



COMUNE DI CASTELLANETA

Provincia di Taranto

Piazza Principe di Napoli – 74011 – tel. 0998497111 – fax 0998442048 – C.F. 80012250736 www.castellaneta.gov.it

Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza 2017 - 2019

(art. 1, commi 8 e 9, della legge 6/11/2012, n. 190, recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*”)

Parte I

Introduzione generale

1. Premessa

La legge 6/11/2012, n. 190, nota come “*legge anticorruzione*” o “*legge Severino*”, reca le “*disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*” ed è entrata in vigore il 28 novembre 2012.

Il contesto nel quale le iniziative e le strategie di contrasto alla corruzione sono adottate è quello previsto dalle norme nazionali ed internazionali in materia.

Si segnala, in particolare, la Convenzione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall’Assemblea generale dell’O.N.U. il 31 ottobre 2013 con la risoluzione n. 58/4 e sottoscritta dallo Stato italiano il 9 dicembre 2013 e ratificata con legge 3/08/2009, n. 116.

La Convenzione O.N.U. del 2003 prevede che ogni Stato (art. 5):

- ✓ elabori ed applichi politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate;
- ✓ si adoperi al fine di attuare e promuovere efficaci pratiche di prevenzione;
- ✓ verifichi periodicamente l’adeguatezza di tali misure;
- ✓ collabori con altri Stati e organizzazioni regionali ed internazionali per la promozione e messa a punto delle misure anticorruzione.

La Convenzione O.N.U. prevede che ogni Stato debba individuare uno o più organi, a seconda delle necessità, incaricati di prevenire la corruzione e, se necessario, la supervisione ed il coordinamento di tale applicazione e l’accrescimento e la diffusione delle relative conoscenze (art. 6).

In tema di contrasto alla corruzione, grande rilievo assumono anche le misure contenute nelle linee guida e nelle convenzioni che l’OECD, il Consiglio d’Europa con il G.R.E.C.O. (*Groupe d’Etats Contre la Corruption*) e l’Unione Europea riservano alla materia e che vanno nella medesima direzione indicata dall’O.N.U.: tra esse vi è quella di implementare la capacità degli Stati membri nella lotta alla corruzione, monitorando la loro conformità agli *standard* anticorruzione ed individuando le carenze politiche nazionali¹.

¹ Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica – Presidenza del Consiglio dei Ministri - n. 1 del 25/01/2013.

2. Il concetto di corruzione ed i principali attori del sistema

La legge n. 190/2012 non fornisce la definizione di corruzione.

Il codice penale prevede tre fattispecie:

- ✓ l'art. 318 c.p. punisce la *“corruzione per l'esercizio della funzione”* e dispone che il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceva, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetti la promessa, sia punito con la reclusione da uno a sei anni.
- ✓ l'art. 319 c.p. sanziona la *“corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio”*: *“il pubblico ufficiale che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei a dieci anni”*.
- ✓ l'art. 319-ter c.p. colpisce la *“corruzione in atti giudiziari”*: *“Se i fatti indicati negli articoli 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da sei a dodici anni. Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da sei a quattordici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da otto a venti anni”*.

Sin dall'entrata in vigore della legge n. 190/2012 è risultato chiaro che il concetto di corruzione, cui il legislatore intendeva riferirsi, non poteva essere circoscritto alle sole fattispecie *“tecnico-giuridiche”* di cui agli articoli 318, 319 e 319-ter c.p..

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con circolare n. 1 del 25/01/2013, ha chiarito che il concetto di corruzione della legge n. 190/2012 comprende tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte d'un soggetto pubblico del potere allo stesso affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Non solo, ma la stessa legge n. 190/2012 estende la nozione di corruzione:

- ✓ a tutti i delitti contro la Pubblica Amministrazione sanzionati dal Titolo II Capo I del Codice penale;
- ✓ ad ogni situazione in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), approvato dall'ANAC con deliberazione n. 72 dell'11/09/2013, ha ulteriormente specificato il concetto di corruzione da applicarsi in attuazione della legge n. 190/2012, ampliandone ulteriormente la portata rispetto all'interpretazione del Dipartimento della Funzione Pubblica. Infatti, è stato ulteriormente chiarito che:

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

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

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

- *l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)*, che svolge funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni, nonché del rispetto della normativa in materia di trasparenza (art. 1, commi 2 e 3, della legge n. 190/2012);
- *la Corte di conti*, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo;
- *il Comitato interministeriale*, istituito con il DPCM 16/01/2013, che elabora linee di indirizzo e direttive (art. 1, comma 4, della legge n. 190/2012);
- *la Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie Locali*, chiamata ad individuare adempimenti e termini per l'attuazione della legge e dei decreti attuativi da parte di regioni, province autonome, enti locali, enti pubblici e soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo (art. 1, commi 60 e 61, della legge n. 190/2012);
- *i Prefetti della Repubblica* che forniscono supporto tecnico e informativo, facoltativo, agli enti locali (art. 1, comma 6, della legge n. 190/2012);
- *la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA)* che predispone percorsi, anche specifici e Areeali, di formazione dei dipendenti delle amministrazioni statali (art. 1, comma 11, della legge n. 190/2012);
- *le Pubbliche Amministrazioni* che attuano ed implementano le misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 della legge n. 190/2012) anche attraverso l'azione del proprio *Responsabile delle prevenzione della corruzione*;
- *gli enti pubblici economici ed i soggetti di diritto privato in controllo pubblico*, responsabili anch'essi dell'introduzione ed implementazione delle misure previste dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione (art. 1 della legge n. 190/2012).

Secondo l'impostazione iniziale della legge n. 190/2012, all'attività di prevenzione contrasto alla corruzione partecipava anche il Dipartimento della Funzione Pubblica. Il comma 5 dell'art. 19 del D.L. n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014, ha trasferito all'Autorità nazionale tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge n. 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica.

3. L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)

La legge n. 190/2012 aveva inizialmente assegnato i compiti di autorità anticorruzione alla Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (CiVIT).

La CiVIT era stata istituita dal legislatore con il D.Lgs. n. 150/2009 al fine di svolgere prioritariamente le funzioni di valutazione della “*performance*” delle Pubbliche Amministrazioni.

Successivamente la denominazione della CiVIT è stata sostituita con quella di Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

L'art. 19 del D.L. n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014, ha soppresso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) e ne ha trasferito compiti e funzioni all'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Come si ricava dal sito istituzionale dell'ANAC, la “*mission*” dell'Autorità è “*individuata nella prevenzione della corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni Area della pubblica amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi, evitando nel contempo di aggravare i procedimenti con ricadute negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici, con interventi in sede consultiva e di regolazione. La chiave dell'attività della nuova ANAC, nella visione attualmente espressa è quella di vigilare per prevenire la corruzione creando una rete di collaborazione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e al contempo aumentare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, riducendo i controlli formali, che comportano tra l'altro appesantimenti procedurali e di fatto aumentano i costi della pubblica amministrazione senza creare valore per i cittadini e per le imprese*”.

Infatti, la legge n. 190/2012 ha attribuito all'ANAC numerosi compiti e funzioni:

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

Secondo quanto stabilito dall'art. 19, comma 5, del D.L. n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014, e in aggiunta ai compiti di cui sopra, l'ANAC:

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

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

Ad oggi, pertanto, è l'ANAC che, secondo le linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito con DPCM 16/01/2013:

- a) coordina l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale;
- b) promuove e definisce norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;
- c) predispone il Piano Nazionale Anticorruzione, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle misure di cui alla lett. a);
- d) definisce modelli standard delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla presente legge, secondo modalità che consentano la loro gestione ed analisi informatizzata;
- e) definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei Aree particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni.

In ogni caso, si rammenta che lo strumento che ha consentito agli operatori di interpretare la legge n. 190/2012 immediatamente dopo la sua pubblicazione, rimane la circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 1 del 25/01/2013.

4. I soggetti obbligati

L'ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione è stato ampliato dal D.Lgs. n. 97/2016, il cd. "*Freedom of Information Act*" (o più brevemente "*FOIA*"), espressione che tradotta in italiano significa "*legge sul diritto/libertà di informazione*".

Le modifiche introdotte dal citato D.Lgs. n. 97/2016 hanno delineato un ambito di applicazione della disciplina della trasparenza diverso, e più ampio, rispetto a quello che individua i soggetti tenuti ad applicare le misure di prevenzione della corruzione.

Questi ultimi sono distinti tra soggetti tenuti ad approvare il PTPC e soggetti che possono limitarsi ad assumere misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del D.Lgs. 08/06/2001, n. 231/2001, che reca apposita "*Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300*".

Il nuovo art. 2-bis del D.Lgs. n. 33/2013, aggiunto proprio dal D.Lgs. n. 97/2016, individua tre categorie di soggetti obbligati:

1. le Pubbliche Amministrazioni (art. 2-bis, comma 1);
2. altri soggetti, tra i quali enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo ed enti di diritto privato (art. 2-bis, comma 2);
3. altre società a partecipazione pubblica ed enti di diritto privato (art. 2-bis, comma 3).

La disciplina in materia di anticorruzione e trasparenza si applica integralmente alle Pubbliche Amministrazioni, così come individuate dall'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione.

Le Pubbliche Amministrazioni hanno l'obbligo di approvare i piani triennali di prevenzione della corruzione provvedendo annualmente all'aggiornamento dei medesimi, per i quali il PNA costituisce atto di indirizzo.

Il comma 2 dell'art. 2-bis del D.Lgs. n. 33/2013 ha esteso l'applicazione della disciplina sulla trasparenza anche alle seguenti categorie di soggetti:

- 1) Enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo pubblico ed altri enti di diritto privato assimilati

La medesima disciplina prevista per le Pubbliche Amministrazioni è estesa, "*in quanto compatibile*", anche a:

- ✓ enti pubblici economici e ordini professionali;
- ✓ società in controllo pubblico come definite dal D.Lgs. n. 175/2016 "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*" emanato in attuazione dell'art. 18 della legge 7/08/2015, n. 124;
- ✓ associazioni, fondazioni e enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore ad euro 500.000, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da Pubbliche Amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da Pubbliche Amministrazioni.

- 2) Società in partecipazione pubblica ed altri enti di diritto privato assimilati

La medesima disciplina si applica, sempre “in quanto compatibile”, e *“limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all’attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell’Unione europea”* alle società in partecipazione pubblica, come definite dal succitato D.Lgs. n. 175/2016 *“Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”*, nonché alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore ad euro 500.000, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici.

Per le categorie di soggetti di cui ai precedenti punti nn. 1 e 2 il legislatore prevede che la disciplina della trasparenza si applichi *“in quanto compatibile”*.

Secondo l’ANAC (deliberazioni n. 1309 e n. 1310 del 28/12/2016), il principio della compatibilità implica la sola necessità di trovare adattamenti agli obblighi di pubblicazione in ragione delle caratteristiche organizzative e funzionali dei succitati soggetti.

Tale principio non è invece operante, in termini di esclusione dall’ambito di applicazione, per l’istituto dell’accesso generalizzato, stante la *“ratio”* e la funzione di tale istituto che, pertanto, deve ritenersi compatibile con la natura e le finalità dei soggetti sopra elencati, considerato che l’attività svolta da tali soggetti è volta alla cura di interessi pubblici.

E’ necessario, inoltre, attribuire significato alla disposizione legislativa che delimita il campo di applicazione, per quanto attiene ai soggetti indicati al comma 3 dell’art. 2-bis del decreto trasparenza, *“limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all’attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell’Unione europea”*.

L’intento del legislatore è quello di garantire che la cura concreta di interessi della collettività, anche ove affidati a soggetti esterni all’apparato amministrativo, risponda comunque a principi di imparzialità, del buon andamento e della trasparenza.

Si ritiene che nel novero di tali attività possano rientrare quelle qualificate come tali da una norma di legge, dagli atti costitutivi o dagli statuti delle società, ovvero l’esercizio di funzioni amministrative, la gestione di servizi pubblici nonché le attività che pur non costituendo diretta esplicazione della funzione o del servizio pubblico svolti sono ad esse strumentali.

Al riguardo l’ANAC rinvia alle precisazioni che saranno contenute nelle Linee guida di adeguamento al D.Lgs. n. 97/2016 della delibera ANAC 8/2015 in corso di adozione.

Ad ogni buon fine, il PNA anno 2016 (pag. 14) consiglia, alle Amministrazioni partecipanti in queste società, di promuovere presso le stesse *“l’adozione del modello di organizzazione e gestione ai sensi del decreto legislativo 231/2001, ferma restando la possibilità, anche su indicazione delle amministrazioni partecipanti, di programmare misure organizzative ai fini di prevenzione della corruzione ex legge 190/2012”*.

Per gli altri soggetti indicati nel succitato comma 3, lo stesso PNA invita le Amministrazioni partecipanti a promuovere l’adozione di *“protocolli di legalità che disciplinino specifici obblighi di prevenzione della corruzione e, laddove compatibile con la dimensione organizzativa, l’adozione di modelli come quello previsto nel decreto legislativo 231/2001”*.

L’art. 41 del D.Lgs. n. 97/2016 ha previsto che, per quanto concerne le misure di prevenzione della corruzione, detti soggetti debbano adottare misure integrative di quelle già attivate ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001.

Tali soggetti devono integrare il loro modello di organizzazione e gestione con misure idonee a prevenire i fenomeni di corruzione e di illegalità.

Le misure sono formulate attraverso un *“documento unitario che tiene luogo del PTPC anche ai fini della valutazione dell’aggiornamento annuale e della vigilanza dell’ANAC”*.

Se invece tali misure sono elaborate nello stesso documento attuativo del D.Lgs. n. 231/2001, devono essere *“collocate in una sezione apposita e dunque chiaramente identificabili, tenuto conto che ad esse sono correlate forme di gestione e responsabilità differenti”* (PNA anno 2016, pag. 13).

Qualora non si applichi il D.Lgs. n. 231/2001, ovvero i soggetti sopra elencati non ritengano di implementare tale modello organizzativo gestionale, il PNA anno 2016 impone agli stessi di approvare il piano triennale anticorruzione al pari delle Pubbliche Amministrazioni.

5. Il responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT)

Il Responsabile della prevenzione della corruzione di questo Ente è il Segretario Generale, dott. Paolo Giovanni De Bonis, nominato con decreto del Sindaco n. 125 del 3/12/2015.

La figura del responsabile anticorruzione è stata oggetto di significative modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 97/2016.

La rinnovata disciplina:

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

Inoltre, l'art. 6, comma 5, del DM 25/09/2015, di *“Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione di operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione”*, secondo una condivisibile logica di continuità fra i presidi di anticorruzione e antiriciclaggio, prevede che nelle Pubbliche Amministrazioni il soggetto designato come *“gestore”* delle segnalazioni di operazioni sospette possa coincidere con il Responsabile anticorruzione.

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

La norma supera la precedente disposizione che considerava in via prioritaria i *“dirigenti amministrativi di prima fascia”* quali soggetti idonei all'incarico. Ciò nonostante, l'ANAC consiglia, *“laddove possibile”*, di mantenere in capo a dirigenti di prima fascia, o equiparati, l'incarico di responsabile.

Per gli enti locali è rimasta la previsione che la scelta ricada, *“di norma”*, sul Segretario.

Tuttavia, considerata la trasformazione prevista dalla legge n. 124/2015 della figura del Segretario comunale, il D.Lgs. n. 97/2016 contempla la possibilità di affidare l'incarico anche al *“dirigente apicale”*.

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

In caso di carenza di ruoli dirigenziali può essere designato un titolare di posizione organizzativa.

Ma la nomina di un dipendente privo della qualifica di dirigente deve essere adeguatamente motivata con riferimento alle caratteristiche dimensionali e organizzative dell'Ente.

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

Il PNA anno 2016 precisa che, poiché il legislatore ha ribadito che l'incarico di responsabile sia da attribuire ad un dirigente *“di ruolo in servizio”*, è da considerare come un'assoluta eccezione la nomina di un dirigente esterno; in tal caso la nomina dovrà essere congruamente ed analiticamente motivata dimostrando l'assenza in dotazione organica di soggetti con i requisiti necessari.

In ogni caso, secondo l'Autorità, *“resta quindi ferma la sicura preferenza per personale dipendente dell'amministrazione, che assicuri stabilità ai fini dello svolgimento dei compiti”*.

Inoltre, *“considerata la posizione di autonomia che deve essere assicurata al responsabile, e il ruolo di garanzia sull’effettività del sistema di prevenzione della corruzione, non appare coerente con i requisiti di legge la nomina di un dirigente che provenga direttamente da uffici di diretta collaborazione con l’organo di indirizzo laddove esista un vincolo fiduciario”*.

Il PNA anno 2016 evidenzia l’esigenza che il responsabile abbia *“adeguata conoscenza dell’organizzazione e del funzionamento dell’amministrazione”*, e che:

1. sia dotato della necessaria *“autonomia valutativa”*;
2. si trovi in una posizione priva di profili di conflitto di interessi, anche potenziali;
3. sia, di norma, scelto tra i *“dirigenti non assegnati ad uffici che svolgono attività di gestione e di amministrazione attiva”*.

Pertanto, deve essere evitato, per quanto possibile, che il responsabile sia nominato tra i dirigenti assegnati ad uffici dei Aree più esposti al rischio corruttivo, *“come l’ufficio contratti o quello preposto alla gestione del patrimonio”*.

Il PNA anno 2016 (pag. 18) prevede che, per il tipo di funzioni svolte dal responsabile anticorruzione improntate alla collaborazione e all’interlocuzione con gli uffici, occorra *“valutare con molta attenzione la possibilità che il RPCT sia il dirigente che si occupa dell’ufficio procedimenti disciplinari”*.

A parere dell’ANAC tale soluzione sembrerebbe addirittura preclusa dal nuovo comma 7, dell’art. 1, della legge n. 190/2012, secondo il quale il responsabile deve indicare *“agli uffici competenti all’esercizio dell’azione disciplinare”* i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Sempre, a parere dell’ANAC, la comunicazione all’ufficio disciplinare deve essere preceduta, *“nel rispetto del principio del contraddittorio, da un’interlocuzione formalizzata con l’interessato”*.

In ogni caso, conclude l’ANAC, *“è rimessa agli organi di indirizzo delle amministrazioni, cui compete la nomina, in relazione alle caratteristiche strutturali dell’ente e sulla base dell’autonomia organizzativa, la valutazione in ordine alla scelta del responsabile”*.

L’art. 41, comma 1, lett. f), del D.Lgs. n. 97/2016 ha stabilito che l’Organo di indirizzo assuma le eventuali modifiche organizzative necessarie *“per assicurare che al responsabile siano attribuiti funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell’incarico con piena autonomia ed effettività”*.

Inoltre, il D.Lgs. n. 97/2016:

1. ha attribuito al responsabile il potere di segnalare all’ufficio disciplinare i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
2. ha stabilito il dovere del responsabile di denunciare all’organo di indirizzo e al NIV *“le disfunzioni inerenti all’attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza”*.

In considerazione di tali compiti, secondo l’ANAC (PNA anno 2016, pag. 19), risulta indispensabile che tra le misure organizzative, da adottarsi a cura degli organi di indirizzo, vi siano anche quelle dirette ad assicurare che il responsabile possa svolgere *“il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni”*.

Pertanto, l’ANAC invita le Amministrazioni *“a regolare adeguatamente la materia con atti organizzativi generali (ad esempio, negli enti locali il regolamento degli uffici e dei servizi) e comunque nell’atto con il quale l’organo di indirizzo individua e nomina il responsabile”*.

Così come, secondo l’ANAC (PNA anno 2016, pag. 20), è *“altamente auspicabile”* che:

1. il responsabile sia dotato d'una "*struttura organizzativa di supporto adeguata*", per qualità del personale e per mezzi tecnici;
2. siano assicurati al responsabile poteri effettivi di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura.

Quindi, a parere dell'Autorità, "*appare necessaria la costituzione di un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al responsabile*". Se ciò non fosse possibile, sarebbe opportuno assumere atti organizzativi che consentano al responsabile di avvalersi del personale di altri uffici. La struttura di supporto al responsabile anticorruzione "*potrebbe anche non essere esclusivamente dedicata a tale scopo*". Potrebbe, invero, essere a disposizione anche di chi si occupa delle misure di miglioramento della funzionalità dell'amministrazione quali, ad esempio: controlli interni, strutture di audit, strutture che curano la predisposizione del piano della performance.

La necessità di rafforzare il ruolo e la struttura di supporto del responsabile discende anche dalle ulteriori e rilevanti competenze in materia di "*accesso civico*" attribuite sempre al responsabile anticorruzione dal decreto FOIA.

Riguardo all'accesso civico, il responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza:

1. ha facoltà di chiedere agli uffici informazioni sull'esito delle domande di accesso civico;
2. per espressa disposizione normativa, si occupa dei casi di "*riesame*" delle domande rigettate (art. 5, comma 7, del D.Lgs. n. 33/2013).

A garanzia dello svolgimento, autonomo e indipendente, delle funzioni del responsabile occorre considerare anche la durata dell'incarico che deve essere fissata tenendo conto della non esclusività della funzione.

Il responsabile, in genere, sarà un dirigente che già svolge altri incarichi all'interno dell'Amministrazione. La durata dell'incarico di responsabile anticorruzione, in questi casi, sarà correlata alla durata del sottostante incarico dirigenziale.

Nelle ipotesi di riorganizzazione o di modifica del precedente incarico, quello di responsabile anticorruzione è opportuno che prosegua fino al termine della naturale scadenza.

Il D.Lgs. n. 97/2016, sempre per rafforzare le garanzie del responsabile, ha esteso i doveri di segnalazione all'ANAC di tutte le eventuali misure discriminatorie poste in essere nei confronti del responsabile anticorruzione e comunque collegate, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni, mentre in precedenza, era prevista la segnalazione della sola revoca.

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

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

Gli obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti già nella fase di elaborazione del PTPC e, poi, nelle fasi di verifica e attuazione delle misure adottate. Pertanto, secondo l'ANAC, l'atto di nomina del responsabile dovrebbe essere accompagnato da un comunicato con il quale si "*invitano tutti i dirigenti e il personale a dare allo stesso [responsabile] la necessaria collaborazione*".

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

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

Il PNA anno 2016 prevede che, per la fase di elaborazione del PTPC e dei relativi aggiornamenti, lo stesso PTPC deve recare “*regole procedurali fondate sulla responsabilizzazione degli uffici alla partecipazione attiva*”, sotto il coordinamento del responsabile. In ogni caso, il PTPC potrebbe rinviare la definizione di tali regole a specifici atti organizzativi interni.

Dalle modifiche apportate dal D.Lgs. n. 97/2016 emerge chiaramente che il responsabile deve avere la possibilità di incidere effettivamente all'interno dell'amministrazione e che alle sue responsabilità si affiancano quelle dei soggetti che, in base al PTPC, sono responsabili dell'attuazione delle misure di prevenzione.

Dal D.Lgs. n. 97/2016 risulta anche l'intento di creare maggiore comunicazione tra le attività del responsabile anticorruzione e quelle dell'NIV, al fine di sviluppare una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l'attuazione delle misure di prevenzione.

A tal fine, la norma prevede:

1. la facoltà, in capo al NIV, di richiedere al responsabile anticorruzione informazioni e documenti per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza;
2. che il responsabile trasmetta anche al NIV la sua relazione annuale sui risultati dell'attività svolta.

La modifica normativa apportata dal D.Lgs. n. 97/2016 al comma 14 dell'art. 1 della legge n. 190/2012, ha precisato che, in caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal PTPC, il RPCT risponde ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs. n. 165/2001, ovvero sul piano della responsabilità dirigenziale, nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare, salvo che provi di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del medesimo Piano.

La violazione, da parte dei dipendenti dell'Amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare.

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

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

5.1. I compiti del RPCT

Il responsabile per la prevenzione della corruzione svolge i seguenti compiti e funzioni:

1. elabora e propone all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il Piano triennale di prevenzione della corruzione (art. 1, comma 8, della legge n. 190/2012);
2. verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del piano anticorruzione (art. 1, comma 10, lett. a), della legge n. 190/2012);
3. comunica agli uffici le misure anticorruzione e per la trasparenza adottate (attraverso il PTPC) e le relative modalità applicative e vigila sull'osservanza del piano (art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012);
4. propone le necessarie modifiche del PTPC, qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione, ovvero a seguito di significative violazioni delle prescrizioni del piano stesso (art. 1, comma 10, lett. a, della legge n. 190/2012);
5. definisce le procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in Aree di attività particolarmente esposti alla corruzione (art. 1, comma 8, della legge n. 190/2012);
6. individua il personale da inserire nei programmi di formazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione, la quale predispone percorsi, anche specifici e Areeali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità (art. 1, comma 10, lett. c, e comma 11, della legge n. 190/2012);
7. d'intesa con il dirigente competente, verifica l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici che svolgono attività per le quali è più elevato il rischio di malaffare (art. 1, comma 10, lett. b, della legge n. 190/2012), fermo il comma 221 della legge n. 208/2015 che prevede quanto segue: *"(...) non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1 comma 5 della legge 190/2012, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale"*;
8. riferisce sull'attività svolta all'organo di indirizzo, nei casi in cui lo stesso organo di indirizzo politico lo richieda, o qualora sia il responsabile anticorruzione a ritenerlo opportuno (art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012);
9. entro il 15 dicembre di ogni anno, trasmette al NIV e all'organo di indirizzo una relazione recante i risultati dell'attività svolta, pubblicata nel sito web dell'Amministrazione;
10. trasmette al NIV informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo (art. 1, comma 8-bis, della legge n. 190/2012);
11. segnala all'organo di indirizzo e al NIV le eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (art. 1, comma 7, della legge n. 190/2012);
12. indica agli uffici disciplinari i dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (art. 1, comma 7, della legge n. 190/2012);
13. segnala all'ANAC le eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, assunte nei suoi confronti *"per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni"* (art. 1, comma 7, della legge n. 190/2012);
14. quando richiesto, riferisce all'ANAC in merito allo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PNA anno 2016, paragrafo 5.3, pag. 23);
15. quale responsabile per la trasparenza, svolge un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la

chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate (art. 43, comma 1, del D.Lgs. n. 33/2013).

16. quale responsabile per la trasparenza, segnala all'Organo di indirizzo politico, al NIV, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio disciplinare i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione (art. 43, commi 1 e 5, del D.Lgs. n. 33/2013);
17. al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA), il responsabile anticorruzione è tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPC (PNA anno 2016, paragrafo 5.2, pag. 21);
18. può essere designato quale soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) (PNA anno 2016, paragrafo 5.2, pag. 22);
19. può essere designato quale “gestore” delle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette ai sensi del DM 25/09/2015 (PNA anno 2016, paragrafo 5.2, pag. 17).

6. Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)

L'Autorità Nazionale Anticorruzione elabora ed approva il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA).

Il primo PNA è stato approvato dall'Autorità con deliberazione n. 72 dell'11/09/2013.

Con determinazione n. 12 del 28/10/2015 l'Autorità ha approvato l'aggiornamento, per il 2015, del PNA.

L'Autorità ha provveduto ad aggiornare il PNA anno 2013 per tre fondamentali ragioni:

1. in primo luogo, l'aggiornamento è stato imposto dalle novelle normative intervenute successivamente all'approvazione del PNA; in particolare, il riferimento è al D.L. n. 90/2014 (convertito dalla legge n. 114/2014) il cui art. 19, comma 5, ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge n. 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica;
2. la determinazione n. 12/2015 è pure conseguente ai risultati dell'analisi del campione di 1911 piani anticorruzione 2015-2017 svolta dall'Autorità; secondo ANAC “*la qualità dei PTPC è generalmente insoddisfacente*”;
3. infine, l'aggiornamento del PNA si è reso necessario per consentire alla stessa Autorità di fornire risposte unitarie alle richieste di chiarimenti inoltrate dai professionisti delle Pubbliche Amministrazioni, nello specifico i responsabili anticorruzione.

Con deliberazione n. 831 del 03/08/2016 l'ANAC ha approvato il nuovo Piano Nazionale Anticorruzione 2016.

L'art. 41, comma 1, lett. b), del D.Lgs. n. 97/2016, ha stabilito che il PNA costituisce “*un atto di indirizzo*” al quale i soggetti obbligati devono uniformare i loro piani triennali di prevenzione della corruzione.

Il PNA anno 2016 ha un'impostazione assai diversa rispetto al piano del 2013: infatti, l'Autorità ha deciso di svolgere solo approfondimenti su temi specifici senza soffermarsi su tutti quelli già trattati in precedenza. Pertanto:

1. resta ferma l'impostazione relativa alla “*gestione del rischio*” elaborata nel PNA anno 2013, integrato dall'aggiornamento 2015, anche con riferimento alla distinzione tra misure organizzative generali e specifiche e alle loro caratteristiche;

2. in ogni caso, quanto indicato dall'ANAC nell'aggiornamento 2015 al PNA anno 2013, sia per la parte generale che per quella speciale, è da intendersi integrativo anche del PNA anno 2016.

Ciò premesso, il PNA anno 2016 approfondisce:

1. l'ambito soggettivo d'applicazione della disciplina anticorruzione;
2. la misura della rotazione, che nel PNA anno 2016 trova una più compiuta disciplina;
3. la tutela del dipendente che segnala illeciti (cd. *whistleblower*) su cui l'Autorità ha adottato apposite Linee guida ed alle quali il PNA rinvia;
4. la trasparenza, oggetto di innovazioni apportate dal D.Lgs. n. 97/2016, per la quale vengono forniti nuovi indirizzi interpretativi, salvo il rinvio a successive Linee guida;
5. i codici di comportamento e le altre misure generali, oggetto di orientamenti dell'ANAC successivi all'adozione del PNA anno 2013, per i quali l'Autorità, pur confermando l'impostazione generale, si riserva di intervenire anche ai fini di un maggior coordinamento.

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

Pertanto, riguardo alla *“gestione del rischio”* di corruzione, che rappresenta il contenuto principale del PNA e dei piani anticorruzione locali, l'Autorità ha preferito confermare l'impianto fissato nell'anno 2013.

La gestione del rischio si sviluppa nelle fasi seguenti:

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

Confermato l'impianto del 2013, l'ANAC ribadisce quanto già precisato a proposito delle caratteristiche delle misure di prevenzione in sede di aggiornamento 2015: queste devono essere adeguatamente progettate, sostenibili e verificabili. È inoltre necessario individuare i soggetti attuatori, le modalità di attuazione, di monitoraggio e i relativi termini.

L'ANAC, inoltre, rammenta che alcune semplificazioni, per i Comuni di piccole dimensioni, sono possibili grazie al supporto tecnico e informativo delle Prefetture in termini di analisi dei dati del contesto esterno.

7. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC)

La legge n. 190/2012 impone l'approvazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC).

Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza propone all'organo di indirizzo politico lo schema di PTPC che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio.

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

Il PNA anno 2016 precisa che *“gli organi di indirizzo nelle amministrazioni e negli enti dispongono di competenze rilevanti nel processo di individuazione delle misure di prevenzione della corruzione”* quali la nomina del responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza e l'approvazione del piano.

Per gli enti locali, la norma precisa che *“il piano è approvato dalla giunta”* (art. 41, comma 1, lett. g), del D.Lgs. n. 97/2016).

Il comma 8 dell'art. 1 della legge n. 190/2012 (rinnovato dal FOIA) prevede che l'organo di indirizzo definisca gli *“obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione”* che costituiscono *“contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del PTPC”*.

Il D.Lgs. n. 97/2016 ha attribuito al PTPC un valore programmatico ancora più incisivo: infatti, il PTPC deve necessariamente elencare gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall'Organo di indirizzo.

Conseguentemente, l'elaborazione del piano non può prescindere dal diretto coinvolgimento del vertice delle Amministrazioni per ciò che concerne la determinazione delle finalità da perseguire, decisione che è *“elemento essenziale e indefettibile del piano stesso e dei documenti di programmazione strategico gestionale”*.

Pertanto, l'ANAC, approvando la deliberazione n. 831/2016, raccomanda proprio agli organi di indirizzo di prestare *“particolare attenzione alla individuazione di detti obiettivi nella logica di una effettiva e consapevole partecipazione alla costruzione del sistema di prevenzione”*.

Tra gli obiettivi strategici, degno di menzione è certamente *“la promozione di maggiori livelli di trasparenza”* da tradursi nella definizione di *“obiettivi organizzativi e individuali”* (art. 10, comma 3, del D.Lgs. n. 33/2013).

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

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

1. il Piano della Performance;
2. il Documento Unico di Programmazione (DUP).

In particolare, riguardo al DUP, il PNA anno 2016 suggerisce che tra gli obiettivi strategico-operativi di tale strumento vengano inseriti quelli relativi alle misure di prevenzione della corruzione previsti nel PTPC al fine di migliorare la coerenza programmatica e l'efficacia operativa degli strumenti.

L'Autorità, come prima indicazione operativa in sede di PNA anno 2016, propone di inserire nel DUP quantomeno gli indirizzi strategici sulla prevenzione della corruzione e sulla promozione della trasparenza ed i relativi indicatori di performance.

Pertanto, le linee strategiche del DUP 2017-2019 del Comune di Castellaneta dovranno contenere le direttive generali dell'Amministrazione anche in materia di lotta alla corruzione e legalità come "*Applicazione del Piano di Prevenzione dell'Illegalità e della Corruzione*" mentre le linee direttive generali saranno poste nel DUP - Sezione operativa - obiettivi 2017-2019, nei pertinenti missioni e programmi, nel seguente contenuto: adeguamento del piano alle linee direttive dell'ANAC; mappatura generalizzata dei procedimenti/processi con miglioramento organizzativo interno; analisi contesto esterno; trasparenza come specifica sezione dell'anticorruzione, con monitoraggio sull'attuazione delle misure.

Con l'occasione si precisa che il presente Piano costituisce l'aggiornamento del Piano di prevenzione dell'illegalità e della corruzione (PTPC), per il triennio 2016-2018, approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 7 del 29/01/2016 e del Programma triennale per la trasparenza ed integrità 2016-2018, approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 8 del 29/01/2016 .

Come già detto sopra tale aggiornamento si impone a seguito dell'approvazione definitiva, da parte dell'ANAC e con deliberazione n. 931 del 03/08/2016, del Piano Nazionale Anticorruzione anno 2016.

7.1. Il processo di approvazione del PTPC

Come già precisato, il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza propone all'organo di indirizzo politico lo schema di PTPC che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio.

Negli enti locali il piano è approvato dalla Giunta (art. 41, comma 1, lett. g, del D.Lgs. n. 97/2016). Per le province e le città metropolitane, il PNA anno 2016 stabilisce che, data l'assenza della Giunta, l'adozione del PTPC debba formalizzarsi con un doppio passaggio, fatta salva una diversa previsione statutaria:

1. l'approvazione da parte del consiglio provinciale di un documento di carattere generale;
2. la successiva adozione del piano da parte del presidente.

L'eventuale responsabilità per omessa adozione si configura in capo al presidente quale organo competente all'approvazione finale, salvo diversa disposizione statutaria.

L'Autorità sostiene che sia necessario assicurare la più larga condivisione delle misure anticorruzione con gli Organi di indirizzo politico (ANAC, determinazione n. 12 del 28/10/2015).

A tale scopo, l'ANAC ritiene possa essere utile prevedere una "*doppia approvazione*": l'adozione di un primo schema di PTPC e, successivamente, l'approvazione del piano in via definitiva.

Negli enti locali, atteso che vi sono due Organi di indirizzo politico, uno generale (il Consiglio) e uno esecutivo (la Giunta), secondo l'Autorità sarebbe utile l'approvazione da parte dell'assemblea di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPC, mentre l'organo esecutivo resta competente all'adozione finale.

In questo modo, l'esecutivo ed il Sindaco avrebbero più occasioni di esaminare e condividere il contenuto del piano (ANAC, determinazione n. 12/2015, pag. 10).

In realtà tale finalità può essere realizzata anche con modalità alternative, quali:

1. esame preventivo del piano da parte di una "*commissione consiliare permanente*" nella quale siano presenti componenti della maggioranza e delle opposizioni; inserimento nel piano degli emendamenti/suggerimenti suggeriti dalla commissione; approvazione da parte della Giunta del documento definitivo;
2. esame preventivo del piano da parte della Giunta; deposito del piano ed invito ai consiglieri, sia di maggioranza che di opposizione, a presentare emendamenti/suggerimenti, entro un termine ragionevole; esame degli emendamenti eventualmente pervenuti ed approvazione del documento definitivo da parte della Giunta.

Il PNA anno 2016 raccomanda di curare la partecipazione degli stakeholder nella elaborazione e nell'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione: ciò deve avvenire anche attraverso comunicati mirati, in una logica di sensibilizzazione dei cittadini alla cultura della legalità.

Il PNA anno 2013 (pag. 27 e ss.) prevede che il PTPC rechi le informazioni seguenti:

1. data e documento di approvazione del Piano da parte degli Organi di indirizzo politico-amministrativo;
2. individuazione degli attori interni all'Amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione;
3. individuazione degli attori esterni all'Amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione;
4. indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano.

Il nuovo comma 8 dell'art. 1 della legge n. 190/2012, prevede che il PTPC debba essere trasmesso all'ANAC.

Al riguardo il PNA anno 2016 (pag. 15) precisa che, in attesa della predisposizione di un'apposita piattaforma informatica e in una logica di semplificazione, non deve essere trasmesso alcun documento. L'adempimento è assolto con la sola pubblicazione del PTPC sul sito istituzionale dell'Ente, in *"Amministrazione trasparente"*, *"Altri contenuti"*, *"Corruzione"*.

I piani e le loro modifiche o aggiornamenti devono rimanere pubblicati sul sito unitamente a quelli degli anni precedenti.

7.2. I contenuti

Secondo il PNA anno 2013 il Piano anticorruzione contiene:

- a) l'indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato (comma 5 lett. a) il rischio di corruzione, "*aree di rischio*";
- b) la metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio;
- c) schede di programmazione delle misure di prevenzione utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi, in riferimento a ciascuna area di rischio, con indicazione degli obiettivi, della tempistica, dei responsabili, degli indicatori e delle modalità di verifica dell'attuazione, in relazione alle misure di carattere generale introdotte o rafforzate dalla legge n. 190/2012 e dai decreti attuativi, nonché alle misure ulteriori introdotte con il PNA.4.3. Formazione in tema di anticorruzione

Sempre secondo gli indirizzi del PNA anno 2013 il Piano anticorruzione reca:

- a) l'indicazione del collegamento tra formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione;
- b) l'individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione;
- c) l'individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione;
- d) l'indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione;
- e) l'indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione;
- f) la quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione.

Il PTPC reca informazioni in merito (PNA anno 2013 pag. 27 e ss.),:

- a) adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici;
- b) indicazione dei meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento;
- c) indicazione dell'ufficio competente a emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento.

Infine, sempre ai sensi del PNA anno 2013 (pag. 27 e ss.), le Amministrazioni possono evidenziare nel PTPC ulteriori informazioni in merito a:

- a) indicazione dei criteri di rotazione del personale;
- b) indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione;
- c) elaborazione della proposta di decreto per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti;
- d) elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento;
- e) definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto;
- f) elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici;
- g) adozione di misure per la tutela del *whistleblower*;
- h) predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti.

- i) realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti;
- j) realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti e indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici;
- k) indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere;
- l) indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale;
- m) indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTCP, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa.

7.3. La tutela del *whistleblower*

Con determinazione n. 6 del 28/04/2015 l'ANAC ha approvato le *“Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)”*.

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

Com'è noto, la legge n. 190/2012 ha aggiunto l'art. 54-bis al D.Lgs. n. 165/2001.

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

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

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

Il PNA impone alle stesse Pubbliche Amministrazioni, di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, l'assunzione dei *“necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni”*.

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

L'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001, inoltre, è stato integrato dal D.L. n. 90/2014 (convertito dalla legge n. 114/2014):

- ✓ l'art. 31 del D.L. n. 90/2014 ha individuato l'ANAC quale soggetto destinatario delle segnalazioni;
- ✓ mentre l'art. 19, comma 5, del D.L. n. 90/2014 ha stabilito che l'ANAC riceva *“notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001”*.

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

Conseguentemente, l'ANAC, con determinazione n. 6 del 28/04/2015, ha disciplinato le procedure attraverso le quali riceve e gestisce le segnalazioni.

Il paragrafo 4 della determinazione rappresenta un indiscutibile riferimento per le Pubbliche Amministrazioni che intendano applicare con estremo rigore le misure di tutela del *whistleblower* secondo gli indirizzi espressi dall'Autorità.

La tutela del *whistleblower* è doverosa da parte di tutte le PP.AA. individuate dall'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001.

I soggetti tutelati sono, specificamente, i dipendenti pubblici che, in ragione del proprio rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite.

L'ANAC individua i dipendenti pubblici nei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, comprendendo:

- ✓ sia i dipendenti con rapporto di lavoro di diritto privato (art. 2, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001);
- ✓ sia i dipendenti con rapporto di lavoro di diritto pubblico (art. 3 del D.Lgs. n. 165/2001) compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti.

Pertanto, dalla nozione di “*dipendenti pubblici*” sfuggono:

- ✓ i dipendenti degli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale e locale, nonché degli enti pubblici economici; per questi l’ANAC ritiene opportuno che le amministrazioni controllanti e vigilanti promuovano da parte dei suddetti enti, eventualmente attraverso il PTPC, l’adozione di misure di tutela analoghe a quelle assicurate ai dipendenti pubblici (determinazione n. 6 del 28/04/2015, Parte IV);
- ✓ i collaboratori ed i consulenti delle Pubbliche Amministrazioni, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, i titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell’amministrazione. L’ANAC rileva l’opportunità che le amministrazioni, nei propri PTPC, introducano anche per tali categorie misure di tutela della riservatezza analoghe a quelle previste per i dipendenti pubblici (determinazione n. 6 del 28/04/2015, Parte V).

L’art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001 impone la tutela del dipendente che segnali condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro.

Le segnalazioni meritevoli di tutela riguardano condotte illecite riferibili:

- ✓ a tutti i delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del Codice penale;
- ✓ alle 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, nonché i fatti in cui venga in evidenza un mal funzionamento dell’Amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l’inquinamento dell’azione amministrativa dall’esterno e ciò a prescindere dalla rilevanza penale.

A titolo meramente esemplificativo: casi di sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro.

L’interpretazione dell’ANAC è in linea con il concetto “*a-tecnico*” di corruzione espresso sia nella circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 1/2013 sia nel PNA anno 2013.

Le condotte illecite devono riguardare situazioni di cui il soggetto sia venuto direttamente a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro: in pratica, tutto quanto si è appreso in virtù dell’ufficio rivestito, nonché quelle notizie che siano state acquisite in occasione o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, seppure in modo casuale.

Considerato lo spirito della norma, che consiste nell’incentivare la collaborazione di chi lavora nelle Amministrazioni per l’emersione dei fenomeni illeciti, ad avviso dell’ANAC non è necessario che il dipendente sia certo dell’effettivo avvenimento dei fatti denunciati e dell’autore degli stessi.

E’ sufficiente che il dipendente, in base alle proprie conoscenze, ritenga “*altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito*” nel senso sopra indicato.

Il dipendente *whistleblower* è tutelato da misure discriminatorie, dirette o indirette, aventi effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia e tenuto esente da conseguenze disciplinari.

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

L'art. 54-bis del D.Lgs. n. 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.

8. La trasparenza

In esecuzione della delega contenuta nella legge n. 190/2012 (art. 1, commi 35 e 36), il Governo ha approvato il D.Lgs. 14/03/2013, n. 33, recante il *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*.

Il *“Freedom of Information Act”* (FOIA) del 2016, approvato con D.Lgs. n. 97/2016, ha modificato in parte la legge *“anticorruzione”* e, soprattutto, la quasi totalità degli articoli e degli istituti del *“decreto trasparenza”*.

Anche il titolo di questa norma è stato modificato in *“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*.

Nella versione originale il D.Lgs. n. 33/2013 si poneva quale oggetto e fine la *“trasparenza della PA”* (l'azione era dell'amministrazione), mentre il FOIA ha spostato il baricentro della normativa a favore del *“cittadino”* e del suo diritto di accesso civico (l'azione è del cittadino).

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

1. l'istituto dell'accesso civico, estremamente potenziato rispetto alla prima versione del D.Lgs. n. 33/2013;
2. la pubblicazione di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.

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

L'art. 1 del D.Lgs. n. 33/2013, così come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016 (FOIA) stabilisce testualmente che *“La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni Generali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.”*.

Secondo l'ANAC *“la trasparenza è una misura di estremo rilievo e fondamentale per la prevenzione della corruzione”*.

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

In conseguenza della cancellazione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità, ad opera del D.Lgs. n. 97/2016, l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza sarà parte integrante del PTPC in una *“apposita sezione”*.

Questa dovrà contenere le soluzioni organizzative per assicurare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione di dati ed informazioni, nonché la designazione di responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei dati.

L'Autorità, inoltre, raccomanda alle Amministrazioni di *“rafforzare tale misura nei propri PTPC anche oltre al rispetto di specifici obblighi di pubblicazione già contenuti in disposizioni vigenti”* (PNA anno 2016, pag. 24).

Il D.Lgs. n. 97/2016 persegue, tra l'altro, *“l'importante obiettivo di razionalizzare gli obblighi di pubblicazione vigenti mediante la concentrazione e la riduzione degli oneri gravanti sulle amministrazioni”*.

Sono misure di razionalizzazione quelle introdotte all'art. 3 del D.Lgs. n. 33/2016:

1. la prima consente di pubblicare informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione, in sostituzione della pubblicazione integrale (l'ANAC ha il compito di individuare i dati oggetto di pubblicazione riassuntiva);
2. la seconda consente all'Autorità, proprio attraverso il PNA, di modulare gli obblighi di pubblicazione in ragione della natura dei soggetti, della dimensione organizzativa e delle attività svolte prevedendo, in particolare, modalità semplificate per i Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, nonché per ordini e collegi professionali.

Il PNA anno 2016 si occupa dei piccoli Comuni nella parte speciale (da pag. 38) dedicata agli approfondimenti: in tali paragrafi l'Autorità, invita le Amministrazioni ad avvalersi delle gestioni associate: unioni e convenzioni.

A questi due modelli possiamo aggiungere i generici *“accordi”* normati dall'art. 15 della legge n. 241/1990 visto l'esplicito riferimento inserito nel nuovo comma 6 dell'art. 1 della legge n. 190/2012 dal D.Lgs. n. 97/2016 secondo cui *“I Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti possono aggregarsi per definire in comune, tramite accordi ai sensi dell'articolo 15 della legge 241/1990, il piano triennale per la prevenzione della corruzione, secondo le indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione”*.

L'ANAC ha precisato che, con riferimento alle *“funzioni fondamentali”*, le attività di anticorruzione *“dovrebbero essere considerate all'interno della funzione di organizzazione generale dell'amministrazione, a sua volta annoverata tra quelle fondamentali”* (elencate al comma 27 dell'art. 14, del D.L. n. 78/2010).

Quindi ribadisce che *“si ritiene di dover far leva sul ricorso a unioni di comuni e a convenzioni, oltre che ad accordi [...] per stabilire modalità operative semplificate, sia per la predisposizione del PTPC sia per la nomina del RPCT”*.

Le indicazioni dell'Autorità riguardano sia le unioni obbligatorie che esercitano funzioni fondamentali, sia le unioni facoltative.

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

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

Per le funzioni non trasferite il PNA distingue due ipotesi:

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

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

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

Pertanto, il presidente dell'unione assegna le funzioni di RPCT al segretario dell'unione o di uno dei Comuni aderenti o a un dirigente apicale, salvo espresse e motivate eccezioni.

Nel caso in cui i Comuni abbiano stipulato una convenzione occorre distinguere le funzioni associate dalle funzioni che i comuni svolgono singolarmente.

Per le funzioni associate, è il Comune capofila a dover elaborare la parte di piano concernente tali funzioni, programmando, nel proprio PTPC, le misure di prevenzione, le modalità di attuazione, i tempi e i soggetti responsabili.

Per le funzioni non associate, ciascun Comune deve redigere il proprio PTPC.

A differenza di quanto previsto per le unioni, l'ANAC non ritiene ammissibile un solo PTPC, anche quando i Comuni abbiano associato la funzione di prevenzione della corruzione o quando alla convenzione sia demandata la funzione fondamentale di *“organizzazione generale dell'amministrazione”*.

Di conseguenza, ciascun Comune nomina il proprio RPCT anche qualora, tramite la convenzione, sia aggregata l'attività di prevenzione della corruzione o l'*“organizzazione generale dell'amministrazione”*.

A fronte delle modifiche apportate dal D.Lgs. n. 97/2016 agli obblighi di trasparenza di cui al D.Lgs. n. 33/2013 e in considerazione del fatto che nel PNA 2016 (§ 7.1 Trasparenza) l'Autorità si era riservata di intervenire con apposite Linee guida, integrative del medesimo PNA, con le quali operare una generale ricognizione dell'ambito soggettivo e oggettivo degli obblighi di trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni, l'ANAC:

- ✓ con deliberazione n. 1310 del 28/12/2016, ha approvato le *“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”*;
- ✓ con deliberazione n. 1309 del 28/12/2016, ha adottato le *“LINEE GUIDA RECANTI INDICAZIONI OPERATIVE AI FINI DELLA DEFINIZIONE DELLE ESCLUSIONI E DEI LIMITI ALL'ACCESSO CIVICO DI CUI ALL'ART. 5 CO. 2 DEL D.LGS. N. 33/2013”*, in attuazione dell'art. 5- bis, comma 6, del D.Lgs. 14/03/2013, n. 33, recante *“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*, come introdotto dal citato D.Lgs. n. 97/2016.

8.1. Il nuovo accesso civico

Con deliberazione n. 1309 del 28/12/2016, l'Autorità Nazionale Anticorruzione, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali, ha adottato "*Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013*".

L'istituto dell'accesso civico è stato introdotto nell'ordinamento dall'art. 5 del D.Lgs. n. 33/2013 e successivamente modificato dal D.Lgs. n. 97/2016 che ha introdotto, accanto all'accesso civico già disciplinato dallo stesso D.Lgs. n. 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 D.Lgs. n. 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 Generali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico.

Dunque, secondo l'art. 5, all'obbligo di pubblicare in "*Amministrazione trasparente*" documenti, informazioni e dati corrisponde "*il diritto di chiunque*" di richiedere gli stessi documenti, informazioni e dati nel caso ne sia stata omessa la pubblicazione.

La richiesta non doveva essere necessariamente motivata e chiunque poteva avanzarla.

L'Amministrazione disponeva di trenta giorni per procedere alla pubblicazione del documento o del dato richiesto. Contestualmente alla pubblicazione, lo trasmetteva al richiedente, oppure gli indicava il collegamento ipertestuale a quanto richiesto.

In caso di ritardo o mancata risposta, il richiedente poteva ricorrere al titolare del potere sostitutivo (art. 2, comma 9-bis, legge n. 241/1990).

L'accesso civico ha consentito a chiunque, senza motivazione e senza spese, di accedere a documenti, dati e informazioni che la P.A. aveva l'obbligo di pubblicare ai sensi del D.Lgs. n. 33/2013.

Il D.Lgs. n. 97/2016 ha confermato l'istituto; il comma 1 del novellato art. 5 stabilisce "*l'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione*".

Quindi, il comma 2 dello stesso art. 5 potenzia enormemente l'istituto stabilendo che "*Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni Generali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione*", obbligatoria ai sensi del D.Lgs. n. 33/2013.

La norma, pertanto, conferma, per ogni cittadino, il libero accesso ai dati e documenti elencati dal D.Lgs. n. 33/2013 ed oggetto di pubblicazione obbligatoria, nonché estende l'accesso civico ad ogni altro dato e documento ("*ulteriore*") rispetto a quelli da pubblicare in "*Amministrazione trasparente*".

In sostanza, l'accesso civico potenziato investe ogni documento, ogni dato ed ogni informazione delle Pubbliche Amministrazioni.

L'accesso civico potenziato incontra quale unico limite "*la tutela di interessi giuridicamente rilevanti*" secondo la disciplina del nuovo art. 5-bis che esamineremo in seguito.

L'accesso civico, come in precedenza, non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente: spetta a chiunque.

La domanda di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti, ma non richiede motivazione alcuna.

L'istanza può essere trasmessa anche per via telematica ed è presentata alternativamente ad uno dei seguenti uffici:

1. all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
2. all'ufficio relazioni con il pubblico;
3. ad altro ufficio indicato dall'Amministrazione nella sezione "*Amministrazione trasparente*".

Qualora la domanda abbia ad oggetto dati, informazioni o documenti da pubblicare obbligatoriamente, è indirizzata al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

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

8.2. La trasparenza e le gare d'appalto

Il D.Lgs. 18/04/2016, n. 50, di *“Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei Aree dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”* (pubblicato nella GURI 19/04/2016, n. 91, S.O.), ha notevolmente incrementato i livelli di trasparenza delle procedure d'appalto.

L'art. 22 - rubricato *“Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico”* - del predetto decreto prevede che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblichino, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse.

I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'Amministrazione e relativi agli stessi lavori.

Mentre l'art. 29 - rubricato *“Principi in materia di trasparenza”* – del medesimo decreto dispone che *“Tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli tra enti nell'ambito del Area pubblico di cui all'articolo 5, ove non considerati riservati ai sensi dell'articolo 112 ovvero secretati ai sensi dell'articolo 162, devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente, nella sezione “Amministrazione trasparente”, con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. Al fine di consentire l'eventuale proposizione del ricorso ai sensi dell'articolo 120 del codice del processo amministrativo, sono altresì pubblicati, nei successivi due giorni dalla data di adozione dei relativi atti, il provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni all'esito delle valutazioni dei requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico-professionali. E' inoltre pubblicata la composizione della commissione giudicatrice e i curricula dei suoi componenti. Nella stessa sezione sono pubblicati anche i resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione”*.

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

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

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

Le Amministrazioni trasmettono in formato digitale tali informazioni all'ANAC.

9. Il titolare del potere sostitutivo

In questo Ente è stato individuato, come titolare del potere sostitutivo, il Segretario Generale, in esecuzione del *“regolamento recante la disciplina del potere sostitutivo in caso di omissione o ritardo per l'adozione di atti ad iniziativa di parte e d'ufficio”* approvato con deliberazione della Giunta n. 146 del 29/10/2014, resa immediatamente eseguibile, pubblicato all'albo pretorio informatico in data 30/10/2014.

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

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

L'Allegato 1 del PNA anno 2013, a pag. 15, riporta, tra le misure di carattere trasversale, il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali attraverso il monitoraggio emergono eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Il titolare del potere sostitutivo vigila sul rispetto dei termini procedurali.

Infatti, l'Organo di governo individua, nell'ambito delle figure apicali dell'Amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia” (art. 2, comma 9-bis, della legge n. 241/1990, comma aggiunto dal D.L. n. 5/2012, convertito dalla legge n. 35/2012).

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

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

Nel caso di omessa nomina del titolare cui compete l'esercizio del potere sostitutivo, tale potere si considera attribuito al dirigente generale o, in mancanza, al dirigente preposto all'ufficio o, in mancanza, al funzionario di più elevato livello presente nell'Amministrazione.

Negli enti locali, in caso di mancata nomina, il titolare del potere sostitutivo è il Segretario comunale.

