Allegato A) alla deliberazione della G.C. n. 31 del 16/03/2021

PIANO TRIENNALE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA (PTPCT) TRIENNIO 2021/2023 – ANNUALITÀ 2021.

Struttura del Piano

L'Ente adotta un unico Piano della Prevenzione della corruzione e della Trasparenza, in cui la sezione relativa alla Trasparenza risulta chiaramente identificata, in ottemperanza a quanto previsto dai seguenti atti:

- D. Lgs. n. 33/2013, come modificato dal D. Lgs. n. 97/2016;
- Delibera dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito: ANAC) n. 1310 del 28 dicembre 2016 "*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D. Lgs. n. 33/2013 come modificato dal D. Lgs. 97/2016*";
- PNA 2019, approvato con Deliberazione ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019

Il presente Piano, pertanto, si articola in due Sezioni:

- ***Sezione prima: "Prevenzione della corruzione"***
- ***Sezione seconda: "Trasparenza"***

SEZIONE I – PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Premessa

Con la presente revisione del Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT), l'ente prende atto di quanto indicato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) nel Piano Nazionale Anticorruzione 2019, approvato con Deliberazione ANAC n. 1064 del 13/11/2019.

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) costituisce atto di indirizzo per l'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Come previsto dall'art. 1, co. 2-bis, della l. 190/2012, ANAC fornisce alle Pubbliche Amministrazioni le indicazioni di base preordinate alla adozione dei rispettivi PTPCT, coordinando l'attuazione delle strategie connesse alla prevenzione ed al contrasto della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione.

Nel PNA 2019 il Consiglio dell'Autorità ha deciso di rivedere e consolidare in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni date fino ad oggi, integrandole con orientamenti maturati nel corso del tempo e che sono anche stati oggetto di appositi atti regolatori.

Con il nuovo PNA, pertanto, si intendono superate le indicazioni contenute nelle Parti generali dei PNA e degli Aggiornamenti fino ad oggi adottati, ricorrendo inoltre a rinvii continui a delibere dell'Autorità che, ove richiamate, si intendono parte integrante del PNA stesso.

L'obiettivo è quello di rendere disponibile nel PNA uno strumento di lavoro utile per chi, ai diversi livelli di amministrazione, sia chiamato a sviluppare ed attuare le misure di prevenzione della corruzione, **semplificando** tuttavia il quadro regolatorio al fine di agevolare il lavoro delle Amministrazioni e di innalzare, nel contempo, il **livello di responsabilizzazione delle Pubbliche Amministrazioni a garanzia dell'imparzialità dei processi decisionali.**

Come enunciato dal PNA citato, *il sistema di prevenzione della corruzione introdotto nel nostro ordinamento dalla legge 190/2012 si realizza attraverso un'azione coordinata tra un livello nazionale ed uno "decentrato".*

Ciascuna Amministrazione ha il compito di valutare e gestire il rischio corruttivo, secondo una metodologia che comprenda l'analisi del contesto (interno ed esterno), la valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio) e il trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione).

L'Allegato 1) al PNA 2019 contiene le indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi e ad esse occorre fare riferimento ai fini dell'aggiornamento al presente PTPCT.

Si segnala che, al fine di acquisire tutti gli elementi utili all'aggiornamento del PTPCT attivando un efficace processo partecipativo, il Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza (RPCT) ha richiesto il contributo di tutti gli *stakeholder* attraverso un avviso pubblicato sul sito istituzionale, ad oggi non riscontrato.

Capo I - Analisi del contesto esterno

1. Il contesto normativo nazionale ed internazionale.

Il PNA 2019 conferma sostanzialmente la nozione di "corruzione" contenuta nella Circolare n. 1/2013 della Presidenza del Consiglio dei Ministri e reiterata nei PNA che si sono succeduti dal 2013 ad oggi. Il termine "corruzione" assume un'accezione ampia, comprendendo situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Pertanto, le situazioni rilevanti, nella prospettiva del PNA e dei piani di prevenzione della corruzione che le Pubbliche Amministrazioni sono tenute ad adottare, sono più ampie delle fattispecie penalistiche. Esse contemplano non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione, previsti dal Libro II, Titolo II, Capo I del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – vengano in evidenza fenomeni di malfunzionamento dell'amministrazione determinati dall'esercizio a fini privati delle funzioni attribuite, oppure emergano forme d'inquinamento dell'azione amministrativa fuori dal contesto o dalla realtà dell'istituzione, sia che le condotte abbiano successo, sia qualora rimangano a livello di tentativo. Già l'Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione sottolineava come il concetto di "*malamministrazione*" vada inteso come "*assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre cioè avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse*". Di seguito, i contenuti e le raccomandazioni raccolte nel PNA 2019 sono strettamente correlati agli adempimenti derivanti da disposizioni sancite a livello internazionale. ANAC, infatti, prende parte alle attività svolte nelle sedi ONU, G20, OCSE, Consiglio d'Europa, Unione europea, da cui emergono "*a fianco dell'azione repressiva, importanti orientamenti e leve di tipo preventivo della corruzione*". A livello europeo occorre richiamare i documenti di seguito indicati in via esemplificativa e non esaustiva:
- nell'ambito della cooperazione internazionale, l'*Addendum* al Rapporto di conformità sull'Italia per il primo e secondo ciclo di valutazione congiunti, adottato nel 2013 dal *Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO)*, che, nell'ambito del Consiglio d'Europa, "*affronta in modo specifico il tema della trasparenza e dell'accesso ai dati e documenti rilevanti dell'azione amministrativa negli enti locali, raccomandando l'apertura alle richieste di conoscenza dell'azione amministrativa di*

cittadini e portatori di interesse e una maggiore uniformità nell'applicazione delle norme in materia di trasparenza e accesso civico negli enti locali";
- nel contesto specifico dell'Unione europea, la Relazione della Commissione europea (*COM 2014, 38 final, ANNEX 12*), in cui "*si sottolinea la necessità che l'ordinamento italiano presidi in modo efficace gli enti locali e i livelli di governo territoriale attraverso misure per la prevenzione della corruzione che siano in grado di promuovere la trasparenza e di contrastare i conflitti di interesse, le infiltrazioni della criminalità organizzata, la corruzione e il malaffare, sia nelle cariche elettive sia nell'apparato amministrativo. Si raccomanda inoltre di garantire un quadro uniforme per i controlli e la verifica dell'uso delle risorse pubbliche a livello regionale e locale, soprattutto in materia di appalti pubblici*".
Come confermato dal PNA 2019, in linea generale *le Convenzioni internazionali promuovono, presso gli Stati che le firmano e ratificano, l'adozione, accanto a misure di rafforzamento della efficacia della repressione penale della corruzione, di misure di carattere preventivo, individuate secondo il metodo della determinazione, in rapporto ai contenuti e ai procedimenti di ciascuna delle decisioni pubbliche più rilevanti assunte, del rischio del verificarsi dei fenomeni corruttivi.* [...] *Per essere efficace, la prevenzione della corruzione deve consistere in misure di ampio spettro, che riducano, all'interno delle amministrazioni, il rischio che i pubblici funzionari adottino atti di natura corruttiva (in senso proprio). Esse, pertanto, si sostanziano tanto in misure di carattere organizzativo, oggettivo, quanto in misure di carattere comportamentale, soggettivo.* Le misure di tipo oggettivo *sono volte a prevenire il rischio incidendo sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Tali misure preventive (tra cui, rotazione del personale, controlli, trasparenza, formazione) prescindono da considerazioni soggettive, quali la propensione dei funzionari (intesi in senso ampio come dipendenti pubblici e dipendenti a questi assimilabili) a compiere atti di natura corruttiva e si preoccupano di precostituire condizioni organizzative e di lavoro che rendano difficili comportamenti corruttivi.* Le misure di carattere soggettivo *concorrono alla prevenzione della corruzione proponendosi di evitare una più vasta serie di comportamenti devianti, quali il compimento dei reati di cui al Capo I del Titolo II del libro secondo del codice penale ("reati contro la pubblica amministrazione") diversi da quelli aventi natura corruttiva, il compimento di altri reati di rilevante allarme sociale, l'adozione di comportamenti contrari a quelli propri di un funzionario pubblico previsti da norme amministrativo-disciplinari anziché penali, fino all'assunzione di decisioni di cattiva amministrazione, cioè di decisioni contrarie all'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione, in primo luogo sotto il profilo dell'imparzialità, ma anche sotto il profilo del buon andamento (funzionalità ed economicità).*

2. Contesto criminologico

Finalità dell'analisi del contesto criminologico è quella di valutare quanto l'ambiente possa favorire l'emergere di fenomeni corruttivi all'interno dell'ente.
A livello globale, l'organizzazione non governativa Transparency International rileva annualmente l'indice di corruzione percepita. L'Indice si calcola a partire da sondaggi e valutazioni di esperti sulla corruzione nel settore pubblico, ognuno dei quali assegna un punteggio da 0 (altamente corrotto) a 100 (per niente corrotto) ad ogni singolo Stato. Oltre due terzi dei 180 Paesi analizzati ha un punteggio inferiore a 50. Dal 2012 solo 20 Paesi hanno visto migliorare in maniera significativa il punteggio e tra questi vi è l'Italia, con uno degli incrementi maggiori (+11 punti). Infatti, la posizione dell'Italia, nel 2012, si attestava sulla 72esima posizione. Dopo l'approvazione della legge anticorruzione (proprio nel 2012) l'Italia ha sperimentato un costante miglioramento. Rispetto la situazione del 2012, nel 2019, il nostro Paese ha guadagnato ben 11 punti e scalato molte posizioni, fino a raggiungere un range di 53/100 nella scala di misurazione del livello di corruzione percepita. Ovviamente i dati si riferiscono alla percezione e non forniscono un quadro della corruzione effettiva. Scendendo più in dettaglio al territorio di riferimento (il circondario della Procura di Pavia, che comprende tutti i 190 comuni della Provincia di Pavia e 22 comuni limitrofi

della Provincia di Milano, per un totale di 212 comuni), per l'anno 2019, si rileva come la Provincia di Pavia riporti un tasso di delittuosità di 3984,2 denunce delle forze di polizia all'autorità giudiziaria ogni 100.000 abitanti.
Analizzando i dati del Bilancio sociale 2019 della Procura della Repubblica di Pavia, il numero di delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria (dati Istat) nel periodo 2014 – 2018 in Lombardia, in quasi tutte le province, si registra la diminuzione delle segnalazioni. In particolare, analizzando tale dato per Corte d'Appello, Pavia risulta la quarta, dietro a Monza, per numero di denunce in relazione alla popolazione residente, evidenziando una costante diminuzione del tasso di delittuosità. Al fine di inquadrare meglio l'attività della Procura della Repubblica di Pavia è utile fare riferimento alle principali tipologie di reato che caratterizzano il nostro territorio.
Nell'ultimo quinquennio le 6 maggiori tipologie di reato, calcolate sul peso percentuale delle principali tipologie di reato sul totale dei reati denunciati, hanno rappresentato tra il 73% e l'84% delle casistiche:

- Furti;
- Lesioni colpose per violazione norme di circolazione stradale;
- Rapine;
- Lesione colpose per infortuni sul lavoro;
- Delitti contro la Pubblica Amministrazione;
- Tossicodipendenza.

Nell'ultimo anno sono state sostanzialmente stazionarie le segnalazioni relative alle maggiori tipologie di reato ad eccezione delle segnalazioni dei furti in notevole diminuzione. Nel 2018/2019 si segnala, altresì, rispetto agli anni precedenti, la diminuzione dei reati di stalking (passati da 206 nell'anno giudiziario 2016/2017 ai 193 del 2017/2018 e ai 194 nell'anno giudiziario 2018/2019) e dei reati informatici (passati da 120 nell'anno giudiziario 2016/2017 agli 85 del 2017/2018 e ai 93 nell'anno giudiziario 2018/2019). Mentre, il numero dei delitti contro la Pubblica Amministrazione, nell'ultimo triennio si mantiene relativamente stabile anche se in lieve e costante aumento per ogni singolo anno giudiziario:

- 2013/2014: 481
- 2014/2015: 476
- 2015/2016: 510
- 2016/2017: 520
- 2017/2018: 524
- 2018/2019: 569

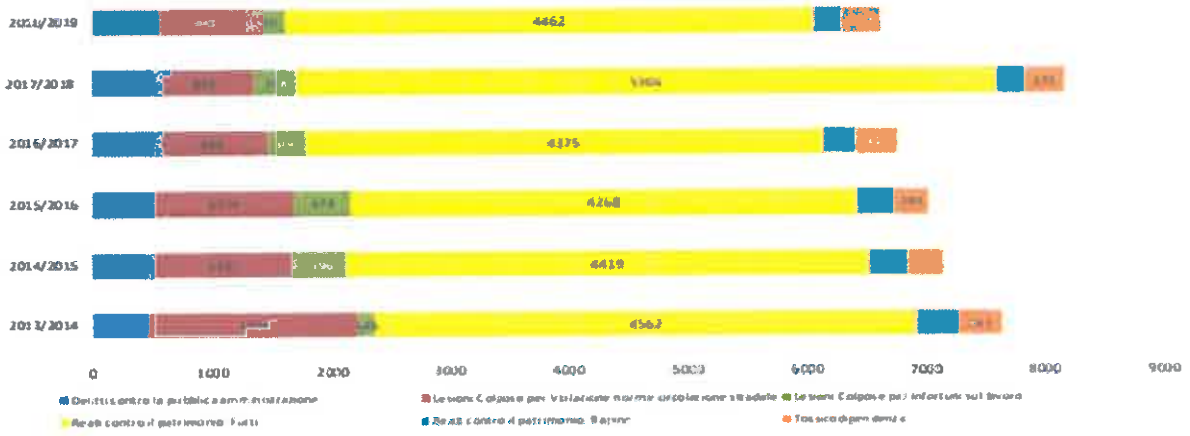


Figura 7 : Principali tipologie di reato. Fonte: elaborazione su dati per relazione di apertura dell'anno giudiziario

(fonte: Bilancio sociale 2019 della Procura della Repubblica di Pavia https://lab24.ilsole24ore.com/indice-della-criminalita/index.php; https://www.transparency.org/en/cpi)

Capo II - Analisi del contesto interno. Soggetti coinvolti nella attuazione delle misure di prevenzione della corruzione

1. Premessa

Il PNA 2019 conferma un principio consolidato su cui si fonda il sistema di prevenzione della corruzione, come introdotto nel nostro ordinamento dalla legge 190/2012 e s.m.i.: esso si realizza attraverso un'azione coordinata tra un livello nazionale ed uno "decentrato". Poiché ogni Amministrazione presenta differenti livelli e fattori abilitanti al rischio corruttivo per via delle specificità ordinamentali e dimensionali nonché in forza del contesto territoriale, sociale, economico, culturale e organizzativo in cui si colloca, per l'elaborazione del PTPCT si deve tenere conto di tali fattori di contesto ed in tal senso è stato sviluppato il precedente Capo I.

Sotto il profilo dell'analisi del contesto interno, a cui il presente Capo è dedicato, il PNA 2019 suggerisce i principi guida a cui ogni Amministrazione deve attenersi nella progettazione ed attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo:

- *principi strategici*: coinvolgimento degli organi di indirizzo; cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio; collaborazione tra Amministrazioni;
- *principi metodologici*: prevalenza della sostanza sulla forma; gradualità; selettività; integrazione;
- *principi finalistici*: effettività; orizzonte del valore pubblico.

In sintesi, detti principi possono essere condensati nei seguenti punti:

- L'organo di indirizzo deve assumere un ruolo proattivo nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo e fornire il proprio contributo anche attraverso la creazione di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole e che sia di reale supporto al Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza (RPCT).
- La gestione del rischio corruttivo non riguarda solo il RPCT ma l'intera struttura. A tal fine, occorre sviluppare a tutti i livelli organizzativi una responsabilizzazione diffusa e una cultura consapevole dell'importanza del processo di gestione del rischio e delle responsabilità correlate.
- La collaborazione tra Pubbliche Amministrazioni, che operano nello stesso comparto o nello stesso territorio, può favorire la sostenibilità economica e organizzativa del processo di gestione del rischio, anche tramite la condivisione di metodologie, di esperienze, di sistemi informativi e di risorse.
- Il processo di gestione del rischio non deve essere attuato in modo formalistico, secondo una logica di mero adempimento, bensì progettato e realizzato in modo sostanziale, ossia calibrato sulle specificità del contesto esterno ed interno dell'Amministrazione.
- Le diverse fasi di gestione del rischio possono essere sviluppate seguendo un approccio che consenta di migliorare progressivamente e continuativamente la rilevazione e l'analisi dei processi, nonché la valutazione e il trattamento dei rischi.

- La gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi decisionali e, in particolare, dei processi di programmazione, controllo e valutazione. In tal senso occorre garantire una sostanziale integrazione tra il processo di gestione del rischio e il ciclo di gestione della *performance*.
- La gestione del rischio va intesa come un processo dinamico, che si sviluppa attraverso il monitoraggio e la valutazione dell'effettiva attuazione ed efficacia delle misure ed il riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema di prevenzione, tendendo costantemente alla riduzione del livello di esposizione dell'organizzazione ai rischi corruttivi, senza tuttavia generare ingiustificati oneri organizzativi.
- Il sistema di prevenzione della corruzione deve tendere a privilegiare misure specifiche che agiscano sulla semplificazione dei processi e sullo sviluppo di una cultura organizzativa basata sull'integrità e sulla "generazione di valore pubblico".

2. La struttura dell'Ente

Con Legge Regionale 28 Dicembre 2018, n. 27 è stato istituito il Comune di Colli Verdi a far data 01/01/2019 nato dalla fusione dei Comuni di Canevino, Ruino e Valverde.

I dipendenti in servizio sono:

- n. 8 full time a tempo indeterminato (n. 1 Collaboratore Amministrativo cat. B3, n. 2 Collaboratori Tecnico/Manutentivi cat. B3, n. 3 Istruttori Amministrativo cat. C1 di cui uno, con posizione organizzativa nell'Area Vigilanza/Commercio/SUAP/Protocollo, n. 2 Istruttori direttivi cat. D1 con posizione organizzativa nell'Area Finanziaria/Personale/Istruzione/Servizi alla Persona e nell'Area Amministrativa/Tributi/Informativa;
- n. 1 part-time incarico ex art. 110 c. 2 del D.L. 267/2000 e s.m.i. con posizione organizzativa nell'Area Territorio e Ambiente.

Con Decreto del Prefetto di Milano di reggenza sede di segreteria del Comune di Colli Verdi (PV) – classe IV^ Vacante dal 01/02/2021. Reggenza/Supplenza rif. n. 2021.0206 – 28/01/2021 è stata autorizzata la reggenza del Dott. Daniele Bellomo dal 01/02/2021 al 31/10/2021.

Lo Sportello unico per le attività produttive è gestito mediante applicativo della Camera di Commercio di Pavia.

I controlli interni vengono svolti con cadenza periodica dal Segretario Comunale.

L'ufficio competente per i procedimenti disciplinari di cui all'art. 55 bis del D. Lgs. 165/2001 e s.m.i. è costituito in composizione monocratica nella persona del Segretario Comunale.

Il personale dipendente ad oggi non ha subito procedimenti disciplinari o penali per eventi corruttivi.

È operativo un nucleo di valutazione costituito dal Segretario Comunale dell'Ente per la valutazione della performance dei titolari di posizione organizzativa dell'Ente.

In virtù dei cambiamenti operati nel corso dell'anno 2019 nell'organizzazione del Comune, non si è provveduto all'applicazione del principio di "rotazione" ritenuto, dalla normativa e dall'ANAC, fondamentale tra le misure anticorruzione, in quanto si sarebbe rivelato solo fonte di grande confusione e disservizio sia interno dell'Ente che nei confronti del cittadino-utente.

Per riassumere: l'organico complessivo di Colli Verdi è composto da n. 8 dipendenti di ruolo e n. 1 incarico part-time ex art. 110 c. 2 del D.L. 267/2000 e s.m.i.. Al vertice della struttura, il Segretario Comunale dott. Daniele Bellomo in reggenza presso il Comune di Colli Verdi per il periodo dal 01/02/2021 al 31/10/2021 (Decreto del Prefetto di Milano di reggenza sede di segreteria del Comune di Colli Verdi (PV) – classe IV^ Vacante dal 01/02/2021. Reggenza/Supplenza rif. n. 2021.0206 – 28/01/2021)

3. Soggetti coinvolti nell'elaborazione del PTPCT

Richiamando testualmente il PNA 2019, occorre sottolineare come, nel processo di formazione ed attuazione del PTPCT, diverse siano le figure da coinvolgere con un ruolo attivo di proposta e attuazione. Come noto, una responsabilità specifica è attribuita al RPCT dall'art. 1, co. 12, della legge n. 190/2012 e s.m.i.

Parallelamente, ciascun dipendente delle strutture coinvolte nell'attività amministrativa deve mantenere un personale livello di responsabilità in relazione ai compiti effettivamente svolti, contribuendo a creare un tessuto culturale favorevole e consapevole alla prevenzione della corruzione.

Il presente PTPCT, a questo proposito, intende configurare chiaramente compiti e responsabilità dei soggetti interni all'Amministrazione, secondo un modello a rete in cui il RPCT possa esercitare una funzione efficace di programmazione, coinvolgimento e coordinamento.

4. I soggetti istituzionali

I soggetti istituzionali coinvolti nella strategia di prevenzione della corruzione all'interno dell'Amministrazione sono i seguenti:

a) Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT), individuato nel Segretario, a cui compete:
   - proporre il PTPCT ed i suoi aggiornamenti periodici;
   - monitorare le misure previste dal Piano;
   - vigilare sul rispetto delle norme in materia di inconferibilità e incompatibilità;
   - elaborare una relazione annuale sull'attività svolta, assicurandone la pubblicazione secondo le prescrizioni fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione.
b) Giunta, quale organo di indirizzo politico, a cui compete, dopo che il Sindaco ha provveduto a designare il RPCT:
   - approvare il Piano Triennale Prevenzione Corruzione e Trasparenza (PTPCT);
   - adottare tutti gli atti di indirizzo di carattere generale che sono direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione.
c) Tutti i responsabili per l'area di rispettiva competenza, ai quali compete:
   - svolgere attività informativa nei confronti del RPCT, fermi restando gli obblighi di informazione nei confronti dell'Autorità Giudiziaria;
   - partecipare al processo di gestione del rischio;
   - proporre misure di prevenzione;
   - assicurare l'osservanza del codice di comportamento e verificare le ipotesi di violazione;
   - adottare le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, e, nei limiti delle proprie attribuzioni, la rotazione del personale;

- osservare le misure contenute nel PTPCT.

d) Nucleo di Valutazione, a cui compete:
   - la partecipazione al processo di gestione del rischio;
   - lo svolgimento di funzioni proprie in materia di trasparenza amministrativa;
   - esprimere parere obbligatorio sul codice di comportamento.
e) il servizio personale e organizzazione che:
   - svolge i procedimenti disciplinari di competenza;
   - informa l'Autorità Giudiziaria per quanto di competenza;
   - propone al RPCT gli aggiornamenti al codice di comportamento.
f) Responsabile Transizione Digitale (RTD), a cui competono tutti i poteri di impulso e coordinamento finalizzati alla piena transizione verso la modalità operativa digitale, ai sensi del Codice dell'Amministrazione Digitale, con particolare riferimento al processo di integrazione ed interoperabilità tra i sistemi, i servizi e i dati dell'Ente;
g) Responsabile Protezione dei Dati (RPD), a cui compete una azione di supporto al RPCT per le questioni di carattere generale riguardanti la protezione dei dati personali in relazione agli adempimenti in materia di trasparenza, obblighi di pubblicazione ed accesso civico;
h) Tutti i dipendenti dell'ente, i quali:
   - partecipano al processo di gestione del rischio;
   - partecipano alle iniziative formative in materia;
   - osservano le misure del PTPCT;
   - segnalano situazioni al proprio dirigente, anche avvalendosi degli strumenti a tutela del "dipendente pubblico che segnala illeciti" (*whistleblower*);
i) I collaboratori a qualsiasi titolo della Amministrazione, i quali sono tenuti a:
   - osservare le misure contenute nel PTPCT;
   - segnalare situazioni di illecito.

In coerenza con quanto previsto dal PNA 2019, il presente PTPCT intende:

- individuare e programmare le misure di prevenzione del rischio corruttivo in termini di precisi obiettivi da raggiungere da parte di ciascuno degli uffici coinvolti, anche ai fini della responsabilità dirigenziale;
- superare, nel processo di gestione del rischio, la logica del mero adempimento, progettando le azioni non in modo formalistico ma sostanziale;
- introdurre obiettivi consistenti nel più rigoroso rispetto dei doveri del Codice di comportamento, nonché verifiche periodiche sull'uso dei poteri disciplinari;
- favorire il coinvolgimento di tutto il personale in servizio (ivi inclusi gli eventuali collaboratori a tempo determinato o i collaboratori esterni) ampliando la condivisione dell'obiettivo di fondo della prevenzione della corruzione e dei valori che sono alla base del Codice di comportamento dell'Amministrazione.

Il coinvolgimento dei dipendenti va assicurato in termini di partecipazione attiva al lavoro di autoanalisi organizzativa e di mappatura dei processi, ricordando costantemente che l'art. 8 del D.P.R. 62/2013 prevede il dovere, in capo a tutti i dipendenti, di prestare la propria collaborazione al RPCT e di rispettare le prescrizioni contenute nel PTPCT.

La violazione da parte dei dipendenti dell'Amministrazione delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare ai sensi dell'art. 1 c. 14 della legge n. 190/2012 e s.m.i. e da ciò deriva l'obbligo, in capo ai dirigenti, di avviare gli eventuali procedimenti disciplinari ai sensi all'art. 55-sexies, co. 3, del d.lgs. 165/2001 e s.m.i..

5. Ruolo del Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza (RPCT) secondo la normativa nazionale in materia e le indicazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)

Alla luce della disciplina introdotta dal D. Lgs. 25 maggio 2016, n.97 e dal D. Lgs. 18 aprile 2016, n.50 e s.m.i. risulta sostanzialmente rafforzato il ruolo del RPCT. Il D. Lgs. n.97/2016, modificando ed integrando il D. Lgs. n.33/2013 in materia di trasparenza e la legge n.190/2012, unifica in capo a un unico soggetto l'incarico di RPCT (scelta già comunque in precedenza operata dall'ente) e prevede che allo stesso vengano riconosciute funzioni idonee a garantire lo svolgimento dell'incarico *con autonomia ed effettività, eventualmente anche con modifiche organizzative.* Occorre tenere conto delle indicazioni da parte di ANAC sulla figura del RPCT, con particolare riferimento alla Delibera n. 840 del 2 ottobre 2018 (a cui peraltro il PNA 2019 fa costante rinvio), laddove si osserva che *il cardine dei poteri del RPCT è centrato proprio sul prevenire la corruzione – ossia sulla adeguata predisposizione degli strumenti interni all'amministrazione (PTPCT e relative misure di prevenzione ivi compresa la trasparenza) per il contrasto dell'insorgenza di fenomeni corruttivi, intesi in senso ampio, e sulla verifica che ad essi sia stata data attuazione effettiva* – e che *i poteri di controllo e di verifica di quanto avviene nell'amministrazione sono funzionali a tale obiettivo.* ANAC evidenzia, altresì, come dalla lettura delle norme possa desumersi il principio di carattere generale secondo cui *non spetta al RPCT l'accertamento di responsabilità (e quindi la fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione), qualunque natura esse abbiano. Al riguardo, il RPCT è tenuto a fare riferimento agli organi preposti appositamente sia all'interno dell'amministrazione che all'esterno, valorizzando così un modello di poteri del RPCT strettamente connessi, e non sovrapponibili, con quello di altri soggetti che hanno specifici poteri e responsabilità sul buon andamento dell'attività amministrativa nonché sull'accertamento di responsabilità.*

Il RPTC, in quanto Segretario, per l'ente è anche responsabile del controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti ai sensi dell'art. 147 bis del D. Lgs. 267/2000 e s.m.i.

In conformità a quanto previsto dal PNA 2019, si evidenzia come, nella scelta del soggetto a cui attribuire il ruolo di RPCT, l'Amministrazione si sia sempre orientata su figure in grado di garantire la buona immagine ed il decoro dell'Ente, sia nell'interesse di quest'ultimo che a tutela del prestigio e dell'autorevolezza dello stesso RPCT.

Capo III - Analisi del contesto interno.

Mappatura dei processi. Valutazione, ponderazione e trattamento del rischio

1. Premessa. L'esperienza sviluppata negli anni precedenti.

La prima operazione da compiersi è rappresentata dalla mappatura dei procedimenti in relazione ai processi a rischio.

Secondo quanto indicato dall'Aggiornamento 2015 al PNA, l'analisi del contesto interno deve assumere, quale punto di partenza, *gli aspetti legati all'organizzazione ed alla gestione operativa che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruzione*, con l'obiettivo ultimo di una analisi complessiva di tutta l'attività svolta, in particolare attraverso *la mappatura dei processi, al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultano potenzialmente esposte a rischi corruttivi.*

Il citato Aggiornamento 2015 al PNA sottolinea come, pur nella diversità tra il concetto di processo e quello di procedimento amministrativo, essi tuttavia non siano tra loro incompatibili: *"la rilevazione dei procedimenti amministrativi è sicuramente un buon punto di partenza per l'identificazione dei processi organizzativi"*.

La mappatura dei procedimenti amministrativi gestiti dall'ente e disciplinati ai sensi della legge n. 241/1990 e s.m.i. è stata completata ed aggiornata.

Parallelamente alla complessa operazione di mappatura dei procedimenti amministrativi è stato intrapreso un lavoro di individuazione di misure di prevenzione rispondenti alla specificità dei processi – e dei rischi di corruzione – collegati ai provvedimenti amministrativi rientranti nelle Aree C e D (provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari) considerate dal PNA quali aree di rischio comuni ed obbligatorie per tutte le pubbliche amministrazioni. Questa attività si è sviluppata attraverso diverse fasi:

1) identificazione dei "provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari" affidati alla responsabilità delle strutture;

2) indicazione di dati del processo relativo a ciascun provvedimento, rilevanti ai fini della determinazione del livello di rischio;

3) determinazione del coefficiente di rischio di ogni processo considerato, in base ai parametri forniti dal PNA 2013;

4) identificazione di rischi specifici insiti nelle attività di processo, contestualizzate con riguardo all'attuale situazione ambientale esterna ed interna, e di eventuali possibili misure di contrasto.

Ad esito delle due attività, parallelamente condotte, di mappatura dei "procedimenti" individuati in sede amministrativa e "processi" mappati ai fini della prevenzione della corruzione e della definizione del rischio relativo, nel terzo trimestre 2016 è stata effettuata l'analisi incrociata tra i due elenchi, al fine di ricondurre i procedimenti ai macro-processi già individuati nelle varie Aree.

Contestualmente al "riallineamento" dei due gruppi è stata effettuata una revisione dei rispettivi coefficienti di rischio e delle misure di prevenzione, con aggiornamento dello stato di attuazione di queste ultime. Ciò al fine di rendere il più possibile coerente lo strumento di prevenzione del rischio con quello procedimentale in cui si estrinseca l'azione amministrativa.

Gli esiti di questo lavoro di revisione ed aggiornamento dei processi in rapporto ai procedimenti (con contestuale identificazione di coefficienti di rischio e misure di prevenzione per macroprocessi inclusivi di procedimenti omogenei) sono stati allegati alla Revisione 2017 del PTPCT ed hanno costituito la base per il monitoraggio attuato nel corso degli anni dal 2017 al 2019.

2. Nuovo approccio metodologico conseguente alle novità introdotte dal PNA 2019

Pur in continuità con i precedenti PNA, con il PNA 2019 ANAC ha ritenuto necessario sviluppare ed aggiornare tutte le indicazioni metodologiche per la gestione del rischio corruttivo, facendole confluire in un documento prodotto quale "Allegato 1" al PNA medesimo.

A tale documento si è fatto riferimento nella elaborazione e nello sviluppo del presente PTPCT.

Detto "Allegato 1" costituisce, pertanto, l'unico strumento da seguire secondo un nuovo approccio valutativo che supera l'impostazione del PNA 2013, in quanto finalizzato alla riduzione del rischio

corruttivo tramite un processo sostanziale e non meramente formale. Il processo di gestione del rischio corruttivo deve, infatti, essere progettato ed attuato attraverso misure organizzative che favoriscano il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa.

L'analisi del contesto interno, pertanto, riguarda gli aspetti legati all'organizzazione ed alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura ed è volta fare emergere, da un lato, il sistema delle responsabilità e, dall'altro, il livello di complessità dell'Amministrazione.

In coerenza con il PNA 2019 è intendimento di questa Amministrazione, nel corso del triennio:

a) razionalizzare ed ottimizzare il sistema dei controlli, evitando di implementare misure di prevenzione meramente formali e migliorandone la finalizzazione;

b) rendere organici ed interoperabili tutti i dati di contesto già disponibili, eventualmente anche creando banche dati digitali comuni, da cui estrapolare informazioni valorizzando elementi di conoscenza e sinergie interne, nella logica della coerente integrazione fra strumenti e della sostenibilità organizzativa.

Come indicato dal PNA 2019, l'aspetto centrale e più importante dell'analisi del contesto interno, oltre alla rilevazione dei dati generali relativi alla struttura ed alla dimensione organizzativa, è la cosiddetta **mappatura dei processi**, consistente nella individuazione ed analisi dei processi organizzativi.

L'identificazione dei processi consiste nella definizione dell'elenco completo dei processi svolti dall'organizzazione.

Il risultato della prima fase della mappatura dei processi confluisce nella identificazione dell'elenco completo dei processi dell'Amministrazione, effettuando una prima catalogazione, in macro-aggregati, dell'attività svolta anche attingendo al catalogo dei procedimenti amministrativi già rilevati.

In questa prima fase di analisi, sviluppata in coerenza con il PNA 2019, si è fatto ricorso a raggruppamenti di procedimenti omogenei in processi, laddove più procedimenti, già mappati, siano finalizzati alla realizzazione di un medesimo risultato.

Ovviamente, la lista dei procedimenti non era e non è esaustiva nella rappresentazione di tutta l'attività svolta dall'Amministrazione, poiché, come osservato dallo stesso PNA 2019 qui più volte citato, *non tutta l'attività è riconducibile ai procedimenti amministrativi.*

Pertanto, ferma restando l'utilità di pervenire gradualmente ad una descrizione analitica dei processi in capo all'Amministrazione nei termini indicati nel PNA 2019, tale risultato verrà raggiunto in maniera progressiva nel corso del triennio di riferimento del presente PTPCT, tenendo conto delle risorse e delle competenze effettivamente disponibili.

Richiamando quanto indicato dal PNA 2019, i singoli processi dovranno, progressivamente, essere rappresentati secondo i seguenti *elementi:*

- *elementi in ingresso che innescano il processo (input);*
- *risultato atteso del processo (output)*
- *sequenza di attività che consente di raggiungere l'output;*
- *responsabilità connesse alla corretta realizzazione del processo;*
- *tempi di svolgimento del processo e delle sue attività;*
- *vincoli del processo;*

- *risorse del processo;*
- *interrelazioni tra i processi;*
- *criticità del processo.*

3. La rappresentazione dei processi

Nel presente PTPCT la rappresentazione dei processi è strutturata attraverso una analisi puntuale dei procedimenti già mappati nei PTPCT precedenti. I provvedimenti ampliativi e restrittivi della sfera giuridica del destinatario sono stati accorpati – nell'ottica di una semplificazione sostanziale - in un'unica tabella strutturata come segue:

1) Descrizione macro-processo (riassuntivo di procedimenti di natura omogenea);

2) Parametro rischio n. 1 – Discrezionalità (ambito normato in misura poco significativa da leggi/regolamenti)

3) Parametro rischio n. 2 – Complessità (articolazione del procedimento in un numero significativo di fasi endoprocedimentali);

4) Parametro rischio n. 3 – Basso numero di dipendenti coinvolti nelle varie fasi del procedimento;

5) Parametro rischio n. 4 – Presenza di rilevanti interessi esterni, anche economici;

6) Parametro rischio n. 5 – Assenza di controlli strutturati almeno a campione;

7) Parametro rischio n. 6 – Carenza di competenze specifiche da parte del personale;

8) Parametro rischio n. 7 – Complessità giuridica e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;

9) Parametro rischio n. 8 – Mancata applicazione della rotazione interna negli ultimi cinque anni.

Nella rilevazione iniziale dei parametri di rischio si è tenuto conto di quanto specificato nell'Allegato 1 al PNA 2019, laddove si raccomanda - nel caso in cui, per un dato oggetto di analisi, siano ipotizzabili diversi livelli di rischio – di far riferimento al valore più alto nella stima dell'esposizione complessiva del rischio, evitando che la stessa risulti associata alla media delle valutazioni dei singoli parametri. *Anche in questo caso è necessario far prevalere il giudizio qualitativo rispetto ad un mero calcolo matematico per poter esprimere più correttamente il livello di esposizione complessivo al rischio dell'unità oggetto di analisi.*

Nella "Tabella processi" allegata al presente PTPCT quale Allegato, pertanto, ogni parametro è stato qualificato come *alto, medio, basso* in base agli *item* forniti.

È stata indicata la qualificazione prevalente del rischio, previa sua descrizione, in collaborazione con le singole strutture interessate.

Sono state, quindi, definite le misure connesse al rischio sul Macro-processo.

Separatamente sono stati rappresentati i seguenti macro-processi, analizzati con particolare dettaglio nelle loro fasi essenziali:

- Reclutamento e progressione del personale, strutturato in:
  - Reclutamento tramite concorso pubblico/selezione pubblica/avviso di mobilità da altre P.A.;
  - Conferimento incarichi esterni di consulenza ed alta collaborazione, ai sensi dell'art. 7, comma 6, del D. Lgs. n. 165/2001 e s.m.i.;

- Gare e contratti, suddiviso nelle fasi di:
  - Programmazione;
  - Predisposizione atti di gara;
  - Selezione del contraente;
  - Esecuzione e rendicontazione del contratto.

Per entrambi i macro-processi sopra citati il rischio è qualificato come *Alto* in base alle caratteristiche intrinseche dei medesimi, poste in relazione con la attuale struttura organizzativa.

4. Criteri di valutazione del rischio

Occorre premettere che, alla luce dell'ampia nozione di corruzione accolta nel contesto delle strategie di prevenzione del fenomeno, il piano di prevenzione della corruzione persegue, dando evidenza alla centralità delle misure di prevenzione, tre obiettivi fondamentali:

a) ridurre le opportunità che si producano casi di corruzione;
b) aumentare la possibilità di scoprire casi di corruzione;
c) creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

In piena coerenza con il disposto del PNA 2019, il presente PTPCT introduce un approccio di tipo **qualitativo e sostanziale** nella stima del livello di esposizione al rischio, superando il riferimento metodologico seguito negli anni precedenti sulla base dell'Allegato 5 al PNA 2013.

Detta impostazione dovrà essere sviluppata in modo graduale ed opportunamente aggiornata attraverso le analisi evolutive di contesto.

5. Misure trasversali

Al di là delle misure previste dal presente Piano, la funzione del RPCT deve integrarsi e trovare supporto nel ruolo di garanzia, salvaguardia e protezione del *buon andamento* dell'Amministrazione ricoperto dai dirigenti, in quanto connaturato alle funzioni tipiche dagli stessi rivestite.

Pertanto, in continuità con il precedente, il presente PTPCT intende consolidare il rispetto dei seguenti principi da parte di tutti i Dirigenti dell'Ente:

- valorizzare, nell'azione di lotta all'illegalità, l'attività di monitoraggio del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi, promuovendo la tracciabilità di questi ultimi anche attraverso il ricorso a strumenti informatici;
- attribuire specifico rilievo alle misure di semplificazione dei processi;
- formalizzare la valutazione del grado di apporto fornito, da parte dei singoli responsabili, alla prevenzione della corruzione e della cd. *maladministration,* in sede di consuntivazione del Piano Esecutivo di Gestione;
- garantire il controllo del personale per quanto concerne la regolare attestazione delle presenze in servizio;
- assicurare il controllo delle procedure poste in essere dagli uffici, soprattutto sotto il profilo della correttezza dell'*iter* procedimentale riguardo alla determinazione ed al rispetto di criteri e requisiti debitamente valutati, ponderati e verificati.

Detti principi devono trovare integrazione e sviluppo con le indicazioni del PNA 2019.

Il PNA 2019 suggerisce come, in funzione delle esigenze dell'organizzazione, le misure di prevenzione del rischio corruttivo siano "specifiche" rispetto ai singoli processi, ma anche – in relazione all'attività complessiva dell'Ente – "generali" e con carattere di trasversalità.

A titolo meramente esemplificativo, *una misura di trasparenza, può essere programmata come misura "generale" o come misura "specifica". Essa è generale quando insiste trasversalmente sull'organizzazione, al fine di migliorare complessivamente la trasparenza dell'azione amministrativa (es. la corretta e puntuale applicazione del D.lgs. 33/2013); è, invece, specifica, in risposta a specifici problemi di scarsa trasparenza rilevati tramite l'analisi del rischio trovando, ad esempio, modalità per rendere più* trasparenti *particolari processi prima "opachi" e maggiormente fruibili informazioni sugli stessi6.*

In coerenza con le predette indicazioni del PNA 2019, inoltre, per il triennio si intende sviluppare un processo di monitoraggio dello stato di attuazione di ulteriori "misure trasversali" o "generali", di seguito descritte

1. digitalizzazione procedimenti ed informatizzazione dei flussi anche al fine di alimentare la sezione "amministrazione trasparente" e la tabella di monitoraggio dei rischi corruttivi
2. rotazione del personale
3. controlli sull'osservanza del codice di comportamento
4. introduzione di un sistema di sanzioni in caso di violazioni delle norme finalizzate alla prevenzione della corruzione ed integrazione del codice di comportamento
5. applicazione delle norme in materia di conflitto di interessi secondo le indicazioni del ptpct
6. formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza
7. verifica del numero di accessi civici semplici riferiti ad inosservanze dell'amministrazione
8. applicazione regole *pantouflage*
9. controlli su campione di autodichiarazioni varie (misura minima: 10%)
10. monitoraggio rispetto termini di conclusione dei procedimenti

6. Integrazione con il sistema di controllo interno e Sistema di Valutazione dei Responsabili di P.O.

Il sistema di monitoraggio, applicato nell'ambito del processo complessivo di gestione del rischio, si fonda sul *feedback* fornito dai responsabili di P.O. in relazione all'obiettivo di PDO specifico agli stessi attribuito a titolo di *anticorruzione e trasparenza*.

La finalità ultima è quella di tradurre, non teoricamente, ma nel modo più concreto possibile, il rapporto tra risultato atteso – clima interno sfavorevole alla corruzione - e norme comportamentali. È, infatti, indubbio, che la corretta costruzione dei provvedimenti e la gestione consapevole dei procedimenti amministrativi costituisca presupposto indispensabile per una azione che, in quanto fondata su parametri di legittimità, risulti coerente con l'obiettivo - sancito dal PNA - di creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

Con il presente PTPCT si intende rendere esplicito il criterio con cui il sistema di valutazione si fondi sulla osservanza delle misure qui previste.

L'obiettivo in materia di Anticorruzione e Trasparenza inciderà sulla valutazione finale della *performance* di ciascun responsabile, sulla base del fattore moltiplicativo applicato (da zero a

uno) dal RPCT al punteggio finale ottenuto in sede di consuntivazione della *performance* complessiva.

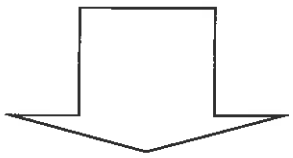
Lo schema di graduazione dell'obiettivo in materia di Anticorruzione e Trasparenza sarà il seguente:

1. Da 0 a 0.30: insufficiente adempimento obblighi di pubblicazione e/o insufficiente attuazione misure prevenzione corruzione (0 - 30%);
2. Da 0.31 a 0.50: sufficiente adempimento obblighi di pubblicazione e/o sufficiente attuazione misure prevenzione corruzione (31% - 50%);
3. Da 0.51 a 0.80: discreto adempimento obblighi di pubblicazione e/o discreta attuazione misure prevenzione corruzione (51%-80%);
4. Da 0.81 a 1.00: buon adempimento obblighi di pubblicazione e/o buona attuazione misure prevenzione corruzione (81%-100%).

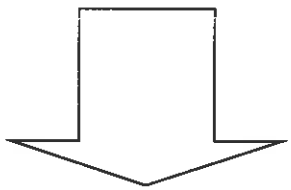
I suddetti valori verranno determinati, in sede di consuntivazione degli indicatori specifici di PDO, da parte del RPCT, fatte salve valutazioni specifiche laddove – in corso d'anno – si siano verificati fenomeni di particolare rilevanza e gravità sotto il profilo della *maladministration*.

Il *ciclo di verifica dell'efficacia delle misure e della definizione del rischio residuo* può essere rappresentato come segue:

definizione indicatori PDO specifici



consuntivo indicatori



verifica da parte del RTPC e individuazione del rischio residuo

7. Ruolo del Nucleo di Valutazione

Come evidenziato nel PNA 2019, laddove le Amministrazioni non siano tenute a dotarsi dell'Organismo Interno di Valutazione (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 (NV).

In tale ipotesi, ANAC ritiene opportuno evidenziare che, specie negli enti territoriali, il Segretario comunale è spesso componente anche del nucleo di valutazione. Poiché il Segretario è "di norma" anche RPCT (art. 1, co. 7, l. 190/2012), la conseguenza è che lo stesso RPCT può far parte di un organo a cui spetta, per taluni profili, quali ad esempio le attestazioni sulla trasparenza, controllare proprio l'operato del RPCT.

L'Ente, pur in considerazione delle ridotte dimensioni, si è dotato di un NV collegiale di cui il Segretario Comunale è componente.
Il ruolo del Nucleo di Valutazione è fondamentale nel coordinamento tra sistema di gestione della *performance* e le misure di prevenzione della corruzione e trasparenza nelle Pubbliche Amministrazioni.

Le funzioni già affidate agli organismi interni di valutazione in materia di prevenzione della corruzione dal D. Lgs. 33/2013 sono state rafforzate dalle modifiche che il D. Lgs. 97/2016 ha apportato alla L. 190/2012. La attuale disciplina, improntata su una logica di coordinamento e maggiore comunicazione tra OIV/NV e RPCT e di relazione dello stesso OIV/NV con ANAC, prevede un più ampio coinvolgimento degli organismi di valutazione, che sono chiamati a rafforzare il raccordo tra misure anticorruzione e misure di miglioramento della funzionalità delle Amministrazioni e della *performance* degli uffici e dei funzionari pubblici.

Il NV, anche ai fini della validazione della relazione sulla *performance*, verifica che i PTPCT siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che, nella misurazione e valutazione delle *performance*, si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza.

Con riferimento alla corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo il NV offre un supporto metodologico al RPCT ed agli altri attori.

Il NV è tenuto pertanto:
- a verificare la coerenza tra gli obiettivi di trasparenza e quelli indicati nel piano della *performance,* valutando anche l'adeguatezza dei relativi indicatori;
- utilizzare i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione della *performance* sia organizzativa, sia individuale, del responsabile e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati;
- promuovere e attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza (art. 14, co. 4, lett. g), del d.lgs. 150/2009 e s.m.i.). Detta attività continua a rivestire particolare importanza per ANAC che, nell'ambito dell'esercizio dei propri poteri di controllo e di vigilanza sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza, definisce annualmente le modalità per la predisposizione dell'attestazione (da pubblicarsi, di norma, entro il 30 aprile);
- fornire ad ANAC informazioni sul controllo dell'esatto adempimento degli obblighi di trasparenza.

Capo IV: Particolari strumenti di attuazione del PTPCT e relativa disciplina

1. Codice di comportamento dei civici dipendenti

Con deliberazione dell'Assemblea dell'U.C.L. del Tidone Pavese n. 22 del 27/12/2013 è stato adottato il Codice di comportamento dei dipendenti dell'Unione ora transitati nella dotazione organica del Comune di Colli Verdi.
Con il provvedimento che approva il presente PTPCT viene approvato il nuovo Codice di Comportamento che sostituisce il precedente.

Il Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici richiamato dal D.P.R. 16 aprile 2013 n. 62 e pubblicato sulla G.U. 4 giugno 2013 n. 129, già recepito nei Piani triennali precedenti, è pubblicato sul sito web dell'Ente e viene consegnato a tutti i dipendenti al momento dell'assunzione insieme al piano di prevenzione della corruzione del pari pubblicato sul sito del Comune.
In sede di prima applicazione del presente piano, il responsabile della prevenzione ha provveduto a consegnare il codice di comportamento a tutti i dipendenti in servizio, con strumenti elettronici (posta elettronica) e, solo ove non possibile, su supporto cartaceo. Il Piano triennale di prevenzione della Corruzione è disponibile e consultabile in ogni suo aggiornamento da chiunque sul sito web dell'Ente.
Nel caso di modifiche al codice di comportamento ne sarà data immediata comunicazione ai dipendenti con la consegna, come sopra effettuata, a ciascuno.
Il responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari provvederà a perseguire i dipendenti che dovessero incorrere in violazioni dei doveri di comportamento, ivi incluso il dovere di rispettare le prescrizioni contenute nel presente Piano, attivando i relativi procedimenti disciplinari, dandone notizia – ove la funzione venga assegnata a persona diversa - al Responsabile della Prevenzione.
È da sempre vigente l'obbligo per il dipendente di astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero dei propri parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza.
Il dipendente, inoltre, rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'Amministrazione. In particolare, il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione, presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'Amministrazione di cui sia venuto a conoscenza.
Per il triennio è intendimento dell'amministrazione in collaborazione con La lega dei comuni di Pavia mettere in programma iniziative formative in materia di "etica del pubblico funzionario e codice di comportamento", quali utili sussidi per il civico dipendente, in quanto chiamato a:

- interpretare con convinzione, nell'esercizio delle proprie competenze funzionali, un ruolo di *civil servant;*
- tutelare l'immagine e la reputazione dell'ente di appartenenza;
- fare proprie, al fine esclusivo del perseguimento del bene comune e pur nella salvaguardia delle proprie convinzioni ed idee personali, le politiche elaborate dall'Amministrazione.

La formazione mirata all'etica ha origine da una serie di riflessioni generali sui valori e sui principi di riferimento e si dovrà sviluppare nella discussione di casi pratici ai fini di un costruttivo coinvolgimento dei civici dipendenti.

1.1 Applicazione dell'istituto della "rotazione straordinaria"

Il PNA 2019 consiglia alle Amministrazioni di introdurre nei Codici di Comportamento l'obbligo per i dipendenti di comunicare la sussistenza, nei propri confronti, di provvedimenti di rinvio a giudizio, al fine di poter consentire alle stesse una applicazione dell'istituto della *rotazione straordinaria*, determinata appunto dalla eccezionalità della circostanza e dalla connessa necessità di rimuovere il dipendente interessato da ruoli incompatibili con la pendenza giudiziaria che possa riguardarlo.

ANAC, infatti, ha lamentato in diverse occasioni come *la mancata attuazione della rotazione straordinaria risenta anche della tendenza, da parte delle Amministrazioni, a sospendere eventuali procedimenti disciplinari in attesa della conclusione di procedimenti penali a carico del medesimo soggetto, nonostante l'intervento normativo volto a rendere autonomi i due procedimenti (cfr. art. 69, co.1, d.lgs. n. 150/2009.*

Occorre pertanto prendere atto della necessità, segnalata dalla predetta Autorità, di dedicare una maggiore attenzione alla misura della rotazione straordinaria, monitorando e disciplinando i criteri per identificare i presupposti applicativi della misura, *al fine di dare concreta attuazione all'istituto.*

1.2 Il pantouflage

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*).

Accogliendo la raccomandazione contenuta nel PNA 2019, si prevede, nel corso del 2021, la introduzione delle seguenti misure volte a prevenire il predetto fenomeno:

- **l'inserimento di apposite clausole negli atti di assunzione del personale che prevedono specificamente il divieto di *pantouflage*;**
- **l'introduzione di una dichiarazione - da far sottoscrivere al momento della cessazione dal servizio o dall'incarico - con cui il dipendente/incaricato si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage*, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma;**

- **la previsione, nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici, dell'obbligo per l'operatore economico concorrente di dichiarare di non avere stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici in violazione del predetto divieto (in conformità a quanto previsto nei bandi tipo adottati da ANAC ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 50/2016 e s.m.i.).**

1.3 Inconferibilità e incompatibilità di incarichi dirigenziali responsabilità P.O.

Costituiscono causa di *inconferibilità* le situazioni enunciate negli articoli 3,4,7, II comma, del D. Lgs. n. 39/2013 e s.m.i. Costituiscono causa di *incompatibilità* le situazioni descritte dagli articoli 9, 11, comma III, 12 del D. Lgs. n. 39/2013 e s.m.i.

L'ente nell'ambito del procedimento di conferimento dell'incarico acquisisce dal destinatario dello stesso una dichiarazione attestante l'insussistenza di cause di inconferibilità o di incompatibilità ai sensi dell'art. 20, I comma del D. Lgs. n. 39/2013 e s.m.i. Dell'avvenuta acquisizione di tale dichiarazione è dato espressamente atto nel provvedimento di conferimento dell'incarico.

Nel caso in cui sussista una causa di incompatibilità, l'adozione del provvedimento di conferimento dell'incarico rimane sospesa fino all'avvenuta rimozione della causa di incompatibilità. A tal fine è assegnato all'interessato un termine per la rimozione della stessa.

L'Ente ha il compito di:

a) richiedere, annualmente, ai responsabili in corso di incarico la dichiarazione, debitamente sottoscritta con firma digitale del dichiarante, concernente l'insussistenza, o meno, di una delle cause di inconferibilità o incompatibilità inerenti agli incarichi e alle cariche ricoperti, previste dal D. Lgs. n. 39/2013 e s.m.i.;

b) accertare in via preventiva l'inesistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità in capo al candidato alla nomina di responsabile.

Per quanto concerne le situazioni di inconferibilità determinate da condanne per reati contro la Pubblica Amministrazione, si ricorda che le Linee Guida ANAC 2016 (Determinazione n. 833 del 3/8/2016), in tema di attività di verifica del RPCT sulle dichiarazioni concernenti l'insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità di cui al sopra menzionato D. Lgs. n. 39/2013 e s.m.i., prescrivono, per i soggetti che si intendano nominare quali dirigenti, gli accertamenti di eventuali condanne subite per reati contro la Pubblica Amministrazione. Si rende comunque necessario applicare i monitoraggi, con cadenza annuale, anche ai dirigenti in corso di incarico.

Il responsabile del piano anticorruzione/trasparenza cura che nell'ente siano rispettate le disposizioni del D. Lgs. 8 aprile 2013 n. 39 sull'inconferibilità e incompatibilità degli incarichi con riguardo ad amministratori e Responsabili di Servizio.

A tale fine il responsabile anticorruzione contesta all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità di cui al decreto citato.

All'atto del conferimento dell'incarico l'interessato presenta una dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di inconferibilità di cui al decreto citato. Nel corso dell'incarico lo stesso Segretario Comunale e/o i Responsabili di P.O. presentano annualmente una dichiarazione sull'insussistenza di una delle cause di incompatibilità.

Le dichiarazioni suddette sono pubblicate nel sito web comunale. La dichiarazione è condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'incarico.

Il Sindaco contesta l'esigenza o l'insorgere delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità relative al Segretario Comunale.

1.4 Applicazione dell'art. 35 bis del D. Lgs. 165/2001 e s.m.i.

L'art. 35 bis del d.lgs. 165/2001, introdotto dalla legge n. 190/2012, al comma 1, prevede quanto segue:
Coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale:
a) non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
b) non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;
c) non possono fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

Per quanto concerne quanto previsto al punto b) dell'articolo in esame, l'Ente effettua, verifiche a campione che riguardano il personale preposto agli uffici contemplati dalla suddetta norma, utilizzando quale strumento ordinario il "Certificato del Casellario Giudiziale" da richiedere alla Procura della Repubblica.
È compito dell'Ufficio disciplina raccogliere e conservare agli atti i certificati richiesti e, solo in caso di esito positivo di condanne per reati contro la Pubblica Amministrazione, informare il RPCT per i provvedimenti conseguenti.

1.5 Incarichi extra istituzionali conferiti a civici dipendenti

Fermi restando i divieti stabiliti da disposizioni legislative o regolamentari vigenti in materia, il dipendente non può assumere, fatte salve le esclusioni previste dall'art. 53, comma 6 del D. Lgs. n. 165/2001, incarichi o comunque svolgere attività lavorativa extra istituzionale, sia a titolo oneroso che a titolo gratuito, se non previamente autorizzato dall'ente e, comunque solo a seguito di accertamento dell'insussistenza di situazioni di conflitto anche potenziale di interessi.

L'autorizzazione viene concessa alle condizioni e nei limiti di cui agli ordini di servizio in vigore.

Essa è necessaria anche nel caso in cui il soggetto conferente l'incarico sia l'Ente stesso.
Con apposita disciplina sono individuati i casi in cui è fatto divieto ai dipendenti di assumere incarichi extra istituzionali, nonché i criteri per il conferimento di incarichi a propri dipendenti.
L'istanza diretta ad ottenere l'autorizzazione deve essere formulata secondo le indicazioni di cui agli ordini di servizio in vigore.

1.6 Incarichi conferiti a soggetti esterni all'Amministrazione

Le Pubbliche Amministrazioni non possono conferire incarichi retribuiti senza la previa autorizzazione dell'Amministrazione di appartenenza del dipendente stesso.
Il conferimento dell'incarico senza la predetta autorizzazione costituisce per il responsabile del procedimento infrazione disciplinare ed è causa di nullità del provvedimento. Il corrispettivo dell'incarico è trasferito all'Amministrazione di appartenenza del dipendente. Il responsabile del procedimento, prima di adottare o di proporre l'adozione del provvedimento di conferimento di incarico a dipendente di altra Pubblica Amministrazione, acquisisce la suddetta autorizzazione direttamente dall'Amministrazione di appartenenza del soggetto destinatario dell'incarico, ovvero

da quest'ultimo, laddove questi si sia attivato per tale richiesta. Dell'avvenuta acquisizione dell'autorizzazione è dato espressamente atto nel provvedimento di conferimento dell'incarico.
Il responsabile del procedimento, accertata l'avvenuta erogazione del compenso, entro quindici giorni ne dà comunicazione all'Amministrazione di appartenenza del soggetto affidatario dell'incarico.
Le amministrazioni pubbliche sono tenute, inoltre, a comunicare, tempestivamente e comunque nei termini previsti dal D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, al Dipartimento della Funzione Pubblica i dati dei soggetti esterni cui sono stati affidati incarichi a qualsiasi titolo, con l'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare del compenso corrisposto, fermi restando gli obblighi di pubblicazione ai sensi dell'art. 53, comma 14, del D. Lgs. n. 165/2001, che devono comprendere altresì l'attestazione dell'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni di conflitto di interesse.
Il responsabile del procedimento, prima di adottare o proporre l'adozione del provvedimento di conferimento dell'incarico o consulenza, verifica l'insussistenza di situazioni di conflitto di interessi. Dell'avvenuto accertamento di tale circostanza è dato espressamente atto nel provvedimento di conferimento dell'incarico o della consulenza.

1.7 Conflitto di interessi

Il PNA 2019 dedica una particolare attenzione al tema del conflitto di interessi: ***la situazione di conflitto di interessi si configura laddove la cura dell'interesse pubblico cui è preposto il funzionario potrebbe essere deviata per favorire il soddisfacimento di interessi contrapposti di cui sia titolare il medesimo funzionario direttamente o indirettamente. Si tratta dunque di una condizione che determina il rischio di comportamenti dannosi per l'amministrazione, a prescindere che ad essa segua o meno una condotta impropria.***

Nel nuovo documento di ANAC si evidenzia come, in materia di conflitto di interessi, occorra fare riferimento ad un'accezione ampia, attribuendo rilievo a qualsiasi posizione che potenzialmente comprometta il corretto agire amministrativo e, anche in astratto, l'imparzialità richiesta al dipendente pubblico nell'esercizio del potere decisionale.
Pertanto alle situazioni palesi di conflitto di interessi reale e concreto, che sono quelle esplicitate all'art. 7 e all'art. 14 del d.P.R. n. 62 del 2013, si aggiungono quelle di potenziale conflitto che, seppure non tipizzate, potrebbero essere idonee a interferire con lo svolgimento dei doveri pubblici e inquinare l'imparzialità amministrativa o l'immagine imparziale del potere pubblico. Un'altra ipotesi di conflitto di interessi può presentarsi nei casi in cui il conferimento di una carica nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato regolati, finanziati e in controllo pubblico sia formalmente in linea con le disposizioni del d.lgs. n. 39/2013 e tuttavia configuri una situazione di conflitto di interessi non limitata a una tipologia di atti o procedimenti, ma generalizzata e permanente, cd. strutturale, in relazione alle posizioni ricoperte e alle funzioni attribuite. In altri termini, l'imparzialità nell'espletamento dell'attività amministrativa potrebbe essere pregiudicata in modo sistematico da interessi personali o professionali derivanti dall'assunzione di un incarico, pur compatibile ai sensi del d.lgs. 39/2013. Il tema della gestione dei conflitti di interessi è espressione del principio generale di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.

Come noto, ANAC non ha poteri di valutazione dell'esistenza di concreti conflitti di interessi, ma solo quelli di fornire indirizzi generali sull'applicazione della normativa. Spetta, invece, alla singola Amministrazione la verifica della sussistenza di situazioni di conflitto di interessi, secondo la seguente disciplina: *la segnalazione del conflitto di interessi, con riguardo sia ai casi previsti all'art. 6-bis della l. 241 del 1990 sia a quelli disciplinati dal codice di comportamento, deve essere tempestiva e indirizzata al dirigente o al superiore gerarchico o, in assenza di quest'ultimo,*

all'organo di indirizzo, che, esaminate le circostanze, valuta se la situazione rilevata realizzi un conflitto di interessi idoneo a ledere l'imparzialità dell'agire amministrativo. Visto anche il riferimento alle gravi ragioni di convenienza che possono determinare il conflitto di interessi, è necessario che il dirigente/superiore gerarchico verifichi in concreto se effettivamente l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione possano essere messi in pericolo. La relativa decisione in merito deve essere comunicata al dipendente.

2. Rotazione del personale

La rotazione del personale è misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione. L'alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate. In generale la rotazione rappresenta anche un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore. Il ricorso alla stessa deve essere considerato in una logica di necessaria complementarietà con le altre misure di prevenzione della corruzione specie laddove possano presentarsi difficoltà applicative sul piano organizzativo. Detta misura deve essere impiegata correttamente in un quadro di elevazione delle capacità professionali complessive dell'Amministrazione senza determinare inefficienze e malfunzionamenti. Essa viene dunque considerata prioritariamente come strumento ordinario di organizzazione e utilizzo ottimale delle risorse umane da non assumere in via emergenziale o con valenza punitiva e, come tale, accompagnata e sostenuta anche da percorsi di formazione che consentano una riqualificazione professionale.
Ove, pertanto, non sia possibile utilizzare la rotazione come misura di prevenzione contro la corruzione, le Amministrazioni sono tenute a operare scelte organizzative, nonché ad adottare altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi, quali a titolo esemplificativo, la previsione da parte del dirigente di modalità operative che favoriscano una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l'isolamento di certe mansioni, avendo cura di favorire la trasparenza "interna" delle attività o ancora l'articolazione delle competenze, c.d. "segregazione delle funzioni". Le condizioni in cui è possibile realizzare la rotazione sono strettamente connesse a vincoli di natura soggettiva attinenti al rapporto di lavoro e a vincoli di natura oggettiva, connessi all'assetto organizzativo dell'amministrazione. In particolare, per quanto concerne i vincoli soggettivi, le amministrazioni sono tenute ad adottare misure di rotazione compatibili con eventuali diritti individuali dei dipendenti interessati soprattutto laddove le misure si riflettano sulla sede di servizio del dipendente (si fa riferimento a titolo esemplificativo ai diritti sindacali, alla Legge 5 febbraio 1992, n.104 e al D. Lgs. 26 marzo 2001, n. 151 in materia di congedo parentale). Sotto il profilo dei vincoli oggettivi, la rotazione deve essere correlata all'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico. Tra i condizionamenti all'applicazione della rotazione vi può essere quello della cosiddetta infungibilità derivante dall'appartenenza a categorie o professionalità specifiche, anche tenuto conto di ordinamenti peculiari di settore o di particolari requisiti di reclutamento. Nel caso in cui si tratti di categorie professionali omogenee non si può invocare il concetto di infungibilità. Rimane sempre rilevante, anche ai fini della rotazione, la valutazione delle attitudini e delle capacità professionali del singolo. Nel quadro descritto si inserisce il valore della formazione, considerata misura fondamentale per garantire che sia acquisita dai dipendenti la

qualità delle competenze professionali e trasversali necessarie per dare luogo alla rotazione. Sui criteri di rotazione adottati le Amministrazioni devono dare preventiva e adeguata informazione alle organizzazioni sindacali, al fine di consentire a queste ultime di presentare proprie osservazioni e proposte, pur non comportando l'apertura di una fase di negoziazione particolare.
I principi generali per la applicazione della rotazione del personale dell'Ente sono stati definiti come segue:

- definizione del perimetro di applicazione della rotazione: la rotazione trova applicazione nelle aree a maggiore rischio di corruzione;
- individuazione delle figure professionali destinatarie della rotazione: titolari di posizioni organizzative; responsabili di procedimento;
- modalità e tempi di realizzazione della rotazione: esclusione della contestuale rotazione di tutti funzionari con maggiori responsabilità, al fine di garantire continuità all'azione amministrativa; tenuto conto dell'impatto che la rotazione ha sull'intera struttura organizzativa, programmazione della rotazione secondo un criterio di gradualità per mitigare l'eventuale rallentamento dell'attività ordinaria e scongiurare un repentino depauperamento delle conoscenze e competenze complessive dei singoli uffici interessati; disapplicazione della rotazione nel caso in cui essa comporti la sottrazione di competenze professionali specialistiche da uffici cui sono affidate attività ad elevato contenuto tecnico; rinvio della rotazione nelle strutture presso le quali siano in atto processi particolarmente strategici per l'Amministrazione.

Nelle strutture di piccola dimensione, come quella di questo ente, è difficile prevedere la rotazione dei dipendenti Responsabili di Servizio, seppur appartenenti agli uffici individuati come aree a rischio corruzione. Allo stesso modo non pare possibile prevedere una rotazione per gli altri dipendenti appartenenti ai medesimi servizi in quanto, per quel che riguarda questo ente, in tutti i casi il titolare di posizione organizzativa è anche "operatore".

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

Si continua, di contro, a ritenere la mobilità volontaria quale strumento utile a contemperare le esigenze di prevenzione della corruzione con lo sviluppo professionale/esperienziale dei singoli dipendenti.

L'eventuale attivazione di rapporti *ex* art. 110 del TUEL con soggetti non di ruolo, fermo restando le situazioni di inconferibilità ed incompatibilità *ex* D. Lgs. n. 39/2013, deve essere preceduta da selezione curriculare.

L'eventuale attivazione dei rapporti *ex* art. 90 del TUEL per uffici di staff, fermo restando la natura fiduciaria del rapporto, è soggetta all'inconferibilità di cui all'art. 3 D. Lgs. 39/2013.

3. Tutela del whistleblower

Si definisce il sistema di tutela del dipendente comunale che segnala illeciti (cd. *Whistleblower*) ai sensi dell'art. 54 bis del D. Lgs n.165/2001 (introdotto dall'art. 1, comma 51, L. n.190/2012)" Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti". La tutela del dipendente che segnala condotte illecite deve trovare attuazione attraverso tre misure: divieto di discriminazione, garanzia di riservatezza, sottrazione della segnalazione al diritto di accesso ai documenti amministrativi.

L'identità del dipendente che segnala condotte illecite deve essere protetta sempre, già a partire dal momento dell'invio della segnalazione. Essa non può essere resa nota senza il proprio consenso espresso. Chiunque venga coinvolto nella gestione della segnalazione è tenuto ad assicurarne la riservatezza e a non divulgare l'identità del segnalante. La segnalazione di condotte illecite non sostituisce, laddove si configuri la sussistenza di un reato, la denuncia per i soggetti che vi sono obbligati. I pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio che nell'esercizio o a causa delle loro funzioni hanno notizia di un reato perseguibile d'ufficio, anche se effettuano la segnalazione della condotta illecita, restano comunque obbligati a farne denuncia al pubblico ministero o a un ufficiale di polizia giudiziaria. L'identità del dipendente, autore della segnalazione, è nota, ancorché tutelata. Le segnalazioni anonime sono trattate invece attraverso canali distinti e differenti da quelli approntati per trattare le segnalazioni del dipendente che si identifica. Vale comunque il principio generale per il quale l'anonimato non può essere garantito nelle ipotesi in cui lo stesso non sia opponibile ai sensi di legge nel corso di indagini giudiziarie. Il soggetto destinatario delle segnalazioni da parte del dipendente che intenda denunciare un illecito coincide con la figura del RPCT.

Le modeste dimensioni della dotazione organica di questo Ente sono tali da rendere sostanzialmente difficile la tutela dell'anonimato del *whistleblower e* pertanto si ritiene opportuno, al fine di riservatezza del segnalante, individuare nell'ANAC il soggetto cui inviare le segnalazioni. Nel caso in cui l'Autority ritenga, a seguito della valutazione di dette segnalazioni, che debba essere attivato in merito un apposito procedimento disciplinare, farà riferimento al Responsabile della Prevenzione della Corruzione/Segretario Comunale dell'Ente da cui la segnalazione proviene.
La norma intende proteggere il dipendente che, per via della propria segnalazione, rischi di vedere compromesse le proprie condizioni di lavoro. Pertanto, in ogni caso, i soggetti destinatari delle segnalazioni sono tenuti al segreto ed al massimo riserbo e sono tenuti ad applicare con puntualità e precisione le seguenti prescrizioni applicando i paragrafi B.12.1, B.12.2 e B.12.3 dell'Allegato 1 del PNA 2013:

*"**B.12.1 - Anonimato.***
La ratio della norma è quella di evitare che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni di illecito per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli.
La norma tutela l'anonimato facendo specifico riferimento al procedimento disciplinare. Tuttavia, l'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione.
Per quanto riguarda lo specifico contesto del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante può essere rivelata all'autorità disciplinare e all'incolpato nei seguenti casi:

- *consenso del segnalante;*
- *la contestazione dell'addebito disciplinare è fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione: si tratta dei casi in cui la segnalazione è solo uno degli elementi che hanno fatto emergere l'illecito, ma la contestazione avviene sulla base di altri fatti da soli sufficienti a far scattare l'apertura del procedimento disciplinare;*
- *la contestazione è fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità è assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato: tale circostanza può emergere solo a seguito dell'audizione dell'incolpato ovvero dalle memorie difensive che lo stesso produce nel procedimento.*

La tutela dell'anonimato prevista dalla norma non è sinonimo di accettazione di segnalazione anonima. La misura di tutela introdotta dalla disposizione si riferisce al caso della segnalazione proveniente da dipendenti individuabili e riconoscibili. Resta fermo che l'amministrazione deve prendere in considerazione anche segnalazioni anonime, ove queste si presentino adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, siano tali cioè da far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati (es.: indicazione di nominativi o qualifiche particolari, menzione di uffici specifici, procedimenti o eventi particolari, ecc.).
Le disposizioni a tutela dell'anonimato e di esclusione dell'accesso documentale non possono comunque essere riferibili a casi in cui, in seguito a disposizioni di legge speciale, l'anonimato non può essere opposto, ad esempio indagini penali, tributarie o amministrative, ispezioni, ecc.
B.12.2 - Il divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower.

Per misure discriminatorie si intende le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili. La tutela prevista dalla norma è circoscritta all'ambito della pubblica amministrazione; infatti, il segnalante e il denunciato sono entrambi pubblici dipendenti. Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito:

- *deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica: l'Ispettorato della funzione pubblica valuta la necessità di avviare un'ispezione al fine di acquisire ulteriori elementi per le successive determinazioni;*
- *può dare notizia dell'avvenuta discriminazione all'organizzazione sindacale alla quale aderisce o ad una delle organizzazioni sindacali rappresentative nel comparto presenti nell'amministrazione; l'organizzazione sindacale deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;*
- *può dare notizia dell'avvenuta discriminazione al Comitato Unico di Garanzia, d'ora in poi C.U.G.; il presidente del C.U.G. deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;*
- *può agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione e dell'amministrazione per ottenere:*
  - *un provvedimento giudiziale d'urgenza finalizzato alla cessazione della misura discriminatoria e/o al ripristino immediato della situazione precedente;*
  - *l'annullamento davanti al T.A.R. dell'eventuale provvedimento amministrativo illegittimo e/o, se del caso, la sua disapplicazione da parte del Tribunale del lavoro e la condanna nel merito per le controversie in cui è parte il personale c.d. contrattualizzato;*
  - *il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione.*

B.12.3 Sottrazione al diritto di accesso.

Il documento non può essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti, ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a), della l. n. 241 del 1990. In caso di regolamentazione autonoma da parte dell'ente della disciplina dell'accesso documentale, in assenza di integrazione espressa del regolamento, quest'ultimo deve intendersi etero integrato dalla disposizione contenuta nella l. n. 190".

L'art. 54-bis del D. Lgs. 165/2001 fissa un limite alla predetta tutela nei "casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione o per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 del codice civile".
La tutela del whistleblower trova applicazione quando il comportamento del dipendente segnalante non perfezioni le ipotesi di reato di calunnia o diffamazione.
Il dipendente deve essere "in buona fede". Conseguentemente la tutela viene meno quando la segnalazione riguardi informazioni false, rese colposamente o dolosamente.
Tuttavia, la norma è assai lacunosa in merito all'individuazione del momento in cui cessa la garanzia della tutela.
L'art. 54-bis riporta un generico riferimento alle responsabilità penali per calunnia o diffamazione o a quella civile extracontrattuale, il che presuppone che tali responsabilità vengano accertate in sede giudiziale.
L'ANAC, consapevole dell'evidente lacuna normativa, ritiene che "solo in presenza di una sentenza di primo grado sfavorevole al segnalante cessino le condizioni di tutela" riservate allo stesso.
L'estrema complessità della materia richiede, tuttavia, un approfondimento che ad oggi non è stato ancora possibile attuare.

4. Formazione

Il Piano della formazione deve contemplare le iniziative formative volte ad integrare la strategia di lotta alla corruzione e all'illegalità, sia mediante un'opera di sensibilizzazione dei dipendenti sui temi dell'etica, sia migliorando il loro livello di preparazione su specifiche materie particolarmente complesse o inerenti ad ambiti di attività maggiormente sensibili al fenomeno della corruzione.
Nell'ambito del programma di formazione dei dipendenti approvato annualmente dalla Giunta Comunale, il responsabile della prevenzione della corruzione suggerisce le metodologie ed i termini per la formazione dei dipendenti addetti ai servizi indicati al precedente art. 5. Tale programma potrà essere sviluppato anche in forma associata con altri comuni e/o unioni di comuni.
Il programma potrà essere finanziato con le risorse di cui all'art. 23 del C.C.N.L. 1/4/99, previa comunicazione alle OO.SS. e alla RSU e, trattandosi di formazione obbligatoria, anche in deroga ai

limiti di spesa *ex* art. 6, comma 13 D.L. 78/2010, in ciò sostenuti dalla deliberazione 276/2013 della Corte dei conti Emilia Romagna che, interpretando proprio il vincolo dell'articolo 6 comma 13 del DL 78/2010 alla luce delle disposizioni in tema di contrasto alla corruzione, si è espressa per l'inefficacia del limite per le spese di formazione sostenute in attuazione della legge 190/2012.
Tuttavia, per esigenze di Bilancio, nel 2021 le risorse destinate alla formazione del personale non sono particolarmente consistenti. Pertanto il RPC sceglierà, per la formazione del personale in materia di anticorruzione, i soli corsi organizzati dalla Lega dei Comuni che, per gli iscritti, sono quasi gratuiti. In tale ambito saranno coinvolti anche gli Amministratori ed il personale, anche non in Posizione organizzativa, ma che sia inserito in contesti ritenuti "a rischio".

SEZIONE II -TRASPARENZA

Premessa

L'ente intende dare piena attuazione al principio di trasparenza, di cui all'articolo 1, comma 15 e ss della L. 6 novembre 2012 n. 190 e all'articolo 1 del D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 e s.m.i..
L'ente, con la presente Sezione, definisce i criteri, i modi, i tempi e le iniziative di attuazione degli obblighi di pubblicazione, ivi comprese le misure di coordinamento informativo e informatico dei dati, volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi, nonché a garantire le qualità delle informazioni pubblicate sul sito *web* istituzionale.
Le misure per la Trasparenza, formulate in collegamento con gli strumenti di programmazione, pianificazione e controllo adottati dall'Amministrazione, contengono indicazioni su fasi, soggetti competenti e attività, sulla responsabilità dei dirigenti in merito all'assolvimento degli obblighi di pubblicazione, nonché sulle modalità di rilevazione del livello di soddisfazione degli utenti interni ed esterni all'Amministrazione, in un'ottica di miglioramento continuo dei servizi offerti. La presente Sezione intende essere strumento con cui garantire, secondo la scansione temporale prevista, piena accessibilità alle informazioni relative, in via esemplificativa e non esaustiva, a: atti di carattere normativo e amministrativo generale, aspetti inerenti all'organizzazione, ai servizi al pubblico, agli obiettivi ed andamenti gestionali, alla misurazione e valutazione delle *performance*, all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, ai componenti degli organi di indirizzo politico e ai titolari di incarichi dirigenziali, di collaborazione e consulenza, nonché alla dotazione organica del personale. Vengono, pertanto, resi accessibili, tra gli altri, i dati relativi al Bilancio, alla gestione del patrimonio e quelli inerenti alle attività di pianificazione e governo del territorio, le informazioni ambientali, i dati relativi alle procedure di affidamento ed esecuzione di lavori, servizi e forniture, quelli concernenti gli enti pubblici vigilati, gli enti di diritto privato in controllo dell'Amministrazione, le società partecipate. Viene altresì assicurata l'utilità delle informazioni in termini di effettiva usabilità e soddisfazione del bisogno di trasparenza dei cittadini e delle imprese, secondo gli *standard* previsti dalle norme nazionali in materia.
Per quanto concerne le principali fonti normative della presente Sezione, si rinvia alle Premesse della Sezione Prima.
In aggiunta, si richiamano due documenti fondamentali prodotti da ANAC e precisamente:
1) Delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016, ad oggetto *Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016.*
2) Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016, con cui sono state approvate le *Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 comma 2 del D. Lgs. n. 33/2013*

Capo I – PROFILI APPLICATIVI DELLE NORME IN MATERIA DI TRASPARENZA

1. PNA 2019 e Linee guida ANAC in materia di pubblicazioni da effettuare nella Sezione Amministrazione Trasparente del sito web istituzionale

Il PNA 2019 sottolinea il ruolo di primo piano attribuito dal legislatore alla trasparenza, che concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è anche da considerare come *condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integrando il diritto ad una buona amministrazione e concorrendo alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino. Oggi, dunque, la trasparenza è anche regola per l'organizzazione, per l'attività amministrativa e per la realizzazione di una moderna democrazia. In tal senso si è espresso anche il Consiglio di Stato laddove ha ritenuto che la trasparenza viene a configurarsi, ad un tempo, come un mezzo per porre in essere una azione amministrativa più efficace e conforme ai canoni costituzionali e come un obiettivo a cui tendere, direttamente legato al valore democratico della funzione amministrativa. Le disposizioni in materia di trasparenza amministrativa, inoltre, integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'art. 117, co. 2, lett. m), della Costituzione (art. 1, co. 3, d.lgs. 33/2013).*
La trasparenza assume, così, rilievo non solo come presupposto per realizzare una buona amministrazione ma anche come misura per prevenire la corruzione, promuovere l'integrità e la cultura della legalità in ogni ambito dell'attività pubblica, come già l'art. 1, co. 36 della legge 190/2012 aveva sancito. La Corte Costituzionale (sent. 20/2019) ha elevato la trasparenza *al rango di principio-argine alla diffusione di fenomeni di corruzione* ed ha riconosciuto che *i principi di pubblicità e trasparenza trovano riferimento nella Costituzione italiana in quanto corollario del principio democratico (art. 1 Cost.) e del buon funzionamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.).*
Secondo le indicazioni fornite già nei precedenti PNA, la sezione del PTPCT sulla trasparenza deve dunque essere impostata come ***atto organizzativo fondamentale dei flussi informativi necessari per garantire, all'interno di ogni ente, l'individuazione/l'elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati.*** Caratteristica essenziale della sezione della trasparenza è l'indicazione dei nominativi dei soggetti responsabili della pubblicazione dei dati In altre parole, in questa sezione del PTPCT non potrà mancare uno schema in cui, per ciascun obbligo, siano espressamente indicati i nominativi dei soggetti responsabili di ognuna delle attività contemplate dal D. Lgs. 33/2013 e s.m.i. Nell'obiettivo di integrare in modo sinergico la materia della trasparenza e dell'anticorruzione rientra la modifica apportata all'art. 1, co. 7, della Legge 190/2012 dall'art. 41, co. 1, lett. f) del D. Lgs. 97/2016 in cui è previsto che vi sia un unico Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).
L'ente ha deciso, molto prima delle indicazioni del legislatore, di accorpare in un unico soggetto le due funzioni, peraltro collegate a quella del controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti.

2. Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

Il responsabile delle funzioni di prevenzione della corruzione (legge n.190/2012) e di attuazione della trasparenza (D. Lgs. 33/2013) è il Segretario (in seguito RPCT).

3. La Sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale

La pagina iniziale della Sezione **Amministrazione Trasparente** deve contenere esclusivamente ciascuna delle sotto-sezioni riportate nell'allegato "**Elenco degli obblighi di pubblicazione sulla sezione Amministrazione Trasparente**" (di seguito: "Elenco obblighi di pubblicazione"). Dalla sezione si accede, attraverso appositi *Link*, alla sotto-sezione ed in seguito al dato/documento relativo. Nella "griglia" allegata al presente documento denominata **Elenco obblighi di pubblicazione**, sono indicati i dati da pubblicare nella medesima sezione, assumendo a riferimento la griglia allegata alla Delibera ANAC n. 1310/2016. L'allegato citato organizza i dati da pubblicare (tenendo conto della collocazione per la pubblicazione sul sito nella parte che agli stessi viene dedicata) in sezioni e sottosezioni, come previsto nelle Linee guida ANAC 2016.
Vengono, inoltre, indicati i riferimenti normativi inerenti ai singoli obblighi, la tempistica di attuazione, e i nominativi dei responsabili rispetto ai contenuti e alla redazione dei dati da pubblicare. Annualmente, secondo precise disposizioni fornite da ANAC con apposito provvedimento, il Nucleo di Valutazione dell'ente effettua, ai sensi dell'art. 14, co. 4, lett. g), del d.lgs. n. 150/2009 e della delibera ANAC n. 1310/2016, la **verifica sulla pubblicazione, sulla completezza, sull'aggiornamento e sull'apertura del formato di ciascun documento, dato ed informazione** elencati nell'Allegato "Griglia di rilevazione" prodotto dall'Autorità, in cui viene rappresentata una estrazione delle sottosezioni di **Amministrazione Trasparente** di volta in volta oggetto di verifica. Il Nucleo di Valutazione svolge gli accertamenti tenendo anche conto dei risultati e degli elementi emersi dall'attività di controllo sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione svolta dal RPCT ai sensi dell'art. 43, co. 1, del D. Lgs. n. 33/2013. Sulla base di quanto sopra, il Nucleo di Valutazione, ai sensi dell'art. 14, co. 4, lett. g), del D. Lgs. n. 150/2009 e s.m.i., attesta:
- che l'Amministrazione abbia individuato misure organizzative che assicurino il regolare funzionamento dei flussi informativi per la pubblicazione dei dati nella sezione **Amministrazione Trasparente**;
- la veridicità e l'attendibilità, alla data dell'attestazione stabilita di volta in volta da ANAC, di quanto riportato nella "Griglia di rilevazione" decisa dall'Autorità, rispetto a quanto pubblicato sul sito dell'ente.

Ad oggi tutte le attestazioni effettuate dal Nucleo di Valutazione dell'ente hanno avuto esito positivo. È opportuno segnalare, nello specifico, gli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 14 rubricato "*Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali*", sui quali ANAC è intervenuta con delibera n. 586/2019 ad oggetto *Integrazioni e modifiche della delibera 8 marzo 2017, n. 241 per l'applicazione dell'art.14, co. 1-bis e 1-ter del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 20 del 23 gennaio 2019.*

4. Nuovo approccio operativo di ANAC e contributo da parte dell'Amministrazione

È opportuno tenere conto, nell'affrontare il tema generale della Trasparenza, di quanto anticipato dal PNA 2019, nella parte in cui sottolinea l'intenzione di ANAC di procedere ad un aggiornamento dell'elenco di tutti gli obblighi di pubblicazione su ***Amministrazione Trasparente***, alla luce delle modifiche legislative intervenute negli ultimi anni, e soprattutto di ***attivarsi, in virtù di quanto disposto dall'art. 48 del d.lgs. 33/2013, per definire, sentiti il Garante per la protezione dei dati personali, la Conferenza unificata, l'Agenzia Italia Digitale e l'ISTAT, «criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria». L'attuazione della disposizione richiamata soddisfa l'esigenza di qualità dei dati, funzionale ad una trasparenza effettiva, e risponde alla necessità di uniformare le modalità di codifica e di rappresentazione delle informazioni e dei dati pubblicati ai fini della loro confrontabilità e successiva rielaborazione.***

5. Soggetti responsabili della pubblicazione dei dati

Il RPCT provvede ad impartire direttive, istruzioni, circolari utili al fine dell'attuazione della presente Sezione, curando la diffusione all'interno dell'Ente delle normative in vigore.
A tal fine il personale collabora con il RPCT, proponendo ogni iniziativa utile al riguardo.
Nella "griglia" allegata alla presente Sezione, denominata **Elenco obblighi di pubblicazione**, sono indicate in apposita colonna servizi responsabili rispetto ai contenuti e alla redazione dei dati da pubblicare, alla richiesta di pubblicazione ed al suo aggiornamento, nonché i nominativi dei responsabili di servizio.
I responsabili i cui nominativi vengono riportati, nell'allegato sopra citato, in corrispondenza dei singoli adempimenti, sono responsabili rispetto alla richiesta di pubblicazione ed all'aggiornamento dei dati, nonché ai contenuti ed alla formulazione degli stessi; essi devono altresì garantire il regolare flusso delle informazioni da pubblicare, ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge.
Il RPCT vigila sul puntuale rispetto - da parte dei responsabili competenti per materia - della normativa e delle direttive impartite in materia di obblighi di pubblicazione e ne verifica la corretta attuazione. In caso di ritardo nella pubblicazione, provvede ad inoltrare segnalazione al Sindaco, all'Autorità nazionale anticorruzione, al Nucleo di Valutazione e, in relazione alla accertata gravità, all'ufficio disciplina, come previsto dall'art. 43 del Decreto legislativo n. 33/2013. Per raggiungere i risultati che l'Amministrazione si propone nell'applicazione dei principi di trasparenza, sono fondamentali il coinvolgimento e la collaborazione di tutti i dipendenti e, prioritariamente, dei responsabili.

6. Definizione dell'iter procedurale

Attualmente la pubblicazione dei dati sul Sito istituzionale viene effettuata sia in modalità automatica attraverso gli applicativi informatici in uso, sia in modalità manuale.
Obiettivo sfidante dell'Amministrazione, ad oggi non ancora pienamente realizzato ma da attuare in sinergia tra RPCT e RTD (Responsabile Transizione Digitale) consiste nel rivedere l'*iter* dei flussi manuali per la pubblicazione dei dati. È necessario, infatti, sostituire progressivamente tale modalità di gestione con un flusso informatizzato mediante applicativi dai programmi in uso, onde assicurare il costante aggiornamento delle informazioni già presenti. Di norma, i piani informatici annuali devono esplicitare gli interventi di manutenzione evolutiva, completi di piano di lavoro e previsione dei costi e dei tempi, al fine di automatizzare il più possibile la raccolta e la pubblicazione delle informazioni. Si evidenzia che attualmente è già in esercizio la gestione dematerializzata degli atti amministrativi dell'ente (deliberazioni di giunta e consiglio comunale, provvedimenti del Sindaco, determinazioni dirigenziali) che prevede la pubblicazione automatizzata all'albo pretorio *on line* per quanto attiene agli obblighi di pubblicità legale. Nel caso in cui si renda necessaria la modalità manuale di pubblicazione, il servizio competente, in relazione al contenuto dei dati, provvede secondo necessità
I responsabili competenti per materia sottopongono preventivamente al RPCT, ai fini della validazione, l'eventuale implementazione delle categorie e tipologie di dati ritenuti meritevoli di pubblicazione e che comportino nuovi contenuti e/o variazioni sostanziali delle informazioni.

Essi sono responsabili del rispetto degli standard e dei formati previsti per la pubblicazione, adottando, nei limiti delle risorse a disposizione, tutte le modalità necessarie per favorire l'accesso da parte dell'utenza. Le informazioni ed i documenti devono essere pubblicati in formato aperto e fruibile secondo quanto previsto dal Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) e da ANAC. I dati devono essere pertanto privi di "barriere" di natura legale o tecnica per il loro utilizzo. I formati aperti possono essere *gestiti da software proprietari*, *open source* o da *software libero* e lasciano

all'utente la possibilità di utilizzare la piattaforma che preferisce. In generale, occorre sempre prestare particolare attenzione per i documenti che contengono dati personali. Si evidenzia che i dati personali oggetto di pubblicazione obbligatoria in formato di "*tipo aperto*" non sono liberamente riutilizzabili da chiunque per qualsiasi ulteriore finalità.

7. Usabilità dei dati

Al fine di consentire l'usabilità dei dati, i responsabili dell'Ente devono curare la qualità della pubblicazione affinché i cittadini e gli *stakeholder* possano accedere in modo agevole alle informazioni e ne possano comprendere il contenuto.
In particolare, i dati devono corrispondere al fenomeno che si intende descrivere e, nel caso di dati tratti da documenti, devono essere pubblicati in modo esatto e senza omissioni, fatti salvi procedimenti di anonimizzazione per garantire il rispetto della normativa in materia di tutela dei dati personali. I dati devono essere pubblicati unitariamente evitando la frammentazione e devono essere elaborati in informazioni chiare ed accessibili da parte di utenti privi di conoscenze specialistiche. I dati e le informazioni devono essere inseriti e aggiornati tempestivamente o comunque secondo la periodicità stabilita nell'**Elenco obblighi di pubblicazione**. Si ribadisce che, anche ai fini di *benchmarking* ed in ogni caso del riuso, le informazioni ed i documenti anche se richiesti in formato tabellare devono essere pubblicati in formato aperto.

8. Collegamento con il Piano della performance e con gli altri strumenti di programmazione

La presente Sezione è coerente con le disposizioni normative sul ciclo della *performance* e con i sistemi di programmazione degli Enti Locali previsti dal D. Lgs. 267 del 2000 (TUEL), nonché con l'esperienza della loro applicazione nel contesto specifico dell'Ente. Al fine di pubblicare il complesso dei dati individuati nell'allegato **Elenco obblighi di pubblicazione** sono stati assegnati ai responsabili, a partire dall'anno 2013, obiettivi strategici e operativi in materia di trasparenza, che sono contenuti nei Piani degli Obiettivi (PEG) annuali. Il raggiungimento degli obiettivi assegnati viene accertato attraverso i vigenti sistemi di valutazione e misurazione della *performance*. Gli obiettivi vengono formulati tenendo conto dei "bisogni di trasparenza" rilevati anche attraverso i *feedback* degli *stakeholder* interni ed esterni (cittadini, associazioni, imprese). Ai fini dell'adozione della presente Sezione, si è proceduto a censire gli obblighi di pubblicazione individuati dalla normativa e da pubblicare sul sito istituzionale nella apposita Sezione **Amministrazione Trasparente**, nonché alla preventiva consultazione di tutti i responsabili. Ne è conseguita la redazione della allegata "griglia", che, anche successivamente alla approvazione del presente Piano, potrà essere oggetto di aggiornamento con atto specifico del RPCT.

9. Individuazione e modalità di coinvolgimento e di ascolto degli stakeholder

Vengono individuati come portatori di interesse (*stakeholder* esterni), al fine di un loro coinvolgimento per la realizzazione e la verifica dell'efficacia delle attività proposte nel presente programma, i cittadini, anche in forma associata, i sindacati, le associazioni, anche di categoria, i *mass media*, gli ordini professionali e le imprese.
Per favorire il coinvolgimento dei portatori di interessi potranno essere adottate le seguenti azioni:

- implementare forme di ascolto diretto oppure *on line*, dove potranno essere presentate richieste e reclami;
- attivare forme di comunicazione e coinvolgimento dei cittadini in materia di trasparenza e integrità (es. questionari, convegni, opuscoli);
- organizzare giornate dedicate alla trasparenza.

L'ente potrà altresì attivare, in relazione a specifiche iniziative, indagini conoscitive e/o *Customer Satisfaction*, privilegiando in ogni caso, come modalità di interazione trasparente con la collettività,

lo strumento degli incontri periodici. Il quadro decritto è coerente con lo scopo generale di sostenere la cultura organizzativa della Trasparenza, mediante il confronto e il dialogo, anche al fine di valorizzare la qualità del lavoro dei dipendenti dell'ente.

10. Trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali (Reg. UE 2016/679)

Per questo argomento non si può prescindere dalle indicazioni testuali fornite dal PNA 2019, che a sua volta richiama la Corte Costituzionale che si è espressa sul tema del bilanciamento tra diritto alla riservatezza dei dati personali, inteso come diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e quello dei cittadini al libero accesso ai dati ed alle informazioni detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni, riconoscendo che entrambi i diritti sono *contemporaneamente tutelati sia dalla Costituzione che dal diritto europeo, primario e derivato.* La Corte (sentenza n. 20/2019) ritiene che, se da una parte il diritto alla riservatezza dei dati personali attiene alla tutela della vita degli individui, *dall'altra parte, con eguale rilievo, si incontrano i principi di pubblicità e trasparenza, riferiti non solo, quale corollario del principio democratico (art. 1 Cost.) a tutti gli aspetti rilevanti della vita pubblica e istituzionale, ma anche, ai sensi dell'art. 97 Cost., al buon funzionamento dell'amministrazione e ai dati che essa possiede e controlla.* Il bilanciamento tra i due diritti è, quindi, necessario, ma va considerato alla luce della sua funzione sociale e va contemperato con altri diritti fondamentali, in ossequio al principio di proporzionalità. Nella richiamata sentenza, *la Corte precisa che il bilanciamento della trasparenza e della privacy va compiuto avvalendosi del test di proporzionalità che «richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi".* Il quadro delle regole in materia di protezione dei dati personali si è consolidato con l'entrata in vigore, il 25 maggio 2018, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 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. Fermo il quadro normativo descritto in tema di *protezione dei dati personali nonché il valore riconosciuto alla Trasparenza, che concorre ad attuare il principio democratico ed i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione (art. 1, d.lgs. 33/2013), occorre che le pubbliche amministrazioni, prima di mettere a disposizione sui propri siti web istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, verifichino che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda l'obbligo di pubblicazione. Giova rammentare, tuttavia, che l'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679, quali quelli di: liceità, correttezza e trasparenza; minimizzazione dei dati; esattezza; limitazione della conservazione; integrità e riservatezza tenendo anche conto del principio di "responsabilizzazione" del titolare del trattamento. In particolare, assumono rilievo i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati («minimizzazione dei dati») (par. 1, lett. c) e quelli di esattezza e aggiornamento dei dati, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati (par. 1, lett. d).* Si ricorda che l'art. 7 bis c. 4 del citato D. Lgs. 33/2013 e s.m.i. prevede che, nei casi in cui norme di legge o di regolamento dispongano la pubblicazione di atti o documenti, le Pubbliche Amministrazioni provvedano a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle

specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione. Inoltre, ai sensi della normativa europea, ***il Responsabile della Protezione dei Dati-RPD (cfr. Art. 37 del Regolamento (UE) del 27 aprile 2016, n. 679 –GDPR e Parte IV,§ 7."I rapporti del RPCT con altri organi dell'amministrazione e con ANAC") svolge specifici compiti, anche di supporto, per tutta l'amministrazione essendo chiamato a informare, fornire consulenza e sorvegliare in relazione al rispetto degli obblighi derivanti della normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 39 del GDPR).*** Secondo ANAC, fermo restando che il RPCT è sempre un soggetto interno, qualora il RPD (Responsabile Protezione dei Dati) sia individuato anch'esso fra soggetti interni, per quanto possibile, tale figura non deve 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.* L'ente ha individuato in un professionista esterno la figura del RPD.

Capo II – PROFILI APPLICATIVI DELLE NORME IN MATERIA DI ACCESSO CIVICO

1. Accesso civico semplice, generalizzato e documentale secondo le Linee guida ANAC e le disposizioni del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione.

L'articolo 5 co. 2 del D. Lgs. 14 marzo 2013 n. 33, come modificato dal D. Lgs. 97/2016, ha introdotto, accanto all'accesso civico già disciplinato dal D. Lgs. 33/2013, il diritto di chiunque di accedere a dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del decreto 33/2013, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'art. 5 bis, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico. Occorre evidenziare il rovesciamento della precedente prospettiva, che comportava l'attivazione del diritto di accesso civico solo strumentalmente all'adempimento degli obblighi di pubblicazione. Ora la libertà di accedere ai dati e ai documenti, cui corrisponde una diversa versione dell'accesso civico, diventa centrale nel sistema nazionale, in analogia agli ordinamenti aventi il *Freedom of Information Act* (FOIA), ove il diritto all'informazione è generalizzato e la regola generale è la trasparenza mentre la riservatezza e il segreto eccezioni. In coerenza con il quadro normativo, il diritto di accesso civico generalizzato si configura - come il diritto di accesso civico disciplinato dall'art. 5, comma 1 - come diritto a titolarità diffusa, potendo essere attivato "*da chiunque*" e non essendo sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente (comma 3). A ciò si aggiunge un ulteriore elemento, ossia che l'istanza "*non richiede motivazione*". In altri termini, tale tipologia di accesso assicura a chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridiche soggettive, un accesso a dati, documenti e informazioni detenute da Pubbliche Amministrazioni e dai soggetti indicati nell'art. art. 2-bis del d.lgs. 33/2013 e s.m.i. Il legislatore ha pertanto posto la trasparenza e l'accessibilità come la regola rispetto alla quale i limiti e le esclusioni, previste dall'art. 5 bis del d.lgs. 33/2013, rappresentano eccezioni e, come tali, tassative. Tale particolare tipologia di accesso cd. "generalizzato", delineata nel novellato art. 5, comma 2 del decreto trasparenza, si traduce, in estrema sintesi, in un diritto di accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati e i documenti e informazioni detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione. La *ratio* della riforma risiede nella dichiarata finalità di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico. Ciò in attuazione del principio di trasparenza, ora inteso quale accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni, non più solo finalizzata a "*favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*", ma soprattutto, e con una modifica assai significativa, come

strumento di tutela dei diritti dei cittadini e di promozione della partecipazione degli interessati all'attività amministrativa. L'intento del legislatore è ancor più valorizzato in considerazione di quanto già previsto nel co. 2 dell'art. 1 del decreto trasparenza secondo cui ***la trasparenza è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, e integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino. La trasparenza diviene, quindi, principio cardine e fondamentale dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e dei loro rapporti con i cittadini***. Accogliendo le indicazioni delle Linee guida ANAC in materia di cd. FOIA, considerata la notevole innovatività della disciplina dell'accesso generalizzato, che si aggiunge alle altre tipologie di accesso preesistenti, l'ente intende integrare il vigente Regolamento in materia di procedimento amministrativo con una sezione specifica dedicata all'accesso civico, al fine di fornire un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso vigenti. Si evidenzia che, ai sensi dell'art. 43, comma 4 del D. Lgs. 33/2013 "*I dirigenti responsabili dell'amministrazione e il responsabile per la trasparenza controllano e assicurano la regolare attuazione dell'accesso civico sulla base di quanto stabilito dal presente decreto*", ivi incluso il rispetto del **termine per la risposta**, fissato dalla legge in **trenta giorni dalla presentazione dell'istanza** (art. 5, comma 6). Al riguardo, la Circolare n. 2/2017 del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha precisato che:

- *"il **termine** di trenta giorni entro il quale concludere il procedimento **non è derogabile**, salva l'ipotesi di sospensione fino a dieci giorni nel caso di comunicazione della richiesta al controinteressato (art. 5, comma 5, D. Lgs. 33/2013);*
- *la conclusione del procedimento deve necessariamente avvenire con **provvedimento espresso**: non è ammesso il silenzio-diniego, né altra forma silenziosa di conclusione del procedimento;*
- *l'inosservanza del termine sopra indicato costituisce **'elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale**, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione' ed è comunque **valutata 'ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili'** (art. 46, comma 1, D. Lgs. 33/2013)".*

2. Ruolo dei controinteressati nell'accesso civico generalizzato secondo il Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione

In materia di accesso civico generalizzato, devono ritenersi "controinteressati" tutti i soggetti (persone fisiche o giuridiche) che, anche se non indicati nel documento cui si vuole accedere, potrebbero vedere pregiudicati loro interessi coincidenti con quelli indicati dal comma 2 dell'art. 5-bis. La circostanza che i dati o documenti richiesti facciano riferimento a soggetti terzi, di per sé, *non implica che questi debbano essere qualificati come controinteressati. Occorre comunque valutare il pregiudizio concreto agli interessi privati di cui all'art. 5-bis, c. 2, che i controinteressati potrebbero subire come conseguenza dell'accesso. Al fine di identificare i controinteressati in modo corretto, è indispensabile procedere a questa valutazione soltanto dopo un puntuale esame di tutti i dati e i documenti oggetto della domanda di accesso generalizzato.* Una volta individuati eventuali controinteressati, l'Amministrazione deve comunicare loro di aver ricevuto la domanda di accesso generalizzato, concedendo un termine di dieci giorni per la presentazione di opposizione motivata. La comunicazione deve essere effettuata "*mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione*". In caso di opposizione, l'Amministrazione non può assumere come unico fondamento del rifiuto di accesso il mancato consenso del controinteressato. L'art. 5, c. 6, D. Lgs. n. 33/2013 espressamente prevede l'ipotesi di "accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l'opposizione del controinteressato". Dunque, *la normativa rimette sempre all'amministrazione destinataria della richiesta il potere di decidere sull'accesso. Questa deve valutare, da un lato, la probabilità e serietà del danno agli interessi dei soggetti terzi che*

abbiano fatto opposizione e, dall'altro, la rilevanza dell'interesse conoscitivo della collettività (e, se esplicitato, del richiedente) che la richiesta mira a soddisfare. La medesima disposizione stabilisce che, in caso di accoglimento della richiesta di accesso nonostante l'opposizione del controinteressato, l'amministrazione è tenuta a darne comunicazione al controinteressato e al richiedente senza procedere alla contestuale trasmissione dei documenti a quest'ultimo. Per consentire al controinteressato di attivare gli strumenti di tutela previsti contro il provvedimento di accoglimento della richiesta, i dati e documenti non possono essere inviati prima di quindici giorni dal ricevimento della comunicazione di accoglimento della domanda di accesso da parte del controinteressato (art. 5, c. 6, d.lgs. n. 33/2013). La comunicazione di accoglimento della richiesta di accesso deve precisare espressamente che la trasmissione al richiedente dei dati o documenti avviene qualora, decorsi quindici giorni, non siano stati notificati all'amministrazione ricorsi o richieste di riesame sulla medesima domanda di accesso.

3. Registro degli accessi

Con le cc.dd. "Linee guida FOIA" sopra citate, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), intervenendo in materia, raccomanda la realizzazione di una raccolta organizzata delle richieste di accesso che pervengano alle Pubbliche Amministrazioni. Il cd. "Registro degli accessi deve contenere "*l'elenco delle richieste con l'oggetto e la data ed il relativo esito con la data della decisione ed è pubblicato, oscurando i dati personali eventualmente presenti, e tenuto aggiornato almeno ogni sei mesi nella sezione Amministrazione Trasparente 'altri contenuti-accesso civico' del sito web istituzionale. Oltre ad essere funzionale per il monitoraggio che l'Autorità intende svolgere sull'accesso generalizzato, la pubblicazione del cd. registro degli accessi può essere utile per le p.a. che, in questo modo, rendono noto su quali documenti, dati o informazioni è stato consentito l'accesso in una logica di semplificazione delle attività*". La sopra menzionata Circolare n. 2/2017 del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione, ad oggetto "Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (cd. FOIA)", precisa ulteriormente la pluralità di scopi del Registro ed in particolare:

- "*semplificare la gestione delle richieste e le connesse attività istruttorie;*
- *favorire l'armonizzazione delle decisioni su richieste di accesso identiche o simili;*
- *agevolare i cittadini nella consultazione delle richieste già presentate;*
- *monitorare l'andamento delle richieste di accesso e la trattazione delle stesse*".

Il Responsabile Transizione Digitale dovrà individuare e condividere con il RPCT le soluzioni tecniche intese a dare attuazione alla Circolare n. 1/2019 del Ministro per la Pubblica Amministrazione, ad oggetto *Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)*, con particolare riferimento al documento, ivi richiamato, intitolato *"Indicazioni operative per l'implementazione del registro degli accessi (FOIA)"*.