva area;
- Predispongono eventuali proposte di integrazione delle prescrizioni contenute nei documenti sopra richiamati;
- Adottano le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e rotazione del personale (artt. 16 e 55 bis d.lgs. n. 165 del 2001);
- Osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, comma 14, della l. n. 190 del 2012);

- **Il nucleo di valutazione:**

- Considera i rischi e le azioni inerenti la prevenzione della corruzione nello svolgimento dei compiti ad esso attribuiti;
- Svolge compiti propri connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa (artt. 43 e 44 D.lgs. n. 33 del 2013);
- Verifica che il P.T.P.C. sia coerente con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza;
- Verifica i contenuti della relazione del R.P.C.T., con la possibilità di chiedere al responsabile le informazioni e i documenti necessari per lo svolgimento del controllo e di effettuare audizioni di dipendenti;
- Riferisce all'Autorità nazionale anticorruzione sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

- **L'ufficio Procedimenti Disciplinari, U.P.D.:**

- Svolge i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza (art. 55 bis d.lgs. n. 165 del 2001);
- Provvede alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'autorità giudiziaria (art. 20 D.P.R. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.);
- Propone l'aggiornamento del Codice di comportamento;

- **Tutti i dipendenti dell'Amministrazione comunale:**

- Partecipano al processo di gestione del rischio;
- Osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, comma 14, della l. n. 190 del 2012);

- Segnalano le situazioni di illecito al proprio Responsabile o all'U.P.D. (art. 54 bis del D.lgs. n. 165 del 2001);
- Segnalano casi di personale conflitto di interessi (art. 6 bis l. n. 241 del 1990; artt. 6 e 7 Codice di comportamento);
- **I collaboratori a qualsiasi titolo dell'Amministrazione:**
 - Osservano le misure contenute nel P.T.P.C.;
 - Segnalano le situazioni di illecito.

SEZIONE II

5 Le misure di prevenzione della corruzione

L'individuazione e la programmazione di misure per la prevenzione della corruzione rappresenta una parte fondamentale del PTPCT di ciascuna amministrazione. Come già anticipato, in relazione alla loro portata, le misure possono definirsi "generali" quando si caratterizzano per la capacità di incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione, intervenendo in modo trasversale sull'intera amministrazione o ente; "specifiche" laddove incidono su problemi specifici individuati tramite l'analisi del rischio e pertanto devono essere ben contestualizzate rispetto all'amministrazione di riferimento. Entrambe le tipologie di misure sono utili a definire la strategia di prevenzione della corruzione in quanto agiscono su due diversi livelli: complessivamente sull'organizzazione e in maniera puntuale su particolari rischi corruttivi.

6 Azioni e misure per la prevenzione

In linea generale, sono individuate le seguenti misure a cui i Responsabili si dovranno attenere, anche in relazione alla graduazione del rischio di corruzione come individuato negli allegati al presente piano:

- a) nella trattazione ed istruttoria degli atti rispettare l'ordine cronologico di protocollo generale, redigere il provvedimento in modo chiaro e semplice rispettando il divieto di aggravio del procedimento nonché, ove possibile, distinguere l'attività istruttoria dal provvedimento finale in modo che siano sempre coinvolti almeno due soggetti per uno stesso provvedimento;
- b) motivare sempre ed adeguatamente il provvedimento finale, tenendo conto che l'onere di motivazione dovrà essere tanto più esaustivo quanto più è ampio il margine di discrezionalità;
- c) per facilitare i rapporti fra cittadini e pubblica amministrazione, sul sito istituzionale devono essere pubblicati i moduli per la presentazione di istanze o richieste, con specificati gli eventuali documenti richiesti a corredo;
- d) individuare sempre e rendere conoscibile il Responsabile del procedimento, indicando l'indirizzo e-mail ed il numero telefonico a cui rivolgersi;
- e) nell'attività contrattuale ridurre al massimo l'area degli affidamenti diretti ai soli casi previsti dalla legge. Privilegiare sempre l'utilizzo degli acquisti a mezzo MEPA o CONSIP e, anche negli affidamenti diretti, assicurare sempre la rotazione fra le imprese affidatarie. Evitare il rinnovo automatico o la proroga di contratti in scadenza, attivando per tempo le procedure per i nuovi affidamenti;
- f) nei procedimenti di erogazione di contributi o ammissione ai servizi, predeterminare sempre ed enunciare chiaramente i criteri di erogazione o di ammissione;
- g) evitare, se non in caso di assoluta e comprovata carenza o inutilizzabilità di professionalità interne, l'affidamento all'esterno di incarichi di consulenza, studio e ricerca;
- h) procedere alla mappatura e pubblicazione di tutti i procedimenti amministrativi per ogni singola articolazione della struttura organizzativa, monitorando annualmente i tempi medi di conclusione dei vari procedimenti;
- i) collaborare con gli Organi di controllo interni dell'Ente rispettando le richieste ed i termini imposti, in modo da dare effettività all'organizzazione dei controlli interni previsti dalla legge.

Si riportano di seguito le principali misure generali di prevenzione del rischio di corruzione.

Codice di comportamento dei dipendenti

Le fonti normative della presente misura sono le seguenti:

- Art. 54 D.Lgs. n. 165/2001, come sostituito dall'art. 1, comma 44, L. 190/2012;
- D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 “Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”;
- Intesa tra Governo, Regioni ed Enti locali sancita dalla Conferenza Unificata nella seduta del 24 luglio 2013;
- Codice di comportamento dei dipendenti comunali.

In particolare, l'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, ha previsto un codice di comportamento nazionale dei dipendenti pubblici, definito dal Governo e approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.

In attuazione del predetto articolo, il Governo ha approvato il d.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013, recante il «Codice di comportamento dei dipendenti pubblici». Esso individua un ventaglio molto ampio di principi di comportamento dei dipendenti di derivazione costituzionale nonché una serie di comportamenti negativi (vietati o stigmatizzati) e positivi (prescritti o sollecitati), tra cui, in particolare, quelli concernenti la prevenzione della corruzione e il rispetto degli obblighi di trasparenza.

Tale codice rappresenta la base giuridica di riferimento per i codici che devono essere adottati dalle singole amministrazioni, i quali dovranno integrare e specificare i doveri di comportamento in esso contenuti in rapporto alla specifica realtà di ciascuna amministrazione. Tali codici dovranno essere definiti “con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione”. I codici sono approvati dall'organo di indirizzo politico-amministrativo su proposta del RPCT, cui è attribuito un ruolo centrale ai fini della predisposizione, diffusione, monitoraggio e aggiornamento del codice di comportamento.

Lo strumento dei codici di comportamento è una misura di prevenzione fondamentale in quanto le norme in essi contenute regolano in senso legale ed eticamente corretto il comportamento dei dipendenti e, per tal via, indirizzano l'azione amministrativa. Per tale motivo il codice di comportamento costituisce elemento complementare del PTPCT di ogni amministrazione e in quanto tale deve essere elaborato in stretta sinergia con quest'ultimo.

Per quanto riguarda nello specifico il Comune di Pisciotta, ci si propone di procedere ad una revisione del proprio Codice di comportamento secondo gli indirizzi interpretativi e operativi contenuti nelle Linee guida approvate dall'ANAC con delibera n. 177 del 19 febbraio 2020.

Rotazione del personale e misure alternative

La rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione è considerata dal P.N.A. una misura di importanza cruciale fra gli strumenti di prevenzione della corruzione, in quanto volta a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione. L'alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti ed instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti,

possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate. La rotazione, inoltre, rappresenta anche un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore.

Tuttavia, la misura della rotazione diviene di fatto impossibile in una struttura di carattere elementare come quella di un Comune di dimensioni medio/piccole, anche nella considerazione delle specifiche professionalità a disposizione e dell'esigenza della salvaguardia della continuità nella gestione amministrativa. È quello che avviene nel Comune di Pisciotta, il quale presenta una dotazione organica che non consente, di fatto, l'adozione concreta di questo tipo di misura e dove peraltro si registra una sostanziale infungibilità delle figure presenti in dotazione organica.

Per tale ragione si intende introdurre altri tipi di misure organizzative di prevenzione che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione. Tali misure devono essere volte a consentire una maggiore condivisione e trasparenza delle fasi procedurali, affinché, ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria. A tal fine si richiede che i singoli procedimenti non siano curati a porte chiuse dal solo responsabile, ma al contrario siano fonte di condivisione tra i dipendenti preposti all'ufficio interessato, in modo tale da dare ognuno il proprio contributo intellettuale, utilizzando, quindi, tale tipo di misura anche come occasione di formazione professionale. Il responsabile di ogni Settore, quindi, deve prevedere specifiche modalità operative che favoriscano una maggiore partecipazione del personale alle attività dell'ufficio. Nelle aree identificate come più a rischio e per le istruttorie più delicate, ad esempio il funzionario istruttore può essere affiancato da un altro funzionario, in modo che, ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento a fini di interlocuzione esterna, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria.

Rotazione straordinaria

L'istituto della rotazione c.d. straordinaria è misura di prevenzione della corruzione, da disciplinarsi nel PTPCT o in sede di autonoma regolamentazione cui il PTPCT deve rinviare. Tale misura solo nominalmente può associarsi all'istituto generale della rotazione. L'istituto della rotazione straordinaria è previsto dall'art. 16, comma 1, lett. l-quater), del D.Lgs. n. 165/2001, come misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi. La norma citata prevede, infatti, la rotazione «del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva».

In particolare, la rotazione straordinaria consiste in un provvedimento dell'amministrazione, adeguatamente motivato, con il quale viene stabilito che la condotta corruttiva imputata può pregiudicare l'immagine di imparzialità dell'amministrazione e con il quale viene individuato il diverso ufficio al quale il dipendente viene trasferito. Pur non trattandosi di un procedimento sanzionatorio, di carattere disciplinare, è necessario che venga data all'interessato la possibilità di contraddittorio, senza, però, che vengano pregiudicate le finalità di immediata adozione di misure di tipo cautelare. Il provvedimento, poiché può avere effetto sul rapporto di lavoro del dipendente, è impugnabile davanti al giudice amministrativo o al giudice ordinario territorialmente competente, a seconda della natura del rapporto di lavoro in atto.

Con l'obiettivo di fornire chiarimenti sull'istituto in questione l'ANAC ha adottato la delibera 215/2019, recante «Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l-quater, del d.lgs. n. 165 del 2001», alla quale si rinvia.

Obblighi di comunicazione e di astensione in caso di conflitto di interessi

L'art. 1, comma 41, della l. 190/2012 ha introdotto nella legge sul procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990, n. 241) l'obbligo di astensione in capo al responsabile del procedimento o al titolare dell'ufficio competente ad effettuare valutazioni, a predisporre atti endoprocedimentali e ad assumere il provvedimento finale nel caso in cui si trovi in una situazione di conflitto, anche potenziale, di interesse. Tale disposizione, contenuta all'art. 6-bis "conflitto di interessi" della l. 241/1990, ha una valenza prevalentemente deontologico-disciplinare e diviene principio generale di diritto amministrativo.

In particolare, dalla suddetta norma deriva che i soggetti che ritengono di trovarsi in una situazione di conflitto di interessi, anche potenziale, hanno il dovere di segnalarlo. La finalità di prevenzione si attua mediante l'astensione dalla partecipazione alla decisione o atto endoprocedimentale del titolare dell'interesse che potrebbe porsi in conflitto con l'interesse perseguito mediante l'esercizio della funzione e/o con l'interesse di cui il destinatario del provvedimento, gli altri interessati e controinteressati sono portatori.

La materia del conflitto di interessi è, inoltre, trattata nel Regolamento recante il "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici", emanato con il d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, sopra citato. In particolare, l'art. 6 rubricato "Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti di interessi" prevede per il dipendente l'obbligo di comunicare al dirigente, all'atto di assegnazione all'ufficio, rapporti intercorsi negli ultimi tre anni con soggetti privati in qualunque modo retribuiti. La comunicazione del dipendente riguarda anche i rapporti intercorsi o attuali dei parenti o affini entro il secondo grado, del coniuge o del convivente con soggetti privati. Il dipendente è tenuto a specificare, altresì, se i soggetti privati abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio, con riferimento alle questioni a lui affidate. L'art. 6 stabilisce inoltre per il dipendente l'obbligo di astensione dallo svolgimento di attività in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado.

L'art. 7 del codice di comportamento contiene una tipizzazione delle relazioni personali o professionali sintomatiche del possibile conflitto di interessi e una norma di chiusura di carattere generale riguardante le "gravi ragioni di convenienza" che comportano l'obbligo di astensione, in sintonia con quanto disposto per l'astensione del giudice all'art. 51 c.p.c..

Più nel dettaglio l'art. 7 dispone che «il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza».

Ciò vuol dire che, ogni qual volta si configurino le descritte situazioni di conflitto di interessi, il dipendente è tenuto a una comunicazione tempestiva al responsabile dell'ufficio di appartenenza che valuta nel caso concreto la sussistenza del conflitto.

Il d.P.R. n. 62/2013 prevede un'ulteriore ipotesi di conflitto di interessi all'art. 14 rubricato "Contratti ed altri atti negoziali" che appare come una specificazione della previsione di carattere generale di cui all'art. 7 sopra citato. In particolare, il comma 2 dell'art. 14 dispone l'obbligo di astensione del

dipendente nel caso in cui l'amministrazione concluda accordi con imprese con cui il dipendente stesso abbia stipulato contratti a titolo privato (ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'art. 1342 del codice civile) o ricevuto altre utilità nel biennio precedente. Il dipendente si "astiene dal partecipare all'adozione delle decisioni ed alle attività relative all'esecuzione del contratto, redigendo verbale scritto di tale astensione da conservare agli atti dell'ufficio".

Sebbene la norma sembri configurare un'ipotesi di conflitto di interessi configurabile in via automatica, si ritiene opportuno che il dipendente comunichi la situazione di conflitto al dirigente/superiore gerarchico che decide sull'astensione in conformità a quanto previsto all'art. 7 del d.P.R. 62/2013. Si rammenta, peraltro, che uno specifico obbligo di informazione a carico del dipendente è previsto nel caso in cui stipuli contratti a titolo privato con persone fisiche o giuridiche private con le quali abbia concluso, nel biennio precedente, contratti di appalto, finanziamento e assicurazione, per conto dell'amministrazione (art. 14, comma 3, del d.P.R. 62/2013).

La segnalazione del conflitto di interessi, con riguardo sia ai casi previsti all'art. 6-bis della l. 241 del 1990 sia a quelli disciplinati dal codice di comportamento, deve essere tempestiva e indirizzata al dirigente o al superiore gerarchico o, in assenza di quest'ultimo, all'organo di indirizzo, che, esaminate le circostanze, valuta se la situazione rilevata realizza un conflitto di interessi idoneo a ledere l'imparzialità dell'agire amministrativo. Visto anche il riferimento alle gravi ragioni di convenienza che possono determinare il conflitto di interessi, è necessario che il dirigente/ superiore gerarchico verifichi in concreto se effettivamente l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione possano essere messi in pericolo. La relativa decisione in merito deve essere comunicata al dipendente. Tale valutazione in capo al dirigente o al superiore gerarchico circa la sussistenza di un conflitto di interessi, appare necessaria anche nella fattispecie di cui all'art. 14, sebbene la norma sembri prevedere un'ipotesi di astensione automatica.

Per quanto riguarda le misure volte a rilevare e analizzare le situazioni di conflitto di interessi, potenziale o reale, si prevedono le seguenti attività:

- Formazione/informazione sull'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi attraverso la pubblicazione del Codice e del PTPC sul sito web e nell'ambito delle iniziative di formazione sulle disposizioni del PTPC e del Codice di comportamento;
- Acquisizione e conservazione delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi da parte dei dipendenti al momento dell'assegnazione all'ufficio o della nomina a RUP;
- Monitoraggio della situazione, attraverso l'aggiornamento, con cadenza triennale, della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, con la precisazione che in capo a tutti i dipendenti sussiste l'obbligo di comunicare tempestivamente eventuali variazioni nelle dichiarazioni già presentate;
- Individuazione nei Responsabili di ciascun Settore dei soggetti tenuti a ricevere le dichiarazioni e valutare le eventuali situazioni di conflitto di interessi dichiarate dal personale assegnato;
- Individuazione nel Responsabile della prevenzione della corruzione del soggetto tenuto a ricevere e valutare le dichiarazioni di conflitto di interessi rilasciate dai Responsabili di Settore, dai vertici politici, dai consulenti o da altri soggetti della struttura organizzativa dell'amministrazione;
- Trasmissione di appositi moduli per agevolare la presentazione tempestiva di dichiarazione di conflitto di interessi.

Incarichi extra-istituzionali e attività non consentite ai pubblici dipendenti

A norma dell'art. 53, comma 7, del D.lgs. n. 165/2001: *“I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. In caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti.”*

Non possono essere conferiti ai dipendenti incarichi, non compresi nei compiti e doveri d'ufficio, che non siano espressamente previsti o disciplinati da leggi o altre forme normative, o che non siano espressamente autorizzati.

In ogni caso, il conferimento operato direttamente dall'Amministrazione, nonché l'autorizzazione all'esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da altri enti pubblici o privati o persone fisiche, che svolgono attività d'impresa o commerciale, sono disposti con apposito atto del funzionario individuato come competente nel Regolamento di organizzazione; detto atto, se emesso da soggetto diverso dal Segretario, va trasmesso senza indugio in copia al Segretario medesimo.

Nel provvedimento di conferimento o di autorizzazione dovrà darsi atto che lo svolgimento dell'incarico non comporti alcuna incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione né situazione di conflitto, anche potenziale, di interessi che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente.

Nel caso in cui un dipendente svolga incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'Amministrazione di appartenenza, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato all'Ente per essere destinato ad incremento del fondo del salario accessorio. L'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei Conti.

In sede di autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra-istituzionali, secondo quanto previsto dall'art. 53, comma 7, del D.Lgs. n. 165/2001, l'Amministrazione deve valutare gli eventuali profili di conflitto di interesse, anche quelli potenziali. Pertanto, è importante che l'istruttoria circa il rilascio dell'autorizzazione sia svolta in maniera molto accurata e puntuale, tenendo presente che talvolta lo svolgimento di incarichi extra istituzionali costituisce per il dipendente un'opportunità, in special modo se dirigente/funzionario responsabile di posizione organizzativa, di arricchimento professionale utile a determinare una positiva ricaduta nell'attività istituzionale ordinaria.

Il dipendente è tenuto a comunicare formalmente all'amministrazione anche l'attribuzione di incarichi gratuiti (art. 53, comma 12); tali incarichi, che non sono soggetti ad autorizzazione, potrebbero nascondere situazioni di conflitto di interesse anche potenziali e pertanto costringere l'amministrazione a negare lo svolgimento dell'incarico (gli incarichi a titolo gratuito da comunicare all'amministrazione sono solo quelli che il dipendente è chiamato a svolgere in considerazione della professionalità che lo caratterizza all'interno dell'amministrazione);

Gli incarichi conferiti o autorizzati dall'amministrazione comunale, anche a quelli a titolo gratuito, dovranno essere comunicati al Dipartimento Funzione Pubblica secondo le modalità e i termini di legge.

Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage – revolving doors)

La legge n. 190 del 2012 ha introdotto il comma 16 *ter* all'art. 53 del D.lgs. 165/2001, il quale prevede che: *“I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti”*.

Ai fini dell'applicazione della norma, nei contratti di assunzione del personale deve essere inserita la clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa 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.

Nelle procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi i Responsabili di servizio devono prevedere l'obbligo di autocertificazione, da parte delle ditte interessate, circa il fatto di non avere stipulato rapporti di collaborazione/lavoro dipendente con i soggetti sopra menzionati.

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione non appena venga a conoscenza della violazione del divieto di pantouflage da parte di un ex dipendente deve segnalare detta violazione ai vertici dell'amministrazione ed eventualmente anche al soggetto privato presso cui è stato assunto l'ex dipendente pubblico.

Inconferibilità e incompatibilità di incarichi dirigenziali e di incarichi amministrativi di vertice

La disciplina dettata dal decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, concerne le ipotesi di inconferibilità e incompatibilità di incarichi nelle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001, ivi comprese le autorità amministrative indipendenti, negli enti pubblici economici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico, regolati e finanziati dalle pubbliche amministrazioni.

Il complesso intervento normativo si inquadra nell'ambito delle misure volte a garantire l'imparzialità dei funzionari pubblici, al riparo da condizionamenti impropri che possano provenire dalla sfera politica e dal settore privato. Le disposizioni del decreto tengono conto dell'esigenza di evitare che lo svolgimento di certe attività/funzioni possa agevolare la preconstituzione di situazioni favorevoli al fine di ottenere incarichi dirigenziali e posizioni assimilate e, quindi, comportare il rischio di un accordo corruttivo per conseguire il vantaggio in maniera illecita. La legge ha anche valutato in via generale che il contemporaneo svolgimento di alcune attività potrebbe generare il rischio di svolgimento imparziale dell'attività amministrativa costituendo un terreno favorevole a illeciti scambi di favori.

Il legislatore ha inoltre stabilito i requisiti di onorabilità e moralità richiesti per ricoprire incarichi dirigenziali e assimilati fissando all'art. 3 del d.lgs. 39/2013 il divieto ad assumere incarichi in caso di sentenza di condanna anche non definitiva per reati contro la pubblica amministrazione. La durata della inconferibilità può essere perpetua o temporanea, in relazione all'eventuale sussistenza della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici e alla tipologia del reato.

Gli incarichi rilevanti ai fini dell'applicazione del regime delle incompatibilità e inconferibilità sono gli incarichi dirigenziali interni ed esterni, gli incarichi amministrativi di vertice, di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico, le cariche in enti privati regolati o finanziati, i componenti di organo di indirizzo politico, come definiti all'art. 1 del d.lgs. 39/2013.

La violazione della disciplina comporta la nullità degli atti di conferimento di incarichi e la risoluzione del relativo contratto (art. 17 del d.lgs. 39/2013).

Ulteriori sanzioni sono previste a carico dei componenti degli organi responsabili della violazione, per i quali è stabilito il divieto per tre mesi di conferire incarichi (art. 18 del d.lgs. 39/2013).

Con riferimento ai casi di incompatibilità, è prevista la decadenza dall'incarico e la risoluzione del relativo contratto, decorso il termine perentorio di quindici giorni dalla contestazione all'interessato, da parte del RPCT, dell'insorgere della causa della incompatibilità, ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. 39/2013.

L'art. 20 del d.lgs. 39/2013 pone in capo all'interessato l'obbligo di rilasciare, all'atto di nomina, una dichiarazione sulla insussistenza delle situazioni di inconfiribilità o incompatibilità previste dallo stesso decreto. Tale dichiarazione è condizione di efficacia dell'incarico (art. 20, co. 4).

Nelle Linee guida del 2016 su richiamate è stato, peraltro, già evidenziato che «tale dichiarazione non vale ad esonerare chi ha conferito l'incarico dal dovere di accertare, nel rispetto dei principi di buon andamento e di imparzialità di cui al citato art. 97 Cost., i requisiti necessari alla nomina, ovvero, per quanto qui rileva, l'assenza di cause di inconfiribilità e di incompatibilità in capo al soggetto che si vuole nominare. In altre parole, l'amministrazione conferente è tenuta ad usare la massima cautela e diligenza nella valutazione della dichiarazione richiesta all'art.20, in quanto non è escluso che questa sia mendace, e ciò anche a prescindere dalla consapevolezza del suo autore circa la sussistenza di una delle cause di inconfiribilità o di incompatibilità».

La presente misura è attuata attraverso le seguenti attività:

- 1) Preventiva acquisizione della dichiarazione sostitutiva di certificazione (art. 46 D.P.R. 445/2000) in ordine all'insussistenza di cause di inconfiribilità o incompatibilità da parte del destinatario dell'incarico;
- 2) Pubblicazione delle dichiarazioni sostitutive di certificazione relative ad inconfiribilità e incompatibilità sul sito web;
- 3) Dichiarazione tempestiva in ordine all'insorgere di cause di inconfiribilità o incompatibilità dell'incarico;
- 4) Verifica delle dichiarazioni sulla insussistenza di cause di inconfiribilità o incompatibilità.

Al Responsabile della prevenzione della corruzione è assegnato il compito di contestare la situazione di inconfiribilità o incompatibilità e di segnalare la violazione all'ANAC. Accertata, quindi, la sussistenza della causa di inconfiribilità dell'incarico, il RPC dichiara la nullità della nomina e procede alla verifica dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa, anche lieve, dei soggetti che all'atto della nomina componevano l'organo che ha conferito l'incarico, ai fini della applicazione della sanzione inibitoria prevista all'art. 18 del d.lgs. n. 39/2013 (si vedano le "Linee guida aventi ad oggetto il procedimento di accertamento delle inconfiribilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento dell'A.N.A.C. in caso di incarichi inconfiribili e incompatibili").

Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (whistleblower)

La Legge 30 novembre 2017, N. 179 recante "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato" ha modificato l'articolo 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001.

Secondo la nuova disposizione il pubblico dipendente che, "nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione", segnala al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, oppure all'ANAC, o all'autorità giudiziaria ordinaria o contabile, "condotte illecite di cui è venuto a

conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione”.

Secondo l'articolo 54-bis sono accordate al whistleblower le seguenti garanzie:

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

L'articolo 54-bis delinea una “protezione generale ed astratta” che, secondo l'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 comma 2 del D.lgs. 165/2001, l'assunzione dei “necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni”.

Va precisato che il nuovo art. 54 bis del D.lgs. n. 165/2001, al comma 5 prevede che “L'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali adotta apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni. Le linee guida prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione”.

Al fine di dare attuazione alla presente misura, il RPCT ha introdotto un sistema informatizzato che consente l'inoltro e la gestione di segnalazioni in maniera del tutto anonima e che ne consente l'archiviazione.

Formazione del personale in tema di anticorruzione

Il responsabile della prevenzione della corruzione è tenuto a definire procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare nelle aree esposte al rischio corruttivo.

Come peraltro chiarito dalla magistratura contabile, le fattispecie di formazione obbligatoria, cioè espressamente prevista da disposizioni normative (quale l'ipotesi in esame), non rientrano nella tipologia delle spese da ridurre ai sensi dell'art. 6, comma 13, del D.L. 78/2010, convertito in L. 122/2010.

In considerazione della sempre più rapida evoluzione normativa e giurisprudenziale riguardante i diversi ambiti dell'agire amministrativo, l'organizzazione di percorsi formativi costituisce, inoltre, un'esigenza diffusa del personale finalizzata ad evitare anche “malfunzionamenti” e “illegittimità” inconsapevoli nell'operare.

Il bilancio di previsione annuale deve prevedere, mediante appositi stanziamenti, gli opportuni interventi di spesa finalizzati a garantire la formazione.

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione ha il compito di organizzare la formazione annuale sui temi dell'anticorruzione, della trasparenza, dell'etica e della legalità, individuando i dipendenti cui somministrare la formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e i soggetti incaricati della formazione.

La formazione potrà essere somministrata a mezzo dei più comuni strumenti: seminari in aula e online, tavoli di lavoro, direttive.

La partecipazione al piano di formazione da parte del personale selezionato rappresenta un obbligo d'ufficio la cui violazione, se non adeguatamente motivata, comporta l'applicazione di sanzioni disciplinari.

I Responsabili di p.o. possono assumere autonomamente l'iniziativa di partecipare a corsi formativi interessanti le materie e i settori maggiormente esposti a rischio di corruzione ovvero attinenti l'assolvimento degli obblighi di trasparenza e legalità, dandone comunicazione al RPC.

La partecipazione ai corsi deve essere documentata. La documentazione è trasmessa annualmente al RPCT il quale è tenuto ad indicare nella relazione annuale le attività di formazione seguite da ciascun dipendente, anche con l'indicazione dell'eventuale superamento di test di verifica, se previsti.

Formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici e altre misure riguardanti il personale

Ai sensi dell'art. 35-bis del D.lgs. 165/2001, così come introdotto dall'art. 1, comma 46, della L. 190/2012, 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.

Le limitazioni previste dalle citate disposizioni non si configurano come misure sanzionatorie di natura penale o amministrativa, bensì hanno natura preventiva e mirano a evitare che i principi di imparzialità e buon andamento dell'agire amministrativo siano o possano apparire pregiudicati a causa di precedenti comportamenti penalmente rilevanti, proprio con riguardo ai reati contro la p.a. Si evidenzia, peraltro, che il codice dei contratti pubblici, nel disciplinare le commissioni giudicatrici, richiama espressamente l'art. 35-bis del d.lgs. 165/2001 (art. 77, co. 6, del d.lgs. 50 del 2016). La nomina in contrasto con l'art. 35-bis determina la illegittimità del provvedimento conclusivo del procedimento.

Ove la causa di divieto intervenga durante lo svolgimento di un incarico o l'espletamento delle attività di cui all'art. 35-bis del d.lgs. 165/2001, il RPCT non appena ne sia a conoscenza provvede tempestivamente a informare gli organi competenti della circostanza sopravvenuta ai fini della sostituzione o dell'assegnazione ad altro ufficio.

Ai fini dell'applicazione dell'art. 35-bis del d.lgs. 165/2001, così come dell'art. 3 del d.lgs. 39/2013, si provvede alle verifiche della sussistenza di eventuali precedenti penali a carico dei dipendenti e/o dei soggetti cui intendono conferire incarichi nelle seguenti circostanze:

- all'atto della formazione delle commissioni per l'affidamento di contratti pubblici o di commissioni di concorso, anche al fine di evitare le conseguenze della illegittimità dei provvedimenti di nomina e degli atti eventualmente adottati (cfr. Tar Lazio, Sez. I, n. 7598/2019, cit.);

- all'atto dell'assegnazione di dipendenti dell'area direttiva agli uffici che presentano le caratteristiche indicate dall'art. 35-bis del d.lgs. 165/2001;
- all'atto del conferimento degli incarichi dirigenziali e degli altri incarichi specificati all'art. 3 del d.lgs. 39/2013.

Se all'esito della verifica risultano a carico del personale interessato dei precedenti penali per delitti contro la pubblica amministrazione, l'amministrazione:

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

Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti

Le pubbliche amministrazioni e le stazioni appaltanti, in attuazione dell'art. 1, comma 17, della l. 190/2012, di regola, predispongono e utilizzano protocolli di legalità o patti d'integrità per l'affidamento di commesse. A tal fine, le pubbliche amministrazioni inseriscono negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito la clausola di salvaguardia secondo cui il mancato rispetto del protocollo di legalità o del patto di integrità dà luogo all'esclusione dalla gara e alla risoluzione del contratto

I protocolli di legalità o patti di integrità sono strumenti negoziali che integrano il contratto originario tra amministrazione e operatore economico con la finalità di prevedere una serie di misure volte al contrasto di attività illecite e, in forza di tale azione, ad assicurare il pieno rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa (ex art. 97 Cost.) e dei principi di concorrenza e trasparenza che presidiano la disciplina dei contratti pubblici.

Si tratta, in particolare, di un sistema di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla stazione appaltante come presupposto necessario e condizionante la partecipazione ad una gara di appalto, finalizzato ad ampliare gli impegni cui si obbliga il concorrente, sia sotto il profilo temporale - nel senso che gli impegni assunti dalle imprese rilevano sin dalla fase precedente alla stipula del contratto di appalto - che sotto il profilo del contenuto - nel senso che si richiede all'impresa di impegnarsi, non tanto e non solo alla corretta esecuzione del contratto di appalto, ma soprattutto ad un comportamento leale, corretto e trasparente, sottraendosi a qualsiasi tentativo di corruzione o condizionamento nell'aggiudicazione del contratto.

Si tratta quindi di un complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati a 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. In tale determinazione si 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)".

Lo strumento dei patti di integrità o protocolli di legalità potrebbe essere utilizzato per rafforzare alcune prescrizioni, vincolando, ad esempio, attraverso di essi, anche i soggetti privati al rispetto dei codici di comportamento dell'ente, prevedendo apposite misure che concernono il pantouflage e il conflitto di interessi.

Si rimanda, inoltre, alle Linee guida adottate dall’Autorità con la delibera n. 494/2019 sui conflitti di interessi nelle procedure di affidamento di contratti pubblici, nelle quali si suggerisce l’inserimento nei protocolli di legalità e/o nei patti di integrità di specifiche prescrizioni a carico dei concorrenti e dei soggetti affidatari mediante cui si richiede la preventiva dichiarazione sostitutiva della sussistenza di possibili conflitti di interessi rispetto ai soggetti che intervengono nella procedura di gara o nella fase esecutiva e la comunicazione di qualsiasi conflitto di interessi che insorga successivamente.

Monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali

Con il D.L. 9 febbraio 2012, n. 5 “Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo” (convertito con legge n.5/2012) e con il D.L. 22 giugno 2012, n. 83 “Misure urgenti per la crescita del Paese” (convertito con legge n. 134/2012) sono state apportate rilevanti modifiche alla legge 7 agosto 1990 n. 241 in relazione alla disciplina del termine di conclusione del procedimento, attraverso la previsione di un potere sostitutivo per il caso di inerzia del funzionario responsabile.

Il responsabile munito del potere sostitutivo è tenuto, entro il 30 gennaio di ogni anno, a comunicare all’organo di governo, i procedimenti, suddivisi per tipologia e strutture amministrative competenti, nei quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsto dalla legge o dai regolamenti.

Anche la Legge n. 190/2012 è intervenuta sulla questione relativa alla tempistica procedimentale e ha rafforzato l’obbligo in capo agli enti di monitorare il rispetto dei termini, previsti da leggi o regolamenti, per la conclusione dei procedimenti e di eliminare tempestivamente le anomalie riscontrate.

È intenzione dell’Ente provvedere alla creazione di un catalogo di procedimenti amministrativi, attraverso il quale verificare a campione in occasione delle attività di controllo successivo di regolarità Amministrativa e contabile del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti.

6.1 Misure di prevenzione ulteriori

Le misure di prevenzione specifiche del Comune di Pisciotta sono state individuate tenendo conto della specifica realtà in cui opera tale Amministrazione. In particolare, le misure di prevenzioni ulteriori sono le seguenti:

- Promozione di convenzioni tra amministrazioni per l’accesso alle banche dati istituzionali contenenti informazioni e dati relativi a stati, qualità personali e fatti di cui agli artt. 46 e 47 del D.P.R. n. 445 del 2000, disciplinando le modalità di accesso ai dati da parte delle amministrazioni procedenti senza oneri a loro carico (art. 58, comma 2, d.lgs. n. 82 del 2005);
- Regolazione dell’esercizio della discrezionalità nei procedimenti amministrativi e nei processi di attività, mediante circolari o direttive interne, in modo che lo scostamento dalle indicazioni generali debba essere motivato;
- Individuazione di orari di disponibilità del Responsabile della prevenzione della corruzione per ascoltare ed indirizzare i dipendenti dell’Amministrazione su situazioni o comportamenti, al fine di prevenire la commissione di fatti corruttivi e di illeciti disciplinari;
- Prevedere meccanismi di raccordo tra i servizi competenti a gestire il personale al fine di consentire la valutazione complessiva dei dipendenti anche dal punto di vista comportamentale. Acquisiscono, quindi, rilievo le situazioni in cui sono state irrogate sanzioni disciplinari a carico di un soggetto ovvero si sta svolgendo nei suoi confronti un procedimento disciplinare al fine della preclusione allo svolgimento di incarichi aggiuntivi o extraistituzionali e, inoltre, della valutazione della performance e del riconoscimento della retribuzione accessoria ad essa collegata (la commissione di illecito disciplinare o comunque

l'esistenza di un procedimento disciplinare pendente viene considerata – anche in relazione alla tipologia di illecito – ai fini del conferimento di incarichi aggiuntivi e/o dell'autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra-istituzionali; l'irrogazione di sanzioni disciplinari costituisce un elemento di ostacolo alla valutazione positiva per il periodo di riferimento e, quindi, alla corresponsione di trattamenti accessori collegati);

- Svolgimento di incontri e riunioni periodiche tra i Responsabili competenti in settori diversi per finalità di aggiornamento sull'attività dell'Amministrazione, circolazione delle informazioni e confronto sulle soluzioni gestionali;
- Nell'ambito delle risorse disponibili, informatizzazione del servizio di gestione del personale;
- Creazione di meccanismi di raccordo tra le banche dati istituzionali dell'Amministrazione, in modo da realizzare adeguati raccordi informativi tra i vari settori dell'Amministrazione.

6.2 Misure di carattere trasversale

Alcune misure di prevenzione della corruzione non riguardano un'unica fase, ma investono l'intero procedimento.

Misure di questo tipo sono:

- a) La trasparenza:
 - Il Nucleo di valutazione effettua una verifica sul rispetto degli obblighi di trasparenza sul sito istituzionale dell'Ente. L'organismo, a conclusione della verifica, redigerà uno specifico report evidenziando le criticità che richiedono interventi organizzativi al fine di monitorarne l'attuazione.
- b) L'informatizzazione dei processi, al fine di assicurare la tracciabilità dello sviluppo del processo e l'individuazione della responsabilità per ciascuna fase;
- c) L'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti, volto a consentire l'apertura dell'Amministrazione verso l'esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull'attività da parte dell'utenza;

Si evidenziano, inoltre, le seguenti misure comuni e obbligatorie per tutti gli uffici:

<p>a) <u>Nella trattazione e nell'istruttoria degli atti si prescrive di:</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • rispettare l'ordine cronologico di protocollo dell'istanza; • predeterminare i criteri di assegnazione delle pratiche ai collaboratori; • rispettare il divieto di aggravio del procedimento; • distinguere, laddove possibile, l'attività istruttoria e la relativa responsabilità dall'adozione dell'atto finale, in modo tale che per ogni provvedimento siano coinvolti almeno due soggetti.
<p>b) <u>Nella formazione dei provvedimenti:</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • con particolare riguardo agli atti con cui si esercita ampia discrezionalità amministrativa e tecnica, motivare adeguatamente l'atto (l'onere di motivazione è tanto più diffuso quanto è ampio il margine di discrezionalità).
<p>c) <u>Nella redazione degli atti:</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • attenersi ai principi di semplicità, chiarezza e comprensibilità.
<p>d) <u>Nei rapporti con i cittadini:</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • assicurare la pubblicazione di moduli per la presentazione di istanze, richieste e ogni altro atto di impulso del

	<p>procedimento, con l'elenco degli atti da produrre e/o allegare all'istanza.</p>
<p>e) <u>Nell'attività contrattuale:</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • rispettare il divieto di frazionamento o innalzamento artificioso dell'importo contrattuale; • ridurre l'area degli affidamenti diretti ai soli casi ammessi dalla legge; • privilegiare l'utilizzo degli acquisti a mezzo CONSIP e/o MEPA (mercato elettronico della pubblica amministrazione); • assicurare la rotazione tra le imprese dei contratti affidati in economia; • assicurare la rotazione tra i professionisti nell'affidamento di incarichi di importo inferiore alla soglia della procedura aperta; • assicurare il libero confronto concorrenziale, definendo requisiti di partecipazione alle gare, anche ufficiose, e di valutazione delle offerte, chiari ed adeguati; • allocare correttamente il rischio di impresa nei rapporti di partenariato; • verificare la congruità dei prezzi di acquisto di beni e servizi effettuati al di fuori del mercato elettronico della pubblica amministrazione; • verificare la congruità dei prezzi di acquisto di cessione e/o acquisto di beni immobili o costituzione/cessione di diritti reali minori; • validare i progetti definitivi ed esecutivi delle opere pubbliche e sottoscrivere i verbali di cantierabilità; • acquisire preventivamente i piani di sicurezza e vigilare sulla loro applicazione.
<p>f) <u>Nella formazione dei regolamenti:</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • applicare la verifica dell'impatto della regolamentazione
<p>g) <u>Negli atti di erogazione dei contributi, nell'ammissione ai servizi, nell'assegnazione degli alloggi:</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • predeterminare ed enunciare nell'atto i criteri di erogazione, ammissione o assegnazione; • pubblicazione di ogni provvedimento di attribuzione nella sezione "amministrazione trasparente".
<p>h) <u>Nel conferimento degli incarichi di consulenza, studio e ricerca a soggetti esterni:</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • acquisire il preventivo assenso del revisore dei conti e allegare la dichiarazione resa con la quale si attesta la carenza di professionalità interne.
<p>i) <u>Nell'attuazione dei procedimenti amministrativi:</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • favorire il coinvolgimento dei cittadini che siano direttamente interessati all'emanazione del provvedimento, nel rispetto delle norme sulla partecipazione e l'accesso, assicurando, quando previsto, la preventiva acquisizione di pareri, osservazioni, ecc. e la pubblicazione delle informazioni sul sito istituzionale dell'ente;

	<ul style="list-style-type: none">• mantenere un buon sistema di conservazione e gestione dei documenti digitali che garantisca totale trasparenza e tracciabilità;• provvedere alla revisione dei procedimenti amministrativi di competenza dell'ente per eliminare le fasi inutili e ridurre i costi per famiglie ed imprese;• rilevare i tempi medi dei pagamenti;• rilevare i tempi medi di conclusione dei procedimenti;• effettuare la mappatura dei processi.
<u>I) Nella fase di controllo delle decisioni:</u>	<ul style="list-style-type: none">• verifica del rispetto dei ruoli: indirizzo e gestione;• puntualità nei controlli interni.

6.3 Vigilanza e monitoraggio del Piano

Il Responsabile anticorruzione esercita l'attività di vigilanza e monitoraggio in ordine all'attuazione del piano ai sensi di quanto previsto dal piano nazionale anticorruzione. Il RPCT, inoltre, attraverso gli esiti delle verifiche assicura che le misure previste nel piano risultino idonee, con particolare riferimento all'effettivo rispetto delle misure previste, attraverso l'attuazione di controlli periodici e l'assegnazione di specifiche prescrizioni.

L'attività di monitoraggio non coinvolge soltanto il RPCT, ma interessa i referenti, laddove previsti, i responsabili di settore e il Nucleo di Valutazione, i quali concorrono, ciascuno per i propri profili di competenza, a garantire un supporto al RPCT.

In particolare, i responsabili di settore sono tenuti a collaborare attivamente all'attività di monitoraggio, sia attraverso il presidio delle attività e dei comportamenti, sia fornendo ogni informazione ritenuta utile.

Al termine di ogni anno il Responsabile della prevenzione è tenuto a predisporre una relazione contenente gli esiti del monitoraggio e delle verifiche effettuate, da cui si possa avere traccia degli adempimenti assegnati e dell'effettiva realizzazione di quanto richiesto.

6.4 Sanzioni

Ai sensi dell'art. 1, comma 14, della L. 190/2012, così come modificato dal D.Lgs. 97/2016, in caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano, il Responsabile della prevenzione della corruzione risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare, salvo che provi di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del Piano. La violazione, da parte dei dipendenti dell'Amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare.

Entro il 15 dicembre di ogni anno, il Responsabile della prevenzione della corruzione trasmette al nucleo di valutazione e all'organo di indirizzo dell'Amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la pubblica nel sito web dell'amministrazione. Nei casi in cui l'organo di indirizzo lo richieda o qualora il Responsabile lo ritenga opportuno, quest'ultimo riferisce sull'attività.

SEZIONE III – TRASPARENZA

7 Premessa

La trasparenza è stata oggetto di riordino normativo per mezzo del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, così come modificato dal D.Lgs. 97/2016. Viene definita 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*". Così intesa, la trasparenza costituisce una misura fondamentale per la prevenzione della corruzione, in quanto strumentale alla promozione dell'integrità e allo sviluppo della cultura della legalità in ogni ambito dell'attività pubblica.

Il D.lgs. 97/2016 è intervenuto, con abrogazioni o integrazioni, su diversi obblighi di trasparenza. Tra le modifiche di carattere generale di maggior rilievo, si rileva il mutamento dell'ambito soggettivo di applicazione della normativa sulla trasparenza, l'introduzione del nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato agli atti e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, l'unificazione fra il Programma triennale di prevenzione della corruzione e quello della trasparenza, l'introduzione di nuove sanzioni pecuniarie nonché l'attribuzione ad ANAC della competenza all'irrogazione delle stesse.

Con delibera n. 1310/2016, l'Autorità ha adottato «*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*», rivolgendosi in particolare alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 2-bis, comma 1, del d.lgs. 33/2013. Successivamente, con delibera n. 1134/2017, sono state approvate le «*Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*». Alle richiamate delibere si rinvia integralmente per i profili attuativi della disciplina rispettivamente da parte dei soggetti pubblici e privati.

In entrambi gli atti citati, ANAC ha elaborato una ricognizione degli obblighi di trasparenza da pubblicare nella sezione "Amministrazione trasparente" come disegnata dal legislatore nell'Allegato A) del d.lgs. 33/2013.

Con particolare riferimento agli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 14 rubricato "Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali" si segnalano la delibera n. 241/2017 e, per quanto riguarda i dati relativi ai dirigenti, la delibera n. 586/2019 cui si rinvia.

8 Obiettivi strategici in materia di trasparenza e integrità

La trasparenza dell'attività amministrativa è un obiettivo fondamentale dell'amministrazione e viene perseguita dalla totalità degli uffici e dei rispettivi Responsabili di posizione organizzativa. Essa è oggetto di consultazione e confronto di tutti i soggetti interessati, attraverso il coordinamento del Responsabile della trasparenza.

I Responsabili di p.o. devono attuare ogni misura organizzativa per favorire la pubblicazione delle informazioni e degli atti in loro possesso, nei modi e nei tempi stabiliti dalla legge e secondo le fasi di aggiornamento che verranno decise dal RPCT.

La verifica dell'attuazione degli adempimenti, previsti dal D.Lgs. 33/2013, spetta al Nucleo di valutazione al quale le norme vigenti assegnano il compito di verificare la pubblicazione, l'aggiornamento, la completezza e l'apertura del formato di ciascun dato da pubblicare.

Unitamente alla misurazione dell'effettiva presenza dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, l'Amministrazione comunale si pone come obiettivo primario quello di migliorare la qualità complessiva del sito web istituzionale, con particolare riferimento ai requisiti di accessibilità e di facilità di utilizzo.

L'attuazione degli obblighi in materia di trasparenza avverrà attraverso una serie di fasi successive:

- 1) adeguamento alle indicazioni dell'ANAC delle sezioni/sotto-sezioni di "Amministrazione Trasparente";
- 2) rielaborazione dei dati esistenti: revisione ed adeguamento delle singole sezioni e sotto-sezioni di "Amministrazione Trasparente", rielaborando, presentando e rendendo disponibili i dati esistenti secondo le specifiche tecniche definite ed in coerenza alle logiche ispiratrici della nuova normativa;
- 3) reperimento dei dati mancanti: si procederà al reperimento dei dati eventualmente ancora mancanti e saranno approfondite con le unità organizzative responsabili le tempistiche per ciascun adempimento di pubblicazione. Saranno attuate le indicazioni eventualmente fornite dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza in relazione ad alcune tipologie di dati che presentino particolari problematiche, tenuto conto in particolare delle esigenze di semplificazione organizzativa ed informatica;
- 4) aggiornamento dei dati pubblicati: si procederà all'aggiornamento dei dati pubblicati, con la frequenza indicata, per ciascuna categoria, nella tabella "Obblighi di pubblicazione".

L'Amministrazione ritiene che la trasparenza assoluta dell'azione amministrativa sia la misura principale per contrastare i fenomeni corruttivi come definiti dalla legge 190/2012.

Pertanto, intende realizzare i seguenti obiettivi di trasparenza sostanziale:

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

Tali obiettivi hanno la funzione precipua di indirizzare l'azione amministrativa ed i comportamenti degli operatori verso elevati livelli di trasparenza dell'azione amministrativa e dei comportamenti di dipendenti e funzionari pubblici e lo sviluppo della cultura della legalità e dell'integrità nella gestione del bene pubblico.

9 Dati e documenti oggetto di pubblicazione

I dati e i documenti oggetto di pubblicazione sono quelli previsti dal D.lgs. n. 33/2013 e dalla legge n. 190/2012, così come modificati dal D.lgs. n. 97/2016. Tali obblighi di pubblicazione, tuttavia, sono aggiuntivi ed ulteriori rispetto ad altri obblighi di pubblicità previsti dalla legge, i quali restano in vigore e non sono modificati dalla normativa in commento. Si fa riferimento, in particolare, agli obblighi di pubblicazione degli atti all'albo pretorio on line, nonché agli obblighi di pubblicazione sul sito istituzionale delle deliberazioni, delle determinazioni e delle ordinanze.

Ai fini della piena accessibilità delle informazioni pubblicate, sulla home page del sito istituzionale è collocata un'apposita sezione immediatamente e chiaramente visibile denominata "Amministrazione Trasparente", strutturata secondo l'allegato "A" al D.Lgs. 33/2013, come

modificato dal d.lgs. 97/2016, al cui interno sono contenuti i dati, le informazioni e i documenti soggetti all'obbligo di pubblicazione.

10 Soggetti responsabili della pubblicazione dei dati

I soggetti responsabili degli obblighi di pubblicazione e della qualità delle informazioni, per come definita dall'art. 6 del D.lgs. n. 33/2013, sono i Responsabili preposti ai singoli procedimenti inerenti i dati oggetto di pubblicazione.

I responsabili dei servizi, quindi, quali responsabili della pubblicazione e referenti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza:

- assicurano la pubblicazione degli atti, dei documenti, delle informazioni e dei dati di competenza del proprio settore con le modalità e nella tempistica previste, effettuando eventualmente anche le opportune riorganizzazioni interne alla propria struttura, e devono presidiare affinché le pubblicazioni avvengano con i criteri di accuratezza e qualità;
- assicurano l'aggiornamento delle pubblicazioni di cui sopra;
- assicurano il tempestivo flusso di dati e informazioni in proprio possesso verso i soggetti responsabili della pubblicazione;
- provvedono, nel caso di mancato o incompleto flusso dei dati da parte dei responsabili di procedimento ove nominati, tempestivamente ad effettuare puntuale segnalazione al R.P.C.T.;
- si attivano affinché tutti i provvedimenti, assunti nell'ambito dell'Area di competenza, relativi ad affidamento di lavori, servizi e forniture senza la preventiva pubblicazione di un bando di gara, siano pubblicati nella relativa sezione in Amministrazione trasparente;
- possono avvalersi, al fine di adempiere tempestivamente alla pubblicazione di ciò che inerisce gli atti di propria competenza, dei dipendenti in servizio nella propria area.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è incaricato di monitorare l'effettivo assolvimento degli obblighi di pubblicazione da parte dei singoli dipendenti. L'aggiornamento costante dei dati nei modi e nei tempi previsti dalla normativa è parte integrante e sostanziale degli obblighi di pubblicazione.

11 Organizzazione flussi informativi

I flussi informativi sono gestiti e organizzati sotto la direzione del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Essi prevedono che gli uffici preposti ai procedimenti relativi ai dati, oggetto di pubblicazione, implementino con la massima tempestività i file e le cartelle da pubblicare sul sito.

Ciascun Responsabile di posizione organizzativa adotta apposite linee guida interne al proprio Settore/Area individuando il funzionario incaricato della predisposizione dei dati e dei documenti oggetto di pubblicazione, e indicando un sostituto nei casi di assenza del primo.

Per quanto concerne le schede sintetiche dei provvedimenti di cui all'art. 23 del D.lgs. n.33/2013, esse dovranno essere realizzate dai responsabili dei provvedimenti all'interno di una tabella condivisa da tenere costantemente aggiornata al fine della pubblicazione da effettuarsi a cadenza semestrale. Le linee guida dovranno essere sintetizzate in apposite schede interne da sottoporre al Responsabile della trasparenza. Le schede dovranno essere aggiornate entro il 31 gennaio di ogni anno e comunque ogni volta che esigenze organizzative comportino una modifica della ripartizione dei compiti.

I dati e i documenti oggetto di pubblicazione dovranno essere elaborati nel rispetto dei criteri di qualità previsti dal D.lgs. n. 33/2013.

12 La struttura dei dati e i formati

La trasparenza implica che tutti i dati resi pubblici possano essere utilizzati da parte degli interessati. Non è sufficiente la pubblicazione di atti e documenti perché si realizzino obiettivi di trasparenza. La stessa pubblicazione di troppi dati ovvero di dati criptici può disorientare gli interessati.

Per l'usabilità dei dati, gli uffici dell'amministrazione individuati nel Programma devono curare la qualità della pubblicazione affinché si possa accedere in modo agevole alle informazioni e se ne possa comprendere il contenuto. Ogni amministrazione è, inoltre, tenuta ad individuare misure e strumenti di comunicazione adeguati a raggiungere il numero più ampio di cittadini e di adoperarsi per favorire l'accesso ai dati anche a soggetti che non utilizzano le tecnologie informatiche. Ai fini dell'usabilità dei dati, gli stessi devono essere:

- completi ed accurati e nel caso si tratti di documenti, devono essere pubblicati in modo esatto e senza omissioni, ad eccezione dei casi in cui tali documenti contengano dati personali di vietata o inopportuna diffusione anche in applicazione del principio di pertinenza e non eccedenza dei dati stessi;
- comprensibili: il contenuto dei dati deve essere esplicitato in modo chiaro ed evidente.

Gli uffici competenti dovranno fornire i dati nel rispetto degli standard previsti dal D.lgs. n. 33/2013. Sarà cura dei responsabili interessati, di concerto con il Responsabile della Trasparenza, o altri soggetti all'uopo incaricati dal Comune, fornire indicazioni operative agli uffici, anche attraverso momenti di formazione interna, sulle modalità tecniche di redazione di atti e documenti in formati che rispettino i requisiti di accessibilità, usabilità, integrità e open source.

E' compito prioritario dei soggetti incaricati dal Comune, mettere in atto tutti gli accorgimenti necessari per adeguare il sito web agli standard individuati nelle Linee Guida per i siti web della P.A.. Fermo restando l'obbligo di utilizzare solo ed esclusivamente formati aperti, ai sensi dell'art. 68 del Codice dell'amministrazione digitale, gli uffici che detengono l'informazione da pubblicare dovranno:

- compilare i campi previsti nelle tabelle predisposte nelle cartelle del server dall'ufficio comunicazione per ogni pubblicazione di "schede" o comunque di dati in formato tabellare;
- predisporre documenti nativi digitali in formato PDF/A pronti per la pubblicazione ogni qual volta la pubblicazione abbia ad oggetto un documento nella sua interezza.

Qualora particolari esigenze di pubblicità richiedano la pubblicazione di documenti nativi analogici, l'ufficio responsabile dovrà preparare una scheda sintetica che sarà oggetto di pubblicazione sul sito web unitamente alla copia per immagine del documento, così da renderne fruibili i contenuti anche alle persone con disabilità visiva, nel rispetto dei principi fissati dalla legge 9 gennaio 2004, n. 4 e della Circolare dell'Agenzia per l'Italia Digitale n. 61/2013.

13 Il trattamento dei dati personali

La Corte Costituzionale, chiamata ad esprimersi sul tema del bilanciamento tra diritto alla riservatezza dei dati personali, inteso come diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e quello dei cittadini al libero accesso ai dati ed alle informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ha riconosciuto che entrambi i diritti sono «contemporaneamente tutelati sia dalla Costituzione che dal diritto europeo, primario e derivato».

Ritiene la Corte che, se da una parte il diritto alla riservatezza dei dati personali, quale manifestazione del diritto fondamentale all'intangibilità della sfera privata, attiene alla tutela della vita degli individui nei suoi molteplici aspetti e trova sia riferimenti nella Costituzione italiana (artt. 2, 14, 15 Cost.), sia specifica protezione nelle varie norme europee e convenzionali, dall'altra parte, con eguale rilievo, si

incontrano i principi di pubblicità e trasparenza, riferiti non solo, quale corollario del principio democratico (art. 1 Cost.) a tutti gli aspetti rilevanti della vita pubblica e istituzionale, ma anche, ai sensi dell'art. 97 Cost., al buon funzionamento dell'amministrazione e ai dati che essa possiede e controlla. Principi che, nella legislazione interna, si manifestano nella loro declinazione soggettiva, nella forma di un diritto dei cittadini ad accedere ai dati in possesso della pubblica amministrazione, come stabilito dall'art. 1, co. 1, del d.lgs. n. 33/2013.

Il bilanciamento tra i due diritti è, quindi, necessario, come lo stesso Considerando n. 4 del Regolamento (UE) 2016/679 indica, prevedendo che «Il diritto alla protezione dei dati di carattere personale non è una prerogativa assoluta, ma va considerato alla luce della sua funzione sociale e va temperato con altri diritti fondamentali, in ossequio al principio di proporzionalità».

In particolare, nella richiamata sentenza, la Corte precisa che il bilanciamento della trasparenza e della privacy va compiuto avvalendosi del test di proporzionalità che «richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi». L'art. 3 Cost., integrato dai principi di derivazione europea, sancisce l'obbligo, per la legislazione nazionale, di rispettare i criteri di necessità, proporzionalità, finalità, pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati personali, pur al cospetto dell'esigenza di garantire, fino al punto tollerabile, la pubblicità dei dati in possesso della pubblica amministrazione. Pertanto, al principio di trasparenza, nonostante non trovi espressa previsione nella Costituzione, si riconosce rilevanza costituzionale, in quanto fondamento di diritti, libertà e principi costituzionalmente garantiti (artt. 1 e 97 Cost.).

Il quadro delle regole in materia di protezione dei dati personali si è consolidato con l'entrata in vigore, il 25 maggio 2018, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (di seguito RGPD) e, il 19 settembre 2018, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 che adegua il Codice in materia di protezione dei dati personali - decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 - alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679.

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

Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è, quindi, rimasto sostanzialmente inalterato, essendo confermato il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento. Pertanto, fermo restando il valore riconosciuto alla trasparenza, che concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione (art. 1 del d.lgs. 33/2013), occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati)

contenenti dati personali, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l'obbligo di pubblicazione.

Giova rammentare, tuttavia, che l'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679, quali quelli di liceità, correttezza e trasparenza; minimizzazione dei dati; esattezza; limitazione della conservazione; integrità e riservatezza tenendo anche conto del principio di "responsabilizzazione" del titolare del trattamento. In particolare, assumono rilievo i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati («minimizzazione dei dati») (par. 1, lett. c) e quelli di esattezza e aggiornamento dei dati, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati (par. 1, lett. d).

Il medesimo d.lgs. 33/2013 all'art. 7-bis, co. 4, dispone inoltre che «Nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione». Si richiama anche quanto previsto all'art. 6 del d.lgs. 33/2013 rubricato "Qualità delle informazioni" che risponde alla esigenza di assicurare esattezza, completezza, aggiornamento e adeguatezza dei dati pubblicati.

In generale, in relazione alle cautele da adottare per il rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali nell'attività di pubblicazione sui siti istituzionali per finalità di trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa, si rinvia alle più specifiche indicazioni fornite dal Garante per la protezione dei dati personali.

Si ricorda inoltre che, in ogni caso, ai sensi della normativa europea, il Responsabile della Protezione dei Dati-RPD (cfr. Art. 37 del Regolamento (UE) del 27 aprile 2016, n. 679 – GDPR e Parte IV, § 7. "I rapporti del RPCT con altri organi dell'amministrazione e con ANAC") svolge specifici compiti, anche di supporto, per tutta l'amministrazione essendo chiamato a informare, fornire consulenza e sorvegliare in relazione al rispetto degli obblighi derivanti della normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 39 del GDPR).

14 Tempi di pubblicazione e archiviazione dei dati

I tempi di pubblicazione dei dati e dei documenti sono quelli indicati nel D.Lgs. n. 33/2013, con i relativi tempi di aggiornamento indicati nell'allegato 1 della deliberazione ANAC n. 1310/2016.

Ogni dato e documento pubblicato deve riportare la data di aggiornamento, da cui calcolare la decorrenza dei termini di pubblicazione.

Ove non siano previsti specificamente termini diversi e fatti salvi gli eventuali aggiornamenti normativi o i chiarimenti dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nelle more della definizione dei flussi informativi e delle procedure operative, si applicano per l'aggiornamento delle pubblicazioni le disposizioni sotto indicate, in analogia a quanto stabilito dall'art. 2, comma 2, L. n. 241/90, in relazione al termine di conclusione del procedimento amministrativo.

Tempistiche di aggiornamento:

Aggiornamento "tempestivo"

Quando è prescritto l'aggiornamento "tempestivo" dei dati, ai sensi dell'art. 8 D. Lgs. 33/2013, la pubblicazione avviene nei trenta giorni successivi alla variazione intervenuta o al momento in cui il dato si rende disponibile.

Aggiornamento "trimestrale" o "semestrale"

Se è prescritto l'aggiornamento "trimestrale" o "semestrale", la pubblicazione è effettuata nei trenta giorni successivi alla scadenza del trimestre o del semestre.

Aggiornamento "annuale"

In relazione agli adempimenti con cadenza "annuale", la pubblicazione avviene nel termine di trenta giorni dalla data in cui il dato si rende disponibile o da quella in cui esso deve essere formato o deve pervenire all'amministrazione sulla base di specifiche disposizioni normative.

15 Sistema di monitoraggio degli adempimenti

Il Responsabile della trasparenza verifica periodicamente che sia stata data attuazione al presente Piano, segnalando all'Amministrazione comunale e al Nucleo di valutazione eventuali significativi scostamenti (in particolare i casi di grave ritardo o addirittura di mancato adempimento degli obblighi di pubblicazione).

In particolare, il Responsabile per la trasparenza verifica l'adempimento da parte dell'Amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la qualità dei dati pubblicati. Rimangono ferme le competenze dei singoli Responsabili di Area/Settore relativamente all'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalle normative vigenti. Il Nucleo di valutazione vigila sulla redazione del monitoraggio e sui relativi contenuti, tenendone conto nella scheda di valutazione dei Responsabili di P.O. dei risultati derivanti dal presente Piano.

A cadenza almeno quadrimestrale il Responsabile della Trasparenza verifica il rispetto degli obblighi in capo ai singoli Settori/Aree e ne dà conto, con una sintetica relazione, ai Responsabili di Posizione Organizzativa, al Nucleo di valutazione ed al vertice politico-amministrativo-. A cadenza annuale il Responsabile della trasparenza riferisce con una relazione alla Giunta Comunale sullo stato di attuazione degli adempimenti previsti dalla normativa e dal presente Piano, nonché sulle criticità complessive della gestione della trasparenza. La relazione dovrà essere altresì illustrata a tutti i dipendenti comunali in un apposito incontro.

16 Accesso civico

L'art. 2, comma 1, del D.Lgs. 33/2013, così come modificato dal D.Lgs. 97/2016, fa riferimento alla "libertà di accesso di chiunque ai dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni". Tale libertà viene garantita attraverso la previsione di due strumenti:

- l'accesso civico a dati e documenti;
- la pubblicazione di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.

L'oggetto della disciplina è, quindi, la libertà di informazione attraverso l'accesso civico, mentre la disciplina degli obblighi di pubblicazione diviene solo uno strumento che insieme all'accesso civico concorre all'attuazione della libertà di informazione.

Come si evince da un'attenta lettura dell'art. 5 e 5-bis del D.Lgs. 33/2013, si distinguono due tipologie di accesso civico:

- quello connesso alla mancata pubblicazione di dati, atti e informazioni per cui sussiste il relativo obbligo in base al D.Lgs. 33/2013 (comma 1);
- quello generalizzato e universale relativo a tutti gli atti e dati in possesso della pubblica amministrazione (comma 2).

Quest'ultima nuova tipologia di accesso (accesso generalizzato), delineata nel novellato art. 5, comma 2, del decreto trasparenza, si traduce in un diritto di accesso avente ad oggetto tutti i dati, i documenti e le informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione, al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico. L'accesso generalizzato, quindi, prescinde dagli obblighi di pubblicazione ed incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici e/o privati indicati all'art. 5 bis, commi 1 e 2, e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (art. 5 bis, comma 3).

Entrambe le istanze di accesso civico possono essere formulate da chiunque e non sono soggette ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, né debbono essere motivate. Tuttavia, esse devono contenere l'indicazione dei dati, delle informazioni o dei documenti richiesti, non essendo ammesse richieste di accesso civico generiche. Il rilascio dei dati o documenti sia in formato elettronico che in formato cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto per la riproduzione su supporti materiali.

La richiesta può essere redatta sul modulo appositamente predisposto e disponibile online nella sezione "Amministrazione Trasparente" sotto-sezione "Altri contenuti - Accesso civico".

La trasmissione dell'istanza può avvenire anche per via telematica secondo le modalità previste dal CAD, oppure secondo le tradizionali modalità (consegna al protocollo generale o trasmissione a mezzo posta o fax). Essa è presentata alternativamente all'ufficio che detiene i dati, i documenti o le informazioni, ad un altro ufficio indicato dall'amministrazione nella apposita sottosezione di "amministrazione trasparente" o al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, nel caso in cui si tratti di accesso civico di cui al comma 1, ovvero quello relativo a dati, informazioni e documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Quanto all'istruttoria, nei casi di accesso civico di dati, atti e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria, il responsabile della pubblicazione provvederà all'istruttoria della pratica, alla immediata trasmissione dei dati, documenti o informazioni non pubblicate all'operatore e alla trasmissione entro 30 giorni degli stessi o del link alla sottosezione di amministrazione trasparente ove sono stati pubblicati; in caso di diniego esso va comunicato entro il medesimo termine di 30 giorni. Laddove l'istante abbia indirizzato la richiesta di accesso civico in questione al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, questi provvede a trasmetterla al responsabile della pubblicazione dei dati individuato in base al vigente Piano triennale della trasparenza, il quale provvederà all'istruttoria e alla conclusione nel termine di 30 giorni dall'acquisizione dell'istanza al protocollo generale del Comune, dandone comunicazione anche al responsabile della trasparenza, il quale può in ogni caso richiedere agli uffici informazioni sull'esito delle istanze.

In base al comma 10 dell'art. 5, nel caso in cui la richiesta di accesso civico riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria il responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza è obbligato ad effettuare la segnalazione all'ufficio per i procedimenti disciplinari (art. 43, comma 5), in quanto ogni omissione di pubblicazione obbligatoria costituisce illecito disciplinare. Tale segnalazione dovrà essere effettuata anche al sindaco.

Nei casi di accesso civico universale il responsabile dell'ufficio che detiene i dati o i documenti oggetto di accesso provvederà ad istruirla secondo i commi 5 e 6 dell'art. 5 del d.lgs. 33/2013,

individuando preliminarmente eventuali controinteressati, cui trasmettere copia dell'istanza di accesso civico. Il contro interessato può formulare la propria motivata opposizione entro 10 giorni dalla ricezione della comun azione, durante i quali il termine per la conclusione resta sospeso; decorso tale termine l'amministrazione provvede sull'istanza (quindi, il termine di conclusione può allungarsi fino a 40 giorni). Laddove sia stata presentata opposizione e l'amministrazione decide di accogliere l'istanza, vi è l'onere di dare comunicazione dell'accoglimento dell'istanza al contro interessato e gli atti o dati verranno materialmente trasmessi al richiedente non prima di 15 giorni da tale ultima comunicazione; vi è, dunque, uno sdoppiamento del procedimento sull'accesso civico: da un lato, il provvedimento di accoglimento nonostante l'opposizione del contro interessato, dall'altra la materiale messa a disposizione degli atti o dati che avverrà almeno 15 giorni dopo la comunicazione al contro interessato dell'avvenuto accoglimento dell'istanza. Ciò è connesso alla circostanza che, in base al comma 9 dell'art. 5, in caso di accoglimento nonostante l'opposizione, il controinteressato può presentare richiesta di riesame al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (comma 7), ovvero al difensore civico (comma 8).

Il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato; il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall'art. 5-bis. Nel caso in cui si tratti di provvedimenti di accoglimento dell'istanza di accesso civico in assenza di soggetti controinteressati, la motivazione può essere effettuata con un mero rinvio alle norme di legge; in presenza di controinteressati, ovvero nei casi di rifiuto, differimento o limitazione occorre, invece, una articolata ed adeguata motivazione che deve fare riferimento ai casi e ai limiti dell'art. 5-bis.

In particolare, ai sensi del comma 1 dell'art. 5-bis, gli interessi pubblici la cui esigenza di tutela giustifica il rifiuto dell'accesso civico sono:

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

Il secondo comma dell'art. 5 bis individua invece gli interessi privati la cui esigenza di tutela, minacciata da un pregiudizio concreto, giustifica il rifiuto dell'accesso civico, ovvero:

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

Viene, inoltre, confermata l'esclusione dell'accesso civico in tutti i casi in cui sussiste il segreto di Stato o vi sono divieti di divulgazione previsti dalla legge, facendo salva la disciplina dell'art. 24, comma 1 della legge n. 241/1990 (ad esempio in caso di procedimenti tributari, ovvero di pianificazione e programmazione). In presenza delle indicate esigenze di tutela l'accesso può essere rifiutato, oppure differito se la protezione dell'interesse è giustificata per un determinato periodo, oppure autorizzato per una sola parte dei dati.

Il comma 7 dell'art. 5 prevede che nelle ipotesi di mancata risposta entro il termine di 30 giorni (o in quello più lungo nei casi di sospensione per la comunicazione al controinteressato), ovvero nei casi

di diniego totale o parziale, il richiedente può presentare richiesta di riesame al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza che decide con provvedimento motivato entro 20 giorni. In ogni caso, l'istante può proporre ricorso al TAR ex art. 116 del c.p.a. sia avverso il provvedimento dell'amministrazione che avverso la decisione sull'istanza di riesame. Il comma 8 prevede che il richiedente possa presentare ricorso anche al difensore civico, con effetto sospensivo del termine per il ricorso giurisdizionale ex art. 116 del c.p.a.. Nel caso di specie, non essendo l'Ente dotato di difensore civico, il ricorso può essere proposto al difensore civico provinciale o regionale. Considerata la notevole innovatività della normativa in materia di accesso, il Comune di Pisciotta si doterà di un regolamento interno, contenente una disciplina organica e coordinata dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso, con il fine di dare attuazione al nuovo principio di trasparenza introdotto dal legislatore e di evitare comportamenti disomogenei tra uffici della stessa amministrazione. Sarà inoltre istituito il "Registro delle richieste di accesso presentate", così come suggerito dall'Anac, al fine di svolgere un monitoraggio sulle decisioni delle amministrazioni in merito alle domande di accesso generalizzato.

Il registro dovrà contenere l'elenco delle richieste con oggetto e data, relativo esito e indicazione della data della decisione e dovrà essere pubblicato e aggiornato ogni sei mesi sul sito dell'Ente nella sezione Amministrazione Trasparente, avendo riguardo di oscurare i dati personali eventualmente presenti.

17 La trasparenza e le gare d'appalto

Il decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 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.

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

"Tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli tra enti nell'ambito del settore pubblico di cui all'articolo 5, ove non considerati riservati ai sensi dell'articolo 112 ovvero secretati ai sensi dell'articolo 162, devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente, nella sezione "Amministrazione trasparente", con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. Al fine di consentire l'eventuale proposizione del ricorso ai sensi dell'articolo 120 del codice del processo amministrativo, sono altresì pubblicati, nei successivi due giorni dalla data di adozione dei relativi atti, il provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni all'esito delle valutazioni dei requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico-

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

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

- 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, inoltre, in formato digitale tali informazioni all'ANAC.

18 Controlli, responsabilità e sanzioni

Il Responsabile della trasparenza ha il compito di vigilare sull'attuazione di tutti gli obblighi previsti dalla normativa, segnalando i casi di mancato o ritardato adempimento al Nucleo di valutazione, all'organo di indirizzo politico nonché, nei casi più gravi, all'Autorità Anticorruzione e all'ufficio del personale per l'eventuale attivazione del procedimento disciplinare.

L'inadempimento degli obblighi previsti dalla normativa costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili di servizio, dei rispettivi settori di competenza e dei singoli dipendenti comunali.

Il responsabile competente non risponde dell'inadempimento se dimostra, per iscritto, al Responsabile della Trasparenza, che tale inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile.

Il Nucleo di valutazione attesta con apposita relazione entro il 15 dicembre di ogni anno l'effettivo assolvimento degli obblighi in materia di trasparenza e integrità ai sensi dell'art. 14 del D.lgs. n. 150/2009.

Le sanzioni per le violazioni degli adempimenti in merito alla trasparenza sono quelle previste dal D.lgs. n. 33/2013, fatte salve sanzioni diverse per la violazione della normativa sul trattamento dei dati personali o dalle normative sulla qualità dei dati pubblicati (Codice dell'amministrazione digitale, legge n. 4/2004). Per quanto concerne l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 47, commi 1 e 2, del D.Lgs. n. 33/2013, si applicano le procedure previste dal Regolamento ANAC del 16/11/2016 recante “Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio ai sensi dell'art. 47 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97”.