Comune di Monteroni d'Arbia

Provincia di Siena

Piano Triennale
per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza
2019-2021

Avvertenza metodologica del *Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza*

Il presente piano e le relative tabelle di valutazione del rischio sono stati elaborati prendendo come riferimento il "Piano Nazionale Anticorruzione" e gli altri documenti dell'ANAC, particolare attenzione è stata posta alla metodologia, fatte le debite proporzioni, utilizzata dall'ANAC nella predisposizione del proprio piano triennale.

Il "*Responsabile Comunale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza*" consiglia, come *scelta ecologica* e di contenimento della spesa di *non stamparlo*, ma di usare solo la versione elettronica "linkabile", dal sito internet comunale.

A chi riscontra omissioni, imprecisioni o errori è richiesto di segnalarlo all'indirizzo PEC istituzionale , comune.monteronidarbia@postacert.toscana.it all'attenzione del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

Indice

Premessa		Pag	4
Cap. 1	**Il nuovo accesso civico e gli altri diritti di accesso ai documenti amministrativi**	**Pag**	**25**
1.1.	Gli altri diritti di accesso	Pag	25
1.2.	Il diritto di accesso del consigliere comunale	Pag	25
1.3.	Accesso ai propri dati personali detenuti da chiunque in una banca dati cartacea o informatica	Pag	25
1.4.	Accesso dell'avvocato ai dati della PA per le indagini difensive	Pag	26
1.5.	Accesso ambientale	Pag	26
1.6.	Accesso sugli appalti	Pag	26
1.7.	Accesso e riservatezza dei dati personali	Pag	26
1.8.	Il "freedom information act" (FOIA)	Pag	27
1.9.	L'accesso civico generalizzato	Pag	27
1.10.	Le esclusioni all'accesso civico generalizzato	Pag	27
1.11.	L'esercizio dell'accesso civico – l'istanza	Pag	27
1.12.	L'avvio del procedimento e la chiusura semplice	Pag	28
1.13.	La chiusura del procedimento dopo l'avviso ai controinteressati	Pag	29
1.14	La segnalazione dell'omessa pubblicazione	Pag.	29
1.15	La trasparenza e le gare d'appalto	Pag.	29
1.16	Il titolare del potere sostitutivo	Pag.	30
Cap. 2	**La gestione del rischio di corruzione**	**Pag.**	**32**
2.1	Analisi del contesto	Pag.	32
2.2	Contesto esterno	Pag.	32
2.3	Contesto interno	Pag.	45
2.4	Mappatura dei processi – adozione di nuove tecniche di rilevazione per il 2018	Pag.	52
2.5	Mappa dei processi di cui all'ALLEGATO 1 suddivisi per Aree in cui si articola il Comune	Pag.	52

2.6	La rilevazione dei processi e la mappatura del rischio corruttivo – ALLEGATO 1	Pag.	58
2.7	L'identificazione del rischio e analisi delle probabilità e dell'impatto	Pag.	59
2.8.	Stima delle probabilità che il rischio si concretizzi (ANAC) – parte prima delle tabelle di ogni singolo processo	Pag.	60
2.9	Stima del valore dell'impatto – parte seconda delle tabelle di ogni singolo processo	Pag.	60
2.10	Il valore complessivo e la ponderazione del rischio corruttivo	Pag.	61
2.11	L'individuazione di misure specifiche, per ciascun processo, di riduzione del rischio corruttivo	Pag.	61
2.12	Riepilogo della rilevazione e delle misure dell'ALLEGATO 1	Pag.	61
Cap. 3	**Le misure generali da adottare o potenziare nel triennio per ridurre ulteriormente il rischio**	**Pag.**	**62**
3.1	Il trattamento e le misure successive al piano	Pag.	62
3.2	Formazione in tema anticorruzione e programma annuale della formazione	Pag.	63
3.3	Adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici	Pag.	64
3.4	Indicazione dei criteri di rotazione del personale	Pag.	64
3.5	Incompatibilità e inconferibilità degli incarichi d "responsabile di settore" e il divieto triennale dopo la cessazione del rapporto di lavoro di assumere incarichi da soggetti contraenti del comune	Pag.	65
3.6	Controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione di incarichi e dell'assegnazione ad uffici	Pag.	66
3.7	La tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower)	Pag.	66
3.8	Rispetto dei termini dei procedimenti e pubblicità dei procedimenti tesi all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere	Pag.	67
3.9	Indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale	Pag.	68
3.10	Monitoraggio sull'attuazione del PTPCT con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informazione	Pag.	68
3.11	Il Responsabile dell'Anagrafe per la stazione Appaltante (RASA) incaricato della compilazione ed aggiornamento dell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA)	Pag.	68

Le questioni preliminari

Il Parlamento Italiano il 6 novembre 2012 ha approvato la legge numero 190: "***Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione***."

Questa legge è entrata in vigore il 28 novembre 2012; successivamente è stata più volte modificata ed integrata.

È stata poi emanato il D. Lgs. 14-3-2013 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***", anche questa norma è stata profondamente innovata, da ultimo con una riforma, il cosiddetto FOIA, di cui parleremo diffusamente al punto n. 1.8, che è entrata definitivamente in vigore il 23 dicembre 2016.

Il quadro normativo

Giova in questa sede rammentare che questo documento si deve raccordare con una vasta produzione normativa, prima che con le Linee Guida e le disposizioni dell'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) di cui parleremo più avanti. Queste norme sono:

- Legge 03-08-2009 n. 116: "***Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale."***
- Legge 28-6-2012 n. 110: "***Ratifica ed esecuzione della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999***"
- Legge 6-11-2012 n. 190: "***Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione***"
- Decreto Legislativo 31-12-2012, n. 235: "***Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190***"
- Decreto Legislativo 14-03-2013, 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***" - Titolo così sostituito dall' art. 1, comma 1, D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97. Precedentemente il titolo era il seguente: «Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.».
- Decreto Legislativo 08-04-2013, n. 39: "***Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190***"
- D.P.R. 16-04-2013, n. 62: ***"Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165"***

Pur non avendo efficacia di norma primaria, va sempre tenuto nella dovuta considerazione, se non altro quale forma di indirizzo ed ispirazione, il Piano Nazionale Anticorruzione che ogni anno, nel mese di novembre/dicembre l'ANAC mette in consultazione preventiva pubblica e poi adotta.

Dunque questo quadro normativo pone a carico di ogni amministrazione questa serie di obblighi:

1. *elaborare ed applicare politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate;*
2. *adoperarsi al fine di attuare e promuovere efficaci pratiche di prevenzione;*
3. *verificare periodicamente l'adeguatezza di tali misure;*
4. *collaborare con altre amministrazioni per la promozione e messa a punto delle misure anticorruzione, nel PNA 2018, in particolare, viene richiamato più volte il ruolo decisivo delle Prefetture.*

Cosa si intende per corruzione

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

Il **codice penale** prevede tre fattispecie.

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

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

L'articolo 319 sanziona la "***corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio***":

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

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

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

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

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

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 che ha fornito una prima chiave di lettura della normativa, ha spiegato che il concetto di corruzione della legge 190/2012 ***comprende tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte d'un soggetto pubblico del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati***.

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

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

In senso positivo, concentrandosi cioè sui comportamenti positivi, nel PNA 2018 appare chiaro che la misura di gran lunga più efficace per contrastare la corruzione è la trasparenza, sia per quanto riguarda gli aspetti normativi del D.lgs. 33/2013, sia per quanto riguarda quella sorta di "precondizione" dell'attività amministrativa, che deve essere sempre ispirata alla massima trasparenza nei confronti dei cittadini.

I soggetti amministrativi contro la corruzione (*diversi dall'autorità giudiziaria*)

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

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

- **l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC),** che svolge funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni, nonché del rispetto della normativa in materia di trasparenza (art. 1, commi 2 e 3, legge 190/2012);
- **la Corte di conti,** che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo;
- **il Comitato interministeriale,** istituito con il DPCM 16 gennaio 2013, che elabora linee di indirizzo e direttive (art. 1, comma 4, legge 190/2012);
- **la Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie Locali**, chiamata ad individuare adempimenti e termini per l'attuazione della legge e dei decreti attuativi da parte di regioni, province autonome, enti locali, enti pubblici e soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo (art. 1, commi 60 e 61, legge 190/2012);
- **i Prefetti della Repubblica** che forniscono supporto tecnico e informativo, facoltativo, agli enti locali (art. 1 co. 6 legge 190/2012) e il cui ruolo è stato sottolineato nel PNA 2018, specie a vantaggio delle "piccole amministrazioni comunali";
- **la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA)** che predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle amministrazioni statali (art. 1 co. 11 legge 190/2012);
- **le pubbliche amministrazioni** che attuano ed implementano le misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 legge 190/2012) anche attraverso l'azione del proprio Responsabile della prevenzione della corruzione;
- **gli enti pubblici economici ed i soggetti di diritto privato in controllo pubblico**, responsabili anch'essi dell'introduzione ed implementazione delle misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 legge 190/2012).

Il comma 5 dell'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) ha trasferito all'**ANAC, *Autorità Nazionale Anti Corruzione***, tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica.

L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)

Il fulcro di tutta la strategia di contrasto ai fenomeni corruttivi, prima che diventino un affare della Procura della Repubblica ed escano dal controllo amministrativo per diventare "azione penale", è l'ANAC. La sua prima denominazione fu: "CIVIT" o "AVCP".

La CIVIT era stata istituita dal legislatore, con il decreto legislativo 150/2009, per svolgere prioritariamente funzioni di valutazione della "*performance*" delle pubbliche amministrazioni.

Successivamente la denominazione della CIVIT è stata sostituita con quella di Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

L'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito con modificazioni dalla legge 114/2014), ha soppresso l'***Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*** (AVCP) e ne ha trasferito compiti e funzioni all'Autorità nazionale anticorruzione.

La legge n. 190/2012 ha attribuito alla Autorità nazionale anticorruzione lo svolgimento di numerosi compiti e funzioni:

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

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

- *riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001;*
- *riceve notizie e segnalazioni da ciascun avvocato dello Stato che venga a conoscenza di violazioni di disposizioni di legge o di regolamento o di altre anomalie o irregolarità relative ai contratti che rientrano nella disciplina del Codice di cui al d.lgs. 163/2006;*
- *salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 689/1981, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.*

Secondo l'impostazione iniziale della legge 190/2012, all'attività di contrasto alla corruzione partecipava anche il Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il comma 5 dell'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate al Dipartimento della Funzione Pubblica.

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

- *coordina l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale;*

- *promuove e definisce norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;*
- *predispone il Piano nazionale anticorruzione, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle misure di cui alla lettera a);*
- *definisce modelli standard delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla presente legge, secondo modalità che consentano la loro gestione ed analisi informatizzata;*
- *definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni.*

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)

L'Autorità nazionale anticorruzione elabora ed approva il Piano nazionale anticorruzione (PNA).

Il primo Piano nazionale anticorruzione è stato approvato dall'Autorità l'11 settembre 2013 con la deliberazione numero 72.

Il 28 ottobre 2015 l'Autorità ha approvato la determinazione numero 12 di aggiornamento, per il 2015, del PNA. Detto aggiornamento si è reso necessario a seguito delle novelle normative intervenute successivamente all'approvazione del PNA; in particolare, il riferimento è al DL 90/2014 (convertito dalla legge 114/2014) il cui articolo 19 comma 5 ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il ***3 agosto 2016 l'ANAC ha approvato il nuovo Piano nazionale anticorruzione 2016*** con la deliberazione numero 831, che aveva 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*".

Detto piano si caratterizzava dunque perché:

- *restava ferma l'impostazione relativa alla gestione del rischio elaborata nel PNA 2013, integrato dall'Aggiornamento 2015, anche con riferimento alla distinzione tra misure organizzative generali e specifiche e alle loro caratteristiche;*
- *in ogni caso, quanto indicato dall'ANAC nell'Aggiornamento 2015 al PNA 2013, sia per la parte generale che per quella speciale, era da intendersi integrativo anche del PNA 2016.*
- *approfondiva l'ambito soggettivo d'applicazione della disciplina anticorruzione, la misura della rotazione, che nel PNA 2016 trovava una più compiuta disciplina e la tutela del dipendente che segnala illeciti (cd.* ***whistleblower****) su cui l'Autorità ha adottato apposite Linee guida ed alle quali il PNA rinvia;*
- *la trasparenza, oggetto di innovazioni apportate dal decreto 97/2016, per la quale vengono forniti nuovi indirizzi interpretativi, salvo il rinvio a successive Linee guida;*
- *i codici di comportamento e le altre misure generali, oggetto di orientamenti dell'ANAC successivi all'adozione del PNA 2013, per i quali l'Autorità, pur confermando l'impostazione generale, si riservava di intervenire anche ai fini di un maggior coordinamento.*

Con delibera n. 1208 del 22 novembre 2017 l'Anac ha approvato in via definitiva l'**Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione**, disponendone contestualmente la pubblicazione sul sito istituzionale Anac e l'invio alla Gazzetta Ufficiale.

Di interesse per i comuni, fra l'altro, segnaliamo il paragrafo 4.2 della Parte Generale, dedicato agli **organismi indipendenti di valutazione (OIV)**.

In primis, si evidenzia la necessità di **coordinare gli obiettivi di performance e le misure di trasparenza** che emerge chiaramente sia dall'art.44 del d.lgs. 33/2013, sia dall'art. 1, co. 8-bis, dalla legge 190/2012 (introdotto dal d.lgs. 97/2016), ove si ribadisce che **gli OIV hanno il compito di verificare la coerenza tra gli obiettivi previsti nel PTPC e quelli indicati nei documenti di programmazione** strategico-gestionale e che la valutazione della performance tiene conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza.

Al fine di **favorire lo svolgimento efficace delle attività degli OIV**, è intenzione dell'Anac **richiedere le attestazioni entro il 30 aprile di ogni anno**, scadenza utile anche per la presentazione da parte degli OIV di documenti sulla performance. Si anticipa sin da ora che **saranno oggetto di attestazione sia la pubblicazione del PTPC sia l'esistenza di misure organizzative** per assicurare il regolare funzionamento dei flussi informativi ai fini della pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione trasparente".

Per quanto concerne invece la **composizione degli OIV**, si evidenzia che, nel caso in cui l'amministrazione non sia tenuta a dotarsi dell'OIV – come ad esempio le regioni, gli enti locali e gli enti del servizio sanitario nazionale, che adeguano i propri ordinamenti ai principi stabiliti nel d.lgs. 150/2009, nei limiti e con le modalità precisati all'art. 16 del medesimo decreto – le **relative funzioni possono essere attribuite ad altri organismi, quali i nuclei di valutazione**.

In tale ipotesi, l'Anac sottolinea che, **specie negli enti territoriali, il segretario è spesso componente anche del nucleo di valutazione**. **Poiché il segretario è "di norma" anche RPCT, la conseguenza è che lo stesso RPCT può far parte di un organo cui spetta***, per taluni profili (ad esempio le attestazioni sulla trasparenza),* **controllare proprio l'operato del RPCT**. *Attesa la normativa vigente che potrebbe generare conflitti di interesse nei termini sopra specificati, l'Anac auspica che* **le amministrazioni trovino soluzioni compatibili con l'esigenza di mantenere distinti il ruolo di RPCT da quello di componente dell'organismo che svolge le funzioni dell'OIV**.

Il Piano Nazionale Anticorruzione - Aggiornamento 2018

Con la Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017 il Consiglio dell'ANAC ha approvato l'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione 2016.
Riguardo ai comuni detto piano, oltre agli aspetti generali, non ha apportato significative novità, concentrandosi sui seguenti approfondimenti:

- *le Autorità di Sistema Portuale*
- *la Gestione dei Commissari Straordinari nominati dal Governo*
- *le Istituzioni universitarie.*

L'aggiornamento 2018 al PNA 2016 è stato adottato in via preliminare dal Consiglio dell'Autorità nella seduta del 24 ottobre 2018 e in via definitiva con delibera ANAC n. 1074 del 21/11/2018.

Per la predisposizione degli approfondimenti, l'ANAC, come negli anni scorsi, ha costituito appositi Tavoli tecnici cui hanno attivamente preso parte le amministrazioni direttamente interessate e i principali operatori dei vari settori.

Secondo quanto previsto dalla legge 190/2012 (art. 1, co. 2 bis), come modificata dal d.lgs. 97/2016, il lavoro è stato volto a identificare "***i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi […] in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti***", al fine di supportare e di indirizzare le amministrazioni

e gli altri soggetti cui si applica la normativa di prevenzione della corruzione nella predisposizione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Trattandosi di indicazioni esemplificative, resta ferma la necessità di contestualizzare i rischi e i rimedi (c.d. misure) in relazione allo specifico contesto organizzativo proprio di ogni ente.

In considerazione dei contenuti e delle implicazioni per tutti i destinatari, l'A.N.AC. ritiene di sicura importanza poter acquisire, con la consultazione pubblica sul documento, osservazioni e contributi da parte di tutti i soggetti interessati in vista della elaborazione del testo definitivo.

In particolare l'aggiornamento 2018 è di sicuro interesse per le amministrazioni comunali, perché dà un quadro d'insieme della situazione nazionale e si concentra specificatamente su questi argomenti che sono di evidente importanza per i comuni:

- *Ruolo e poteri del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza*
- *Trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali (Reg. UE 2016/679)*
- *Rapporti tra RPCT e Responsabile della Protezione dei Dati -RPD*
- *Il pantouflage*
- *La rotazione dei dirigenti*
- *Semplificazioni per i piccoli comuni (inferiori ai 15.000 abitanti).*

Ruolo e poteri del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza come delineati dall'ANAC nel PNA 2018

Sul ruolo e i poteri del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), l'ANAC ha recentemente adottato la delibera n. 840 del 2 ottobre 2018.

I poteri di vigilanza e controllo del RPCT sono stati delineati come funzionali al ruolo principale che il legislatore assegna al RPCT che è quello di predisporre adeguati strumenti interni all'amministrazione per contrastare l'insorgenza di fenomeni corruttivi (PTPC).

Si è precisato che tali poteri si inseriscono e vanno coordinati con quelli di altri organi di controllo interno delle amministrazioni ed enti al fine di ottimizzare, senza sovrapposizioni o duplicazioni, l'intero sistema di controlli previsti nelle amministrazioni anche al fine di contenere fenomeni di maladministration.

In tale quadro, si è escluso che al RPCT spetti accertare responsabilità e svolgere direttamente controlli di legittimità e di regolarità amministrativa e contabile.

È al RPCT dell'amministrazione che l'ANAC si rivolge per comunicare l'avvio del procedimento di vigilanza di cui al richiamato art.1, co. 2, lett. f), della l. 190/2012. Tale comunicazione può anche essere preceduta da una richiesta di informazioni e di esibizione di documenti, indirizzata al medesimo RPCT, utile per l'avvio del procedimento5.

In questa fase il RPCT è tenuto a collaborare attivamente con l'Autorità e a fornire le informazioni e i documenti richiesti in tempi brevi, possibilmente corredati da una relazione quanto più esaustiva possibile, utile ad ANAC per svolgere la propria attività.

Il legislatore assegna al RPCT il compito di svolgere all'interno di ogni ente «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 nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale

anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione» (art. 43, co. 1, d.lgs. 33/2013).

Giova inoltre ricordare che l'Autorità qualora nello svolgimento dei compiti di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dall'art. 14 del d.lgs. 33/2013 rilevi l'esistenza di fattispecie sanzionabili ai sensi dell'art. 47 dello stesso decreto si rivolge al RPCT dell'amministrazione o dell'ente interessato perché fornisca le motivazioni del mancato adempimento. Spetta al RPTC, quindi, verificare se l'inadempimento dipenda, eventualmente dalla mancata comunicazione da parte dei soggetti obbligati trasmettendo, se ricorra questa ipotesi, i dati identificativi del soggetto che abbia omesso la comunicazione.

Trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali (Reg. UE 2016/679), come delineati dall'ANAC nel PNA 2018

A seguito dell'entrata in vigore, il 25 maggio 2018, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 «relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)» (si seguito RGPD) e, il 19 settembre 2018, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 che adegua il Codice in materia di protezione dei dati personali - decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 - alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679, sono stati richiesti chiarimenti all'Autorità sulla compatibilità della nuova disciplina con gli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 33/2013

Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è, quindi, rimasto sostanzialmente inalterato restando fermo il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o di regolamento.

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

Rapporti tra RPCT e Responsabile della Protezione dei Dati -RPD come delineati dall'ANAC nel PNA 2018

Un indirizzo interpretativo con riguardo ai rapporti fra il Responsabile della prevenzione della corruzione (RPCT) e il Responsabile della protezione dei dati - RPD, figura introdotta dal Regolamento (UE) 2016/679 (artt. 37-39), è stato sollecitato all'Autorità da diverse amministrazioni. Ciò in ragione della circostanza che molte amministrazioni e soggetti privati tenuti al rispetto delle disposizioni contenute nella l. 190/2012, e quindi alla nomina del RPCT, sono chiamate a individuare anche il RPD.

Fermo restando, quindi, che il RPCT è sempre un soggetto interno, qualora il RPD sia individuato anch'esso fra soggetti interni, l'Autorità ritiene che, per quanto possibile, tale figura non debba coincidere con il RPCT. Si valuta, infatti, che la sovrapposizione dei due ruoli possa rischiare di limitare l'effettività dello svolgimento delle attività riconducibili alle due diverse funzioni, tenuto conto dei numerosi compiti e responsabilità che la normativa attribuisce sia al RPD che al RPCT.

Eventuali eccezioni possono essere ammesse solo in enti di piccoli dimensioni qualora la carenza di personale renda organizzativamente non possibile tenere distinte le due funzioni. In tali casi, le amministrazioni e gli enti, con motivata e specifica determinazione, possono attribuire allo stesso soggetto il ruolo di RPCT e RPD.

Il pantouflage (incompatibilità successiva) come delineato dall'ANAC nel PNA 2018

L'art. 1, co. 42, lett. l) della l. 190/2012, ha contemplato l'ipotesi relativa alla cd. "incompatibilità successiva" (pantouflage), introducendo all'art. 53 del d.lgs. 165/2001, il co. 16-ter, ove è disposto il divieto per i 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 lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. La norma sul divieto di pantouflage prevede inoltre specifiche conseguenze sanzionatorie, quali la nullità del contratto concluso e dell'incarico conferito in violazione del predetto divieto; inoltre, ai soggetti privati che hanno conferito l'incarico è preclusa la possibilità di contrattare con le pubbliche amministrazioni nei tre anni successivi, con contestuale obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti ed accertati ad essi riferiti.

Lo scopo della norma è quello di scoraggiare comportamenti impropri del dipendente, che durante il periodo di servizio potrebbe sfruttare la propria posizione all'interno dell'amministrazione per precostituirsi delle situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro. Il divieto è anche volto allo stesso tempo a ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti nello svolgimento dei compiti istituzionali, prospettando al dipendente di un'amministrazione opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio, qualunque sia la causa della cessazione (ivi compreso il collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione).

Le conseguenze della violazione del divieto di pantouflage attengono in primo luogo alla nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti all'ex dipendente pubblico dai soggetti privati indicati nella norma.

Al soggetto privato è inoltre preclusa la possibilità di stipulare contratti con la pubblica amministrazione. Come già chiarito nel PNA 2013 e nel bando-tipo n. 2 del 2 settembre 2014 adottato dall'Autorità, le pubbliche amministrazioni sono tenute a inserire nei bandi di gara o negli atti prodromici all'affidamento di appalti pubblici, tra i requisiti generali di partecipazione previsti a pena di esclusione e oggetto di specifica dichiarazione da parte dei concorrenti, la condizione che l'operatore economico non abbia stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici, in violazione dell'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001 (cfr. pareri ANAC AG/8/ del 18 febbraio 2015 e AG/2 del 2015 cit.).

L'obbligo di rendere la predetta dichiarazione è stato ribadito nei bandi-tipo emanati dall'Autorità in attuazione del d.lgs. 50/2016, recante il codice dei contratti pubblici. Si rammenta che i bandi tipo sono vincolanti per le stazioni appaltanti, ai sensi dell'art. 71 del codice (fatte salve le parti espressamente indicate come "facoltative" che non riguardano certamente il possesso dei requisiti generali).

Il bando tipo specifica pertanto che il concorrente compila il documento di gara unico europeo-DGUE, di cui allo schema allegato al DM del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti del 18 luglio 2016 o successive modifiche, rendendo la dichiarazione di insussistenza delle cause ostative alla partecipazione indicate al cit. par. 6, in conformità a quanto previsto all'art. 85 del codice. Il possesso del requisito generale relativo all'assenza di violazione del divieto di pantouflage è anche richiamato nella nota illustrativa del bando tipo, par. 3 e 9.

Pertanto rimane problematico l'aspetto riguardante l'individuazione del soggetto cui spetta assumere la decisione finale sulla nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti e sulla preclusione dalla partecipazione alle procedure di affidamento di appalti pubblici, con conseguenti ripercussioni anche sulla la decorrenza certa degli effetti sanzionatori.

Nei PTPC, quale misura volta a implementare l'attuazione dell'istituto, potrebbe essere previsto l'obbligo per il dipendente, al momento della cessazione dal servizio, di sottoscrivere una dichiarazione con cui si impegna al rispetto del divieto di pantouflage, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma.

La rotazione dei dirigenti come delineata dall'ANAC nel PNA 2018

La "rotazione del personale" è una misura di prevenzione della corruzione esplicitamente prevista dalla l. 190/2012 (art. 1, co. 4, lett. e), co. 5, lett. b), co. 10, lett. b)), sulla quale l'Autorità intende nuovamente soffermarsi per il rilievo che essa può avere nel limitare fenomeni di "mala gestio" e corruzione.

Tenuto conto di alcune criticità operative che tale istituto presenta, l'Autorità nel PNA 2016, ha dedicato all'argomento un apposito approfondimento (§ 7.2) cui si rinvia. In tale approfondimento si è dato conto della distinzione fra la rotazione ordinaria prevista dalla l. 190/2012 e ***la rotazione straordinaria*** *prevista dall' art. 16, co. 1, lett. l-quater del d.lgs. 165/2001 (Tale forma di rotazione è disciplinata nel d.lgs. 165/2001, art. 16, co. 1, lett. l-quater, secondo cui «I dirigenti di uffici dirigenziali generali provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva».), che si attiva successivamente al verificarsi di fenomeni corruttivi. Nel caso di personale non dirigenziale, la rotazione si traduce in una assegnazione del dipendente ad altro ufficio o servizio, mentre per il personale dirigente comporta la revoca dell'incarico dirigenziale (motivo per cui la legge prevede una motivazione rafforzata) e, se del caso, l'attribuzione di altro incarico.*

L'art. 16, co. 1, lett. l-quater, del d.lgs. 165/2001 non indica in presenza di quali reati si dia luogo alla rotazione straordinaria.

L'orientamento dell'ANAC è stato quello di rimettere l'applicazione della misura della ***rotazione ordinaria alla autonoma programmazione delle amministrazioni*** *e degli altri enti tenuti all'applicazione della l. 190/2012 in modo che queste possano adattarla alla concreta situazione dell'organizzazione degli uffici, indicando ove non sia possibile applicare la misura (per carenza di personale, o per professionalità con elevato contenuto tecnico) di operare scelte organizzative o adottare altre misure di natura preventiva con effetti analoghi (PNA 2016 § 7.2.2.).*

Inoltre, si è notato che ai rilievi effettuati dall'Autorità in fase di vigilanza sulla mancata attuazione della misura della rotazione, molte amministrazioni hanno obiettato invocando l'orientamento di fondo dell'Autorità che è quello, sopra richiamato, di affidare le modalità di applicazione della misura alla autonoma programmazione delle amministrazioni.

Sul punto è opportuno ricordare che l'autonoma determinazione circa le modalità di attuazione della misura non significa non tenere conto delle previsioni della l. 190/2012 e delle indicazioni fornite nel PNA 2016.

Si rinnova, quindi, la raccomandazione alle amministrazioni e agli enti di osservare una maggiore attenzione sia nella programmazione della misura da effettuare nel PTPC, sia nell'applicazione concreta della stessa.

Le semplificazioni per i piccoli comuni come delineate dall'ANAC nel PNA 2018

In Italia esistono circa 7200 comuni, su un totale di quasi 8000 che hanno meno di 15.000; nel PNA 2018 l'ANAC ha introdotto *modalità semplificate di applicazione degli obblighi in materia di pubblicità, trasparenza e prevenzione della corruzione per i comuni di piccole dimensioni, in attuazione di quanto previsto all'art. 3, co. 1-ter, del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. 97/2016, secondo cui l'Autorità nazionale anticorruzione può, con il Piano Nazionale Anticorruzione, prevedere misure di semplificazione per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti.*

Tuttavia, ***alcune indicazioni di semplificazioni sono rivolte esclusivamente ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti****, in considerazione delle rilevanti difficoltà operative e organizzative incontrate dagli stessi a causa delle ridotte dimensioni organizzative e dell'esiguità di risorse umane e finanziarie a disposizione. Si è considerata, in questi casi, la definizione di piccoli comuni contenuta all'art. 1, co. 2 della legge 6 ottobre 2017, n. 158 «Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni» che ricomprende tra i piccoli comuni quelli con popolazione residente fino a 5.000 abitanti.* Tra queste misure le più interessanti paiono essere:

- ***Il gestore delle segnalazioni di operazioni sospette***

Nel PNA 2016 (§ 5.2) l'Autorità sulla scorta di quanto disposto dal decreto del Ministero dell'interno del 25 settembre 201547 «Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione di operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione» ha indicato che gli enti locali con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti possano individuare un unico gestore delle segnalazioni di operazioni sospette. Il gestore può coincidere con il RPCT dell'Unione di comuni o con uno degli RPCT dei comuni in Convenzione

- ***Semplificazioni su singoli obblighi***

Con riferimento all'applicazione dell'art. 14, co. 1, lett. f) "titolari di incarichi politici" l'Autorità nelle Linee guida recanti «indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013», adottate con Determinazione n. 241 dell'8 marzo 2017, ha precisato che nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, i titolari di incarichi politici, nonché i loro coniugi non separati e parenti entro il secondo grado non sono tenuti alla pubblicazione dei dati di cui all'art. 14, co. 1, lett. f) (dichiarazioni reddituali e patrimoniali), fermo restando l'obbligo per detti soggetti di pubblicare i dati e le informazioni di cui alle lett. da a) ad e) del medesimo art. 14, co. 1.

Inoltre, con Delibera ANAC n. 641 del 14 giugno 2017 di modifica ed integrazione della Delibera n. 241 del 8 marzo 2017 è stato previsto che per i sindaci dei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, in quanto componenti ex lege dell'Assemblea dei Sindaci, non sussiste l'obbligo di pubblicazione sul sito della Provincia dei dati reddituali e patrimoniali previsti dall'art. 14, co. 1, lett. f) del d.lgs. 33/2013.

- ***Collegamenti con l'albo pretorio on line***

Per gli atti o documenti che per specifica previsione normativa devono essere pubblicati sia nell'albo pretorio on line sia nella sezione "Amministrazione trasparente", ai sensi del d.lgs. 33/2013 o della l. 190/2012, i comuni possono assolvere agli obblighi di pubblicazione anche mediante un collegamento ipertestuale che dalla sezione "Amministrazione trasparente" conduce all'albo pretorio on line ove l'atto e il documento sia già pubblicato.

Al fine di agevolare la consultazione dei dati e documenti, il link è necessario si riferisca direttamente alla pagina o al record dell'albo pretorio che contiene l'atto o il documento la cui pubblicazione è prevista nella sezione "Amministrazione trasparente". In altre parole, non può considerarsi assolto l'obbligo qualora il link conduca alla pagina iniziale dell'albo pretorio in quanto gli interessati non sarebbero messi in condizione di avere un'immediata fruibilità del dato.

- ***Semplificazioni derivanti dal sistema dei collegamenti ipertestuali***

Al fine di evitare duplicazioni di dati pubblicati sul sito si ribadisce la possibilità, in virtù di quanto disposto dall'art. 9 del d.lgs. 33/2013, di assolvere agli obblighi di trasparenza anche mediante un collegamento ipertestuale ad altro sito istituzionale ove i dati e le informazioni siano già rese disponibili.

- ***Tempistica delle pubblicazioni***

Laddove il termine non sia precisato dal legislatore, l'ANAC ha fatto riferimento alla necessità di pubblicare il dato in maniera tempestiva, senza tuttavia fornire ulteriori precisazioni al riguardo. Sulla questione si è valutato opportuno non vincolare in modo predeterminato le amministrazioni ma si è preferito rimettere all'autonomia organizzativa degli enti la declinazione del concetto di tempestività in base allo scopo della norma e alle caratteristiche dimensionali di ciascun ente.

Si ritiene, quindi, che i piccoli comuni possano interpretare il concetto di tempestività e fissare termini secondo principi di ragionevolezza e responsabilità, idonei ad assicurare, nel rispetto dello scopo della normativa sulla trasparenza, la continuità, la celerità e l'aggiornamento costante dei dati. I termini così definiti vanno indicati nella sezione del PTPC dedicata alla trasparenza sia per la data di pubblicazione che di aggiornamento, tendenzialmente non superiore al semestre.

- ***Semplificazioni di specifici obblighi del d.lgs. 33/2013***

Art. 13. Obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni

I comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti possono prevedere nella sezione "Amministrazione trasparente" la pubblicazione di un organigramma semplificato, con il quale assolvere agli obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 13, lettere da a) a d). Possono ritenersi elementi minimi dell'organigramma la denominazione degli uffici, il nominativo del responsabile, l'indicazione dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica cui gli interessati possano rivolgersi.

Art. 23 Obblighi di pubblicazione concernenti i provvedimenti amministrativi

A seguito delle abrogazioni operate dal d.lgs. 97/2016, nella sua nuova formulazione l'art. 23 prevede per le amministrazioni l'obbligo di pubblicare e aggiornare ogni sei mesi, in distinte partizioni della sezione "Amministrazione trasparente", gli elenchi dei provvedimenti adottati dagli organi di indirizzo politico e dai dirigenti riguardanti: i) la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi; ii) gli accordi stipulati dall'amministrazione con soggetti privati o con altre amministrazioni pubbliche, ai sensi degli articoli 11 e 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Laddove la rielaborazione degli atti in elenchi risulti onerosa, i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti possono assolvere agli adempimenti previsti dall'art. 23 mediante la pubblicazione integrale dei corrispondenti atti. Resta ferma, comunque, la necessità di assicurare la tutela della riservatezza dei dati ai sensi dell'art 7-bis del d.lgs. 33/2013 e la qualità e il formato aperto degli atti pubblicati ai sensi degli artt. 6 e 7 del medesimo decreto.

- ***Pubblicazione dei dati in tabelle***

Nel corso dei lavori del tavolo è stato evidenziato che la modalità di pubblicazione dei dati in tabelle, richiesta per alcuni obblighi dal d.lgs. 33/2013 e per altri suggerita dall'Autorità, comporta una rielaborazione che in molti casi risulterebbe troppo onerosa per i comuni.

La scelta dell'ANAC di indicare il formato tabellare è intesa a rendere più comprensibili e di facile lettura i dati, organizzabili anche per anno, e risponde all'esigenza di assicurare l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo previsto all'art. 7 del d.lgs. 33/2013.

Per gli obblighi in cui l'Autorità ha indicato nell'Allegato 1) alla determinazione n. 1310/2016 la pubblicazione in formato tabellare, i piccoli comuni possono valutare altri schemi di pubblicazione, purché venga rispettato lo scopo della normativa sulla trasparenza volto a rendere facilmente e chiaramente accessibili i contenuti informativi presenti nella sezione "Amministrazione trasparente" al fine di favorire forme di controllo diffuso da parte dei cittadini.

- ***Realizzazione di un software open source***

In sede di tavolo tecnico è stato più volte affrontato il tema della realizzazione di uno strumento software da mettere a disposizione dei piccoli comuni in grado di agevolarli nella pubblicazione dei dati on line relativi agli obblighi di trasparenza previsti dal d.lgs. 33/2013.

- ***Semplificazioni per l'adozione annuale del PTPC***

Fermo restando quanto sopra, si ritiene che i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, in ragione delle difficoltà organizzative dovute alla loro ridotta dimensione, e solo nei casi in cui nell'anno successivo all'adozione del PTPC non siano intercorsi fatti corruttivi o modifiche organizzative rilevanti, possono provvedere all'adozione del PTPC con modalità semplificate.

In tali casi l'organo di indirizzo politico può adottare un provvedimento con cui, nel dare atto dell'assenza di fatti corruttivi o ipotesi di disfunzioni amministrative significative nel corso dell'ultimo anno, conferma il PTPC già adottato. Nel provvedimento in questione possono essere indicate integrazioni o correzioni di misure preventive presenti nel PTPC qualora si renda necessario a seguito del monitoraggio svolto dal RPCT.

Rimane ferma la necessità di adottare un nuovo PTPC ogni tre anni.

- ***Il RPCT***

Come disposto dalla l. 190/2012, art. 1, co. 7, negli enti locali il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione.

L'Autorità ha riscontrato nei piccoli comuni casi in cui il RPCT non risulta individuato. Questo, in particolare, dove il segretario comunale ricopre l'incarico non in qualità di titolare ma di reggente o supplente, anche a scavalco.

La l. 190/2012, art. 1, co. 7 ha previsto che nelle unioni di comuni, può essere nominato un unico responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Tale soluzione è stata richiamata da ANAC nell'approfondimento dedicato ai piccoli comuni nel PNA 2016.

Ad avviso dell'Autorità laddove non si tratti di unioni di comuni occorre comunque garantire un supporto al Segretario comunale per le funzioni svolte in qualità di RPCT. Pertanto nei soli comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti laddove ricorrono valide ragioni, da indicare nel provvedimento di nomina, può essere prevista la figura del referente. Quest'ultimo dovrebbe assicurare la continuità delle attività sia per la trasparenza che per la prevenzione della corruzione e garantire attività informativa nei confronti del RPCT affinché disponga di elementi per la formazione e il monitoraggio del PTPC e riscontri sull'attuazione delle misure.

Si rammenta, inoltre, che l'Autorità ha rilevato che, in generale in tutti i comuni, il segretario è spesso componente anche del nucleo di valutazione. Alla luce del vigente contesto normativo, come già evidenziato nell'Atto di segnalazione trasmesso al Governo e al Parlamento n. 1 del 24 gennaio 2018, l'Autorità ha ritenuto non compatibile prevedere nella composizione del Nucleo di valutazione (o organo diversamente denominato nell'autonomia degli enti locali), la figura del RPCT, in quanto verrebbe meno l'indefettibile separazione di ruoli in ambito di prevenzione del rischio corruzione che la norma riconosce a soggetti distinti ed autonomi, ognuno con responsabilità e funzioni diverse.

Il RPCT si troverebbe nella veste di controllore e controllato, in quanto, in qualità di componente del Nucleo di valutazione, è tenuto ad attestare l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione, mentre in qualità di responsabile per la trasparenza è tenuto a svolgere stabilmente un'attività di controllo proprio sull'adempimento dei suddetti obblighi da parte dell'amministrazione, con conseguente responsabilità, ai sensi dell'art. 1, co, 12, l. 190/2012, in caso di omissione.

La commistione di funzioni, inoltre, non solo può compromettere l'imparzialità del RPCT che già partecipa al sistema dei controlli interni, ma confligge con le prerogative allo stesso riconosciute, in particolare di interlocuzione e controllo nei confronti di tutta la struttura, che devono essere svolte in condizioni di autonomia e indipendenza.

Tenuto conto delle difficoltà applicative che i piccoli comuni, in particolare, possono incontrare nel tenere distinte le funzioni di RPCT e di componente del nucleo di valutazione, l'Autorità, auspica, comunque che anche i piccoli comuni, laddove possibile, trovino soluzioni compatibili con l'esigenza di mantenere separati i due ruoli.

La valutazione sulla "gestione del rischio" di corruzione

Come abbiamo accennato in premessa questo piano e tutta l'attività amministrativa in materia di anticorruzione ha un'efficacia "preventiva" e, possiamo dire, fallisce nel momento in cui si verificano episodi corruttivi, che diventano oggetto dell'attività delle Procure della Repubblica che attivano l'azione penale.

In questo contesto al paragrafo 6 del PNA 2016 (pagina 23), l'ANAC scrive che "***partendo dalla considerazione che gli strumenti previsti dalla normativa anticorruzione richiedono un impegno costante anche in termini di comprensione effettiva della loro portata da parte delle amministrazioni per produrre gli effetti sperati, l'Autorità in questa fase ha deciso di confermare le indicazione già date con il PNA 2013 e con l'Aggiornamento 2015 al PNA per quel che concerne la metodologia di analisi e valutazione dei rischi***".

Pertanto, riguardo alla "**gestione del rischio**" di corruzione, che rappresenta il contenuto principale del PNA e dei piani anticorruzione locali, l'Autorità ha preferito confermare l'impianto fissato nel 2013, dunque anche nel prossimo triennio la gestione del rischio si sviluppa nelle fasi seguenti:

- ***identificazione del rischio:*** *consiste nel ricercare, individuare e descrivere i "rischi di corruzione" e richiede che per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati i possibili rischi;*
- ***analisi del rischio:*** *in questa fase sono stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (probabilità) e sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (impatto);*
- ***ponderazione del rischio****: dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla "ponderazione" che consiste nella formulazione di una sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico "livello di rischio" (valore della probabilità per valore dell'impatto);*
- ***trattamento:*** *il processo di "gestione del rischio" si conclude con il "trattamento", che consiste nell'individuare delle misure per neutralizzare, o almeno ridurre, il rischio di corruzione.*

È dunque confermato, anche in questo piano, l'impianto del 2016.

Le pubbliche amministrazioni e gli altri enti soggetti a controllo ed indirizzo dell'ANAC e del Piano triennale comunale

L'ultima norma in ordine temporale che ha inciso in questa copiosa produzione normativa e regolamentare è stato il D. Lgs. 25-5-2016 n. 97: "***Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche***".

Tale Decreto Legislativo conosciuto come FOIA, cioè "*Freedom of information Act*",individua al nuovo articolo 2-bis del decreto delegato 33/2013 (articolo aggiunto proprio dal decreto legislativo 97/2016) individua le categorie di soggetti obbligati:

- *le pubbliche amministrazioni (articolo 2-bis comma 1);*

- *altri soggetti, tra i quali enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo ed enti di diritto privato (articolo 2-bis comma 2);*
- *altre società a partecipazione pubblica ed enti di diritto privato (articolo 2-bis comma 3).*
- *enti pubblici economici;*
- *ordini professionali;*
- *società in controllo pubblico, escluse le società quotate in borsa;*
- *associazioni, fondazioni e enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.*

Il PNA 2016 (pagina 14) "consiglia", alle amministrazioni partecipanti in questi enti, di promuovere presso le stesse "***l'adozione del modello di organizzazione e gestione ai sensi del decreto legislativo 231/2001, ferma restando la possibilità, anche su indicazione delle amministrazioni partecipanti, di programmare misure organizzative ai fini di prevenzione della corruzione ex legge 190/2012***".

Il responsabile comunale della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT) e i suoi compiti

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza di questo comune è il segretario comunale pro tempore, Dott. Domenico Gentile, che ha la reggenza della segreteria comunale fino alla scadenza del mandato elettorale (maggio 2019) in base ad apposito provvedimento del sindaco.

La nomina quale RPCT è stata debitamente trasmessa all'ANAC sull'apposito modulo e pubblicata sul sito comunale nella sezione Amministrazione Trasparente.

Le sue funzioni sono state oggetto di significative modifiche introdotte dal legislatore nel decreto legislativo 97/2016, che:

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

Inoltre, l'articolo **6 comma 5 del DM 25 settembre 2015**, di *"Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione di operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione*", secondo una condivisibile logica di continuità fra i presidi di anticorruzione e antiriciclaggio, ***prevede che nelle pubbliche amministrazioni il soggetto designato come "gestore" delle segnalazioni di operazioni sospette possa coincidere con il responsabile anticorruzione***.

Il nuovo comma 7, dell'articolo 1, della legge 190/2012 prevede che l'organo di indirizzo individui, "***di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio***", il responsabile anticorruzione e della trasparenza.

> *"Il titolare del potere di nomina del responsabile della prevenzione della corruzione va individuato nel sindaco quale organo di indirizzo politico-amministrativo, salvo che il singolo comune, nell'esercizio della propria autonomia organizzativa, attribuisca detta funzione alla giunta o al consiglio" (ANAC, FAQ anticorruzione, n. 3.4).*

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

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

A garanzia dello svolgimento, autonomo e indipendente, delle funzioni del responsabile occorre considerare anche la durata dell'incarico che deve essere fissata tenendo conto della non esclusività della funzione. Inoltre il decreto delegato 97/2016, sempre per rafforzare le garanzie del responsabile, ha esteso i doveri di segnalazione all'ANAC di tutte le "eventuali misure discriminatorie" poste in essere nei confronti del responsabile anticorruzione e comunque collegate, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni, mentre in precedenza, era prevista la segnalazione della sola "revoca".

In tal caso l'ANAC può richiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire con i poteri di cui al comma 3 dell'articolo 15 del decreto legislativo 39/2013.

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

- *elabora e propone all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il Piano triennale di prevenzione della corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);*
- *verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del piano anticorruzione (articolo 1 comma 10 lettera a) legge 190/2012);*
- *comunica agli uffici le misure anticorruzione e per la trasparenza adottate (attraverso il PTPC) e le relative modalità applicative e vigila sull'osservanza del piano (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);*
- *propone le necessarie modifiche del PTCP, qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione, ovvero a seguito di significative violazioni delle prescrizioni del piano stesso (articolo 1 comma 10 lettera a) legge 190/2012);*
- *definisce le procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione (articolo 1 comma 8 legge 190/2012);*
- *individua il personale da inserire nei programmi di formazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione, la quale predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità (articolo 1 commi 10, lettera c), e 11 legge 190/2012);*
- *d'intesa con il dirigente competente, verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici che svolgono attività per le quali è più elevato il rischio di malaffare (articolo 1 comma 10 lettera b) della legge 190/2012), fermo il comma 221 della legge 208/2015 che prevede quanto segue: "(…) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale";*
- *riferisce sull'attività svolta all'organo di indirizzo, nei casi in cui lo stesso organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora sia il responsabile anticorruzione a ritenerlo opportuno (articolo 1 comma 14 legge 190/2012);*
- *entro il 15 dicembre di ogni anno, trasmette all'OIV e all'organo di indirizzo una relazione recante i risultati dell'attività svolta, pubblicata nel sito web dell'amministrazione;*
- *trasmette all'OIV informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo (articolo 1 comma 8-bis legge 190/2012);*

- *segnala all'organo di indirizzo e all'OIV le eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);*
- *indica agli uffici disciplinari i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);*
- *segnala all'ANAC le eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, assunte nei suoi confronti "per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni" (articolo 1 comma 7 legge 190/2012);*
- *quando richiesto, riferisce all'ANAC in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PNA 2016, paragrafo 5.3, pagina 23);*
- *quale responsabile per la trasparenza, svolge un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate (articolo 43 comma 1 del decreto legislativo 33/2013).*
- *quale responsabile per la trasparenza, segnala all'organo di indirizzo politico, all'OIV, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio disciplinare i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione (articolo 43 commi 1 e 5 del decreto legislativo 33/2013);*
- *al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA), il responsabile anticorruzione è tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPC (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 21);*
- *può essere designato quale soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 22);*
- *può essere designato quale "gestore" delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette ai sensi del DM 25 settembre 2015 (PNA 2016 paragrafo 5.2 pagina 17).*

La collaborazione degli altri uffici comunali e dell'OIV

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

Gli obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di elaborazione del PTPC e, poi, nelle fasi di verifica e attuazione delle misure adottate.

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

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

Dal decreto 97/2016 risulta anche l'intento di creare maggiore comunicazione tra le attività del responsabile anticorruzione e quelle dell'OIV, "***Organismo Indipendente (o Interno) di Valutazione***" al fine di sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l'attuazione delle misure di prevenzione.

A tal fine, la norma prevede:

- *la facoltà all'OIV di richiedere al responsabile anticorruzione informazioni e documenti per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza;*
- *che il responsabile trasmetta anche all'OIV la sua relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta.*

Le ultime modifiche normative hanno precisato che nel caso di ripetute violazioni del PTPC sussiste la responsabilità dirigenziale, e, nel caso di questo Comune privo di figure dirigenziali, delle Posizioni Organizzative per omesso controllo e sul piano disciplinare anche del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza qualora quest'ultimo non sia in grado di provare "di aver comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità" e di aver vigilato sull'osservanza del PTPC.

Le posizioni organizzative rispondono della mancata attuazione delle misure di prevenzione della corruzione, se il responsabile dimostra di avere effettuato le dovute comunicazioni agli uffici e di avere vigilato sull'osservanza del piano anticorruzione.

Immutata, la responsabilità di tipo dirigenziale, disciplinare, per danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, in caso di commissione di un reato di corruzione, accertato con sentenza passata in giudicato, all'interno dell'amministrazione (articolo 1, comma 12, della legge 190/2012).

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

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT)

Premettiamo che dal 2016 il piano deve avere anche un'apposita sezione riferita alla trasparenza, finalizzata a semplificare gli adempimenti, riunendo in un unico atto il piano anticorruzione e quello per la trasparenza.

La legge 190/2012 impone l'approvazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) oggi anche per la trasparenza (PTPCT)

Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza propone alla Giunta lo schema di PTPCT

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

Per gli enti locali, la norma precisa che "il piano è approvato dalla giunta" (articolo 41 comma 1 lettera g) del decreto legislativo 97/2016).

Il decreto legislativo 97/2016 ha attribuito al PTPCT "***un valore programmatico ancora più incisivo***". Il PTPCT, infatti, deve necessariamente elencare gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall'organo di indirizzo.

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

Come già precisato, la legge anticorruzione, modificata dal decreto legislativo 97/2016, dispone che l'organo di indirizzo definisca "***gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del piano triennale per la prevenzione della corruzione***".

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

- *il piano della performance;*

- *il documento unico di programmazione (DUP).*

Gli altri oggetti del Piano e la tutela del dipendente che segnala eventi corruttivi (whistleblower)

Nel prosieguo di questo Piano analizzeremo pertanto i seguenti oggetti, che sono la sintesi della normativa, e dei PNA degli esercizi precedenti; per alcuni aspetti si sono tenute presenti anche le indicazioni di metodo che l'ANAC ha seguito per la predisposizione del proprio PTPCT:

a) l'indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato (comma 5 lett. a) il rischio di corruzione, "aree di rischio";

b) la metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio;

c) schede di programmazione delle misure di prevenzione utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi;

d) l'individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione;

e) l'indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione;

f) l'indicazione delle modalità della formazione in tema di anticorruzione;

g) l'indicazione dei meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento;

h) l'indicazione dell'ufficio competente a emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento.

i) L'indicazione dei criteri "teorici" di rotazione del personale;

j) l'elaborazione della proposta per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti;

k) l'elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali e/o apicali (APO), con la definizione delle cause ostative al conferimento;

l) la definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto;

m) l'elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici;

n) la predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti.

o) la realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti;

p) la 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;

q) l'indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere;

r) l'indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale;

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

t) la tutela dei whistleblower, nel pieno rispetto delle "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).

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

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

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

Si rimanda dunque ai suddetti documenti sia per la gestione delle denunce che per l'applicazione delle misure a tutela del dipendente rispetto agli eventuali eventi corruttivi ipotizzati o segnalati nel nostro comune.

Da ultimo sulla Gazzetta Ufficiale del 14 dicembre è stata pubblicata la legge 30 novembre 2017, n.179, "**Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato**". Questa norma, recependo le indicazioni dell'ANAC rende più stringente il procedimento di segnalazione e dà alcune nuove indicazioni sulla tutela del denunciante.

Amministrazione trasparente ed accesso civico

Come già precedentemente accennato il 14 marzo 2013, in esecuzione alla delega contenuta nella legge 190/2012 (articolo 1 commi 35 e 36), il Governo ha approvato il decreto legislativo 33/2013 di "***Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni***". Con il d.lgs. numero 97/2016 è stata modificata sia la legge "anticorruzione" che il "decreto trasparenza".

Oggi questa norma è intitolata "***Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni***".

La complessità della norma e delle successive linee guida dell'ANAC, emanate il 29/12/2016, esigono uno studio approfondito dei vari istituti e, a tal proposito, dovranno essere fatte ulteriori azioni di formazione, rispetto a quelle già intraprese nel 2018, a supporto dell'implementazione dei vari istituti che, ricordiamolo, sono:

- ***L'Amministrazione Trasparente, cioè la pubblicazione, sull'apposita sezione del sito internet del nostro comune, di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.***
- ***L'accesso documentale ex art. 22 e seg. della legge 241/1990, che permane in vigore ed è destinato a particolari procedimenti in cui si richiede un interesse giuridicamente rilevante nell'accesso e successivo utilizzo dei dati oggetto di accesso;***
- ***L'accesso civico rispetto a tutti i dati che devono essere pubblicati in Amministrazione trasparente***
- ***L'accesso generalizzato rispetto a tutti i dati che non siano oggetto di limitazione speciale.***

Questi istituti sono senza dubbio la misura più concreta ed utile al fine dell'implementazione della cultura e delle buone pratiche contro la corruzione delineato dal legislatore della legge 190/2012; nel primo capitolo di questo documento li analizzeremo in modo completo.

L'articolo 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal d.lgs. 97/2016 prevede infatti:

*"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.".*

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

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

Il PNA 2016 si occupa dei "piccoli comuni" nella "parte speciale" (da pagina 38) dedicata agli "approfondimenti". In tali paragrafi del PNA, l'Autorità, invita le amministrazioni ad avvalersi delle "gestioni associate": unioni e convenzioni.

A questi due modelli possiamo aggiungere i generici "accordi" normati dall'articolo 15 della legge 241/1990 visto l'esplicito riferimento inserito nel nuovo comma 6 dell'articolo 1 della legge 190/2012 dal decreto delegato 97/2016:

"I comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti possono aggregarsi per definire in comune, tramite accordi ai sensi dell'articolo 15 della legge 241/1990, il piano triennale per la prevenzione della corruzione, secondo le indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione".

Secondo il PNA 2016 (pagina 40), in caso d'unione, si può prevedere un unico PTPC distinguendo tra: funzioni trasferite all'unione; funzioni rimaste in capo ai comuni.

Per le funzioni trasferite, sono di competenza dell'unione la predisposizione, l'adozione e l'attuazione del PTPC.

Per le funzioni non trasferite il PNA distingue due ipotesi:

1. ***se lo statuto dell'unione prevede l'associazione delle attività di "prevenzione della corruzione", da sole o inserite nella funzione "organizzazione generale dell'amministrazione", il PTPC dell'unione può contenere anche le misure relative alle funzioni non associate, svolte autonomamente dai singoli comuni;***
2. ***al contrario, ciascun comune deve predisporre il proprio PTPC per le funzioni non trasferite, anche rinviando al PTPC dell'unione per i paragrafi sovrapponibili (ad esempio l'analisi del contesto esterno).***

La legge 56/2014 (articolo 1 comma 110) prevede che le funzioni di responsabile anticorruzione possano essere volte svolte da un funzionario nominato dal presidente tra i funzionari dell'unione o dei comuni che la compongono.

Il nuovo comma 7 dell'articolo 1 della legge 190/2012, stabilisce che nelle unioni possa essere designato un unico responsabile anticorruzione e per la trasparenza.

Al momento non sono allo studio, da parte del nostro comune, forme associative che vadano in questa direzione.

Nel frattempo è stato potenziato il nuovo accesso civico.

Cap. 1 - Il nuovo accesso civico e gli altri diritti di accesso ai documenti amministrativi

L'undici novembre 2016, sul sito dell'Autorità Nazionale Anticorruzione è comparso un avviso con cui si dava avvio ad una consultazione pubblica per definire le ***Linee Guida*** sull'accesso civico.

Il 29/12/2016 sono state emanate, e pubblicate sul sito dell'ANAC, le linee guida definitive; questa amministrazione ha avviato l'attuazione di tutte le misure previste nel documento dell'ANAC. I punti a cui ci si è ispirati in questa opera di elaborazione, ed indicati dal complesso procedimento normativo fin qui perfezionato, si sostanziano in questi passaggi:

- *Fino al 2013 nel nostro ordinamento il diritto di accesso agli atti era previsto, oltre che da alcune norme speciali, dagli art. 24 e seg. della legge 07/08/1990, n. 241 e regolamentato dal DPR 12/04/2006, n. 184.*
- *Con l'emanazione del D. Lgs. 14/03/2013 n. 33 è stato introdotto l'accesso civico limitato a tutti gli atti che devono essere pubblicati in Amministrazione Trasparente, cioè sul sito internet istituzionale di questo comune.*
- *Il D.lgs. 25/05/2016, n.97, modificando il D.lgs.33/2013, introduce l'accesso civico generalizzato, senza alcuna limitazione soggettiva e nei confronti di tutti gli atti della pubblica amministrazione e non solo a quelli di "Amministrazione Trasparente"*

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

In questo contesto di riforma "continua e permanente" della PA rimangono ancora applicabili i seguenti istituti:

1.2. 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

1.3. Accesso ai propri dati personali detenuti da chiunque in una banca dati cartacea o informatica

Previsto dal D. Lgs. 30/06/2003 n. 196: "Codice in materia di protezione dei dati personali": Art. 7 - Diritto di accesso ai dati personali ed altri diritti.

Ciascuno, nei confronti di chiunque, ha diritto di ottenere la conferma dell'esistenza o meno di dati personali che lo riguardano, anche se non ancora registrati, e la loro comunicazione in forma intelligibile.

1.4. 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.

1.5. 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.

1.6. Accesso sugli appalti

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.

1.7. 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.

L'entrata in vigore del nuovo Regolamento UE (RGPD) e la successiva riforma del Codice della privacy, entrata in vigore a settembre 2018, come bene evidenziato nel PNA 2018 (cfr punto 6.2 di questo documento) Il regime normativo per il trattamento di dati personali da parte dei soggetti pubblici è, quindi, rimasto sostanzialmente inalterato restando fermo il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o di regolamento.

1.8. Il "*freedom of information act*" (FOIA)

Con il d.lgs. numero 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 sembra un modello di democrazia, apporta ai diritti dei cittadini delle nuove opportunità.

1.9. 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*

1.10. 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, che vedremo nel seguito, ma 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."

L'ANAC ha emanato le linee guida già richiamate all'inizio di questo capitolo.

1.11. L'esercizio dell'accesso civico – l'istanza

L'obbligo, previsto dalla normativa vigente in capo al comune e alle altre 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. Il diritto di accesso civico generalizzato prevede inoltre il diritto di accedere direttamente ad ulteriori documenti o informazioni semplicemente "detenute" dal comune.

È necessario che il cittadino faccia un'istanza di accesso civico, con cui identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti. Per l'istanza la norma non richiede motivazione e può essere trasmessa alternativamente con le modalità di cui all'art. 38 del DPR 28/12/2000 n. 445 (cartacea con firma di fronte al dipendente addetto o con allegata copia del documento di identità) o con quelle degli artt. 64 e 65 del D. Lgs. 07/03/2005 n. 82 (Istanze e dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica)

1.12 L'avvio del procedimento e la chiusura "semplice"

L'ufficio protocollo comunale a cui perviene l'istanza, salvo che non venga subito presentata al dipendente addetto, dovrà trasmetterla tempestivamente al responsabile del procedimento, che andrà individuato tra:

1. *l'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;*
2. *Ufficio relazioni con il pubblico;*
3. *ufficio indicato nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale;*
4. *al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ove l'istanza abbia a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria"*

Costui dovrà fare, alternativamente, una delle tre cose:

- *Rigettare la stessa per manifesta improcedibilità ex art. 2 della legge 07/08/1990, n. 241.*
- *Accogliere immediatamente l'istanza.*
- *Dare avvio al procedimento per il reperimento delle informazioni/atti e informare gli eventuali controinteressati*

Al comma 5 dell'art. 5 del D.lgs. 14/03/2013, n. 33come modificato ed integrato si dice che:

"Fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria, l'amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione"

I diritti che il comune deve tutelare avvisando i controinteressati sono:

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

L'accesso civico è denegato inoltre con provvedimento motivato quando è necessario tutelare:

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.*

1.13. 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 né accogliere pienamente né 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*

1.14. 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.***"

1.15. La trasparenza e le gare d'appalto

Come abbiamo già accennato il decreto "FOIA" e il decreto legislativo 18 aprile 2016 numero 50 di "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.*

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

Nel nostro sito internet le presenti informazioni sono pubblicate nell'apposita sezione dell'Amministrazione Trasparente.

1.16. Il titolare del potere sostitutivo

In questo ente, è stato nominato titolare del potere sostitutivo il segretario comunale pro tempore o chi ne esercita le funzioni.

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

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

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

“***attraverso il monitoraggio emergono eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi***”. Vigila sul rispetto dei termini procedimentali il “titolare del potere sostitutivo”.

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

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

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

Cap. 2 - La gestione del rischio di corruzione

2.1. Analisi del contesto

Secondo l'ANAC la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa ***all'analisi del contesto***, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione per via delle *specificità dell'ambiente in cui essa opera* in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne (ANAC determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015).

Attraverso questo tipo di analisi si favorisce la predisposizione di un PTPCT contestualizzato e, quindi, potenzialmente più efficace.

2.2. Contesto esterno

Seppure fino ad oggi l'intera struttura comunale sia stata sempre allertata nei confronti dei fenomeni corruttivi e ci sia stato un costante controllo sociale, non si ha notizia di fenomeni di alcun tipo.

Per l'analisi del fenomeno, quindi, sulla scorta di quanto consigliato anche dall'ANAC faremo riferimento, riportando qui di seguito, quanto prevede la **"*Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata*" trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Presidenza della Camera dei deputati il 15 gennaio 2018",** *disponibile alla pagina web:*

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

per la provincia di Siena, risulta quanto segue:

"L'economia della provincia di Siena è notoriamente incardinata sui comparti agricolo e turistico e sull'indotto ricettivo ad essi strettamente correlato.

Per quanto riguarda il settore dei servizi, spicca quello bancario, grazie alla presenza del più grande partner regionale: il Monte dei Paschi di Siena.

Pur non registrandosi il radicamento di organizzazioni criminali di tipo mafioso, il comprensorio non è immune dalla gravitazione di soggetti collegati alla criminalità organizzata "storica", soprattutto a quella campana e calabrese, al fine di realizzare vantaggiosi profitti economici. Con riferimento a collegamenti con la Camorra, trascorse indagini hanno evidenziato la presenza di un soggetto senese risultato vicino a componenti della famiglia partenopea "Donadeo", a sua volta contigua al clan camorristico "Formicola". Il predetto si era reso responsabile di ripetute pratiche estorsive e promotore di un intenso traffico di sostanze stupefacenti nella provincia. Con riferimento alla 'Ndrangheta, anche questa provincia è stata interessata dall'operazione "Grecale Ligure", che ha riguardato principalmente il territorio di Massa Carrara e che ha documentato la presenza di soggetti legati alla cosca crotonese dei "Grande-Aracri", attiva nell'acquisizione di beni mobili e immobili e nella commissione di reati societari. Con riferimento ai reati in materia di stupefacenti, pur non essendo state rilevate significative attività relative al traffico di droga, la provincia è interessata da attività di spaccio al dettaglio di eroina, cocaina e hashish. Al riguardo, si sottolinea che nel 2016 sono state eseguite, nella provincia di Siena, 64 operazioni antidroga e sono state segnalate all'autorità giudiziaria 184 persone, 75 delle quali straniere17.

Per quanto riguarda la criminalità comune, si sottolinea la presenza di italiani, dediti alle rapine, e di albanesi dediti ai reati predatori, in particolare ai furti di auto e ai furti all'interno di esercizi commerciali e abitazioni. In merito a quest'ultimo aspetto si segnala l'operazione condotta il 15 marzo 2016 che ha portato all'esecuzione di un fermo di indiziato di delitto a carico di 10 albanesi ritenuti responsabili di furti in esercizi commerciali (bar e

sale giochi) e abitazioni, nonché di circa 100 veicoli asportati nelle province di Siena e dell'alta Toscana. Anche questa provincia ha fatto registrare episodi di reati tributari e fallimentari in conseguenza dei quali la Guardia di Finanza ha proceduto al sequestro di beni mobili, immobili e disponibilità finanziarie, come documentato dall'operazioni "Cian Gan 2016", che ha interessato principalmente la provincia di Firenze.

PRINCIPALI OPERAZIONI DI POLIZIA

15 marzo 2016 – Siena, Firenze e Prato – L'Arma dei Carabinieri ha eseguito un decreto di fermo di indiziato di delitto a carico di 10 albanesi, ritenuti responsabili di furto. L'indagine - avviata nel mese di aprile 2015 - ha consentito di accertare le responsabilità dei predetti in ordine alla commissione di furti in esercizi commerciali (bar e sale giochi) e abitazioni, nonché di circa 100 veicoli nelle province di Siena e dell'alta Toscana. Sono stati posti sotto sequestro un fucile a canne mozze con matricola abrasa e varie attrezzature da scasso.

26 maggio 2016 – Poggibonsi (SI) - La Guardia di Finanza ha deferito 5 soggetti, soci di un albergo della Valdelsa, responsabili a vario titolo di sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte, nonché sottoposto a sequestro beni mobili, immobili e disponibilità finanziarie per un valore complessivo di circa 325.000 euro. Le indagini hanno, inoltre, permesso di contestare ad uno degli albergatori il reato di peculato poiché, in qualità di agente contabile incaricato di riscuotere la tassa di soggiorno dai clienti dell'albergo, per conto del Comune, si era impossessato di una somma pari a 114 mila euro, sottraendola alle casse comunali.

28 agosto 2016 - Siena - La Polizia di Stato, in collaborazione con la Guardia di Finanza, ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di 1 cittadino napoletano responsabile di favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione delle dipendenti di un night, di cui era di fatto gestore.

6 settembre 2017 - Siena, Firenze e Roma – La Polizia di Stato ha dato esecuzione ad un'ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di 3 italiani, responsabili di numerose rapine aggravate consumate nel mese di marzo 2016, tra le province di Siena e Firenze".

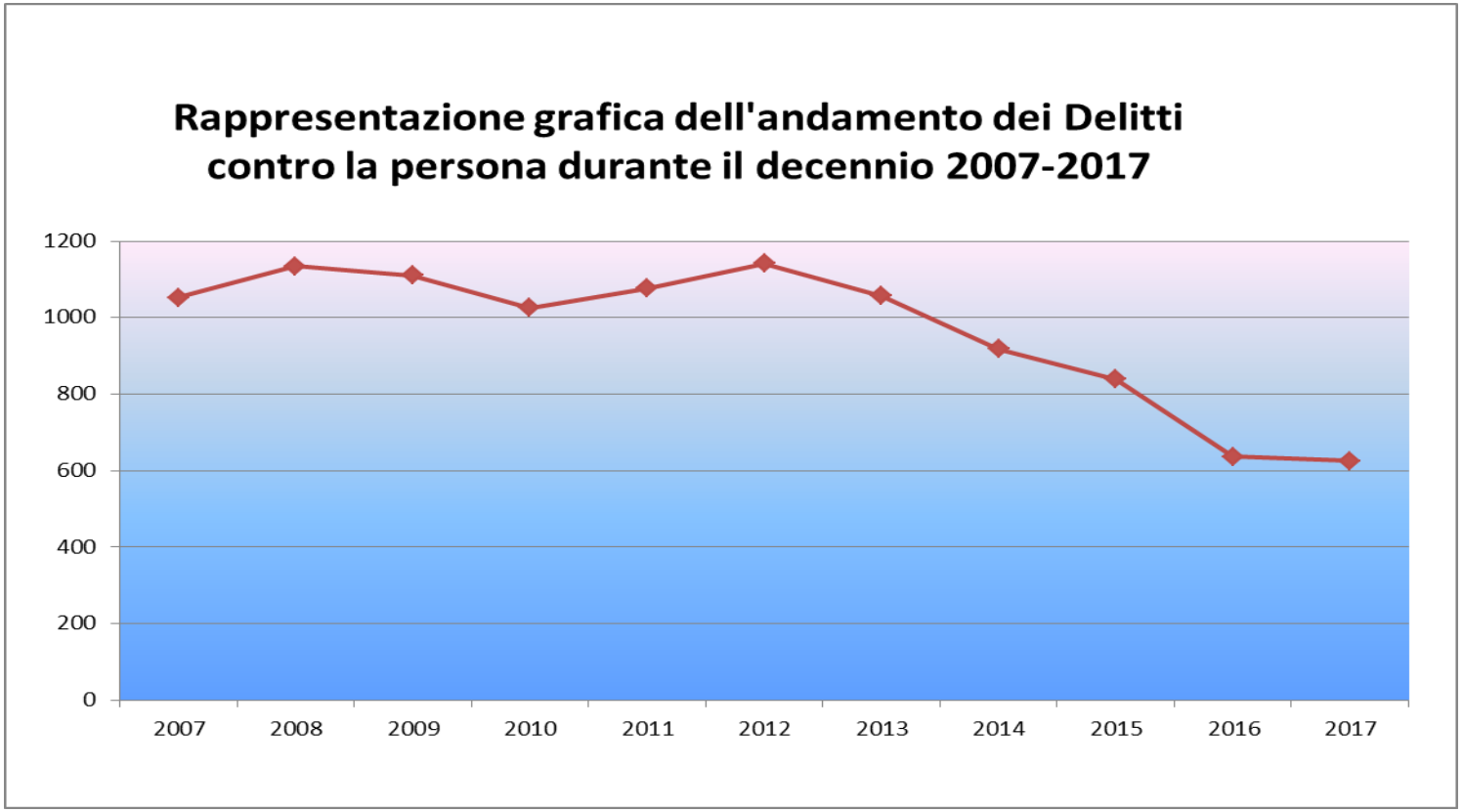
L'analisi del contesto esterno è stata effettuata anche grazie ai dati pervenuti dalla Prefettura di Siena che hanno consentito di elaborare le tabelle e rappresentazioni grafiche sotto riportate.

SITUAZIONE NUMERICA DELLA SICUREZZA PUBBLICA

NELLA PROVINCIA

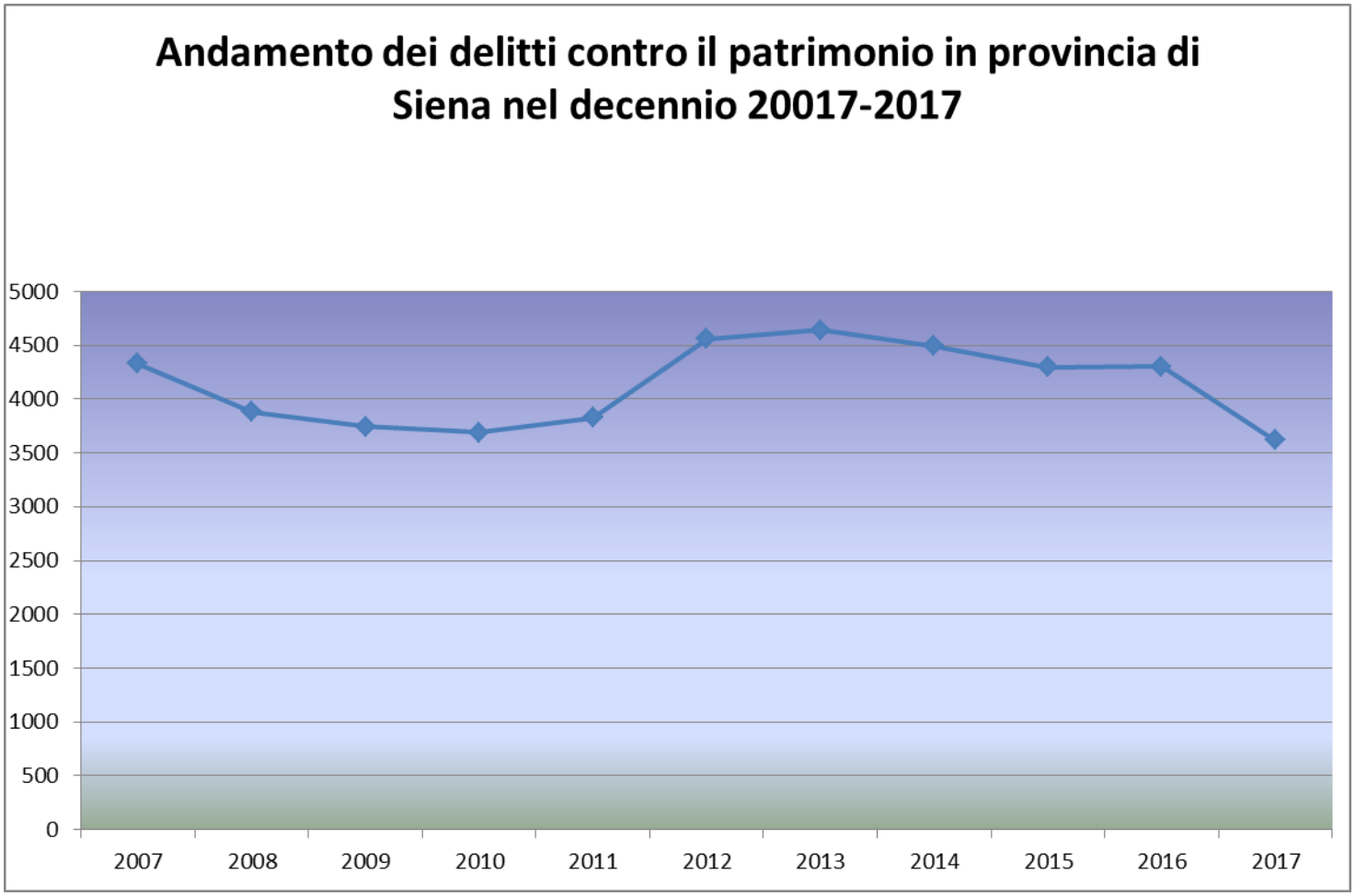
DELITTI CONTRO LA PERSONA

REATO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Diff. % 2017/2016
Omicidi volontari	**0**	**0**	**3**	**2**	**0**	**0**	**4**	**1**	**0**	**1**	**2**	**100%**
- per furto/rapina	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*1*	*0*	*0*	*0*	*0*	
- mafioso	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
- terroristico	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Infanticidi	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	
Omicidi tentati	**2**	**2**	**6**	**4**	**3**	**4**	**4**	**3**	**1**	**1**	**4**	**300%**
Omicidi colposi	**22**	**23**	**10**	**12**	**13**	**12**	**18**	**13**	**9**	**4**	**12**	**200%**
- sinistro stradale	*20*	*19*	*10*	*10*	*12*	*5*	*13*	*9*	*4*	*4*	*9*	**125%**
- sinistro lavoro	*1*	*0*	*0*	*0*	*1*	*1*	*1*	*0*	*1*	*0*	*1*	
Lesioni dolose	**282**	**317**	**307**	**291**	**312**	**329**	**294**	**237**	**215**	**260**	**228**	**-12,31%**
Percosse	**63**	**61**	**64**	**63**	**55**	**67**	**75**	**45**	**53**	**54**	**57**	**5,56%**
Minacce	**358**	**368**	**364**	**337**	**349**	**355**	**334**	**291**	**295**	**264**	**296**	**12,12%**
Ingiurie	**310**	**335**	**326**	**272**	**323**	**355**	**306**	**308**	**228**	**31**	**4**	**-87,10%**
Violenze sessuali	**13**	**27**	**29**	**41**	**19**	**18**	**20**	**19**	**35**	**22**	**16**	**-27,27%**
- su ultra 14enni	*13*	*24*	*24*	*37*	*15*	*17*	*15*	*18*	*28*	*19*	*10*	**-47,37%**
- su infra 14enni	*0*	*0*	*3*	*3*	*3*	*1*	*5*	*1*	*4*	*3*	*6*	**100,00%**
- di gruppo	*0*	*2*	*1*	*1*	*0*	*0*	*0*	*0*	*1*	*0*	*0*	
Atti sex con minori	**1**	**2**	**2**	**3**	**1**	**1**	**2**	**1**	**3**	**0**	**3**	
Corruz. Minorenni	**1**	**0**	**0**	**1**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**3**	
TOTALE PARZIALE	**1052**	**1135**	**1111**	**1026**	**1076**	**1141**	**1057**	**918**	**839**	**637**	**625**	**-1,88%**


Rappresentazione grafica dell'andamento dei Delitti contro la persona durante il decennio 2007-2017
1200
1000
800
600
400
200
0
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017

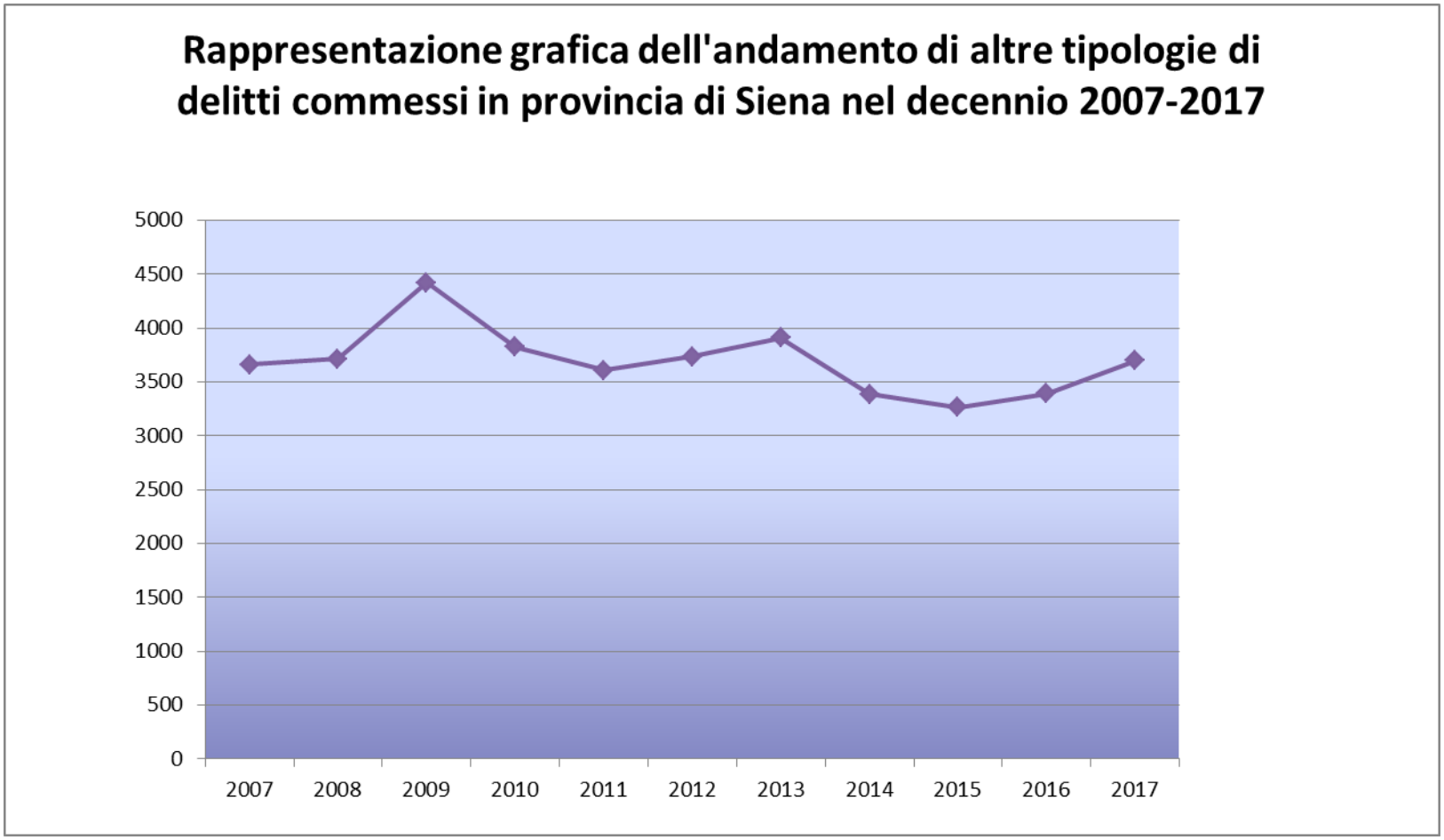
DELITTI CONTRO IL PATRIMONIO

REATO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Diff. % 2017/2016
Furti	**4177**	**3749**	**3613**	**3569**	**3686**	**4425**	**4474**	**4366**	**4168**	**4148**	**3498**	**-15,67%**
- con strappo	*21*	*12*	*13*	*5*	*5*	*15*	*20*	*20*	*18*	*12*	*13*	**8,33%**
- con destrezza	*404*	*287*	*337*	*384*	*374*	*546*	*528*	*507*	*565*	*410*	*463*	**12,93%**
- in uff. pubblici	*1*	*0*	*0*	*2*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
- in abitazioni	*370*	*481*	*457*	*607*	*750*	*957*	*1089*	*959*	*1010*	*965*	*857*	**-11,19%**
- in esercizi commerciali	*384*	*315*	*335*	*347*	*333*	*380*	*332*	*365*	*342*	*359*	*310*	**-13,65%**
- su auto in sosta	*683*	*559*	*452*	*368*	*291*	*300*	*407*	*511*	*429*	*498*	*293*	**-41,16%**
- di opere d'arte	*8*	*6*	*7*	*7*	*11*	*4*	*9*	*4*	*3*	*4*	*5*	**25,00%**
- di mezzi pesanti	*4*	*5*	*4*	*4*	*3*	*1*	*1*	*2*	*2*	*3*	*2*	**-33,33%**
- di ciclomotori	*131*	*66*	*53*	*66*	*73*	*59*	*53*	*34*	*41*	*33*	*28*	**-15,15%**
- di motocicli	*40*	*29*	*34*	*17*	*33*	*21*	*31*	*33*	*21*	*35*	*15*	**-57,14%**
- di autovetture	*101*	*105*	*110*	*83*	*50*	*104*	*61*	*76*	*82*	*80*	*66*	**-17,50%**
Ricettazione	**79**	**73**	**65**	**59**	**58**	**78**	**94**	**71**	**45**	**69**	**55**	**-20,29%**
Rapine	**51**	**39**	**36**	**35**	**62**	**43**	**49**	**35**	**42**	**46**	**36**	**-21,74%**
- in abitazioni	*4*	*5*	*2*	*13*	*2*	*5*	*17*	*11*	*10*	*7*	*5*	**-28,57%**
- in banca	*13*	*5*	*8*	*1*	*6*	*4*	*2*	*4*	*9*	*11*	*8*	**-27,27%**
- in uffici postali	*2*	*1*	*0*	*1*	*0*	*5*	*1*	*1*	*1*	*1*	*0*	**-100,00%**
- in esercizi commerciali	*9*	*7*	*7*	*8*	*12*	*10*	*2*	*2*	*8*	*9*	*7*	**-22,22%**
- a rappres. di preziosi	*1*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
- a portavalori	*0*	*0*	*1*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
- nella pubblica via	*7*	*13*	*13*	*7*	*28*	*11*	*19*	*11*	*10*	*10*	*8*	**-20,00%**
- di mezzi pesanti	*1*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Estorsioni	**19**	**22**	**31**	**24**	**22**	**14**	**25**	**22**	**40**	**40**	**28**	**-30,00%**
Usura	**2**	**0**	**2**	**1**	**0**	**0**	**2**	**1**	**1**	**1**	**1**	
TOTALE PARZIALE	**4328**	**3883**	**3747**	**3688**	**3828**	**4560**	**4644**	**4495**	**4296**	**4304**	**3618**	**-15,94%**

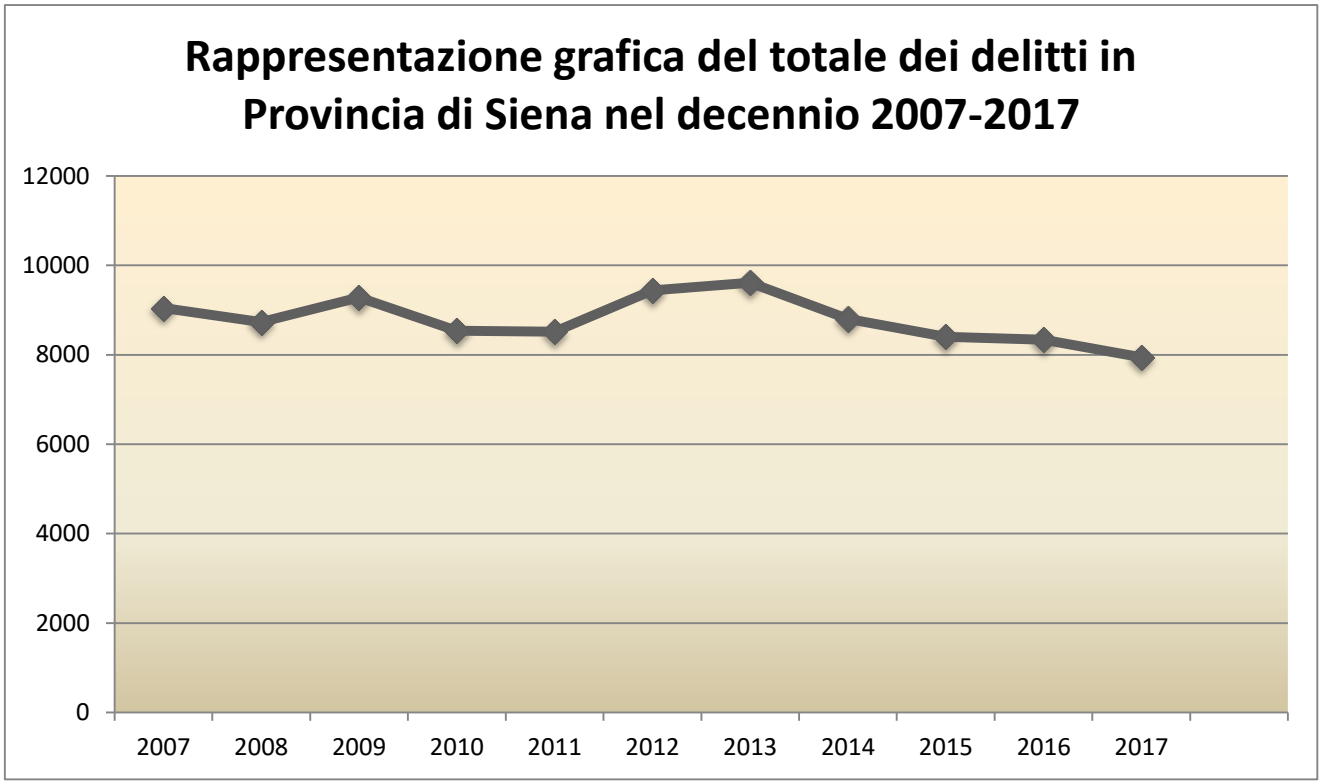

Andamento dei delitti contro il patrimonio in provincia di Siena nel decennio 20017-2017
5000
4500
4000
3500
3000
2500
2000
1500
1000
500
0
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017

ALTRI DELITTI

REATO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Diff. % 2017/2016
Associazione a delinq.	**2**	**2**	**0**	**3**	**1**	**2**	**4**	**12**	**1**	**14**	**1**	**-93%**
Ass. tipo mafioso	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	
Riciclaggio	**1**	**2**	**10**	**6**	**7**	**7**	**42**	**16**	**16**	**1**	**5**	**400%**
Truffe e frodi informatiche	**415**	**435**	**438**	**395**	**419**	**560**	**629**	**586**	**760**	**943**	**1039**	**10%**
Incendi	**54**	**54**	**33**	**28**	**56**	**67**	**29**	**18**	**40**	**20**	**56**	**180%**
- boschivi	*32*	*18*	*19*	*12*	*36*	*46*	*18*	*4*	*22*	*12*	*48*	300%
Danneggiamenti	**1134**	**1119**	**1356**	**1334**	**1123**	**1090**	**966**	**896**	**790**	**689**	**748**	**9%**
Dannegg. con incendi	**17**	**6**	**12**	**13**	**21**	**15**	**8**	**12**	**10**	**5**	**20**	**300%**
Contrabbando	**0**	**1**	**1**	**0**	**26**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	
Stupefacenti	**65**	**84**	**81**	**67**	**81**	**102**	**118**	**76**	**51**	**74**	**107**	**45%**
- produz. e traffico	*14*	*6*	*7*	*12*	*10*	*8*	*9*	*9*	*2*	*10*	*5*	**-50%**
- spaccio	*37*	*59*	*42*	*30*	*51*	*67*	*82*	*52*	*29*	*42*	*84*	**100%**
- ass. finalizz. spaccio	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Prostitu. e pornografia minor.	**4**	**7**	**4**	**6**	**5**	**5**	**12**	**13**	**5**	**8**	**1**	**-88%**
Delitti informatici	**25**	**33**	**32**	**42**	**33**	**50**	**45**	**71**	**54**	**62**	**46**	**-26%**
Contraffazioni	**5**	**2**	**0**	**15**	**13**	**27**	**10**	**15**	**22**	**8**	**18**	**125%**
Altri delitti	**1940**	**1967**	**2455**	**1913**	**1824**	**1810**	**2045**	**1672**	**1514**	**1568**	**1651**	**5%**
TOTALE PARZIALE	**3662**	**3712**	**4422**	**3822**	**3609**	**3735**	**3909**	**3387**	**3263**	**3392**	**3699**	**9%**
TOTALE GENERALE	**9042**	**8730**	**9280**	**8536**	**8513**	**9436**	**9610**	**8800**	**8398**	**8333**	**7942**	

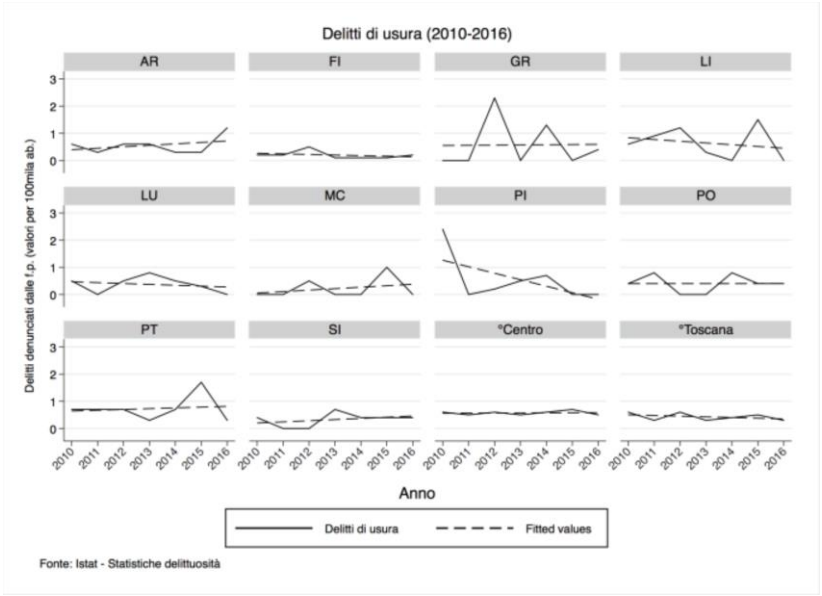

Rappresentazione grafica dell'andamento di altre tipologie di delitti commessi in provincia di Siena nel decennio 2007-2017
5000
4500
4000
3500
3000
2500
2000
1500
1000
500
0
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017

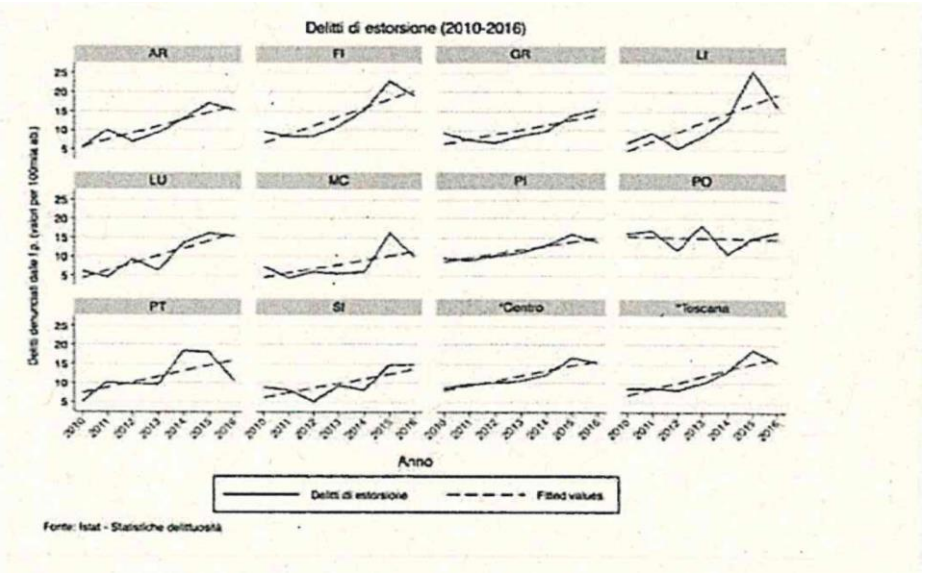
ANDAMENTO DEL NUMERO COMPLESSIVO DEI REATI IN PROVINCIA DI SIENA NEL DECENNIO 2007-2017

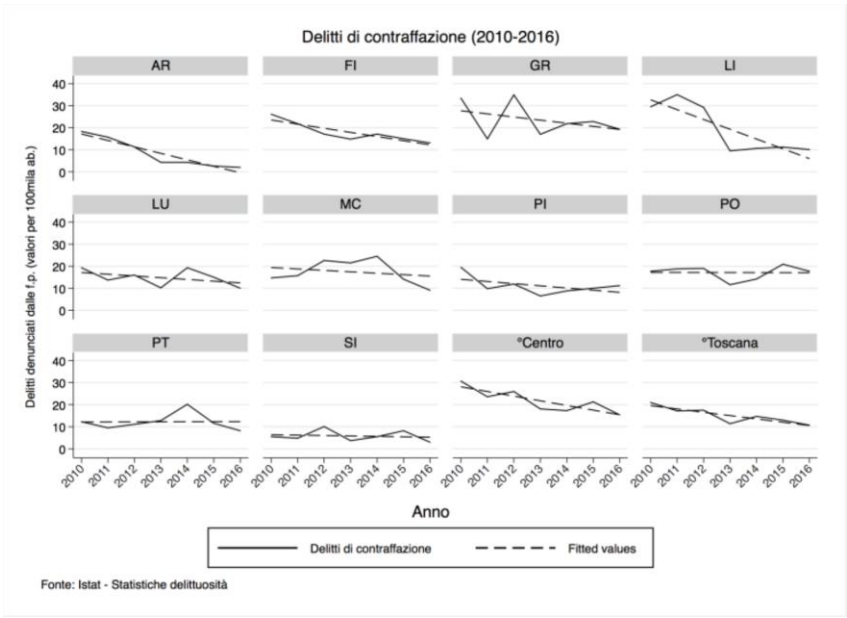


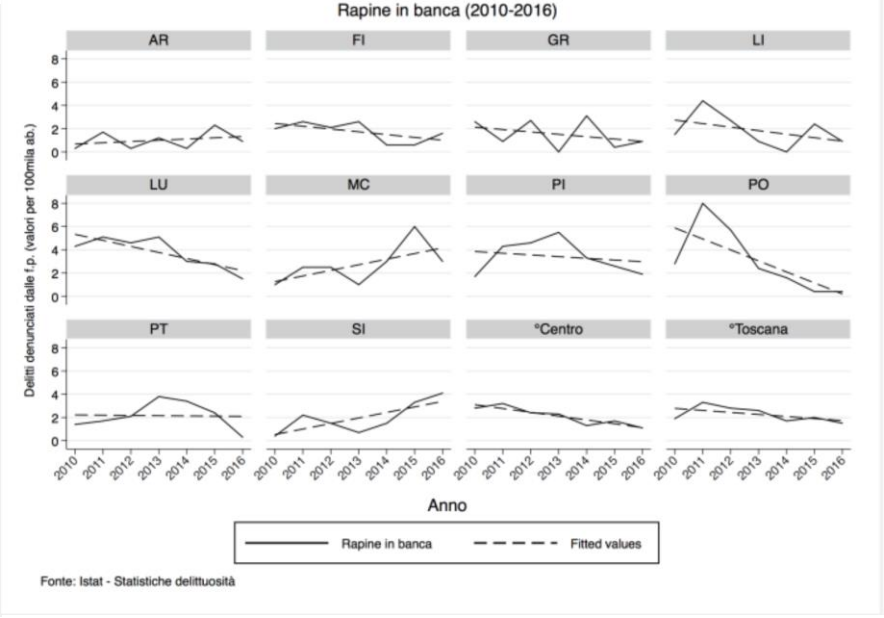
Altra fonte e spunto di riflessione molto interessante è quella fornito dal secondo “Rapporto sui fenomeni di criminalità organizzata e corruzione 2018” curato dalla Scuola Normale di Pisa su commissione della Regione Toscana da cui emerge che la Toscana è diventata la quarta Regione per arresti e denunce: ci sono 78 clan attivi mentre sono 223 le persone accusate di aver commesso un reato con l'aggravante mafioso.

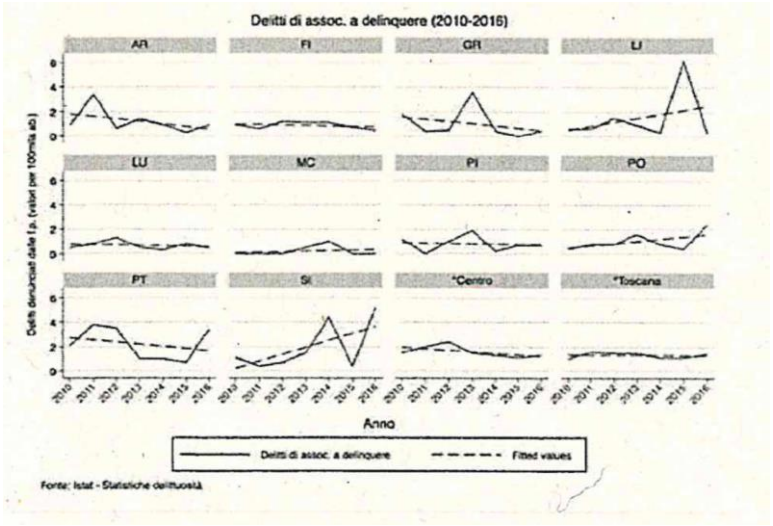
Dal Rapporto si evince che l'infiltrazione della criminalità organizzata in Toscana non avviene secondo il canone classico degli "insediamenti organizzativi autonomi" delle quattro mafie tradizionali (Cosa nostra, camorra, 'ndrangheta e Sacra corona unita), ma gli studiosi mettono in evidenza come le inchieste giudiziarie facciano emergere "tracce" di penetrazione della criminalità organizzata nel territorio toscano e soprattutto un modo nuovo di incunearsi nel sistema economico regionale: se non si può parlare di "colonizzazione organizzata", è innegabile la "penetrazione economica dei clan nell'economia regionale". E questo avviene tramite il cosiddetto "controllo funzionale" (più che territoriale) nello svolgimento delle proprie attività illecite: "In altre parole – si legge nel rapporto – questi gruppi criminali tendono a realizzare le proprie attività economiche su più territori, concentrandosi in uno specifico settore criminale (o legale), e aspirando ad assumerne un controllo o una quota di mercato significativa".
"Nel contesto toscano le organizzazioni mafiose giocano di sponda, cercano e trovano interlocutori come quello dei mercati illegali tradizionali, con la pubblica amministrazione e il mondo dell'impresa con cui fare affari. Si può quindi parlare di rapporti ibridi e contaminazioni della criminalità organizzata nella politica o nella società civile: la logica che prevale è quella del 'comitato di affari' che lega le mafie tradizionali ai gruppi affaristici. Una commistione più difficile da perseguire penalmente", spiega Alberto Vannucci, Professore ordinario di Scienza Politica all'Università di Pisa e coordinatore del gruppo di ricerca dello studio.
Se la criminalità organizzata riesce a proliferare in tutta la Regione è anche grazie al fenomeno corruttivo. Secondo le statistiche Istat a cui fa riferimento il rapporto, quasi un toscano su dieci dichiara di essere stato corrotto o concusso, o di averne subito solo un tentativo ma se il coinvolgimento degli attori politici toscani nei fenomeni corruttivi "risulta marginale" (solo 2 negli ultimi due anni), lo stesso non si può dire per manager privati e funzionari della pubblica amministrazione a cui sono destinati metà dei favori. I settori più vulnerabili rimangono quelli degli appalti per le opere pubbliche o quelli relativi al sistema sanitario toscano, quarto in Italia per efficienza. "In Toscana il mafioso non minaccia ma usa la corruzione – conclude il Professor Vannucci – ed è vero che non siamo come la Calabria perché qui è presente un insieme di anticorpi più efficiente ma allo stesso tempo le organizzazioni mafiose si adattano al contesto toscano modificando il proprio modo di agire e plasmandosi alle nostre realtà mutando pelle come serpenti".
Per l'analisi delle province toscane nel Rapporto sono state selezionate 12 categorie di delitti, di cui dieci di queste già utilizzate per l'analisi interregionale presentata sopra (fonte ISTAT). Tra le dieci province toscane, quattro di queste si distinguono per l'intensità dei segnali di rischio penetrazione criminale, dal momento che, su più dimensioni di delitti, presentano andamenti positivi e livelli superiori rispetto alla media regionale. province sono: Grosseto, Livorno, Prato e Massa Carrara.
Per quanto riguarda infine alcuni reati contro la pubblica amministrazione vale la pena sottolineare una linea di tendenza all'aumento nel numero di condannati, tanto per il reato di abuso d'ufficio, per il quale l'ascesa è particolarmente marcata, che per quelli di malversazione e peculato .

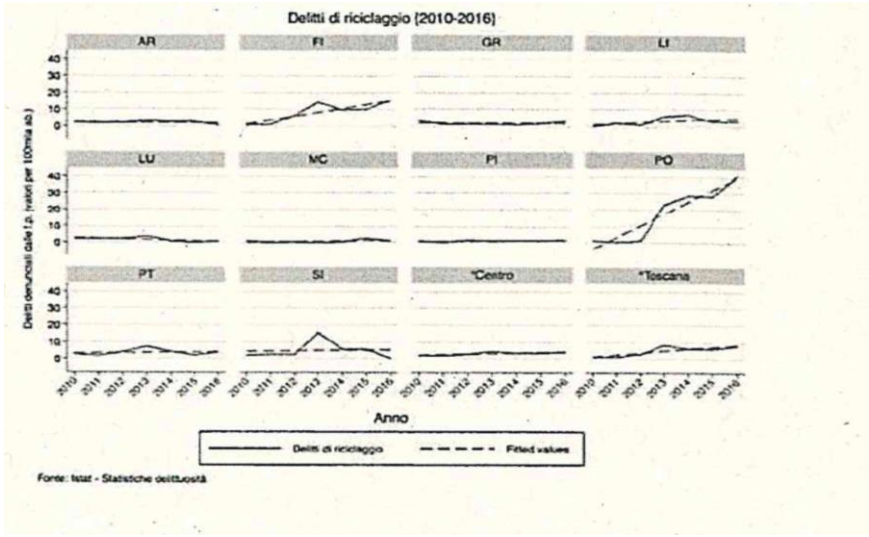

Delitti di usura (2010-2016)
AR
FI
GR
LI
LU
MC
PI
PO
PT
SI
°Centro
°Toscana
Delitti denunciati dalle f.p. (valori per 100mila ab.)
Anno
Delitti di usura
Fitted values
Fonte: Istat - Statistiche delittuosità


Delitti di estorsione (2010-2016)
AR
FI
GR
LI
LU
MC
PI
PO
PT
SI
°Centro
°Toscana
Anno
Delitti di estorsione
Fitted values
Fonte: Istat - Statistiche delittuosità


Delitti di contraffazione (2010-2016)
AR
FI
GR
LI
LU
MC
PI
PO
PT
SI
°Centro
°Toscana
Delitti denunciati dalle f.p. (valori per 100mila ab.)
Anno
Delitti di contraffazione
Fitted values
Fonte: Istat - Statistiche delittuosità


Rapine in banca (2010-2016)
AR
FI
GR
LI
LU
MC
PI
PO
PT
SI
°Centro
°Toscana
Delitti denunciati dalle f.p. (valori per 100mila ab.)
Anno
Rapine in banca
Fitted values
Fonte: Istat - Statistiche delittuosità





E sebbene Siena, come si vede, mantenga ancora un grado di delittuosità piuttosto basso rispetto alle altre province e alla media nazionale, è bene cominciare a studiare i fenomeni evidenziati al fine di prevenire possibili aree di fragilità o altamente a rischio.
Riflettendo infine sul "Focus mafia in Toscana" presentato dalla Fondazione Caponnetto nel 2018 appare molto interessante parte della Relazione della Direzione Antimafia 2016 in cui si evidenzia che "[...] L'andamento dei fenomeni criminali nel territorio della Toscana conferma l'esistenza di un quadro variegato di attività criminali organizzate che impatta su diversi settori dell'economia e dell'imprenditoria. In Toscana agiscono, infatti, sia le mafie italiane, prime tra tutte la camorra e la 'ndrangheta...
Le organizzazioni criminali più organizzate - su tutte la camorra e la 'ndrangheta - oltre alle attività riguardanti i traffici illeciti (stupefacenti, rifiuti, merce contraffatta), mirano, anche, ad accaparrarsi settori dell'economia c.d. legale, per riciclare il danaro proveniente dalle attività criminali e dalle altre fonti di illecito arricchimento. Anche nel periodo in esame, infatti, non sono mancate indagini che hanno disvelato come siano in pieno svolgimento meccanismi di infiltrazione delle mafie nei circuiti dell'economia legale: l'accaparramento di lavori pubblici e privati, la partecipazione al mercato immobiliare, il trattamento dei rifiuti, l'acquisizione o la gestione di pubblici esercizi, specie di ristorazione o intrattenimento, ecc.
Anche nel territorio Toscano, le organizzazioni mafiose, calabresi, campane e, in minor misura, siciliane, in esecuzione di un copione pressoché comune a tutte le altre regioni del centro - nord Italia, sembrano preferire la strategia dell'inabissamento, evitando di ricorrere ad azioni criminose eclatanti o, quantomeno evidenti, che possano attirare l'attenzione degli inquirenti e della pubblica opinione, al solo scopo di favorire i traffici illeciti e gli affari economici solo all'apparenza leciti.
Il tutto in un contesto economico in cui i perduranti effetti della crisi degli scorsi anni continuano a condizionare le dinamiche economico-finanziarie e sociali del territorio, lasciando spazi di agibilità alle organizzazioni criminali ed alle strategie di aggressione alle realtà imprenditoriali sane spesso finalizzate - si pensi al caso dei prestiti usurari e della partecipazione al capitale sociale - alla progressiva acquisizione delle aziende.
Al contempo, i sodalizi hanno dimostrato, rispetto al passato, una maggiore propensione al mascheramento, grazie ad artifici societari, intestazioni fittizie e delocalizzazione del controllo aziendale.

Conseguentemente, le attività investigative sono state focalizzate, in particolare, sull'ambito degli appalti pubblici, con particolare riguardo:

- alle relazioni, strumentali agli interessi criminali, tra attori mafiosi e contesti amministrativi pubblici. Di talché è emerso, nel corso delle attività propedeutiche e conseguenziali ad alcuni accessi, il possibile uso strumentale, per finalità di dubbia liceità, del "consorzio" quale modello societario privilegiato d'ingerenza affaristico-criminale;
- al rilevato, atipico utilizzo (nel corso delle attività conseguenziali ad un accesso) del cd. sistema delle cauzioni per l'espletamento di gare pubbliche e per l'esecuzione degli appalti;
- al gioco legale, attraverso una serie di iniziative info-operative (tra le quali anche gli approfondimenti investigativi di diverse s.o.s.) che sembrano delineare possibili cointeressenze mafiose;
- allo smaltimento dei rifiuti e bonifiche ambientali, che possono rappresentare opportunità di guadagno per i sodalizi con riflessi sulle economie locali e, soprattutto, rischi per la salute pubblica.

L'analisi delle acquisizioni investigative desumibili, anche, dalle attività poste in essere dalle articolazioni territoriali delle Forze di Polizia, fa ritenere che la criminalità organizzata continui a manifestarsi in Toscana attraverso spiccate capacità imprenditoriali, con una significativa penetrazione e condizionamento di ambienti politico-amministrativi, anche, ricorrendo a comportamenti corruttivi.
Sebbene accomunate da strategie di controllo delle attività produttive ed imprenditoriali e di infiltrazione nel tessuto economico legale della regione, le peculiari manifestazioni criminali che caratterizzano ciascun sodalizio impongono una descrizione separata dei rispettivi modus operandi:
Cosa Nostra
In Toscana la sfera di influenza di cosa nostra non si fonda sul canonico controllo del territorio, bensì su forme e/o tentativi di condizionamento dell'azione pubblica (funzionali soprattutto al controllo dei pubblici appalti) e di infiltrazione dell'economia e della finanza, grazie alla spiccata capacita relazionale e di mimetizzazione con il contesto di riferimento.
Come anticipato in premessa, tale metodo risponde alla scelta precisa di soggetti affiliati o contigui, di non destare allarme sociale in un territorio ove la popolazione - anche per un diverso retaggio culturale - potrebbe non aver la chiara percezione della minaccia rappresentata.
Non a caso, i comportamenti tipicamente mafiosi, sono, per lo più, rivolti verso i propri corregionali, facendo leva sulla forza di intimidazione promanante dal sodalizio e confidando nell'omertà delle vittime.
Le attività di contrasto hanno rilevato presenze di soggetti contigui ad organizzazioni criminali di matrice siciliana, integrati nel tessuto sociale, dediti, prevalentemente, al reinvestimento di capitali illeciti avvalendosi, anche, di figure professionali dotate di competenze specifiche in materia tributaria, finanziaria e fiscale.

2.3. Contesto interno

La struttura amministrativa di questo comune è riassunta nella tabella, riportata nella pagina seguente, che è frutto dell'ultima ricognizione della dotazione organica e organizzazione dell'assetto degli uffici effettuata alla data del 5/02/2018:

AREA AFFARI GENERALI
Responsabile Dott. ssa Laura Silvestri

RESPONSABILE DI AREA	**UFFICI E DOTAZIONE ORGANICA ASSEGNATI**		**DIPENDENTI IN SERVIZIO**
Uff. Servizi alla Persona N° 1 cat. D (iniz. D1) Istruttore Direttivo Amministrativo Dr.ssa Laura SILVESTRI	Segreteria Generale	N° 1 Cat. C- Istruttore Amm.vo	Eleonora VITTORI
	Affari Generali e Sviluppo del Territorio	N° 1 Cat. B (iniz.B3) – Collaboratore Prof.le Amm.vo	MENCARELLI Francesca
	Servizi Demografici e Protocollo	N° 2 Cat. C - Istruttore Amm.vo	- Maria Pia LORENZINI - Noemi PASQUI
		N° 1 Cat. C - Istruttore Amm.vo - Part-Time	**Vacante**
		N° 1 Cat. B (iniz.B3) – Collab. Prof.le Amm.vo	Silvia MARZI
	Servizi scolastici:		

	Ufficio Pubblica Istruzione	N° 2 Cat. C - Istruttore Amministrativo	**-** Lucia COSCI - Candia BATELLI
	Scuola Materna Comunale	N° 4 Cat. C – Istruttore Insegnante	- Laura CASINI - Marialuigia MONACO - Cristina CARDINALI - **Vacante**
	Scuola Materna Statale	N° 2 Cat. B (iniz. B1)- Esecutore Addetto Ass. Scolastica	-Patrizia BELARDI -Andrea SABATINI
	Mensa Asilo Nido	N° 1 Cat. B (iniz. B1) – Esecutore cuoca	Lucia SCALI

AREA ECONOMICO – FINANZIARIA

Responsabile Dr.ssa Serena BENOCCI

RESPONSABILE	UFFICI E DOTAZIONE ORGANICA ASSEGNATI		
Ufficio Ragioneria N° 1 Cat. D (iniz. D1) Istruttore Direttivo Contabile Dr.ssa Serena BENOCCI	**Ufficio Ragioneria-Economato e Personale**	N° 1 Cat. D (iniz. D1) – Istruttore Dir. Amm.vo	Lorella NIPOTI
		N° 1 Cat. C – Istruttore Amm.vo	Elena RIZZO
		N° 1 Cat. C – Istruttore Amm.vo - Contabile	Maria Cristina PERRETTA
	Ufficio Tributi	N° 1 Cat. C - Istruttore Amm.vo	Massimiliano ROSSI

AREA VIGILANZA

Responsabile dott. Manuele Mencarelli

RESPONSABILE	UFFICI E DOTAZIONE ORGANICA ASSEGNATI		
N° 1 Cat. D (iniz. D1) Istruttore Direttivo Vigilanza Dr. Manuele MENCARELLI	**Ufficio di Polizia Municipale**	**N° 5 Cat. C – Istruttore Vigilanza**	- Fabio CONTIGIANI - Gianni CORBO - Federica MEDICO - Massimo PADRINI - **Vacante**
	Servizio Attività Economiche e Produttive – Notificazione atti	N° 1 Cat. C – Istruttore Amministrativo	Barbara MESSERE
		N° 1 Cat. B (iniz.B3) – Collab. Prof.le Amm.vo	Fabrizio RICCI

AREA TECNICA URBANISTICA E LL.PP.
Responsabile Arch. Anna Calocchi

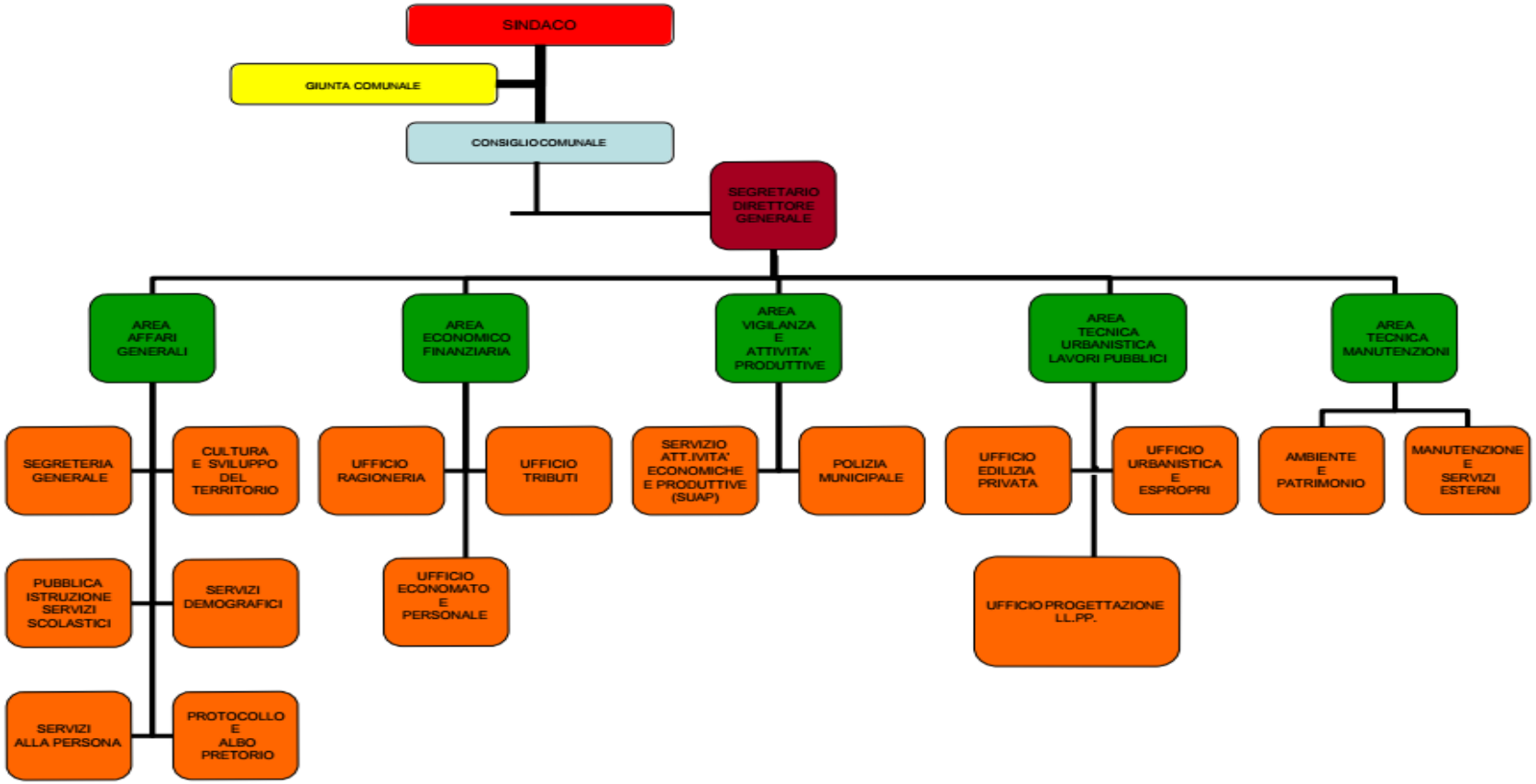
RESPONSABILE DI AREA	UFFICI E DOTAZIONE ORGANICA ASSEGNATI		
Uff. Urbanistica Espropri N° 1 Cat. D (iniz. D1) Istruttore Dir. Tecnico Anna CALOCCHI	**Ufficio Urbanistica - Espropri**	N° 1 Cat. C – Istruttore Tecnico	RAPPUOLI Simona
	Ufficio Edilizia Privata	N° 2 Cat. C – Istruttore Tecnico	- Michele CECCARELLI **- Vacante**
	Ufficio Progettazioni e LL.PP.	N° 1 Cat. D (iniz. D1) – Istruttore Dir. Tecnico	Laura MINELLI
		N° 1 Cat. C – Istruttore Tecnico	Michele LENTINI

AREA TECNICA - MANUTENZIONI
Responsabile Anzio Carpini

RESPONSABILE	**UFFICI E DOTAZIONE ORGANICA ASSEGNATI**		
Ufficio Ambiente e Patrimionio N° 1 cat. D (iniz. D1) Istruttore Direttivo Tecnico Anzio CARPINI	Ufficio Ambiente e Patrimonio	N. 1 Cat. D (iniz. D1) – Istruttore Dir. Amm.vo	**Vacante**
		N° 1 Cat. B (iniz.B3) – Collab. Prof.le Amm.vo	Gabriele CINQUANTINI
	Servizio Manutenzioni e Servizi esterni: Coordinamento operai	N° 1 Cat. C – Istruttore Tecnico – Capo Operai	Duccio CAPPELLI
	Squadra esterna	N° 1 Cat. C – Istruttore Tecnico Perito elettrotecnico	Gianni VIGNI
		N° 1 Cat. C – Istruttore Tecnico Idraulico	Andrea MANENTI
		N° 1 Cat. B (iniz.B3) – Collab. Prof.le Tecnico - Muratore	Francesco SINISGALLO

		N° 1 Cat. B (iniz.B3) – Collab. Prof.le Tecnico – Autista mezzi pesanti	Gianni MARZUCCHI
		N° 1 Cat. (iniz. B1) – Esecutore Tecnico	- Roberto VALENTINI
	Servizio Nettezza Urbana	N° 2 Cat. (iniz. B1) - Esecutore Tecnico	- Massimo MINACCI - Gianni RABISSI
		N° 1 Cat. A – Operatore operaio	Maurizio GORELLI
	Servizio Scuolabus	N° 4 Cat. B (iniz.B3) – Collab. Prof.le –Autista Scuolabus	- Lorenzo CRESTI - Cosimo CORRADO - Albo MONACI - MAZZONI Luigi

organigramma



2.4. Mappatura dei processi – adozione di nuove tecniche di rilevazione per il 2018

Il "Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza dell'A.N.AC. Triennio 2017-2019", a pagina 20 dice: "[…] ***Infine, con riferimento alla mappatura dei procedimenti amministrativi (la cui nozione va nettamente distinta da quella di "processo")*** [...]"

In questa proposta terremo conto di questa indicazione e sposteremo il "focus" dell'analisi del rischio corruttivo dai procedimenti, cioè dalla semplice successione degli atti e fatti "astratti" che portano al provvedimento finale e che per definizione non possono essere corruttivi, perché previsti dalla norma e dai regolamenti, ai processi.

Col termine processo si farà riferimento dunque ai singoli comportamenti e le funzioni che ciascun protagonista dell'attività amministrativa mette in campo e che, qualora siano ispirati da malafede o, peggio, da dolo, sono la premessa o il fine della corruzione.

Questa differenza abbastanza teorica, acquista maggiore consistenza se si analizza la tabella del paragrafo che segue in cui si mettono in relazione:

a) ***Gli uffici/aree/settori in cui è suddiviso l'ufficio***
b) ***I procedimenti che fanno capo a detti uffici/aree/settori***
c) ***I processi che ineriscono a detti procedimenti e che sono tabellati nell'ALLEGATO 1***

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.

2.5. Mappa dei processi di cui all'ALLEGATO 1 suddivisi per Aree-uffici in cui si articola il Comune

Già dallo scorso anno abbiamo creato un "*foglio di calcolo*" con relative tabelle pivot riassuntive automatiche, che partendo sempre dalle 48 schede del 2016, permettono una valutazione più dinamica del rischio.

Fortemente innovativa è la tabella C in cui per ogni processo si sono individuate le "***Misure specifiche da adottare nel triennio per ridurre ulteriormente il rischio***". Si tratta di un difficile lavoro di studio e programmazione che permette di passare dal piano dell'elaborazione matematica a quella pratica e programmatica, più propriamente amministrativa.

In questo ente, vista anche l'esiguità delle figure apicali in grado di predisporre tabelle di rilevazione estremamente complesse come quelle, ad esempio, adottate dall'ANAC nel suo PTPCT, si è scelto di concentrarsi sull'elenco dei processi "standard", individuati già gli anni scorsi e sugli stessi ricalcolare l'incidenza dei vari fattori.

Nella tabella C di questo piano, verranno riportate le misure utili e necessarie per diminuire il rischio corruzione.

Alla luce della tabella riassuntiva B "**valutazione complessiva del rischio**" corruttivo, per ogni processo standard, il RPCT ha individuato una serie di misure programmatiche di forte impatto, consegnandole ai responsabili dei servizi, al sindaco ed amministratori per la loro applicazione; al termine di ogni anno si dovrà verificare se dette misure siano state applicate e se invece ne servano della altre.

Sembra abbastanza ovvio che un piano così impostato abbia necessità di tempo sia per la sua attuazione, ma soprattutto per la verifica dei suoi risultati. Anche per questo, la pur esaustiva tabella dei processi standard realizzata a gennaio 2018, non viene modificata . In quanto, in soli dodici mesi è praticamente impossibile accertare la sua efficacia.

Dunque la mappatura completa dei processi standard del nostro comune è riportata nelle tabelle dell'**ALLEGATO 1**. Si tratta, come abbiamo detto, di un'analisi "evolutiva" di quella dello scorso anno, ma non si esclude in un'ottica di "*work in progress*", che possano rendersi necessarie analisi più raffinate nei prossimi mesi.

Prima di analizzare l'**ALLEGATO 1**, va precisato che per le finalità di prevenzione e contrasto alla corruzione, i processi di governo sono scarsamente significativi in quanto generalmente tesi ad esprimere l'indirizzo politico dell'amministrazione in carica.

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

È bene rammentare che la legge 190/2012 è interamente orientata a prevenire i fenomeni corruttivi che riguardano l'apparato tecnico burocratico degli enti, ***senza particolari riferimenti agli organi politici***.

A) Atti e provvedimenti da adottare da parte degli organi politici del comune che non hanno rilevanza per questo piano in quanto generalmente tesi ad esprimere l'indirizzo politico dell'amministrazione in carica e non la gestione dell'attività amministrativa.

STESURA E APPROVAZIONE DELLE "LINEE PROGRAMMATICHE"
STESURA ED APPROVAZIONE DEL DOCUMENTO UNICO DI PROGRAMMAZIONE
STESURA ED APPROVAZIONE DEL PROGRAMMA TRIENNALE DELLE OPERE PUBBLICHE
STESURA ED APPROVAZIONE DEL BILANCIO PLURIENNALE
STESURA ED APPROVAZIONE DELL'ELENCO ANNUALE DELLE OPERE PUBBLICHE
STESURA ED APPROVAZIONE DEL BILANCIO ANNUALE
STESURA ED APPROVAZIONE DEL PEG
STESURA ED APPROVAZIONE DEL PIANO DETTAGLIATO DEGLI OBIETTIVI
STESURA ED APPROVAZIONE DEL PIANO DELLA PERFORMANCE
STESURA ED APPROVAZIONE DEL PIANO DI RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA
CONTROLLO POLITICO AMMINISTRATIVO
CONTROLLO DI GESTIONE
CONTROLLO DI REVISIONE CONTABILE

MONITORAGGIO DELLA "QUALITÀ" DEI SERVIZI EROGATI

B) Prodotti (*procedimenti, atti e provvedimenti*) dell'attività degli uffici/aree/settore, con riferimento ai processi standard e alle relative tabelle di cui all'ALLEGATO 1

Ufficio di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
SERVIZI DEMOGRAFICI	Pratiche anagrafiche	22
	Documenti di identità	22, 23
	Certificazioni anagrafiche	22
	Atti di nascita, morte, cittadinanza e matrimonio	22
	Atti della leva	41
	Archivio elettori	42
	Consultazioni elettorali	42

Ufficio di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
SOCIALE	Servizi assistenziali e socio-sanitari per anziani	25
	Servizi per minori e famiglie	24
	Servizi per disabili	26
	Servizi per adulti in difficoltà	27
	Integrazione di cittadini stranieri	28

Ufficio di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
SCUOLA	Asili nido	4, 5
	Manutenzione degli edifici scolastici	4, 5
	Diritto allo studio	44
	Sostegno scolastico	44
	Trasporto scolastico	4
	Mense scolastiche	4
	Dopo scuola	4, 5, 44

Ufficio di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
MANUTENZIONE E PATRIMONIO	Inumazioni, tumulazioni	32
	Esumazioni, estumulazioni	32
	Concessioni demaniali per cappelle di famiglia	33
	Manutenzione dei cimiteri	4, 5
	Pulizia dei cimiteri	4, 5
	Servizi di custodia dei cimiteri	4, 5
	Alloggi popolari	43

Ufficio di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
BIBLIOTECA E CULTURA	Gestione biblioteche	4
	Gestione musei	4

Ufficio di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
SEGRETERIA GENERALE E ORGANIZZAZIONE	Promozione del territorio	4, 5
	Punti di informazione e accoglienza turistica	4, 5
	Organizzazione eventi	34
	Patrocini	35
	Associazioni	8,39

Ufficio di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
POLIZIA MUNICIPALE	Circolazione e sosta dei veicoli	19
	Vigilanza sulla circolazione e la sosta	45
	Sicurezza e ordine pubblico	20
	Verifiche delle attività commerciali	19

	Verifica della attività edilizie	17
	Gestione dei verbali delle sanzioni comminate	12

Ufficio di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
LAVORI PUBBLICI	Manutenzione strade	4, 5
	Segnaletica orizzontale e verticale	4, 5
	Rimozione della neve	4, 5
	Pulizia delle strade	4, 5
	Servizi di pubblica illuminazione	4, 5, 47
	Realizzazione di opere pubbliche	4, 5
	Manutenzione di opere pubbliche	4

Ufficio di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
AMBIENTE E DATORE DI LAVORO	Raccolta, recupero e smaltimento rifiuti	4, 29, 47
	Isole ecologiche	4, 29, 47
	Gestione del reticolo idrico minore	46, 48
	Servizio di acquedotto	47
	Cave ed attività estrattive	48
	Inquinamento da attività produttive	48

Ufficio di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
EDILIZIA PRIVATA PIANIFICAZIONE ED EDILIZIA	Pianificazione urbanistica generale	9
	Pianificazione urbanistica attuativa	10
	Edilizia privata	6, 7, 21
	Edilizia pubblica	4

Ufficio di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
CONTROLLO DI GESTIONE, CONTROLLI INTERNI E SOCIETA' PARTECIPATE	Gestione servizi strumentali	39, 47
	Gestione servizi pubblici locali	39, 47

Ufficio di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
BILANCIO E CONTABILITA' **RISORSE UMANE, TRIBUTI E CANONI, UAPA**	Gestione delle entrate	13
	Gestione delle uscite	8, 14
	Monitoraggio dei flussi di cassa	13, 14
	Monitoraggio dei flussi economici	13, 14
	Adempimenti fiscali	14
	Stipendi del personale	14
	Tributi locali	15, 16, 19

Ufficio di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato
SEGRETERIA GENERALE E ORGANIZZAZIONE **BIBLIOTECA E CULTURA (LIMITATAMENTE ALL'ARCHIVIO STORICO)**	Protocollo	30
	Archivio corrente	31
	Archivio di deposito	31
	Archivio storico	31
	Archivio informatico	31

Ufficio di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
RISORSE UMANE, TRIBUTI E CANONI, UAPA	Selezione e assunzione	1
	Gestione giuridica ed economica dei dipendenti	2
	Formazione	4, 5
	Valutazione	18
	Relazioni sindacali (informazione, concertazione)	18
	Contrattazione decentrata integrativa	18

Ufficio di competenza	Prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti)	Processi e relativa tabella dell'allegato 1
SEGRETERIA GENERALE E ORGANIZZAZIONE	Deliberazioni consiliari	37
	Riunioni consiliari	37
	Deliberazioni di giunta	37

	Riunioni della giunta	37
	Determinazioni	38
	Ordinanze e decreti	38
	Pubblicazioni all'albo pretorio online	37, 38
	Gestione di sito web: amministrazione trasparente	4, 5
	Deliberazioni delle commissioni	37
	Riunioni delle commissioni	37
	Contratti	4, 5

2.6. La rilevazione dei processi e la mappatura del rischio corruttivo – ALLEGATO 1

Dopo avere analizzato l'attuale assetto organizzativo del Comune di Monteroni d'Arbia (paragrafo 2.3 e relativa tabella), verificato e tabellato i prodotti (procedimenti, atti e provvedimenti), suddivisi per U.O di competenza, vediamo come abbiamo rilevato i processi standard e come abbiamo di conseguenza mappato il rischio corruzione per ciascun processo.

Nota metodologica del Responsabile della prevenzione della corruzione e della Trasparenza sulla creazione dell'allegato 1 e sulla sua consultabilità

A questo documento abbiamo allegato un file statico in PDF e lo abbiamo denominato ***ALLEGATO 1 – Rilevazione dei processi e mappatura del rischio corruttivo.***

In realtà questo file nasce come un foglio di calcolo molto sofisticato, composto da 48 fogli e alcune tabelle "pivot" che si autocompilano in base ai dati assegnati a ciascuno dei fogli.

È ovvio che il RPCT ha dato i valori che, dal suo punto di vista, risultano attuali al momento della rilevazione. Detti valori poi concorrono, con i calcoli che vedremo, a determinare un "rischio astratto" di corruzione per ciascun processo.

La sezione 4 di ogni tabella infine, in relazione al rischio astratto e alla conoscenza dei prodotti (vedi la tabella del paragrafo precedente) che rientrano in quel processo standard, riporta quelle che abbiamo denominato come: ***misure specifiche da adottare nel triennio per ridurre ulteriormente il rischio****.*

Altri RPCT comunali hanno fatto un lavoro più complesso, invece di raggruppare i processi che stanno alla base di ogni prodotto hanno creato tante tabelle di processo quante ne richiede ogni prodotto. Si sono raggiunti numeri enormi, di oltre 500 tabelle, ma questa è una

scelta rispettabilissima, specie per quegli uffici che hanno una dotazione organica per arrivare a tale risultato. Noi abbiamo scelto invece di mantenere dei processi standard e ricondurre tutti i prodotti a questi processi.

In questo modo abbiamo però un vantaggio metodologico rispetto alle misure per ridurre il rischio, se infatti, come abbiamo fatto, cominciamo ad individuare le misure effettive e concrete per ciascun processo e non quelle generiche, che comunque abbiamo elencato nel prosieguo di questo piano, otteniamo una maggiore incisività preventiva del piano.

Detto più semplicemente, a favore dei cittadini che leggeranno il piano e potranno con noi interagire, abbiamo dato delle misure concrete ai 48 processi standard, che non avremmo potuto dare, se avessimo creato centinaia di processi specifici (*non standardizzati*).

2.7. L'identificazione del rischio e analisi della probabilità e dell'impatto

Individuati in questo modo i 48 processi standard e messi in relazione con gli uffici e con i relativi prodotti, abbiamo creato per ciascuno di questi una tabella di rilevazione.

L'indice dei 48 processi è la **TABELLA "A"** dell'ALLEGATO 1 denominata: "***Indice schede per la valutazione del rischio***".Per ciascun processo poi è stata elaborata una scheda composta da tre parti di calcolo:

Prima parte: **Valutazione della probabilità** del rischio corruzione

Seconda parte: **Valutazione dell'impatto** del rischio corruzione

Terza parte: **Valutazione complessiva** del rischio corruzione

Per ciascuna scheda e cioè per ciascun processo su cui si è eseguito il calcolo del rischio corruttivo con parametri oggettivi si sono date delle indicazioni pratiche e metodologiche per ridurre l'impatto del rischio, dette misure sono riportate per ciascuna scheda processo in una apposita sezione.

Quarta parte: **Misure specifiche da adottare nel triennio per ridurre ulteriormente il rischio**

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

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

Con questa metodologia, specie in riferimento alla quarta parte, questa amministrazione dovrebbe avere dato risposta anche alla segnalazione dell'ANAC secondo cui gran parte delle amministrazioni ha applicato in modo "*troppo meccanico*" la metodologia presentata nel PNA (Piano Nazionale Anticorruzione).

2.8. Stima della probabilità che il rischio si concretizzi (ANAC) – parte prima delle tabelle di ogni singolo processo

Secondo l'Allegato 5 del PNA del 2013, criteri e valori (o pesi, o punteggi) per stimare la "*probabilità*" che la corruzione si concretizzi sono i seguenti:

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

La media finale rappresenta la "***stima della probabilità***".

2.9. Stima del valore dell'impatto – parte seconda delle tabelle di ogni singolo processo

L'impatto si misura in termini di impatto economico, organizzativo, reputazionale e sull'immagine. L'Allegato 5 del PNA, propone criteri e valori (punteggi o pesi) da utilizzare per stimare "*l'impatto*", quindi le conseguenze, di potenziali episodi di malaffare.

3. **Impatto organizzativo**: tanto maggiore è la percentuale di personale impiegato nel processo/attività esaminati, rispetto al personale complessivo dell'unità organizzativa, tanto maggiore sarà "l'impatto" (fino al 20% del personale=1; 100% del personale=5).

4. **Impatto economico**: se negli ultimi cinque anni sono intervenute sentenze di condanna della Corte dei Conti o sentenze di risarcimento per danni alla PA a carico di dipendenti, punti 5. In caso contrario, punti 1.
5. **Impatto reputazionale**: se negli ultimi cinque anni sono stati pubblicati su giornali (o sui media in genere) articoli aventi ad oggetto episodi di malaffare che hanno interessato la PA, fino ad un massimo di 5 punti per le pubblicazioni nazionali. Altrimenti punti 0.
6. **Impatto sull'immagine**: dipende dalla posizione gerarchica ricoperta dal soggetto esposto al rischio. Tanto più è elevata, tanto maggiore è l'indice (da 1 a 5 punti).

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

2.10. Il valore complessivo e la ponderazione del rischio corruttivo

L'analisi del rischio si conclude moltiplicando tra loro valore della probabilità e valore dell'impatto per ottenere il valore complessivo, che esprime ***il livello di rischio corruttivo rilevato per detto procedimento standard***.

2.11. L'individuazione delle misure specifiche, per ciascun processo, di riduzione del rischio corruttivo

Ottenute queste "***misurazioni oggettive e meccaniche***" del rischio corruttivo che sottende ad ogni processo, la parte più importante del piano è quella dell'individuazione delle misure specifiche che su ogni scheda, nella quarta parte, sono state individuate per ridurre il rischio.

Queste misure sono ulteriori a quelle che vedremo nel capitolo 3 che hanno una rilevanza generale e non tengono presente la specificità di ogni processo. Abbiamo già detto più sopra come sono state individuate

2.12. Riepilogo della rilevazione e delle misure dell'ALLEGATO 1.

La prima fase del nostro lavoro è stata quella di individuare *48 processi standard* in cui ricomprendere l'attività di tutte le Aree – Uffici di cui si compone la nostra amministrazione comunale secondo l'assetto che abbiamo descritto al paragrafo 2.3.
Tutti i documenti che seguono sono contenuti nell' **ALLEGATO 1 - "rilevazione de processi e mappatura del rischio corruttivo"** [*cfr nota metodologica al paragrafo 2.6*]

L'indice dei processi è nella:

TABELLA A - "Indice schede per la valutazione del rischio"

Seguono poi le **48 tabelle di rilevazione dei processi**, suddivise a loro volta in quattro parti:

parte 1 - " valutazione della probabilità, dell'impatto e del rischio corruzione, per ciascun processo standard"

parte 2 - "Misure specifiche da adottare nel triennio per ridurre ulteriormente il rischio, per ciascun processo standard"

parte 3 - "Valutazione complessiva del rischio"

parte 4 - ""Misure specifiche da adottare nel triennio per ridurre ulteriormente il rischio".

Cap. 3 Le misure generali da adottare o potenziare nel triennio per ridurre ulteriormente il rischio

3.1 Il trattamento e le misure successive al piano

Dunque i processi di "*gestione del rischio*" si concludono con il "*trattamento*", che consiste nelle attività ***"per modificare il rischio"***.

Ci sono delle misure generali, che già abbiamo illustrato, e che sono le "buone pratiche anticorruttive" preliminari ad ogni trattamento:

- ***la trasparenza,*** *a proposito della quale si dovrà implementare la sezione del sito comunale, denominata AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE, secondo le linee guida dell'ANAC, rivisitando tutto il sito istituzionale in funzione delle linee guida che l'ANAC ha emanato a fine del 2016;*
- ***l'informatizzazione dei procedimenti*** *che consente, per tutte le attività dell'amministrazione, la tracciabilità dello sviluppo del procedimento e riduce quindi il rischio di "blocchi" non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;*
- ***l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo di dati, documenti e procedimenti*** *che consente l'apertura dell'amministrazione verso l'esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull'attività da parte dell'utenza;*
- ***il monitoraggio*** *sul rispetto dei termini procedimentali per far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.*

Pare poi fondamentale predisporre attività formative.

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

In un quadro normativo sulla materia della formazione dei dipendenti degli enti locali abbastanza frammentato, assume rilevanza la necessità di provvedere alla formazione in materia di anticorruzione, se non altro perché il presente piano e il quadro normativo già illustrato sia reso chiaro ai dipendenti di questo Comune.

Questa formazione sarà strutturata su due livelli:

- ***livello generale,*** *rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);*
- ***livello specifico,*** *rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai funzionari addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.*

A tal fine si demanda al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza *il compito*:

- *di individuare, di concerto con i responsabili di Area e/o di U.O., i collaboratori cui somministrare formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.*
- *di individuare i soggetti incaricati della formazione.*
- *il compito di definire i contenuti della formazione*

La formazione sarà somministrata a mezzo dei più comuni strumenti: seminari in aula, tavoli di lavoro e simili. A questi si aggiungono seminari di formazione *online*, in remoto.

Ad ogni dipendente dovrà essere somministrata formazione in tema di anticorruzione per almeno 2 ore per ogni anno del triennio di validità del presente piano.

Come si è detto nelle premesse questo piano avrà maggiore efficacia quanti più comportamenti virtuosi e preventivi verranno posti in essere.

Accanto a misure formali, quale l'adozione del codice di comportamento e il suo aggiornamento alla normativa in divenire, esistono alcuni accorgimenti "pratici" che questa amministrazione ha già attuato ed altri che intende attuare, nella prospettiva di un lavoro in divenire, che non si ferma mai, ma elabora sempre nuove strategie.

3.3 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*".

Questo comune ha adottato il suo codice di comportamento con deliberazione della Giunta Comunale n.50 DEL 09-04-2014.

3.4. Indicazione dei criteri di rotazione del personale

Il Comune di Monteroni d'Arbia intende adeguare il proprio ordinamento alle previsioni di cui all'art. 16, comma 1, lett. l-quater), del decreto legislativo 165/2001, in modo da assicurare la prevenzione della corruzione mediante la tutela anticipata.

Al momento però va dato atto che la dotazione organica dell'ente è assai limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione. In quanto non esistono figure professionali perfettamente fungibili.

A tal proposito la legge di stabilità per il 2016 (legge 208/2015), al comma 221, prevede:

"(…) 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".

Si dà infine atto che la Conferenza unificata del 24 luglio 2013, ha previsto:

"*L'attuazione della mobilità, specialmente se temporanea, costituisce un utile strumento per realizzare la rotazione tra le figure professionali specifiche e gli enti di più ridotte dimensioni. In quest'ottica, la Conferenza delle regioni, l'A.N.C.I. e l'U.P.I. si*

***impegnano a promuovere iniziative di raccordo ed informativa tra gli enti rispettivamente interessati finalizzate all'attuazione della mobilità, anche temporanea, tra professionalità equivalenti presenti in diverse amministrazioni*".**

3.5. Incompatibilità e inconferibilità degli incarichi di "responsabile di Area" e il divieto triennale dopo la cessazione del rapporto di lavoro di assumere incarichi da soggetti contraenti del comune

Questo comune richiede apposita autocertificazione, da verificare nei modi di legge, al fine di verificare l'applicazione puntuale ed esaustiva degli articoli 50 comma 10, 107 e 109 del TUEL e dagli articoli 13 – 27 del decreto legislativo 165/2001 e smi. oltre alle disposizioni del decreto legislativo 39/2013 ed in particolare l'articolo 20 rubricato: *dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità.*

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. Al fine accertare l'insussistenza di tali situazioni nelle dichiarazioni richieste in fase di verifica dei requisiti negli affidamenti di lavori, servizi e forniture i contratti dell'Ente verrà introdotta apposita clausola dichiarativa.

3.6. Controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici

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

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

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

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

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. Le suddette dichiarazioni saranno soggette a controlli a campione.

3.7. La tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (*whistleblower*)

Il nuovo articolo 54-*bis* del decreto legislativo 165/2001, rubricato "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*" (c.d. *whistleblower*), introduce una misura di tutela già in uso presso altri ordinamenti, finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito.

Secondo la disciplina del PNA del 2013 (Allegato 1 paragrafo B.12) sono accordate al *whistleblower* le seguenti misure di tutela:

- *la tutela dell'anonimato;*
- *il divieto di discriminazione;*

- *la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso (fatta esclusione delle ipotesi eccezionali descritte nel comma 2 del nuovo art. 54-bis).*

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

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

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

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

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

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

A tal fine questo comune si è dotato di un sistema informatizzato che consente l'inoltro e la gestione di segnalazioni in maniera del tutto anonima e che ne consente l'archiviazione riservata.

I soggetti destinatari delle segnalazioni sono fin d'ora tenuti al segreto ed al massimo riserbo. Applicano con puntualità e precisione i paragrafi B.12.1, B.12.2 e B.12.3 dell'Allegato 1 del PNA 2013.

3.8. Rispetto dei termini dei procedimenti e pubblicità dei procedimenti tesi all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere

I responsabili di Area sono obbligati a tenere costantemente monitorato il rispetto dei termini dei procedimenti rimessi ai loro settori di appartenenza, tale accorgimento ha il duplice obiettivo di evitare episodi corruttivi, ma anche di evitare danni a questo comune, posto che il rispetto dei termini potrebbe essere anche fonte di risarcimento del danno.

Per quanto riguarda le sovvenzioni, i contributi, i sussidi, gli ausili finanziari, nonché le 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:

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

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

In questo Comune i concorsi e le procedure selettive si svolgono secondo le prescrizioni del decreto legislativo 165/2001 e del regolamento di organizzazione dell'ente.

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

3.10. Monitoraggio sull'attuazione del PTPCT, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informazione

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

Ai fini del monitoraggio i Responsabili di Area e/o U.O. sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.

3.11 - Il Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA) incaricato della compilazione ed aggiornamento dell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA)

Questa amministrazione con apposito Decreto del Sindaco n. 06 del 02 Febbraio 2018 ha nominato come RASA (Responsabile dell'Anagrafica della Stazione Appaltante) l'Arch. Anna Calocchi, Responsabile dell'Area Tecnica Urbanistica e LL.PP., il RASA sta provvedendo all'aggiornamento dell'anagrafica della stazione appaltante come richiesto dalle norme e dalle indicazioni dell'ANAC.