



PIANO TRIENNALE DI
PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
AGGIORNAMENTO
2017 – 2019

Approvato con delibera Giunta Esecutiva n. 1 del 13/01/2017

TITOLO I

IL PIANO TRIENNALE PREVENZIONE ALLA CORRUZIONE AGGIORNAMENTO 2017-2019

1. Aggiornamento del Piano

In coerenza con il PNA e con le prescrizioni di cui all'art. 1 c. 8 della legge n. 190/2012 si è provveduto alla redazione dell'aggiornamento del Piano, costruito anche per quest'anno come strumento in progress, nella consapevolezza che i processi di miglioramento di una organizzazione sono lunghi e complessi.

Gli obiettivi posti per il triennio 2017-2019, alla luce dell'esperienza maturata nei scorsi anni, sono realisticamente raggiungibili, tenuto conto del livello di attenzione posta da parte dell'organizzazione dell'Ente, al perseguimento di strategie mirate allo sviluppo di un contesto di prevenzione dei fenomeni di corruzione.

Per quanto riguarda definizioni e metodologia si rimanda a quanto già riportato nei piani precedenti con particolare riferimento ai contenuti, ai soggetti coinvolti e alle misure di prevenzione di contrasto obbligatorie

Il Piano per il 2017-2019 è stato aggiornato con particolare riferimento alle novità del 2016 fra le quali il principale è, senza dubbio, il nuovo Piano nazionale anticorruzione (ANAC deliberazione n. 831 del 3 agosto 2016).

Il PNA ANAC 2016 ha un'impostazione diversa rispetto al precedente del 2013. L'ANAC, infatti, ha ritenuto di approfondire solo "temi specifici senza soffermarsi su tutti quelli già trattati in precedenza".

Pertanto, occorre rammentare che:

- rimane immutato il modello di gestione del rischio del PNA 2013, integrato dall'Aggiornamento 2015 (ANAC determina n. 12 del 28 ottobre 2015) in merito anche all'analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne;
- e dalla deliberazione n. 6/2015 recante le "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)".
- quanto indicato nell'Aggiornamento 2015 al PNA 2013, sia per la parte generale che per quella speciale, è da intendersi integrativo anche del PNA 2016.

Altra rilevante novità è il "Freedom of Information Act" (Foia). Infatti il decreto legislativo numero 97/2016 ha modificato sia la legge "anticorruzione" sia la quasi totalità del "decreto trasparenza".

Se nella versione originale il decreto 33/2013 poneva quale oggetto e fine la "trasparenza della PA", il Foia ha spostato il baricentro della normativa a favore del "cittadino" e del suo diritto di accesso civico. E' la libertà di accesso civico l'oggetto del decreto ed il suo fine principale, libertà che viene assicurata attraverso:

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

Questa Amministrazione mediante apposito regolamento intende disciplinare i criteri e le modalità organizzative per l'effettivo esercizio dei seguenti diritti:

- l'accesso civico che sancisce il diritto di chiunque di richiedere i documenti, le informazioni o i dati che l'ente abbia omesso di pubblicare pur avendone l'obbligo ai sensi del decreto trasparenza;
- l'accesso generalizzato che comporta il diritto di chiunque di accedere a dati, documenti ed informazioni detenuti dall'ente, ulteriori rispetto a quelli sottoposti ad obbligo di pubblicazione, ad esclusione di quelli sottoposti al regime di riservatezza.

E' il decreto legislativo 97/2016 che ha definitivamente stabilito che il PNA costituisce "un atto di indirizzo" al quale i piani triennali di prevenzione della corruzione devono uniformarsi. Inoltre, è sempre con il d.lgs sopra citato che è stata eliminata la previsione di un apposito programma per la trasparenza sostituendolo con una "sezione" del PTPC. Infine, è bene elencare, tra le novità normative in tema di anticorruzione e trasparenza, anche il nuovo decreto legislativo 50/2016 che:

- all'articolo 22, ha previsto la pubblicazione preventiva e la "partecipazione" dei cittadini ai processi decisori relativi alle "grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio";
- mentre, all'articolo 29, impone la pubblicazione di tutti gli atti "relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi"

L'aggiornamento del piano per il triennio 2017-2019 è stato redatto nell'ottica di fornire una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e stabilire interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio, nonché di creare un collegamento tra prevenzione della corruzione-trasparenza-performance per una più ampia gestione del «rischio istituzionale».

La predisposizione del piano è stata curata dal Responsabile della Prevenzione alla corruzione, con la collaborazione del NdV. La collaborazione con i Responsabili ha consentito la valutazione del rischio connesso ai vari processi e l'adozione di talune misure di mitigazione e contrasto dei fenomeni di corruzione.

1. Analisi del contesto

1.1. Contesto esterno

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

I dati contenuti nella "Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata" trasmessa dal Ministro Alfano alla Presidenza della Camera dei deputati il 16 gennaio 2016, con riferimento all'anno 2014, di cui si riporta stralcio in merito alla provincia di appartenenza, disponibile alla pagina web:

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

Nonostante la provincia pavese, area economicamente sviluppata, si connota ancora per una florida situazione economica, la stessa non è risultata immune dagli effetti della crisi economica che ha investito l'intero territorio nazionale e che ha prodotto ripercussioni sia sul tessuto produttivo che in termini occupazionali, con un ridimensionamento dei costi da sostenere da parte di molte aziende (e conseguenti ricadute negative negli adempimenti per tutela dell'ambiente), quando non anche la loro chiusura.

Risulta che nella Provincia di Pavia, ma in particolare nella città, sono presenti varie organizzazioni criminali di stampo mafioso, camorristico e 'ndranghetista che oltre al narcotraffico si dimostrano interessate all'acquisizione di quote societarie di grandi imprese (nei settori dell'edilizia, immobiliare e finanziario) e, più in generale, all'infiltrazione nel tessuto socio-economico provinciale, attraverso attività apparentemente lecite (anche ristoranti ed attività di intrattenimento), ma utile schermo per frodi e reati di tipo finanziario e fiscale, anche supportate da figure professionali con competenze specifiche (in materia tributaria, finanziaria e fiscale), ovvero ad aggiudicarsi appalti e commesse pubbliche, ed in altri illeciti quali attività di riciclaggio ed impiego (ed anche nell'esercizio abusivo del credito), senza tralasciare illeciti più tradizionali, quali le estorsioni, l'usura e anche truffe, furti, ricettazione e rapine.

In particolare si ricorda l'intervento della Direzione Investigativa Antimafia, nell'ambito dell'operazione convenzionalmente denominata "La Cueva", innescata dall'operazione "Nestore" della D.I.A. di Milano (poi confluita nell'indagine "Infinito") e che riguardava soggetti legati all'ndrina di Pavia facente capo a Neri Giuseppe, che ha approfondito i rapporti di corruzione emersi tra imprenditori del settore sanitario, politici ed Amministratori pubblici nell'assegnazione di appalti per forniture ad importanti strutture ospedaliere della Lombardia, consentendo l'esecuzione di 7 provvedimenti di custodia cautelare in carcere,

emessi in relazione a molteplici episodi corruttivi. Eseguite anche numerose perquisizioni ad Enti pubblici e Società operanti nella sanità.

Inoltre, la criminalità straniera manifesta la sua operatività sul territorio della Provincia attraverso attività criminali diversificate, evidenziando modalità d'azione che, pur incidendo maggiormente sul senso di sicurezza percepita dalla cittadinanza, non sono necessariamente riconducibili a contesti organizzati. Appaiono tuttavia consistenti anche i dati afferenti fenomeni di associazionismo criminale anche di tipo interetnico nella gestione delle attività illecite, tanto nell'ambito delle diverse etnie straniere, quanto anche tra queste e gli italiani.

I sodalizi più strutturati risultano attivi in traffici particolarmente redditizi, come quello degli stupefacenti (nella nostra provincia in particolare nordafricani, albanesi ed altri Paesi slavi) o degli esseri umani con lo sfruttamento della prostituzione.

I furti con destrezza e gli scippi per lo più appaiono addebitabili all'operato di elementi nomadi e residualmente da tossicodipendenti locali.

Nella provincia di Pavia è costante l'azione di contrasto ai fenomeni di truffe a danno di persone anziane, ad opera sia di soggetti nomadi (rom e sinti) che di elementi napoletani o siciliani.

Il nostro Ente non risulta infiltrato da attività criminali organizzate anche se sul territorio si verificano episodi di microcriminalità quali furti, scippi e piccole rapine, prostituzione e spaccio di stupefacenti.

1.2. Contesto interno

La struttura è ripartita in Aree che a loro volta sono organizzati in Uffici. Al vertice dell'organigramma è posto il Segretario.

Attualmente la struttura è suddivisa nelle seguenti aree:

AREA 1	Contabilità - Bilancio - Programmazione - Personale - Patrimonio - Affari Generali Responsabile: Nomina Temporanea - Qualifica D Assegnato il supporto: Qualifica C
AREA 2	Protocollo – Archivio – Informazioni per il Pubblico – Cultura – Scuola – Turismo – Attività Sportive - Servizi Sociali Patrimonio - Affari Generali Responsabile: Nomina Temporanea qualifica D Fa capo all'Area a supporto funzionale e presidio unitario del Servizio Protocollo e Archivio dell'Ente, con impiego delle stesse – per la disponibilità residuale e in applicazione del fondamentale principio delle mobilità interna – anche presso le altre Aree di assegnazione operativa: Categoria C all'Area 1 e 3
AREA 3	Infrastrutture, Trasporti, Protezione Civile e Difesa del Suolo - Politiche del Territorio - Ambiente Responsabile: qualifica D E' assegnata a supporto specifico dell' Area 3: Categoria C (Ambiente e Protezione Civile)
AREA 4	Agricoltura, Foreste e Attività Produttive Responsabile: Qualifica D Assegnati a supporto specifico dei servizi dell'Area 4: n. 2 Qualifica B

2. Mappatura dei processi e Gestione del rischio

La mappatura dei processi è un modo "razionale" di individuare e rappresentare tutte le attività dell'ente per fini diversi.

La mappatura assume carattere strumentale a fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi.

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

L'aggiornamento del Piano anticorruzione è da approvarsi entro il 31 gennaio 2016.

Pertanto è pressoché materialmente impossibile provvedere alla completa stesura della mappatura di tutti i processi dell'ente in un lasso di tempo tanto ristretto.

Come ammesso dalla stessa Autorità, “in condizioni di particolare difficoltà organizzativa, adeguatamente motivata la mappatura dei processi può essere realizzata al massimo entro il 2017”.

In merito alla mappatura dei processi questa amministrazione aderisce al suggerimento fornito dall’ANCI nelle LINEE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE - SUGGERIMENTI PER I PICCOLI COMUNI E AGGREGAZIONI del settembre 2016 che scrive: *La mappatura grafica e tabellare dei processi, richiede tempo e disponibilità di risorse umane da dedicare alle attività di analisi dei processi. I Piccoli Comuni possono limitarsi ad elencare i propri processi , rinunciando a realizzare la mappatura tabellare o grafica di ciascun processo. L’importante è identificare gli eventi di corruzione che si possono verificare nei processi individuati.*

Si riportano, pertanto, qui di seguito l’elenco dei processi tipici che caratterizzano un’amministrazione locale, organizzati secondo le tre macro-categorie dei processi di governo, processi operativi e processi di supporto.

La mappatura completa dei principali processi di governo, dei processi operativi e dei processi di supporto dell’ente è riportata nelle tabelle seguenti.

n.	processi di governo
1	stesura e approvazione delle "linee programmatiche"
2	stesura ed approvazione del documento unico di programmazione
3	stesura ed approvazione del programma triennale delle opere pubbliche
4	stesura ed approvazione del bilancio pluriennale
5	stesura ed approvazione dell'elenco annuale delle opere pubbliche
6	stesura ed approvazione del bilancio annuale
7	stesura ed approvazione del PEG
8	stesura ed approvazione del piano dettagliato degli obiettivi
9	stesura ed approvazione del piano di razionalizzazione della spesa
10	controllo politico amministrativo
11	controllo di gestione
12	controllo di revisione contabile

PROCESSI OPERATIVI	
Processi	Sotto-processi
Gestione servizi sociali	Servizi assistenziali e socio-sanitari per anziani
Gestione servizi educativi	Sostegno scolastico
Gestione servizi culturali e sportivi	Organizzazione e partecipazione eventi
	Gestione biblioteche
	Gestione musei
	Gestione impianti sportivi
	Gestione associazioni culturali
Gestione turismo	Marketing territoriale
	Gestione punti informazione
Gestione territorio-pianificazione	OOPP
	Edilizia pubblica
	Piani controllo inquinamento
	Gestione protezione civile

Gestione attività produttive -SUAP	Gestione agricoltura
	Gestione commercio e industria

PROCESSI DI SUPPORTO	
Processi	Sotto-processi
Gestione risorse economico finanziarie	Gestione delle entrate
	Gestione delle uscite
	Monitoraggio movimenti economico-finanziari e flussi di cassa
	Adempimenti fiscali
	Gestione e manutenzione beni mobili
Gestione sistemi informatici	Gestione e manutenzione hardware e software
	Disaster recovery e backup
	Comunicazione interna
Gestione documentale	Documenti
	Archivio
	Protocollo
Gestione risorse umane	Selezione e assunzione
	Gestione aspetti giuridici e economici
	Formazione
	Valutazione
	Relazioni sindacali
Gestione segreteria	Delibere
	Determine
	Ordinanze
	Notifiche
	Albo pretorio
	Organi istituzionali
	Reclami
	Comunicazione esterna
	Accesso agli atti e trasparenza
	Semplificazione amministrativa
	Raccolta dati customer satisfaction
	Gestione sito web Gestione redazione
	Informazione ai cittadini
Gestione gare e appalti	Gare ad evidenza pubblica
	Fornitura beni e servizi e gestione lavori in economia
	Stipula contratti
Gestione sicurezza ambienti di lavoro	Selezione fornitori

In allegato (allegato A), chi legge può trovare le schede di valutazione del rischio di tutte le attività analizzate.

Nella colonna di destra (schede di analisi del rischio), è indicato il numero della scheda con la quale si è proceduto alla stima del valore della probabilità ed alla stima del valore dell'impatto, quindi all'analisi del

rischio per singole attività riferibili a ciascun sotto-processo ritenuto potenzialmente esposto a fenomeni di corruzione.

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

Per ogni ripartizione organizzativa dell'ente, sono ritenute "aree di rischio", quali attività a più elevato rischio di corruzione, le singole attività, i processi ed i procedimenti riconducibili alle macro **AREE** seguenti:

AREA A:

- acquisizione e progressione del personale;
- concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione in carriera.

AREA B:

- affidamento di lavori servizi e forniture;
- procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture.

AREA C:

- provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- autorizzazioni e concessioni.

AREA D:

- provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.

AREA E :

- gestione ordinaria delle entrate e delle spese di bilancio;
- incentivi economici al personale (*produttività individuale e retribuzioni di risultato*);
- gestione giuridica del personale;
- protocollo e archivio,
- patrocinii ed eventi;
- diritto allo studio;
- organi, rappresentanti e atti amministrativi;

2.2 Procedimenti Analizzati e Trattamento del Rischio

Con il presente PTCP si estende la stesura della mappatura di tutti i principali processi dell'ente. La valutazione del rischio è svolta per ciascuna attività, processo o fase di processo mappati. La valutazione prevede l'identificazione, l'analisi e la ponderazione del rischio.

Il piano è stato elaborato seguendo un metodo di analisi e rilevazione del rischio collegato a ciascun tipo di procedimento analizzato. Alla identificazione e valutazione del rischio segue l'indicazione delle misure di prevenzione che consistono in norme, procedure, azioni di carattere generale o specifiche, idonee a prevenire fatti corruttivi.

Il piano si configura come strumento dinamico, da adeguare, integrare e monitorare con continuità, in quanto deve rappresentare una mappatura tendenzialmente completa del rischio.

Nello specifico, i procedimenti con l'indicazione degli specifici fattori di rischio sono stati rilevati utilizzando un'analisi metodologica con l'applicazione dei parametri di valutazione contenuti nella normativa in materia.

In esito alla fase di mappatura è stato possibile stilare un elenco dei processi potenzialmente a rischio attuati dall'Ente

Nelle schede allegare sono riportati i valori attribuiti a ciascun criterio per :

- la valutazione della probabilità;
- la valutazione dell'impatto.

La moltiplicazione dei due valori determina la "valutazione del rischio" connesso all'attività.

Nella tabella che segue si procede alla **ponderazione del rischio** classificando le attività in ordine decrescente rispetto ai valori di "rischio" stimati.

Attività o processo	Probabilità	Impatto	Rischio
Affidamento mediante procedura aperta (o ristretta) di lavori, servizi, forniture	3,5	2,75	RILEVANTE 9,62
Selezione per l'affidamento di un incarico professionale	4,17	2,25	RILEVANTE 9,38
Accesso ai servizi sociali	3,5	2,5	RILEVANTE 8,75
Affidamento diretto di lavori, servizi o forniture	3,83	2,25	RILEVANTE 8,61
Utilizzo rimedi risoluzione controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto	3	2,75	RILEVANTE 8,25
Organizzazione eventi	3,83	2	RILEVANTE 7,66
Concorso per l'assunzione di personale	2,67	2,75	RILEVANTE 7,34
Reclutamento personale - Mobilità esterna ai sensi dell'art. 30 D.Lgs 165/2001	2,67	2,75	RILEVANTE 7,34
Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici a persone, ed enti pubblici e privati, al di fuori dell'ambito di solidarietà sociale	2,83	2,5	RILEVANTE 7,07
Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici nell'ambito della solidarietà sociale	2,83	2,5	RILEVANTE 7,07
Gestione ordinaria delle spese di bilancio	3,33	2	MEDIO 6,66
Designazione dei rappresentanti dell'ente presso enti, società, fondazioni	3	2	MEDIO 6
Gestione del diritto allo studio	2,67	1,75	BASSO 4,67
Concorso per la progressione in carriera del personale	2	2,25	BASSO 4,5
Rilascio di patrocini	2,83	1,5	BASSO 4,245
Incentivi economici al personale (produttività e retribuzioni di risultato)	1,83	2,25	BASSO 4,11
Rilascio autorizzazioni x concessione aspettative, congedi, permessi, autorizzazione straordinari	1,83	2,25	BASSO 4,11
Gestione ordinaria delle entrate di bilancio	2,33	1,75	BASSO 4,07
Formazione di determinazioni, ordinanze, decreti ed altri atti amministrativi	1,5	2,5	TRASCURABILE 3,75
Gestione dell'archivio	1,17	0,75	TRASCURABILE 0,88
Gestione del protocollo	1,17	0,75	TRASCURABILE 0,88

La valutazione del rischio è stata svolta per ciascuna attività, processo mappati.

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

2.3 Schede Processi Mappati.

Si riportano, in allegato al presente P.T.P.C., le schede contenenti l'analisi del rischio con le misure di prevenzione attivate o da attivare delle macro AREA elaborate dal Segretario Comunale in collaborazione con il NdV.

La gestione del rischio si concluderà con la successiva azione di monitoraggio nel caso emergano discrasie che comportano la valutazione del livello di rischio a seguito delle azioni di risposta, ossia delle misure di prevenzione introdotte.

3. FORMAZIONE IN TEMA DI ANTICORRUZIONE

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

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

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

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

Le predette amministrazioni svolgono prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione”.

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

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

Ove possibile la formazione è strutturata su due livelli:

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

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

3.2. Individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di individuare, di concerto con i responsabili e i collaboratori cui somministrare formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

3.3. Individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione

Si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione il compito di individuare, di concerto con i responsabili, i soggetti incaricati della formazione con particolare riferimento alla Lega dei Comuni, associazione di consulenza presente sul territorio a cui l'ente aderisce.

La formazione verrà effettuata anche a livello informale mediante tavoli di lavoro con il Segretario e via internet con il NdV;

3.4. Indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione

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

3.5. Indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione

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

4. CODICE DI COMPORTAMENTO

4.1. Adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici

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

Tale Codice di comportamento deve assicurare:

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

Il 16 aprile 2013 è stato emanato il DPR 62/2013 recante il suddetto Codice di comportamento.

Il comma 3 dell'articolo 54 del decreto legislativo 165/2001, dispone che ciascuna amministrazione elabori un proprio Codice di comportamento "*con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione*".

Il Codice di comportamento, in via definitiva, è stato approvato dall'organo esecutivo in data 04/11/2016 (deliberazione numero 38).

4.2. Meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento

Trova piena applicazione l'articolo 55-bis comma 3 del decreto legislativo 165/2001 e smi in materia di segnalazione all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari.

4.3. Ufficio competente ad emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento

L'ufficio competente a svolgere e concludere i procedimenti disciplinari a norma dell'articolo 55-bis comma 4 del decreto legislativo 165/2001 e smi è quello del Segretario dell'Ente.

5. ALTRE INIZIATIVE

5.1. Indicazione dei criteri di rotazione del personale

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

Non esistono figure professionali perfettamente fungibili.

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

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

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

5.3. Elaborazione della proposta di decreto per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti

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

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

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

L'ente applica la già esaustiva e dettagliata disciplina recata dagli articoli 50 comma 10, 107 e 109 del TUEL e dagli articoli 13 – 27 del decreto legislativo 165/2001 e smi.

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

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

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

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

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

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

Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa artatamente precostituirsi delle situazioni lavorative vantaggiose, sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere

all'interno dell'amministrazione, per poi ottenere contratti di lavoro/collaborazione presso imprese o privati con cui entra in contatto.

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

5.6. Elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici

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

L'articolo 35-*bis* del decreto legislativo 165/2001 pone condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione.

La norma in particolare prevede che coloro che siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel Capo I del Titolo II del libro secondo del Codice penale:

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

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

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

L'Autorità nazionale anticorruzione il 28 aprile 2015 ha approvato le "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*)" (determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, pubblicata il 6 maggio 2015).

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

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

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

Contrariamente a quanto stabilito dall'art. 54-bis, L'ANAC ritiene che la segnalazione sia da rivolgere al Responsabile della prevenzione della corruzione locale e non al superiore gerarchico. Ciò al fine di assicurare l'assoluta riservatezza del segnalante. Il procedimento per la gestione delle segnalazioni ha quale principale scopo quello di proteggere la riservatezza dell'identità del segnalante in ogni fase. Qualora le segnalazioni riguardino il Responsabile anticorruzione, gli interessati possono inviare le stesse direttamente all'ANAC. L'ANAC è chiamata a gestire sia le eventuali segnalazioni dei propri dipendenti per fatti avvenuti

all'interno della propria organizzazione, sia le segnalazioni che i dipendenti di altre amministrazioni intendono indirizzarle.

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

In un Ente di queste ridotte dimensioni ove il RPC è anche il Segretario con compiti gestionali, si ritiene che sia opportuno al fine di riservatezza del segnalante individuare nell'ANAC il soggetto cui inviare le segnalazioni anonime.

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

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

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

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

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

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

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

5.9. Realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti

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

Il sistema di monitoraggio dei principali procedimenti è attivato nell'ambito del *controllo di gestione* dell'ente.

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

Il sistema di monitoraggio è attivato nell'ambito del *controllo di gestione* dell'ente.

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

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

Detto regolamento è stato approvato dall'Assemblea con deliberazione numero 7 del 22/04/2016.

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

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

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

I concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del decreto legislativo 165/2001 e del regolamento di organizzazione dell'ente approvato con apposita deliberazione di G.C.

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

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

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

6. PROGRAMMAZIONE TRIENNALE 2017/2019

L'elaborazione del Piano è stata fatta seguendo per analogia i criteri definiti al comma 9 dell'art. 1 della Legge n. 190/2012 per il piano di prevenzione della corruzione di cui al comma 5, lettera a, della medesima legge, e più precisamente:

Anno 2017

Si ribadisce il mantenimento del livello di prevenzione della corruzione riportato nei PTPC precedenti con particolare riferimento a:

- a)** verificare le attività a rischio corruzione. I responsabili di struttura dovranno, entro la fine del 2017:
 - 1. fornire al Responsabile della prevenzione della corruzione le informazioni necessarie e le proposte adeguate per l'adozione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto;
 - 2. qualora emergesse un effettivo e concreto rischio corruzione, avanzare proposte per la rotazione del personale soggetto a procedimenti penali e/o disciplinari per condotta di natura corruttiva;
 - 3. segnalare al Responsabile della corruzione (art. 1, comma 9, lettera c), Legge 190/2012) ogni evento o dati utili per l'espletamento delle proprie funzioni.
- b)** monitoraggio per le attività di loro competenza, del rispetto dei tempi procedurali con particolare riferimento ai pagamenti a partire da €1.000,00. Si prevede, compatibilmente con le risorse organizzative, di pubblicare i risultati sul sito *web* istituzionale (art. 1, comma 28, Legge 190/2012);
- c)** procedere all'attuazione ed all'integrazione degli specifici obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni previsti Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (art. 1, comma 35, Legge 190/2012);
- d)** approvazione del REGOLAMENTO IN MATERIA DI ACCESSO CIVICO E ACCESSO GENERALIZZATO
- e)** applicazione delle modifiche introdotte dalla Legge 6 novembre 2012, n. 190 all'art. 53 del Decreto Legislativo 165/2001 in materia di prestazioni e incarichi;
- f)** autocertificazione delle cause di inconfiribilità/incompatibilità di conferimento di incarico di P.O. nonché delle dichiarazioni dei redditi;
- g)** formazione dei dipendenti;
- h)** Informatizzazione dei procedimenti e processi. Fatto salvo eventuali rinvii o proroghe, si prevede l'applicazione del DPR 13.11.2014 in merito alla formazione, trasmissione, copia, duplicazione, validazione, riproduzione e conservazione dei documenti informatici. Occorre pertanto proseguire nell'opera di informatizzazione dell'attività procedimentale degli uffici. Occorre proseguire nello sviluppo della automazione dei processi di tutte le aree. Nel corso dell'anno si prevedono, compatibilmente con le risorse messe a disposizione, degli interventi di informatizzazione dei processi finalizzati a quanto sopra riportato.

Anno 2018

- a)** verificare le attività a rischio corruzione. I responsabili di struttura dovranno, entro la fine del 2018:
 - 1. fornire al Responsabile della prevenzione della corruzione le informazioni necessarie e le proposte adeguate per l'adozione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto;

2. qualora emergesse un effettivo e concreto rischio corruzione, avanzare proposte per la rotazione del personale soggetto a procedimenti penali e/o disciplinari per condotta di natura corruttiva;

3. segnalare al Responsabile della corruzione (art. 1, comma 9, lettera c), Legge 190/2012) ogni evento o dati utili per l'espletamento delle proprie funzioni.

b) Relazione di verifica dell'efficacia delle azioni messe in atto nel 2017 (comma 10, lettera a, Legge 190/2012), da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione, d'intesa con i Responsabili di Struttura;

c) definizione di obiettivi da assegnare ai Responsabili inerenti direttamente il tema della trasparenza e dell'anticorruzione;

d) applicazione dell'art. 35-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, introdotto dal comma 46 della legge 190/2012 – *Prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazione agli uffici* - per coloro che sono stati condannati, anche con sentenza passata in giudicato, per reati previsti nel Capo I Titolo II del libro II° del c.p.

e) Informatizzazione dei procedimenti e processi. Fatto salvo eventuali rinvii o proroghe, si prevede l'applicazione del DPR 13.11.2014 in merito alla formazione, trasmissione, copia, duplicazione, validazione, riproduzione e conservazione dei documenti informatici. Occorre pertanto proseguire nell'opera di informatizzazione dell'attività procedimentale degli uffici. Occorre proseguire nello sviluppo della automazione dei processi di tutte le aree. Nel corso dell'anno si prevedono, compatibilmente con le risorse messe a disposizione, degli interventi di informatizzazione dei processi finalizzati a quanto sopra riportato.

Anno 2019

a) Relazione di verifica dell'efficacia delle azioni messe in atto nel 2018 (comma 10, lettera a, Legge 190/2012), da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione, d'intesa con i Responsabili di Struttura e analisi degli esiti dell'applicazione delle procedure attivate nel 2017;

b) Qualora emergesse un effettivo e concreto rischio corruzione, avanzare proposte per la rotazione del personale soggetto a procedimenti penali e/o disciplinari per condotta di natura corruttiva;

c) Segnalare al Responsabile della corruzione (art. 1, comma 9, lettera c), Legge 190/2012) ogni evento o dati utili per l'espletamento delle proprie funzioni.

d) Definizione di procedure di verifica specifica per le criticità riscontrate;

e) Informatizzazione dei procedimenti e processi. A seguito dell'applicazione del DPR 13.11.2014, fatto salvo eventuali rinvii o proroghe, in merito alla formazione, trasmissione, copia, duplicazione, validazione, riproduzione e conservazione dei documenti informatici si dovrà gestire questa nuova modalità organizzativa e proseguire nell'opera di informatizzazione dell'attività procedimentale degli uffici. Nel corso dell'anno si prevedono, compatibilmente con le risorse messe a disposizione, degli interventi di informatizzazione dei processi finalizzati a quanto sopra riportato.

f) Eventuale revisione delle procedure poste in essere negli anni precedenti;

TITOLO II

IL PIANO TRIENNALE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITÀ AGGIORNAMENTO

2017-2019

Si ribadisce quanto riportato nel Piano Triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI) in allegato al PTPC precedente, pubblicati e visionabili sul sito istituzionale nella sezione "Amministrazione Trasparente" a cui si rimanda per la parte normativa e di linee guida fatto salvo quanto meglio specificato successivamente in aggiornamento del PTTI.

1. LA TRASPARENZA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. OBIETTIVI STRATEGICI

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

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

1. la **trasparenza quale reale ed effettiva accessibilità totale** alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione;

2. **il libero e illimitato esercizio dell'accesso civico**, come potenziato dal decreto legislativo 97/2016, quale diritto riconosciuto a chiunque di richiedere documenti, informazioni e dati.

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

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

3. LE FORME DI ACCESSO CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALL'ACCESSO CIVICO

Il d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016, di seguito definito "decreto trasparenza", definisce tre forme di accesso .

- Per "accesso documentale" si intende l'accesso disciplinato dal capo V della legge 241/1990.
- Per "accesso civico" si intende l'accesso di cui all'art. 5, comma 1¹, del decreto trasparenza, ai documenti oggetto degli obblighi di pubblicazione.
- Per "accesso generalizzato" si intende l'accesso di cui all'art. 5, comma 2², del decreto trasparenza

Relativamente le caratteristiche e funzioni dell'accesso civico generalizzato si osserva **che l'ANAC con la delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016** afferma che **tale nuova tipologia di accesso** (d'ora in avanti "accesso generalizzato"), delineata nel novellato art. 5, comma 2 del decreto trasparenza, ai sensi del quale *"chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, secondo quanto previsto dall'art. 5-bis"*, si traduce, in estrema sintesi, in un diritto di accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati e i documenti e informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione.

La *ratio* della riforma risiede nella dichiarata finalità 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 (art. 5, comma 2 del decreto trasparenza).

Ciò in attuazione del principio di trasparenza che il novellato articolo 1, comma 1, del decreto trasparenza ridefinisce come accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni non più solo finalizzata a *"favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche"*, ma soprattutto, e con una modifica assai significativa, come strumento di tutela dei diritti dei cittadini e di promozione della partecipazione degli interessati all'attività amministrativa. L'intento del legislatore è ancor più valorizzato in considerazione di quanto già previsto nel co. 2 dell'art. 1 del decreto trasparenza secondo cui la trasparenza è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, e integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino. La trasparenza diviene,

¹ L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione

² Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis

quindi, principio cardine e fondamentale dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e dei loro rapporti con i cittadini.

Anche nell'ordinamento dell'Unione Europea, soprattutto a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (cfr. art. 15 TFUE e capo V della Carta dei diritti fondamentali) il diritto di accesso non è preordinato alla tutela di una propria posizione giuridica soggettiva, quindi non richiede la prova di un interesse specifico, ma risponde ad un principio generale di trasparenza dell'azione dell'Unione ed è uno strumento di controllo democratico sull'operato dell'amministrazione europea, volto a promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile. Dal canto suo, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha qualificato il diritto di accesso alle informazioni quale specifica manifestazione della libertà di informazione, ed in quanto tale protetto dall'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Come previsto nella legge 190/2012, il principio della trasparenza costituisce, inoltre, misura fondamentale per le azioni di prevenzione e contrasto anticipato della corruzione.

A questa impostazione consegue, nel novellato decreto 33/2013, il rovesciamento della precedente prospettiva che comportava l'attivazione del diritto di accesso civico solo strumentalmente all'adempimento degli obblighi di pubblicazione; ora è proprio la libertà di accedere ai dati e ai documenti, cui corrisponde una diversa versione dell'accesso civico, a divenire centrale nel nuovo sistema, in analogia agli ordinamenti aventi il *Freedom of Information Act* (FOIA), ove il diritto all'informazione è generalizzato e la regola generale è la trasparenza mentre la riservatezza e il segreto eccezioni.

In coerenza con il quadro normativo, il diritto di accesso civico generalizzato si configura - come il diritto di accesso civico disciplinato dall'art. 5, comma 1 - come diritto a titolarità diffusa, potendo essere attivato *"da chiunque"* e non essendo sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente (comma 3). A ciò si aggiunge un ulteriore elemento, ossia che l'istanza *"non richiede motivazione"*. In altri termini, tale nuova tipologia di accesso civico risponde all'interesse dell'ordinamento di assicurare ai cittadini (a *"chiunque"*), indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridiche soggettive, un accesso a dati, documenti e informazioni detenute da pubbliche amministrazioni e dai soggetti indicati nell'art. art. 2-bis del d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016.

Per quanto sopra evidenziato, si ritiene che i principi delineati debbano fungere da canone interpretativo in sede di applicazione della disciplina dell'accesso generalizzato da parte delle amministrazioni e degli altri soggetti obbligati, avendo il legislatore posto la trasparenza e l'accessibilità come la regola rispetto alla quale i limiti e le esclusioni previste dall'art. 5 bis del d.lgs. 33/2013, rappresentano eccezioni e come tali da interpretarsi restrittivamente. Sul punto si daranno indicazioni nei successivi paragrafi.

In ordine alla distinzione fra accesso generalizzato e accesso civico ANAC evidenzia che l'accesso generalizzato non sostituisce l'accesso civico "semplice" (d'ora in poi "accesso civico") previsto dall'art. 5, comma 1 del decreto trasparenza, e disciplinato nel citato decreto già prima delle modifiche ad opera del d.lgs. 97/2016. L'accesso civico rimane circoscritto ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione e costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, sovrapponendo al dovere di pubblicazione, il diritto del privato di accedere ai documenti, dati e informazioni interessati dall'inadempienza.

I due diritti di accesso, pur accomunati dal diffuso riconoscimento in capo a *"chiunque"*, indipendentemente dalla titolarità di una situazione giuridica soggettiva connessa, sono quindi destinati a muoversi su binari differenti, come si ricava anche dall'inciso inserito all'inizio del comma 5 dell'art. 5, *"fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria"*, nel quale viene disposta l'attivazione del contraddittorio in presenza di controinteressati per l'accesso generalizzato.

L'accesso generalizzato si delinea come affatto autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione e come espressione, invece, di una libertà che incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici 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).

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

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

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

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

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

Nel rinviare a quanto specificato nel § 6.3. si consideri, d'altra parte, che i dinieghi di accesso agli atti e documenti di cui alla legge 241/1990, se motivati con esigenze di "riservatezza" pubblica o privata devono essere considerati attentamente anche ai fini dell'accesso generalizzato, ove l'istanza relativa a quest'ultimo sia identica e presentata nel medesimo contesto temporale a quella dell'accesso ex l. 241/1990, indipendentemente dal soggetto che l'ha proposta. Si intende dire, cioè, che laddove l'amministrazione, con riferimento agli stessi dati, documenti e informazioni, abbia negato il diritto di accesso ex l. 241/1990, motivando nel merito, cioè con la necessità di tutelare un interesse pubblico o privato prevalente, e quindi nonostante l'esistenza di una posizione soggettiva legittimante ai sensi della 241/1990, per ragioni di coerenza sistematica e a garanzia di posizioni individuali specificamente riconosciute dall'ordinamento, si deve ritenere che le stesse esigenze di tutela dell'interesse pubblico o privato sussistano anche in presenza di una richiesta di accesso generalizzato, anche presentata da altri soggetti. Tali esigenze dovranno essere comunque motivate in termini di pregiudizio concreto all'interesse in gioco. Per ragioni di

coerenza sistematica, quando è stato concesso un accesso generalizzato non può essere negato, per i medesimi documenti e dati, un accesso documentale.

Considerata la notevole innovatività della disciplina dell'accesso generalizzato, che si aggiunge alle altre tipologie di accesso, sembra opportuno prevedere l'adozione, anche nella forma di un regolamento interno sull'accesso, di una disciplina che fornisca un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso, con il fine di dare attuazione al nuovo principio di trasparenza introdotto dal legislatore e di evitare comportamenti disomogenei tra uffici della stessa amministrazione.

In particolare, tale disciplina potrebbe prevedere:

1. una sezione dedicata alla disciplina dell'accesso documentale;
2. una seconda sezione dedicata alla disciplina dell'accesso civico ("semplice") connesso agli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. n. 33;
3. una terza sezione dedicata alla disciplina dell'accesso generalizzato. Tale sezione dovrebbe disciplinare gli aspetti procedurali interni per la gestione delle richieste di accesso generalizzato. Si tratterebbe, quindi, di:
 - a) provvedere a individuare gli uffici competenti a decidere sulle richieste di accesso generalizzato;
 - b) provvedere a disciplinare la procedura per la valutazione caso per caso delle richieste di accesso.

Al fine di rafforzare il coordinamento dei comportamenti sulle richieste di accesso sarà necessario adottare anche adeguate soluzioni organizzative, quali, ad esempio, la concentrazione della competenza a decidere sulle richieste di accesso in un unico ufficio (dotato di risorse professionali adeguate, che si specializzano nel tempo, accumulando *know how* ed esperienza), che, ai fini istruttori, dialoga con gli uffici che detengono i dati richiesti

Sarà infine opportuno valutare la istituzione di un registro delle richieste di accesso presentate (per tutte le tipologie di accesso) ANAC raccomanda che tale "cd. registro degli accessi", sia pubblicato sul sito istituzionale dell'ente. Il registro contiene l'elenco delle richieste con l'oggetto e la data e il relativo esito con la data della decisione ed è pubblicato, oscurando i dati personali eventualmente presenti, e tenuto aggiornato almeno ogni sei mesi nella sezione Amministrazione trasparente, "altri contenuti – accesso civico" del sito web istituzionale. Oltre ad essere funzionale per il monitoraggio che l'Autorità intende svolgere sull'accesso generalizzato, la pubblicazione del cd. registro degli accessi può essere utile per le p.a. che in questo modo rendono noto su quali documenti, dati o informazioni è stato consentito l'accesso in una logica di semplificazione delle attività.

4. ORGANIZZAZIONE

4.1. Il responsabile della trasparenza

Ai sensi dell'articolo 43 del decreto legislativo 33/2013, il Responsabile per la prevenzione della corruzione (*ex art. 1 co. 7 della legge 190/2012*) svolge le funzioni di Responsabile per la trasparenza.

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione è stato designato dal Presidente con apposito decreto il Segretario delle ente.

4.2. Referenti per la trasparenza

I referenti per la trasparenza, che coadiuvano il Responsabile anticorruzione nello svolgimento delle attività previste dal decreto legislativo 33/2013, sono gli stessi Responsabili dei settori/uffici indicati nella colonna G della tabella riportata in calce.

A tale fine vigileranno:

- sul tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge e dal Piano;
- sull'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione, l'indicazione della loro provenienza e riutilizzabilità delle informazioni pubblicate.

4.3. Coordinamento del Programma Triennale per la trasparenza e l'integrità con il Piano delle Performance

Posizione centrale nel Programma per la trasparenza occupa l'adozione del Piano delle performance, destinato ad indicare, con chiarezza, obiettivi e indicatori, valutazione e rendicontazione.

Al Piano della Performance è anche collegato l'intero sistema di valutazione e di incentivazione di tutto il personale dell'ente, tanto che PEG, PDO e Piano della performance possono essere riuniti in un unico documento (art. 169 co. 3-bis TUEL).

La pubblicazione dei dati relativi al raggiungimenti degli obiettivi inseriti nel piano delle Performance avranno particolare rilevanza nella scelta delle informazioni da rendere disponibili ai cittadini e agli utenti dei servizi.

Fanno parte del Ciclo della Performance, come stabilito negli "Strumenti di valutazione e misurazione delle Performance di questo ente:

1. La Relazione Previsionale e programmatica (ora Documento Unico di Programmazione -DUP);
2. il Piano Dettagliato degli Obiettivi - PDO - che definisce ed individua gli obiettivi che l'ente si impegna a perseguire;
3. il Piano Esecutivo di Gestione (P.E.G.) o altro documento di programmazione in vigore nell'ente che, a partire dall'analisi dei bisogni e dalle finalità delle politiche contenute negli strumenti di programmazione sovraordinati, contiene e definisce gli obiettivi della gestione.

4.4. Misure di monitoraggio e di vigilanza sull'attuazione degli obblighi di trasparenza

L'attività di controllo sarà svolta dal Segretario, coadiuvato dal NdV.

Tale controllo verrà attuato:

- nell'ambito dell'attività di monitoraggio previsto periodicamente dall'ANAC da svolgersi d parte del Nucleo di Valutazione;
- Attraverso il monitoraggio effettuato in merito al diritto di accesso civico (art. 5 d.lgs. 33/2013) sulla base delle segnalazioni pervenute.

Nell'apposita sezione di "Amministrazione trasparente" vengono pubblicati i monitoraggi svolti dal NdV.

Inoltre, il NdV, utilizzerà le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione delle performance organizzativa ed individuale del responsabile e dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati.

5. INIZIATIVE E STRUMENTI DI COMUNICAZIONE PER LA DIFFUSIONE DEI CONTENUTI DEL PROGRAMMA E DEI DATI PUBBLICATI

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

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

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

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

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

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

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

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

L'ente è munito di **posta elettronica** ordinaria e certificata.

Sul sito web, nella *home page*, è riportato l'indirizzo PEC istituzionale. Nelle sezioni dedicate alle ripartizioni organizzative sono indicati gli indirizzi di posta elettronica ordinaria di ciascun ufficio, nonché gli altri consueti recapiti (telefono, fax, ecc.).

5.1. Informatizzazione dei procedimenti e processi

Nel corso del triennio si dovranno prevedere, compatibilmente con le risorse di bilancio, iniziative di automazione informatica dei processi per la pubblicazione dei dati richiesti;

5.2. Incontri con la cittadinanza

Per quanto concerne lo sviluppo della legalità, l'amministrazione compatibilmente con le ridotte dimensioni del Comune e del numero di dipendenti, promuove occasioni conoscitive e di confronto con la cittadinanza che possano contribuire a far crescere nella società civile, oltre alla conoscenza delle attività svolte e delle iniziative intraprese, una consapevolezza ed una cultura della legalità sostanziale.

5.3. Ascolto degli stakeholders

Come in passato, sarà massima l'attenzione dedicata all'analisi delle critiche, dei reclami e dei suggerimenti che vengono dalla cittadinanza, in qualsiasi forma e con qualunque modalità.

Per queste finalità sul sito web, nella *home page*, è riportato l'indirizzo PEC istituzionale che può essere liberamente utilizzato per comunicare con l'ente. Inoltre, nelle sezioni dedicate alle ripartizioni organizzative sono indicati gli indirizzi di posta elettronica ordinaria di ciascun ufficio, nonché gli altri consueti recapiti (telefono, fax, ecc.).

6. ATTUAZIONE

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

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

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

Le tabelle riportate nelle pagine che seguono, sono state elaborate sulla base delle indicazioni contenute nel suddetto allegato del decreto 33/2013 e delle "linee guida" fornite dall'Autorità in particolare con la deliberazione la delibera n. 1310/2016 avente ad oggetto «*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs.33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*»

6.1. Tabelle

Le tabelle allegato (ALLEGATO B), presentate nel punto 4, sono composte da sette colonne, che recano i dati seguenti:

Colonna A: denominazione delle sotto-sezioni di primo livello;

Colonna B: denominazione delle sotto-sezioni di secondo livello;

Colonna C: disposizioni normative, aggiornati al d.lgs. 97/2016, che impongono la pubblicazione;

Colonna D: denominazione del singolo obbligo di pubblicazione;

Colonna E: contenuti dell'obbligo (documenti, dati e informazioni da pubblicare in ciascuna sotto-sezione secondo le linee guida di ANAC);

Colonna F: periodicità di aggiornamento delle pubblicazioni;

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