



COMUNE DI AVETRANA

PROVINCIA DI TARANTO

C.A.P. 74020 – VIA VITTORIO EMANUELE, 19

PEC: prot.comune.avetrana@pec.rupar.puglia.it

TEL. 099/6617049 - FAX 099/9704336

Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2021-2023

(articolo 1, commi 8 e 9, della legge 6 novembre 2012 numero 190 recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e della illegalità nella pubblica amministrazione”)

APPROVATO CON DELIBERA DI GIUNTA COMUNALE N° 26 del 29.03.2021

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Indice:

Premessa

1. LA REDAZIONE DEL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
 - 1.1. LE FASI
 - 1.2. I SOGGETTI CHE CONCORRONO ALLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
 - 1.3. LE RESPONSABILITA'
 - 1.4. IL CONTESTO ESTERNO
 - 1.5. IL CONTESTO INTERNO
 - 1.6. COLLEGAMENTO AL CICLO DI GESTIONE DELLE PERFORMANCE
2. AZIONI E MISURE GENERALI FINALIZZATE ALLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
 - 2.1 ANALISI E GESTIONE DEL RISCHIO
 - 2.1 1 MAPPATURA DEL RISCHIO:AREE DI RISCHIO
 - 2.1 2 VALUTAZIONE DEL RISCHIO
 - 2.1 3 GESTIONE DEL RISCHIO
 - 2.1 4 MONITORAGGIO
3. LE MISURE DI CONTRASTO GENERALI E OBBLIGATORIE
 - 3.1 CONTROLLI INTERNI
 - 3.2 IL CODICE DI COMPORTAMENTO DEI DIPENDENTI PUBBLICI
 - 3.3 MONITORAGGIO DEI TEMPI DI PROCEDIMENTO
 - 3.4 LA FORMAZIONE
 - 3.5 ALTRE INIZIATIVE DI CONTRASTO
 - 3.5 1 ROTAZIONE DEL PERSONALE
 - 3.5 2 ATTIVITA' E INCARICHI EXTRA-ISTITUZIONALI
 - 3.5 3 INCONFERIBILITA' E INCOMPATIBILITA' PER INCARICHI DIRIGENZIALI
 - 3.5 4 ATTIVITA' SUCCESSIVA ALLA CESSAZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO
 - 3.5 5 PATTI DI INTEGRITA' NEGLI AFFIDAMENTI
 - 3.5 6 TUTELA DEL DIPENDENTE CHE DENUCIA ILLECITI
4. TRASPARENZA E ACCESSO CIVICO
 - 4.1 TRASPARENZA

- 4.2 ACCESSO CIVICO: DISCIPLINA E PROCEDURA
- 4.3 GLI ALTRI DIRITTI DI ACCESSO
 - 4.3. **1** IL DIRITTO DI ACCESSO DEL CONSIGLIERE COMUNALE
 - 4.3. **2** ACCESSO DELL'AVVOCATO AI DATI DELLA P.A. PER LE INDAGINI DIFENSIVE
 - 4.3. **3** ACCESSO AMBIENTALE
 - 4.3. **4** ACCESSO AGLI ATTI GARE DI APPALTO
 - 4.3. **5** ACCESSO E RISERVATEZZA DEI DATI PERSONALI
 - 4.3. **6** IL "FREEDOM OF INFORMATION ACT" (FOIA)
 - 4.3. **7** L'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO
 - 4.3. **8** LE ESCLUSIONI ALL'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO
 - 4.3. **9** LA CHIUSURA DEL PROCEDIMENTO DOPO L'AVVISO AI CONTROINTERESSATI
 - 4.3. **10** LA SEGNALAZIONE DELL'OMESSA PUBBLICAZIONE
 - 4.3. **11** LA TRASPARENZA E LE GARE D'APPALTO
- 5. IL RESPONSABILE PER LA TRASPARENZA E L'ANTICORRUZIONE
- 6. PROMOZIONE DELLA CULTURA E DELLA LEGALITA'

Premessa

La sempre maggiore attenzione alla prevenzione dei fenomeni corruttivi nell'Amministrazione Pubblica ha portato all'approvazione della Legge 6 novembre 2012 n.190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", che ha disciplinato in modo organico un piano di azione, coordinata su tutto il territorio nazionale, volto al controllo, prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità.

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

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

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

La riforma, presentata come momento imprescindibile per il rilancio del Paese, poiché tesa ad implementare l'apparato preventivo e repressivo contro l'illegalità nella pubblica amministrazione, corrisponde all'esigenza di innovare un sistema normativo ritenuto da tempo inadeguato a contrastare fenomeni sempre più diffusi e insidiosi ed è volta a ridurre la "forbice" tra la realtà effettiva e quella che emerge dall'esperienza giudiziaria.

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

In specifico si pongono a sostegno del provvedimento legislativo motivazioni di trasparenza e controllo proveniente dai cittadini e di adeguamento dell'ordinamento giuridico italiano agli standards internazionali.

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

Il presente piano triennale di prevenzione della corruzione (P.T.P.C.) 2019/2021 costituisce aggiornamento al piano triennale di prevenzione della corruzione 2020/2022.

L'aggiornamento del 21 dicembre 2018, con la delibera n. 1074 al Piano nazionale anticorruzione del Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ha previsto significative semplificazioni per i piccoli Comuni sino a 5000 abitanti ma ha lasciato inalterata la procedura per tutti gli altri.

Si auspica per il futuro che si proceda ad una realistica sfoltitura delle numerose e complesse incombenze previste che nella sostanza non sono seriamente praticabili nelle strutture, e ormai, in

tempi di spending review, lo sono quasi tutti i Comuni d'Italia, che non hanno in servizio personale qualifica che possa ottemperarvi. Il responsabile così come è previsto ora oberato da mille altre responsabilità e scadenza arranca in prossimità delle scadenze, mendicando collaborazione per garantire il rispetto formale delle scadenze. **Il referente**, figura prevista nelle realtà più piccole e meno complesse dovrebbe essere istituzionalizzato in ogni struttura per garantire un supporto di collaborazione costante e credibile, per garantire la memoria storica e la continuità che la peregrinatio, loro malgrado, cui sono sottoposti i segretari comunali non può garantire.

Il Comune di Avetrana, in un'ottica di costante aggiornamento alle linee guida emanate e tenendo conto delle disposizioni normative più recenti, in particolare, oltre alla Legge n.190/2012, la Circolare n.1/2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica, il Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma 54 del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n.165, approvato con D.P.R. n.62 del 16/04/2013, le Linee di indirizzo del Comitato interministeriale per la predisposizione del Piano Nazionale Anticorruzione da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica, il Piano Nazionale Anticorruzione approvato da CIVIT (ora A.N.A.C.) con Delibera 72/2013, il Decreto Legge 24 giugno 2014, n.90, convertito in Legge 11 agosto 2014, n.114, la determinazione di ANAC n.8 del 17 giugno 2015, la determinazione di ANAC n.12 del 28 ottobre 2015 denominata *"Aggiornamento 2015 al PNA"* con la quale l'ANAC aveva fornito indicazioni integrative e chiarimenti rispetto ai contenuti del precedente PNA, ed infine il nuovo Piano Nazionale Anticorruzione 2016 valido per il triennio 2017 - 2019, emanato da A.N.A.C. con propria Determinazione n.831 del 2016. Il primo piano nazionale anticorruzione è stato approvato dall'autorità nazionale anticorruzione (ANAC) l'11 settembre 2013 con deliberazione numero 72.

Il 28 ottobre 2015 l'Autorità ha approvato la determinazione numero 12 di aggiornamento, per il 2015, del PNA. Il 3 agosto l'ANAC ha approvato il nuovo Piano nazionale anticorruzione con la deliberazione numero 831/2016. L'articolo 41, comma 1 lettera b), del D. Lgs 97/2016, ha stabilito che il PNA costituisca "un atto di indirizzo" al quale i soggetti obbligati devono uniformare i loro piani triennali di prevenzione della corruzione. Il PNA 2016, approvato dall'ANAC con deliberazione n.831/2016, ha un'impostazione assai diversa rispetto al piano del 2013. infatti, l'autorità ha deciso di svolgere solo "approfondimenti su temi specifici senza soffermarsi su tutti quelli già trattati in precedenza".

Il quadro di riferimento internazionale e nazionale in materia di lotta alla corruzione in materia di trasparenza:

- convenzione contro la corruzione, adottata dall'assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con la risoluzione numero 58/4;
- decisione 2008/801/CE del Consiglio che autorizza l'Unione Europea a firmare la convenzione;
- convenzione ONU contro la corruzione sottoscritta dallo stato Italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata il 3 agosto 2009 con la legge n.116;
- legge 6 novembre 2012 numero 190 "disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione;
- D. Lgs 08/04/2013 n.39 "disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le P.A.";
- D.P.R. 16/04/2013 "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici";
- D.Lgs. n.33 "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni";
- D. Lgs. 25/05/2016 n.97 "c.d. Freedom of information act" recante modifiche ed integrazioni alla legge 190/2012 e al D.Lgs 33/2013

Alla luce anche delle modificazioni apportate agli obblighi di pubblicazione e trasparenza dal Decreto Legislativo 23 giugno 2016 n. 97, rafforza ulteriormente l'impostazione già propria del piano quale strumento di orientamento dei comportamenti organizzativi dell'ente e si pone l'obiettivo del raggiungimento delle seguenti finalità:

- riaffermare il principio costituzionale della “buona amministrazione” (buon andamento e imparzialità);
- creare e mantenere un ambiente di diffusa percezione della necessità di rispettare regole e principi l'intento è quello di mantenere alta l'attenzione di tutto il personale su questi temi, affinché ciascuno possa fornire il proprio contributo quotidiano al lavoro all'interno del proprio ente e, conseguentemente, al miglioramento del piano;
- recuperare la fiducia di cittadini e imprese verso la pubblica amministrazione;
- contribuire alla crescita economica e sociale del territorio e del paese;
- rinobilitare, nel senso di “riportare a un più elevato livello di dignità o di decoro dopo un periodo di decadenza o di avvilito”, il ruolo dei funzionari pubblici (“a servizio della Nazione”).

Quanto sopra nella convinzione che per recuperare l'etica pubblica sono necessarie concrete azioni a corollario dell'attività legislativa. Differentemente non solo sarà concreto il rischio che aumentino gli adempimenti burocratici senza un reale effetto sull'andamento della pubblica amministrazione, ma difficilmente il nostro Paese potrà recuperare posizioni nella classifica predisposta da Transparency International.

Altro aspetto caratterizzante il sistema di prevenzione della corruzione e dell'illegalità, di cui il presente documento costituisce la sintesi, è il collegamento dello stesso con il sistema di programmazione, con il sistema dei controlli, con gli obblighi di trasparenza e comunicazione e con il piano della performance nell'ottica di creare un sistema di amministrazione volto all'adozione di procedure e comportamenti interni finalizzati a prevenire attività illegittime o illecite e a migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

1. LA REDAZIONE DEL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

1.1 LE FASI

1. Entro il **30 novembre** di ogni anno ciascun Responsabile di Servizio formula al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) le proprie proposte aventi ad oggetto l'individuazione delle attività nelle quali è più elevato il rischio di corruzione, indicando, altresì, le concrete misure organizzative da adottare dirette a contrastare il rischio rilevato. Qualora tali misure comportino oneri economici per l'Ente, dovrà essere formulata la stima delle risorse finanziarie occorrenti. Contestualmente, ciascun Responsabile di Servizio relaziona al RPCT in merito all'applicazione delle misure previste dal Piano in vigore per l'annualità trascorsa. I Responsabili dei servizi possono formulare le loro proposte e relazionare sui risultati conseguiti in occasione di apposite riunioni convocate dal RPCT.
2. Entro il **15 dicembre** di ogni anno il Responsabile per la prevenzione, anche sulla scorta delle indicazioni raccolte ai sensi del precedente comma, elabora la bozza del Piano di Prevenzione della Corruzione, recante l'indicazione delle risorse finanziarie e strumentali occorrenti per la relativa attuazione e lo trasmette al Sindaco ed alla Giunta.
3. La Giunta Comunale approva il Piano triennale entro il **31 gennaio** di ciascun anno, salvo diverso altro termine fissato dalla legge.
4. Il Piano, una volta approvato, viene pubblicato in forma permanente sul sito internet istituzionale dell'Ente in apposita sottosezione denominata “**Amministrazione Trasparente/Disposizioni generali**”; sarà inoltre necessario inserire un collegamento tramite link a tale sezione in “**Amministrazione Trasparente Disposizioni Generali/Programma per la trasparenza e l'integrità**”.

5. Nella medesima sottosezione del sito viene pubblicata, a cura del Responsabile, entro il **15 dicembre** di ciascun anno o altro termine fissato, la relazione recante i risultati dell'attività svolta, fatto salvo che non si siano verificati episodi e/o situazioni di criticità da cui possa generare una situazione di corruzione.
6. Il Piano può essere modificato anche in corso d'anno, su proposta del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione, allorché siano state accertate significative violazioni delle prescrizioni, ovvero quando intervengano rilevanti mutamenti organizzativi o modifiche in ordine all'attività dell'amministrazione.

1.2 I SOGGETTI CHE CONCORRONO ALLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

I soggetti che concorrono alla prevenzione della corruzione all'interno del Comune di Avetrana ed i relativi compiti e funzioni sono:

a) Il Sindaco:

- designa il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (art. 1, comma 7, della L. n.190 e D. Lgs. n.97/2016) e ne dà comunicazione;

b) La Giunta Comunale:

- adotta il Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione (art. 1, commi 8 e 60, della Legge n.190/12), che deve contenere gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza: l'assenza di tali obiettivi può essere sanzionato (D. L. n.90/14);
- adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione;
- attua le necessarie modifiche organizzative per assicurare al RPCT funzioni e poteri idonei allo svolgimento del ruolo con autonomia ed effettività;
- reperisce lo stanziamento delle risorse economiche necessarie ad attuare il Piano.

In particolare, in coerenza con le rilevanti competenze in materia di accesso civico attribuite al RPCT dal D.lgs. n.97/2016, il PNA 2016 ha rafforzato il ruolo del R.P.C.T., indicando come sia consigliabile che il RPCT sia dotato di una struttura organizzativa di supporto adeguata al compito e che abbia poteri effettivi, preferibilmente con specifica formazione. Ove non possibile, la Giunta Comunale può rafforzare la struttura di supporto mediante appositi atti organizzativi che consentano al RPCT di avvalersi di personale di altri uffici (p.e. Nucleo per Controlli Interni, Performance). All'interno del PTPC (Contesto Interno) saranno esplicate le strategie organizzative dell'Ente e figure professionali in grado di coadiuvare l'attività e l'azione del R.P.C.T.

c) Il Responsabile per la prevenzione:

- elabora e propone alla Giunta il Piano per la Prevenzione della Corruzione;
- svolge i compiti indicati nella circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n.1 del 2013 ed i compiti di vigilanza sul rispetto delle norme in materia di inconfiribilità e incompatibilità (art. 1 L. n.190 del 2012; art. 15 D. Lgs. n.39 del 2013);
- elabora la relazione annuale sull'attività svolta e ne assicura la pubblicazione (art. 1, comma 14, L. n.190 del 2012);
- coincide con il Responsabile della Trasparenza, fatta salva apposita delega e ne svolge conseguentemente le funzioni (D. Lgs. n.97/2016);
- ha il potere di indicare agli Uffici di Disciplina i nominativi dei dipendenti inadempienti (PNA 2016) ;
- ha il dovere di segnalare all'organo di indirizzo, Giunta, Sindaco e all'OIV le criticità nella applicazione delle norme (PNA 2016);

- al fine di garantirne il corretto compito, l'ANAC ha introdotto la segnalazione generalizzata di misure discriminatorie nei confronti dell'RPCT, oltre che, come precedentemente vigente, la segnalazione ad ANAC in caso di revoca.
 - per il Comune di Avetrana è nominato nella figura del Segretario Comunale, **con Decreto Sindacale n.8138 del 30/11/2018_a seguito di avvenuto accorpamento** della figura del Responsabile della Corruzione/Trasparenza di cui al Dl.gs 97/2016.
 - Non disponendo al momento il Comune di Avetrana di un "Ufficio per i Procedimenti Disciplinari", in considerazione delle ridotte dimensioni dell'Ente, il Segretario Comunale/RPCT svolge compiti relativi ai 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.) e propone l'aggiornamento del Codice di comportamento.
- d) I referenti per la prevenzione per l'area di rispettiva competenza:**
vista la ridotta complessità organizzativa dell'Ente, non sono previsti ulteriori referenti al RPCT, in quanto la diretta interlocuzione tra RPCT e responsabili degli uffici è considerata il mezzo più efficace per la raccolta delle informazioni utili alla gestione della prevenzione corruzione.
- e) Tutti i Responsabili di Posizione Organizzativa per l'area di rispettiva competenza:**
- svolgono attività informativa nei confronti del Responsabile per la prevenzione della corruzione, dei referenti e dell'autorità giudiziaria;
 - partecipano al processo di gestione del rischio;
 - propongono le misure di prevenzione;
 - assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione;
 - adottano le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e ove possibile la rotazione del personale (artt. 16 e 55 bis D. Lgs. n.165 del 2001);
 - osservano e fanno osservare ai dipendenti in dotazione nell'Area di appartenenza, le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, comma 14, della L. n.190 del 2012);
- f) L'O.I.V.:**
- considera i rischi e le azioni inerenti la prevenzione della corruzione nello svolgimento dei compiti ad essi attribuiti;
 - verifica la coerenza tra gli obiettivi di trasparenza e quelli indicati nel piano della performance, utilizzando i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della valutazione delle performance dei Responsabili;
 - produce l'attestazione dell'assolvimento degli obblighi di trasparenza, previsto dal D. Lgs.150/2009;
 - esprime parere obbligatorio sul codice di comportamento (eventuali e susseguenti integrazioni);
 - verifica che i PTPC siano coerenti 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 annuale con i risultati dell'attività svolta dal RPCT e ne prende atto laddove la relazione non faceva riferimento a situazioni di potenziale rischio corruttivo.

g) Tutti i dipendenti dell'amministrazione:

- 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 RPCT (in quanto incaricato delle mansioni U.D.P. (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);

h) i collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione:

- osservano le misure contenute nel P.T.P.C.;
- segnalano le situazioni di illecito (Codice di comportamento).

1.3 LE RESPONSABILITÀ

• Del Responsabile per la prevenzione.

A fronte dei compiti che la legge attribuisce al responsabile sono previste responsabilità in caso di inadempimento. In particolare all'art.1, comma 8, della L. n. 190 e all'art. 1, comma 12, della L. n. 190.

L'art. 1, comma 14, individua due ulteriori ipotesi di responsabilità:

- una forma di responsabilità dirigenziale ai sensi dell'art. 21, D. Lgs. n.165 del 2001 che si configura nel caso di: *“ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal piano”*;
- una forma di responsabilità disciplinare *“per omesso controllo”*.
- È fatta salva l'ipotesi di una relazione del Responsabile R.P.C.T. che escluda ipotesi di corruzione.

Il PNA 2016 conferma le responsabilità del RPCT di tipo dirigenziale, disciplinare, per danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione in caso di commissione di un reato di corruzione, accertato con sentenza passata in giudicato, all'interno dell'amministrazione. Il RPCT può essere esentato dalla responsabilità ove dimostri di avere proposto un PTPC idoneo e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza dello stesso.

Il RPCT è tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) e a indicarne il nome all'interno del PTPC. L'individuazione del RASA è intesa come misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione; la mancata identificazione è oggetto di sanzione da parte di ANAC.

• Dei dipendenti.

Le misure di prevenzione e contrasto alla corruzione, adottate nelle singole amministrazioni e trasfuse nel P.T.P.C., devono essere rispettate da tutti i dipendenti e, dunque, sia dal personale che dagli apicali (Codice di comportamento); *“la violazione delle misure di prevenzione previste dal piano costituisce illecito disciplinare”* (art. 1, comma 14, L. n.190).

• Dei titolari di Posizione Organizzativa.

L'art. 1, comma 33, L. n.190 stabilisce che la mancata o incompleta pubblicazione, da parte delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni di cui al comma 31:

- costituisce violazione degli standard qualitativi ed economici ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del D. Lgs. n.198 del 2009;
- va valutata come responsabilità dirigenziale ai sensi dell'art.21 del D. Lgs. n.165 del 2001;
- eventuali ritardi nell'aggiornamento dei contenuti sugli strumenti informatici sono sanzionati a carico dei responsabili del servizio;
- ai sensi del PNA 2016, i titolari di posizione organizzativa rispondono della mancata attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, ove il RPCT dimostri di avere effettuato le dovute comunicazioni agli uffici e di avere vigilato sull'osservanza del Piano.

1.4 IL CONTESTO ESTERNO

Così come indicato nella determinazione ANAC n°12 del 28/10/2015, l'analisi del contesto esterno rappresenta la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio, attraverso la quale ottenere informazioni necessarie a comprendere come il rischio di corruzione possa manifestarsi all'interno dell'amministrazione o dell'ente per via della specificità dell'ambiente in cui la stessa opera in termini di strutture territoriali e dinamiche sociali, economiche e culturali.

Partendo da queste informazioni, nella predisposizione del presente documento, dovrà tenersi conto, in fase di aggiornamento nella individuazione della fattispecie di rischio, della presenza, in termini di valutazione etico culturale del contesto, di tali circostanze, qualora possa ipotizzarsi un collegamento, anche indiretto, con qualcuna delle attività svolte dall'ente o sulle quali l'ente esercita attività di controllo.

E' noto l'orientamento delle organizzazioni criminali a tentare di infiltrarsi nella cosa pubblica facendo ricorso a strumenti corruttivi, ovvero tentare di accedere alle attività più prettamente legate alla realtà comunale per il tramite di operatori privati conniventi. La stretta sinergia tra l'attività dell'ente in tema di vigilanza e l'azione delle forze dell'ordine operanti nel territorio assicurano un sicuro strumento di tutela dell'amministrazione.

1.5 IL CONTESTO INTERNO

Con riferimento al contesto interno del Comune di Avetrana si può rilevare un equilibrato e bilanciato ruolo dei diversi organi e dei livelli di indirizzo gestionali.

La struttura organizzativa prevede una precisa differenziazione di ruoli e di responsabilità che portano il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione a non avere, solitamente, titolarità nelle singole procedure, ma una funzione di verifica sulle stesse.

L'Ente è strutturato su 5 unità organizzative le quali sono gestite da 5 posizioni organizzative. Per l'analisi del contesto interno, invece, si ha riguardo agli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione operativa che influenzano la sensibilità della struttura comunale al rischio corruzione.

La popolazione al 31 dicembre 2020 risulta essere di n. 6426 abitanti ed è composta da n. _____ nuclei familiari.

Accanto agli organi politici Sindaco, Assessori, Consiglieri ed al Segretario Comunale, sussistono 6 aree funzionali rette da 5 P.O., alle cui dipendenze si distribuiscono 19 unità: 18 dipendenti a tempo indeterminato e 1 assunzione ai sensi dell'art.110 D.Lgs. 18.08.200 n.267.

Strutture di massima dimensione dell'ente denominate AREA-SERVIZI loro attribuite:

ARTICOLAZIONE

Area Segreteria – Servizi Demografici – Attività Produttive	Affari Generali, Archivio, Protocollo e Notifiche, Assistenza agli Organi Istituzionali, Personale, Contenzioso e Contratti Servizi Demografici (Statistica-Stato Civile-Anagrafe-Elettorale-Leva), SUAP, Commercio, Attività Produttive e Agricoltura
Area Finanziaria	Finanze e Tributi.
Area Tecnica: Urbanistica	Sue - Gestione e manutenzione Immobili Comunali- Servizi Cimiteriali – Edilizia e Patrimonio
Area Tecnica: Lavori Pubblici-	Lavori pubblici, Gare ed Appalti, Protezione Civile, Ambiente e Pubbliche Forniture.
Servizi sociali	Servizi Sociali, Welfare, Istruzione, Biblioteca, Sport, Spettacolo, Cultura e Randagismo.
Polizia Locale	Gestione viabilità, Sicurezza Stradale, Vigilanza sull'attività edilizia, annonaria, mercati, ambientale, funzioni di PS ed attività di PG, Polizia Amministrativa.

1.6 COLLEGAMENTO AL CICLO DI GESTIONE DELLE PERFORMANCE

Il sistema di misurazione e valutazione della performance, pubblicato sul sito istituzionale, costituisce uno strumento fondamentale attraverso cui la “trasparenza” si concretizza.

La trasparenza della performance si attua attraverso la lotta alla corruzione che rappresenta un obiettivo strategico della Performance per l’Ente Locale. Per tale motivo l’adempimento, i compiti e le responsabilità del Responsabile anticorruzione sono inseriti nel ciclo della performance.

Si prevede l’inserimento nel Piano della Performance e nel P.E.G. degli obiettivi strategici assegnati, sia al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione che ai titolari di posizione organizzativa, contenenti specifiche iniziative in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione.

2. AZIONI E MISURE GENERALI FINALIZZATE ALLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

2.1 ANALISI E GESTIONE DEL RISCHIO

L’individuazione delle aree di rischio è il risultato di un processo complesso, che presuppone la valutazione del rischio da realizzarsi attraverso la verifica “sul campo” dell’impatto del fenomeno corruttivo sui singoli processi svolti nell’ente.

Il processo che si svolge nell'ambito di un'area/settore può esso da solo portare al risultato finale o porsi come parte o fase di un processo complesso, con il concorso di più amministrazioni.

2.1.1 MAPPATURA DEL RISCHIO

Le aree a rischio di corruzione, comuni e obbligatorie (art. 1 comma 4, comma 9 lett. "a"), previste dal Piano Nazionale Anticorruzione 2013 - 2015 sono state individuate nelle seguenti:

- acquisizione e progressione del personale;
- affidamento di lavori, servizi e forniture nonché all'affidamento di ogni altro tipo di commessa o vantaggio pubblici disciplinato dal D. Lgs. n.50 del 2016;
- provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari **privi di effetto** economico diretto ed immediato per il destinatario;
- provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari **con effetto** economico diretto ed immediato per il destinatario;
- area vigilanza, controlli, ispezioni, sanzioni;
- pianificazione urbanistica.

Il Comune di Avetrana accogliendo i suggerimenti previsti dalla determinazione n.12/2015 dell'A.NA.C (che il PNA 2016 ha confermato) ha riorganizzato l'individuazione delle aree di rischio, definendo le Aree Generali di rischio, secondo lo schema seguente:

- acquisizione e progressione del personale;
- contratti pubblici;
- provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- incarichi e nomine;
- affari legali e contenzioso

La Mappatura del Rischio aggiornata a seguito delle determinazioni n. 12/2015 e n.831/2016 di ANAC è contenuta negli allegati 1 e 2 – Mappatura del rischio - 2019.

E' in itinere l'aggiornamento della mappatura dei processi alla luce delle nuove disposizioni A.NA.C. 2019

2.1.2 VALUTAZIONE DEL RISCHIO

Per ciascuno de processi, è stata effettuata una valutazione, tenendo conto della metodologia proposta all'interno del Piano Nazionale Anticorruzione 2013 e confermata dal PNA 2016, per la valutazione del rischio (allegato 5 del PNA 2013), con la seguente "scala di livello rischio":

- Nessun rischio con valori < 3,00
- Livello rischio "marginale" con valori tra 3,00 e 6,00
- Livello rischio "attenzione" con valori tra 6,00 e 11,99
- Livello rischio "serio" con valori tra 12,00 e 14,99
- Livello rischio "elevato" con valori > 15,00

La valutazione del rischio è contenuta nell'allegato 3: tabella 1 valutazione del rischio - tabella 2 valutazione complessiva, valori di frequenza, di importanza e complessiva del rischio.

2.1.3 GESTIONE DEL RISCHIO

La fase di trattamento del rischio consiste nell'individuazione e valutazione delle misure che debbono essere predisposte per neutralizzare o ridurre il rischio e nella decisione di quali rischi si decide di trattare prioritariamente rispetto agli altri.

Al fine di neutralizzare o ridurre il livello di rischio, debbono essere individuate e valutate le misure di prevenzione. Queste, come detto, possono essere obbligatorie se previste dalla norma o "ulteriori" se previste nel Piano. Le misure ulteriori debbono essere valutate in base ai costi stimati, all'impatto sull'organizzazione e al grado di efficacia che si attribuisce a ciascuna di esse. L'individuazione e la valutazione delle misure è compiuta dal Responsabile per la prevenzione con il coinvolgimento dei titolari di posizioni organizzative per le aree di competenza, identificando annualmente le aree "sensibili" di intervento su cui intervenire.

2.1.4 MONITORAGGIO

La gestione dei rischi si completa con la successiva azione di monitoraggio delle misure di prevenzione introdotte e delle azioni attuate. I monitoraggi verranno effettuati in concomitanza con le connessioni di controllo degli atti amministrativi stabilite dal regolamento di controlli interni. Questa fase è finalizzata alla verifica dell'efficacia dei sistemi di prevenzione adottati e, quindi, alla successiva messa in atto di ulteriori strategie di prevenzione. Le fasi di valutazione delle misure e del monitoraggio sono propedeutiche all'aggiornamento del Piano nel triennio successivo.

3. LE MISURE DI CONTRASTO GENERALI E OBBLIGATORIE

3.1 I CONTROLLI INTERNI

A supporto del perseguimento degli obiettivi del presente piano, è da considerare il sistema dei Controlli Interni che l'ente ha dovuto approntare in attuazione del D.L. 10.10.2012 n.174 "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", poi convertito in Legge 213 del 7 dicembre 2012.

La norma ha stabilito che i controlli interni debbano essere organizzati, da ciascun ente, in osservanza al principio di separazione tra funzione di indirizzo e compiti di gestione.

Per dare attuazione a tale disposizione, è stato approvato il "**Regolamento disciplinante i controlli interni**", approvato con **Deliberazione del Consiglio Comunale n° 8 del 15/02/2013**.

In particolare, rilevante ai fini dell'analisi delle dinamiche e prassi amministrative in atto nell'ente, è il controllo successivo sugli atti che si colloca a pieno titolo fra gli strumenti di supporto per l'individuazione di ipotesi di malfunzionamento, sviamento di potere o abusi, rilevanti per le finalità del presente piano.

3.2 IL CODICE DI COMPORTAMENTO DEI DIPENDENTI PUBBLICI

Nella G.U. n. 129 del 4 giugno 2013 è stato pubblicato il DPR n. 62 del 16 aprile 2013, avente ad oggetto "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici", come approvato dal Consiglio dei Ministri l'8 marzo 2013, a norma dell'art. 54 del D. Lgs. n.165/2001 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".

Il nuovo Codice, in vigore dal 19 giugno 2013, sostituisce quello fino ad oggi operativo emanato del Ministero della Funzione Pubblica il 28 novembre 2000. Esso completa la normativa anticorruzione nelle pubbliche amministrazioni prevista dalla L.190/2012, sulla base delle indicazioni fornite dall'OCSE in tema di integrità ed etica pubblica, definendo in 17 articoli i comportamenti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche i quali dovranno rispettare i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta.

Il campo di applicazione delle disposizioni contenute nel Codice di comportamento dei dipendenti pubblici si amplia: i destinatari della materia non sono più soltanto i dipendenti di tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art.1, comma 2, del D. Lgs. n.165/2001, ovvero i dipendenti a tempo indeterminato e determinato ivi compresi i dipendenti di diretta collaborazione con gli organi politici, ma anche, per quanto compatibile, tutti i collaboratori o consulenti con qualsiasi tipo di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, i titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche e tutti i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi che realizzano opere in favore dell'amministrazione. Le disposizioni specificano le norme di condotta dei dipendenti da quelle dei dirigenti. La violazione delle disposizioni del Codice, fermo restando la responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del dipendente, è fonte di responsabilità disciplinare accertata all'esito del procedimento disciplinare, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni. L'amministrazione, contestualmente alla sottoscrizione del contratto di lavoro o, in mancanza, all'atto di conferimento dell'incarico, consegna e fa sottoscrivere ai nuovi assunti, con rapporti comunque denominati, copia del Codice di comportamento. Le previsioni del Codice sono state integrate e specificate dal Codice di Comportamento del Comune adottato con Deliberazione della Giunta Comunale n.130 del 31/12/2013, come stabilito dal comma 44 dell'art. 1 della L. 190/2012.

Il Comune di Avetrana ha pubblicato il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici sul proprio sito web istituzionale e lo ha altresì inviato a tutto il personale dipendente.

3.3 MONITORAGGIO DEI TEMPI DI PROCEDIMENTO

Strumento particolarmente rilevante è quello relativo al monitoraggio dei termini del procedimento, che ai sensi dell'art.1 comma 9 lett. d) della legge 190/2012 costituisce uno degli obiettivi del Piano.

Il monitoraggio, che divenuto ora più stringente dal momento che la legge 190 del 6 novembre 2012 all'art. 1, comma 28, chiede di regolare il monitoraggio periodico, la tempestiva eliminazione delle anomalie e la pubblicazione dei risultati sul sito web istituzionale di ciascuna amministrazione.

Reiterate segnalazioni del mancato rispetto dei termini del procedimento costituiscono un segnale di un possibile malfunzionamento, che va non solo monitorato ma valutato al fine di proporre azioni correttive

3.4 LA FORMAZIONE

La legge 190/2012 impegna le Pubbliche Amministrazioni a prestare particolare attenzione alla formazione del personale, considerandola uno degli strumenti principali per la prevenzione della corruzione.

La formazione relativa ai dipendenti, assegnati ai settori a rischio corruzione viene assicurata con cadenza annuale;

la formazione può essere condivisa ricorrendo a collaborazioni di professionisti specializzati nel settore;

La formazione costituisce elemento di valutazione delle performance individuali.

In particolare, l'azione formativa 2017, rivolta a tutto il personale, è stata mirata a fornire approfondimenti in merito alle modifiche introdotte dal D. Lgs.97/2016 al D.lgs.

33/2013 ed alla L.190/2012. La formazione ha fornito al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e alle Posizioni Organizzative dell'Ente, gli spunti di analisi e riflessione propedeutici ed essenziali per l'aggiornamento del presente piano.

3.5 ALTRE INIZIATIVE DI CONTRASTO

3.5.1. ROTAZIONE DEL PERSONALE

La rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta una misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione e l'esigenza del ricorso a questo sistema è stata sottolineata anche a livello internazionale. I titolari di P.O. o responsabili di servizi con ausilio dei dipendenti responsabili del procedimento o dell'istruttoria verificano periodicamente la corretta esecuzione dei regolamenti, protocolli e procedimenti disciplinanti le decisioni relative alle attività a maggior rischio corruzione e hanno l'obbligo di informare tempestivamente il responsabile alla prevenzione della corruzione, in merito alla corretta esecuzione della lista e delle azioni intraprese per correggere le anomalie. Con riferimento alla rotazione di responsabili particolarmente esposti alla corruzione ove possibile, si evidenzia che il punto 4 dell'Intesa in sede di Conferenza Unificata prevede che "la rotazione deve avvenire in modo da tenere conto delle specificità professionali in riferimento alle funzioni e in modo da salvaguardare la continuità della gestione amministrativa".

3.5.2. ATTIVITA' E INCARICHI EXTRA-ISTITUZIONALI

Il cumulo in capo ad un medesimo funzionario di incarichi conferiti dall'amministrazione può comportare il rischio di un'eccessiva concentrazione di potere su un unico centro decisionale. La concentrazione del potere decisionale aumenta il rischio che l'attività amministrativa possa essere indirizzata verso fini privati o impropri determinati dalla volontà del dirigente stesso. Inoltre, lo svolgimento di incarichi, soprattutto se extra-istituzionali, da parte del funzionario può realizzare situazioni di conflitto di interesse che possono compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa, ponendosi altresì come sintomo dell'evenienza di fatti corruttivi. Per l'attuazione delle azioni di contenimento del rischio è utile richiamare quanto contenuto nel codice di Comportamento adottato dall'Ente e nel regolamento adottato dall'Ente il 30/01/2014 D.G. n.13.

3.5.3. INCONFERIBILITA' E INCOMPATIBILITA' PER INCARICHI DIRIGENZIALI

Il decreto legislativo 39/2013 ha attuato la delega stabilita dai commi 49 e 50 dell'art. 1 della legge 190/2012, prevedendo fattispecie di:

- **inconferibilità**, cioè di preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, nonché a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico (art. 1, comma 2, lett. g);
- **incompatibilità**, da cui consegue l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di **quindici giorni**, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico (art. 1, comma 2, lett. h).

Tutte le nomine e le designazioni preordinate al conferimento di incarichi da parte dell'Ente, devono essere precedute da apposita dichiarazione sostitutiva del designato o del nominato, della quale in ragione del contenuto dell'incarico deve essere asserita l'insussistenza di cause o titoli al suo conferimento. Il titolare dell'incarico deve redigere apposita dichiarazione con cadenza annuale di insussistenza di causa di incompatibilità al mantenimento dell'incarico conferito. Tali dichiarazioni sono pubblicate sul sito istituzionale dell'Ente, nell'apposita sezione "Trasparenza".

3.5.4. ATTIVITA' SUCCESSIVA ALLA CESSAZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO

I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'ente nel triennio successivo alla cessazione del rapporto con l'amministrazione, qualunque sia la causa di cessazione (e quindi anche in caso di collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione), non possono avere alcun rapporto di lavoro autonomo o subordinato con i soggetti privati che sono stati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi.

L'Ente attua l'art.16 ter del D. Lgs 30.3.2001, n.165 introdotto dalla legge 6.11.2012, n.190, come modificato dall'art.1, comma 42, lettera l), della legge 6.11.2012, n.190 prevedendo il rispetto di questa norma quale clausola da inserirsi nei bandi di gara, a pena di esclusione dell'impresa (operatore economico) la quale si impegna ad osservarla.

3.5.5. PATTI DI INTEGRITÀ NEGLI AFFIDAMENTI

Il Patto d'integrità ed i protocolli di legalità sono un complesso di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla stazione appaltante come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto.

Il patto di integrità è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare, si tratta quindi di un complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti. I patti di integrità stabiliscono la reciproca, formale obbligazione del Comune e dei partecipanti alle procedure di gara, di conformare i propri comportamenti ai principi di lealtà, trasparenza e correttezza, nonché all'impegno anticorruzione di non offrire, accettare o richiedere somme di denaro o qualsiasi altra ricompensa, vantaggio o beneficio, sia direttamente che indirettamente tramite intermediari, al fine dell'assegnazione del contratto e/o al fine di distorcere la relativa corretta esecuzione.

3.5.6. TUTELA DEL DIPENDENTE CHE DENUNCIA ILLECITI

Con determinazione n.6 del 28 aprile 2015, ANAC ha dettato le "Linee guida in materia di tutela del dipendente che segnala illeciti" (c.d. Wistleblower). In particolare la disposizione contenuta nell'art.54 bis del D. Lgs. 165/2001 pone particolare attenzione a tutela del dipendente che denuncia illeciti, ponendo tre condizioni d'attuazione:

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

La tutela di anonimato viene garantita con specifico riferimento al procedimento disciplinare, proteggendo l'identità del segnalante in ogni contesto successivo alla segnalazione. La tutela dell'anonimato non è sinonimo di accettazione di segnalazione anonima; la segnalazione deve provenire da dipendenti individuabili e riconoscibili.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione, considererà anche segnalazioni anonime, ma solo nel caso in queste si presentino adeguatamente circostanziate e rese con

dovizia di particolari, così da far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati. I dipendenti e i collaboratori che intendono segnalare situazioni di illecito (fatti di corruzione ed altri reati contro l pubblica amministrazione, fatti di supposto danno erariale o altri illeciti amministrativi) di cui sono venuti a conoscenza nell'amministrazione debbono utilizzare l'**allegato n.4** al presente documento.

4. TRASPARENZA E ACCESSO CIVICO

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

A partire dal 2017, si registra la piena integrazione dei riferimenti alla trasparenza e integrità nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, ora anche della trasparenza (PTPCT), come indicato nella delibera n. 831/2016 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione sul PNA 2016.

Con l'entrata in vigore del D.Lgs. 97/16 sono stati apportati dei correttivi alla legge 6 novembre 2012, n.190 e al D.Lgs. n.33 del 14/05/2013.

Le principali novità in materia di trasparenza riguardano:

- la nozione di trasparenza e i profili soggettivi e oggettivi(art. 1 -2 e 2bis);
- l'accesso civico(art.5-5bis e 5ter);
- la razionalizzazione e precisazione degli obblighi di pubblicazione nella sezione del sito internet dell'Ente denominata "amministrazione trasparente"(art.6 e seg.).

Il nuovo principio generale di trasparenza è inteso 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.

4.2 ACCESSO CIVICO: DISCIPLINA E PROCEDURA

Secondo la rilevante innovazione legislativa rappresentata dal D.lgs. n. 97/2016 che ha ridefinito sostanziali contenuti del D.lgs. n. 33/2013, 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 il diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dal Comune ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione già accessibili e liberamente scaricabili dalla apposita sezione del sito internet comunale. La materia è stata oggetto di specifiche linee guida e di indirizzi operativi attraverso la Deliberazione A.N.A.C. n. 1309 del 28 dicembre 2016. L'esercizio dell'accesso civico può dar luogo a due distinti esiti che identificano due fattispecie differenziate: il cosiddetto "accesso civico" e l'"accesso generalizzato".

Il primo concerne documenti, dati e informazioni che già per legge dovrebbero essere pubblicati nella sezione "Amministrazione Trasparente" e viene soddisfatto dall'Amministrazione Comunale indicando al richiedente il collegamento ipertestuale attraverso il quale accedere a quanto richiesto. Qualora in tale frangente l'Amministrazione accertasse che quanto legittimamente richiesto non è pubblicato o è pubblicato in modo parziale o incompleto, provvederà immediatamente a colmare la lacuna.

Se la richiesta concerne invece documenti, dati o informazioni ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, essa potrà essere evasa solo qualora non produca un pregiudizio concreto rispetto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a:

- a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
- b) la sicurezza nazionale;
- c) la difesa e le questioni militari;
- d) le relazioni internazionali;

- e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
- f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;
- g) il regolare svolgimento di attività ispettive.

L'accesso è inoltre precluso o subordinato a limitazioni qualora determini un concreto pregiudizio di uno dei seguenti interessi privati:

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

Il rilascio di dati o documenti in formato elettronico o cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'Amministrazione per la riproduzione su supporti materiali.

La richiesta, nella quale devono essere identificati adeguatamente i dati e/o i documenti ai quali si chiede l'accesso è gratuita, non deve essere motivata e nel caso della Amministrazione Comunale di Avetrana deve essere, secondo le circostanze, rivolta a uno dei seguenti uffici:

- all'Ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;

oppure

- all'Ufficio Relazioni con il Pubblico.

Ove l'autore dell'istanza ritenga che la medesima abbia ad oggetto dati, informazioni o documenti che già per legge dovrebbero essere obbligatoriamente pubblicati, essa deve essere rivolta al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

La richiesta può essere redatta su modulo che è stato appositamente predisposto dalla Amministrazione e può essere presentata direttamente presso l'URP, tramite posta elettronica certificata o posta ordinaria.

Il Responsabile dell'ufficio a cui viene indirizzata l'istanza di accesso civico individua il Dirigente competente, per materia, alla risposta, e ne informa il richiedente.

Il Dirigente responsabile emette un provvedimento espresso e motivato in esito all'istanza, entro trenta giorni. Nel caso di diniego totale o parziale all'accesso o di mancata risposta e nel caso di inosservanza del termine di trenta giorni, il richiedente può presentare richiesta di riesame al Responsabile della Prevenzione delle Corruzione e della Trasparenza che deciderà con provvedimento motivato nel termine di 20 giorni.

Avverso la decisione dell'Amministrazione il richiedente può proporre ricorso al T.A.R. oppure al Difensore Civico regionale che si pronuncia entro trenta giorni.

E' qui il caso di ricordare che l'accesso civico è fattispecie distinta dall'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui agli art. 22 e seguenti della Legge n. 241/1990.

L'accesso civico, infatti, non incide sulle diverse forme di accesso previste dalla Legge n. 241/1990 e tuttora vigenti, secondo la quale:

- per "diritto di accesso" si intende il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia dei documenti amministrativi;
- per "interessati" si intendono tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

4.3 GLI ALTRI DIRITTI DI ACCESSO

Va preventivamente sottolineato che la materia del diritto di accesso rimane regolamentata anche da alcune norme speciali, che hanno delineato, dal 1990 in poi una sorta di rivoluzione copernicana della PA, che raggiunge il suo apice con l'accesso civico. Si è passato dal previgente "segreto d'ufficio" del 1990 opposto a qualsiasi richiesta di

informazione dei cittadini, al diritto di accesso per la tutela di una propria posizione soggettiva della legge 241/1990 alla definitiva disposizione rispetto all'accesso generalizzato a tutti gli atti senza alcuna motivazione del D.Lgs. 33/2013.

4.3.1 IL DIRITTO DI ACCESSO DEL CONSIGLIERE COMUNALE

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

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

4.3.2 ACCESSO DELL'AVVOCATO AI DATI DELLA PA PER LE INDAGINI DIFENSIVE

Previsto da Codice di Procedura Penale: art. 391-quater - Richiesta di documentazione alla pubblica amministrazione. Ai fini delle indagini difensive, il difensore può chiedere i documenti in possesso della pubblica amministrazione e di estrarne copia a sue spese; l'istanza deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o lo detiene stabilmente. In caso di rifiuto da parte della pubblica amministrazione, il difensore può richiedere al PM che si attivi e che l'accesso venga ordinato dal GIP.

4.3.3 ACCESSO AMBIENTALE

Previsto dal D.Lgs. 19/08/2005 n. 195 - Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale: Art. 3 - Accesso all'informazione ambientale su richiesta. Si intende “informazione ambientale”: qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente lo stato degli elementi dell'ambiente.

Secondo questo decreto la P.A. deve rendere disponibile l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse. Il decreto spiega e disciplina questo importante diritto dei cittadini.

4.3.4 ACCESSO AGLI ATTI GARE DI APPALTO

Previsto dal D.Lgs. 18/04/2016 n. 50 – cosiddetto: “nuovo codice degli appalti”: Art. 53 - Accesso agli atti e riservatezza. Il diritto di accesso agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, ivi comprese le candidature e le offerte, è disciplinato dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241. Il diritto di accesso agli atti del processo di asta elettronica può essere esercitato mediante l'interrogazione delle registrazioni di sistema informatico che contengono la documentazione in formato elettronico dei detti atti ovvero tramite l'invio ovvero la messa a disposizione di copia autentica degli atti. L'ANAC e gli altri organismi ministeriali stanno mettendo a punto un sistema centrale per costituire una banca dati su tutte le forniture pubbliche.

4.3.5 ACCESSO E RISERVATEZZA DEI DATI PERSONALI

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

Questo interrogativo, al di là del tema trattato in questo documento, è ancora più evidente per quanto attiene all'accesso civico, dove non serve neppure alcuna motivazione. In realtà il problema è meno complicato di quello che potrebbe apparire; il legislatore ha infatti previsto, sia nell'accesso civico che in quello ordinario, la notifica ai controinteressati, che si basa sull'art. 3 del D.P.R. 12-4-2006 n. 184 - Regolamento recante disciplina in materia

di accesso ai documenti amministrativi e ha posto dei limiti alla pubblicazione di dati personali, quali, ad esempio, la corresponsione di contributi per ragioni di salute. Ogni cittadino che ritiene violati i suoi diritti di riservatezza su suoi dati che altri cittadini o altre amministrazioni hanno interesse a visionare, potrà in ogni momento opporsi con un'adeguata e motivata nota al comune.

4.3.6 IL “FREEDOM OF INFORMATION ACT” (FOIA)

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

Dove l'uso del termine “libertà” sembra spropositato rispetto al semplice accesso agli atti, che peraltro, come abbiamo già visto, era possibile fin dal 1990. La riforma, in ogni caso, depurata da ogni aspetto demagogico di scopiazzatura del mondo anglosassone, che non sempre dimostra di essere un modello di democrazia, apporta ai diritti dei cittadini delle nuove opportunità.

4.3.7 L'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

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

- basta un'istanza senza motivazione;
- non serve indicare alcun interesse personale per tutelare una situazione giuridicamente rilevante.

4.3.8 LE ESCLUSIONI ALL'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO

Da subito i responsabili degli uffici pubblici si sono detti preoccupati in quanto un diritto così ampio, al di là delle complicazioni pratiche per la loro attività, poteva mettere in pericolo altri diritti o “posizioni delicate”: per l'intero ordinamento democratico, per la riservatezza delle persone e per la tutela della concorrenza commerciale ed industriale. La norma ha previsto delle cautele ed ha anche ulteriormente previsto, all'art. 5 bis comma 6: “Ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui al presente articolo, l'Autorità Nazionale Anticorruzione, adotta linee guida recanti indicazioni operative”.

4.3.9 LA CHIUSURA DEL PROCEDIMENTO DOPO L'AVVISO AI CONTROINTERESSATI

Il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati. Il provvedimento finale deve essere motivato e deve avere l'indicazione dei soggetti e delle modalità di effettuare ricorso. Potrebbe essere necessario non accogliere pienamente o denegare completamente l'istanza; in analogia con il diritto di accesso, si potrà con un apposito provvedimento da notificare/inviare a chi ha fatto l'istanza:

- differire ad altro momento il rilascio di quanto richiesto;
- limitare il rilascio solo ad alcuni degli atti e provvedimenti richiesti.

4.3.10 LA SEGNALAZIONE DELL'OMESSA PUBBLICAZIONE

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

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

4.3.11 LA TRASPARENZA E LE GARE D'APPALTO

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

L'articolo 22 del nuovo codice, rubricato “Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico”, prevede che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblichino, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse. I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori.

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

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

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

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

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

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

5. IL RESPONSABILE PER LA TRASPARENZA E L'ANTICORRUZIONE

Il Responsabile per la Trasparenza è individuato nella figura del Segretario Comunale, quale Autorità Locale Anticorruzione. Il Responsabile, ai sensi dell'art. 43 del D.Lgs. n. 33 del 2013, svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento, da parte dell'Amministrazione, degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate. Il Responsabile provvede all'aggiornamento del Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità, all'interno del quale sono previste specifiche misure di monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di Trasparenza e ulteriori misure e iniziative di promozione della Trasparenza in rapporto con il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione.

Il Responsabile controlla e assicura la regolare attuazione dell'Accesso Civico sulla base di quanto stabilito dall'art. 5 del D.Lgs. n. 33 del 2013. In relazione alla loro gravità, il Responsabile segnala i casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi in materia di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, al Sindaco ed all'Organismo di valutazione ed in casi di reiterate inadempienze all'Ufficio di Disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare.

6. PROMOZIONE DELLA CULTURA E DELLA LEGALITA'

Al fine di disegnare un'efficace strategia anticorruzione, l'Amministrazione realizzerà delle forme di consultazione, con il coinvolgimento di cittadini e di organizzazioni portatrici di interessi collettivi, ai fini della predisposizione del prossimo P.T.P.C., della diffusione delle strategie di prevenzione pianificate ed eventualmente nonché sui risultati del monitoraggio sull'implementazione delle relative misure. Nella fase di predisposizione del Piano sono pubblicati nel sito istituzionale dell'Ente degli avvisi mirati al coinvolgimento di soggetti esterni, contenenti l'invito a trasmettere propri eventuali suggerimenti e/o proposte.

Le consultazioni potranno avvenire mediante raccolta dei contributi via web oppure nel corso di incontri con i rappresentanti delle associazioni di utenti tramite somministrazione di questionari. L'esito delle consultazioni sarà pubblicato sul sito internet dell'amministrazione nell'apposita sezione del P.T.P.C., con indicazione dei soggetti coinvolti, delle modalità di partecipazione e degli input generati da tale partecipazione.

Poiché uno degli obiettivi strategici principali dell'azione di prevenzione della corruzione è quello dell'emersione dei fatti di cattiva amministrazione e dei fenomeni corruttivi, è particolarmente importante il coinvolgimento dell'utenza e l'ascolto della cittadinanza.

In questo contesto, si collocano le azioni di sensibilizzazione, che sono volte a creare dialogo con l'esterno per implementare un rapporto di fiducia e che possono portare all'emersione di fenomeni corruttivi altrimenti "silenti".

Avetrana li, _____

Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza

Dott. Antonio BIANCHI

Documento elaborato dal Responsabile per la prevenzione della Corruzione e della Trasparenza; da sottoporre all'approvazione della Giunta Comunale, con le eventuali integrazioni che perverranno, dopo la consultazione pubblica avviata in data _____ con la pubblicazione sul sito internet istituzionale.