



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 2019 - 2021

(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

La redazione del Piano Anticorruzione per il triennio 2019/2021, nell'ambito dell'evoluzione legislativa sull'argomento, riporta le più importanti indicazioni e suggerimenti forniti dall'A.N.A.C. e dal legislatore nell'aggiornamento di quanto già presente nel Comune di Castellaneta.

Anche quest'anno è sembrato opportuno procedere con un semplice aggiornamento del piano, senza necessità di riscriverlo interamente, essendosi cristallizzati principi e norme di settore.

Ogni anno si è proceduto all'aggiornamento del Piano Anticorruzione ai diversi Piani Nazionali Anticorruzione (2015, 2016 e 2017), avendo modo ogni anno di seguire attentamente le principali indicazioni che venivano fornite dall'A.N.A.C., ed in particolare:

- l'introduzione nel Codice di Comportamento dei Dipendenti di uno specifico dovere di collaborare attivamente con il RPCT (Aggiornamento al P.N.A 2015),
- Il rafforzamento del ruolo e della struttura organizzativa a supporto del RPCT, anche alla luce delle altre e rilevanti competenze attribuite a tale soggetto dal d.lgs. 97/2016 (Aggiornamento al P.N.A. 2016);
- le precisazioni sul procedimento di revoca del RPCT e sulla formazione (Aggiornamento al P.N.A. 2017)

La scelta dell'aggiornamento, pertanto, anche quest'anno viene naturale, tenendo in considerazione le seguenti principali norme di settore:

- l'emanazione del d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97;
- il nuovo PNA del 3 agosto 2016;
- le Linee guida ANAC di fine anno, in materia di FOIA e adeguamento alle modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016;
- la Delibera n. 840 del 2 ottobre 2018 sulla corretta interpretazione dei compiti del RPCT nonché i Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del RPCT.
- la Delibera ANAC n. 1074 del 21/11/2018 di aggiornamento 2018 del Piano Nazionale Anticorruzione

Pertanto, anche per quest'anno la struttura del Piano è rimasta pressoché invariata, avendo lo stesso già ben definito al proprio interno:

- le misure indispensabili;
- le modalità attuative;
- un congruo ed efficace sistema di verifica, monitoraggio e reportistica infra-annuale, che consenta di soddisfare i requisiti minimi richiesti dalla legge e dall'ANAC e, nello stesso tempo, consentire alle strutture organizzative dell'ente di procedere con la loro vera missione che è quella di erogare servizi ai cittadini in modo efficiente, efficace, economico e tempestivo.

L'aggiornamento al piano ha confermato il quadro normativo in materia di *whistleblowing*, intervenuto con l'entrata in vigore della legge 30 novembre 2017, n. 179, che ha sostituito l'art. 54 – bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Anche l'aggiornamento del predetto Piano Anticorruzione 2019/2021 fa riferimento al Regolamento in materia adottato dall'ANAC con deliberazione n.330 del 29 marzo 2017.

Il P.T.P.C.T. rappresenta, in definitiva, lo strumento attraverso il quale l'amministrazione sistematizza e descrive il processo finalizzato a definire una strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo. In esso si delinea un programma di attività derivante da una preliminare fase di analisi che, in sintesi, consiste nell'esaminare l'organizzazione, le sue regole e le sue prassi di funzionamento in termini di "possibile esposizione" al fenomeno corruttivo.

Il P.T.P.C.T. è un programma di attività, con indicazione delle aree di rischio e dei rischi specifici, delle misure da implementare per la prevenzione in relazione al livello di pericolosità dei rischi specifici, dei responsabili per l'applicazione di ciascuna misura e dei tempi. Il P.T.P.C.T. non è un documento di studio o di indagine, ma uno strumento per l'individuazione di misure concrete, da realizzare con certezza e da vigilare quanto ad effettiva applicazione e quanto ad efficacia preventiva della corruzione.

In questo scenario di norme, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha ampliato le proprie responsabilità più che i propri poteri o la propria struttura, nell'intenzione anche di rafforzare la "rete" dell'anticorruzione e quindi anzitutto il ruolo e la posizione dei responsabili anticorruzione e dei relativi uffici, nelle diverse amministrazioni.

Lo stesso Raffaele Cantone, Presidente dell'ANAC, afferma che *"Il sistema amministrativo italiano, purtroppo, è spesso debole, sfibrato, privo di adeguate competenze e vede nelle regole dell'anticorruzione un ostacolo dipinto come insormontabile, il che non è. Però questa retorica dell'adempimento "burocratico" e la connessa resistenza od ostilità, cui l'Autorità cerca di rispondere con piani e misure sempre più "semplici" ma "mirati" alle diverse amministrazioni ed ai diversi settori di intervento, rischiano di alimentare ulteriori resistenze e spinte al superamento di un'esperienza evidentemente osteggiata soprattutto da chi nella "maladministration" trova spazi per la soddisfazione dei propri interessi personali o politici. È un rischio (anzi, il rischio) assolutamente da evitare. La corruzione è un male che colpisce il sistema e pregiudica le opportunità di tutti, un "tarlo", come ha ammonito recentemente Papa Bergoglio, che non bisogna essere "timidi o irrilevanti nello sconfessare e sconfiggere"; un "ostacolo" da rimuovere, soprattutto perché ostacola proprio coloro che più hanno merito e più hanno bisogno, soprattutto i giovani: è un male da contrastare, con la repressione penale, certo, ma anche con un sistema di prevenzione, da migliorare, da irrobustire, da completare, da rafforzare.*

L'adozione e/o aggiornamento del PTPC costituisce, pertanto, un atto dovuto, pena l'applicazione della sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, salvo che il fatto costituisca reato, si applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 (art. 19, comma 5, lett. b) del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, come modificato dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114).

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 PROCESSO DI APPROVAZIONE

In attuazione del comma 8-bis, articolo 1 della legge 6.11.2012, n. 190, il piano triennale per la prevenzione della corruzione risulta coerente con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico - gestionale (Documento unico di programmazione – D.U.P., Piano delle performance). Si evidenzia che in sede di approvazione del D.U.P. per il triennio 2019-2021 (deliberazione di Consiglio Comunale n. 68 del 28.12.2018) sono stati individuati obiettivi strategici volti alla riduzione del rischio di illegalità.

L'ANAC in sede di aggiornamento 2015 al PNA, sottolineava l'importanza di adottare i PTPC assicurando il pieno coinvolgimento di tutti i soggetti dell'amministrazione e degli *stakeholder* esterni, al fine di migliorare la strategia complessiva di prevenzione della corruzione dell'amministrazione.

A tal fine in data 16/01/2019 è stato pubblicato sul sito web istituzionale un avviso pubblico rivolto ai consiglieri comunali, ai cittadini, alle associazioni ed a qualsiasi portatore di interessi, finalizzato all'attivazione di una consultazione pubblica mirata a raccogliere contributi per la formazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza, sulla base di un documento preparatorio. Il Responsabile della prevenzione, anche sulla scorta delle indicazioni raccolte, elabora il Piano definitivo, recante l'indicazione delle risorse finanziarie e strumentali occorrenti per la relativa attuazione, e lo trasmette al Sindaco ed alla Giunta comunale.

Il P.T.P.C, una volta approvato, viene pubblicato in forma permanente sul sito internet istituzionale dell'ente in apposita sottosezione all'interno di quella denominata "Amministrazione trasparente".

Il Piano può essere modificato anche in corso d'anno, su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione, allorché siano state accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengano rilevanti mutamenti organizzativi o modifiche in ordine all'attività dell'amministrazione.

3. 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.

4. 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. 50/2016;

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.

5. IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA (RPCT)

Il Responsabile della prevenzione della corruzione (in seguito solo Responsabile) nel Comune di Castellaneta è il Segretario Generale dell'Ente.

Il Responsabile esercita i compiti attribuiti dalla legge e dal presente piano ed in particolare:

- 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);
- verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del piano anticorruzione (art. 1, comma 10, lett. a), della legge n. 190/2012);
- comunica agli uffici le misure anticorruzione e per la trasparenza adottate (attraverso il PTPC) e le relative modalità applicative e vigila sull'osservanza del piano (art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012);
- 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);
- 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);
- 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);
- 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"*;
- 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);
- 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;
- trasmette al NIV informazioni e documenti quando richiesti dallo stesso organo di controllo (art. 1, comma 8-bis, della legge n. 190/2012);
- 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);
- 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);
- 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);
- 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);
- 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).

- 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);
- 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);
- 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);
- 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).
- vigila, anche attraverso i Referenti, sul rispetto dei Codici di comportamento dei dipendenti;
- verifica l'effettuazione del monitoraggio sul rispetto dei tempi dei procedimenti amministrativi da parte dei responsabili dei singoli procedimenti.

Il Responsabile si avvale di una struttura composta da una o più unità, con funzioni di supporto, alla quale può attribuire responsabilità procedurali.

L'individuazione dei soggetti della struttura di supporto spetta al Responsabile della prevenzione della corruzione, che la esercita autonomamente, su base fiduciaria, previa verifica della insussistenza di cause di incompatibilità e sentito il funzionario responsabile titolare di posizione organizzativa a cui sono assegnati.

Per ciascuna area organizzativa omogenea, in cui si articola l'organizzazione dell'ente, si individua un referente. I referenti curano la tempestiva comunicazione delle informazioni nei confronti del Responsabile, secondo quanto stabilito nel piano anticorruzione dell'ente. I referenti coincidono, di norma, con i Responsabili delle stesse aree organizzative in cui è articolato l'Ente. Nel caso in cui il Responsabile intenda discostarsi da tale indicazione, ne motiva le ragioni nel provvedimento di individuazione.

In ricevimento alle indicazioni di cui all'aggiornamento 2018 del P.N.A. deve essere chiaro che:

- è al RPCT dell'amministrazione che l'ANAC si rivolge per comunicare l'avvio del procedimento di vigilanza di cui al richiamato art.1, c. 2, lett. f), della l. 190/2012.
- è al RPCT che l'Autorità si rivolge qualora nello svolgimento dei compiti di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dall'art. 14 del d.lgs. 33/2013 rilevi l'esistenza di fattispecie sanzionabili ai sensi dell'art. 47 dello stesso decreto, per conoscere le motivazioni del mancato adempimento.

Spetta pertanto al RPCT verificare se l'inadempimento dipenda eventualmente dalla mancata comunicazione da parte dei soggetti obbligati trasmettendo, ove ricorra questa ipotesi, i dati identificativi del soggetto che abbia omesso la comunicazione.

La cause ostative alla nomina, svolgimento e al mantenimento dell'incarico di RPCT sono le condanne in primo grado di cui all'art. 7, c. 1, lett. da a) ad f) del d.lgs. n. 235/2012 nonché quelle per i reati contro la pubblica amministrazione, in particolare quelli richiamati dal d.lgs. n. 39/2013.

Relativamente alla revoca del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e le misure discriminatorie nei suoi confronti, l'Aggiornamento 2018 del PNA rimanda al “Regolamento sull'esercizio del potere dell'Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie adottati nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione” adottato dall'ANAC con deliberazione n. 675 del 18 luglio 2018.

6. I RESPONSABILI DELLE POSIZIONI ORGANIZZATIVE

Ogni responsabile di area organizzativa collabora con il responsabile di prevenzione in relazione, all'unità di cui è affidata la direzione e la responsabilità, sia diretta, sia indiretta.

Ogni responsabile, in aggiunta ai compiti ad esso attribuiti dalle norme di legge e regolamentari, esercita le seguenti attività:

- monitoraggio in ordine al rispetto dei tempi procedurali, secondo le indicazioni fornite dal Responsabile della prevenzione;
- promozione e divulgazione delle prescrizioni contenute nel piano anticorruzione, nonché agli obblighi riguardanti la trasparenza amministrativa e il codice di comportamento vigente nell'ente;
- verifica dell'attuazione delle prescrizioni contenute nel presente piano, nel piano della trasparenza e nel codice di comportamento;
- predisposizione di eventuali proposte di integrazione delle prescrizioni contenute nei documenti richiamati nel punto precedente;
- partecipazione con il responsabile della prevenzione della corruzione per la definizione del piano di formazione e l'individuazione dei dipendenti partecipanti.

7. IL NUCLEO DI VALUTAZIONE

Secondo quanto si afferma "PNA 2016", gli Organismi indipendenti di valutazione o strutture analoghe (Nucleo di valutazione), nello svolgimento dei compiti previsti dall'art. 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, rivestono un ruolo importante nel sistema di gestione della performance e della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni. Le modifiche che il D.Lgs. n.97/2016 ha apportato alla legge n.190/2012 tendono a rafforzare le funzioni già affidate al Nucleo di valutazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza dal D.Lgs. n.33/2013. In linea con quanto già disposto dall'art. 44 del D.Lgs. n.33/2013, tale organismo, anche ai fini della validazione della relazione sulla performance, deve, infatti, verificare che i P.T.P.C.T. siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico - gestionale.

Nella misurazione e valutazione delle performance, inoltre, deve tener conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza. In rapporto, poi, agli obiettivi inerenti la prevenzione della corruzione e la trasparenza il Nucleo di valutazione verifica i contenuti della relazione recante i risultati dell'attività svolta che il Responsabile della trasparenza predispone e trasmette, oltre che all'organo di indirizzo, allo stesso nucleo, ai sensi dell'art. 1, co. 14, della l. 190/2012.

8. IL SISTEMA DI MONITORAGGIO

I responsabili di P.O. sono tenuti a collaborare attivamente all'attività di monitoraggio, sia attraverso il presidio delle attività e dei comportamenti, sia attraverso la fattiva collaborazione con il responsabile della prevenzione della corruzione.

Al termine di ogni anno il responsabile della prevenzione è tenuto a predisporre una relazione contenente gli esiti del monitoraggio e delle verifiche effettuate, da cui si possa avere traccia degli adempimenti assegnati e dell'effettiva realizzazione di quanto richiesto.

Il responsabile anticorruzione esercita l'attività di vigilanza e monitoraggio in ordine all'attuazione del piano ai sensi di quanto previsto dal piano nazionale anticorruzione, con riferimento agli ambiti previsti dal PNA.

Il responsabile anticorruzione, inoltre, attraverso gli esiti delle verifiche di cui al comma precedente, assicura che le misure previste nel piano risultino idonee, con particolare riferimento all'effettivo rispetto delle misure previste, attraverso l'attuazione di controlli periodici e l'assegnazione di specifiche prescrizioni.

Al fine di dare attuazione alle predette prescrizioni, il responsabile della prevenzione della corruzione è tenuto a effettuare la vigilanza e il monitoraggio, nel rispetto delle previsioni del presente piano e delle schede allegate, per ognuna delle aree di rischio individuate, evidenziando le misure messe in atto, anche mediante l'utilizzo di indicatori, anche con l'ausilio degli organismi di controlli interni.

9. IL COORDINAMENTO CON GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE

In attuazione del comma 8-bis, articolo 1 della legge 6.11.2012, n. 190, il piano triennale per la prevenzione della corruzione risulta coerente con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico - gestionale (Documento unico di programmazione – D.U.P., Piano delle performance).

Gli obiettivi strategici del PTPCT sono stati richiamati nel piano delle performance per il triennio 2017/2019 ed in particolare sono stati previsti i seguenti obiettivi di performance organizzativa:

- **Individuazione dei processi a maggiore rischio corruzione nell'area "affidamento lavori, servizi e fornitura" e nell'area "governo del territorio";**
- **Superamento conflitti di interessi (eventuali relazioni di parentela o affinità fino al secondo grado, sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti dei soggetti che con l'Ente stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere e i funzionari di P.O. e i dipendenti che hanno parte, a qualunque titolo, in detti procedimenti);**
- **Inserimento nuovi dati ulteriori agli obblighi di trasparenza;**
- **Introduzione patti di integrità;**
- **Completamento percorso di dematerializzazione documentale.**

Si evidenzia, inoltre, che in sede di approvazione del D.U.P. per il triennio 2018-2020 (deliberazione della Giunta comunale n. 172 del 01.12.2017) sono stati individuati obiettivi strategici volti alla riduzione del rischio di illegalità.

10. 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.

11. 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:

- a. 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;
- b. 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”*;
- c. 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.

12. 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).

13. I CONTENUTI

Secondo il PNA anno 2013 il Piano anticorruzione contiene:

- i. l’indicazione delle attività nell’ambito delle quali è più elevato (comma 5 lett. a) il rischio di corruzione, “*aree di rischio*”;

- ii. la metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio;
- iii. 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.

14. LA TUTELA DEL WHISTLEBLOWER

Il whistleblowing è l'azione di chi, in un'azienda pubblica o privata, rileva un pericolo, una frode (reale o solo potenziale) o un qualunque altro rischio in grado di danneggiare l'azienda stessa, gli azionisti, i dipendenti, i clienti o la reputazione dell'ente. Il whistleblower (termine inglese che si potrebbe tradurre come "soffiatore nel fischietto") è colui che segnala questo rischio.

Nella procedura di segnalazione si osserva quanto disposto dalla determinazione n.6 del 28 aprile 2015 con cui l'ANAC ha formulato le "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (Whistleblower)" e le successive modifiche introdotte all'art. 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 con la legge 20 novembre 2017, n. 179.

La segnalazione si effettua compilando l'apposito modulo e reperibile presso il sito internet sezione "Amministrazione Trasparente – Altri contenuti – corruzione" e inviandolo all'indirizzo di posta elettronica segretario.generale@castellaneta.gov.it;

Il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione. L'adozione di misure ritenute ritorsive, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.

L'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

Per dipendente pubblico si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 del cod. civ. Tale disciplina si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

L'identità del segnalante non può essere rivelata. Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'art. 329 del cod. proc. pen. Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria. Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa.

Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità.

Gravano sul responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari gli stessi doveri di comportamento, volti alla tutela della riservatezza del segnalante, cui sono tenuti il Responsabile della prevenzione della corruzione e gli eventuali referenti. La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241.

15. RAPPORTI TRA RPCT E RPD

A seguito dell'entrata in vigore, il 25 maggio 2018, del Regolamento (UE) 2016/679 e dell'introduzione della figura obbligatoria del Responsabile della Protezione dei Dati (RPD), e in considerazione delle numerose segnalazioni giunte in tal senso, si ritiene opportuno dedicare particolare attenzione al rapporto tra RPCT e RPD.

L'Autorità ha chiarito che le due figure, per quanto possibile, devono essere distinte e separate; infatti, la sovrapposizione dei due ruoli potrebbe 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.

Con riguardo alla compatibilità della nuova disciplina della tutela dei dati personali con gli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. n. 33/2013, l'ANAC ha chiarito che le amministrazioni, prima di pubblicare dati e documenti contenenti dati personali, devono verificare la sussistenza di un obbligo di pubblicazione.

Inoltre, la pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di un 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 (liceità, correttezza e trasparenza; minimizzazione dei dati; esattezza; limitazione della conservazione; integrità e riservatezza; "responsabilizzazione" del titolare del trattamento) e che sussiste sempre il dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati.

16. IMPORTANZA DELLA FUNZIONE SVOLTA DAI CODICI DI COMPORTAMENTO PER L'ATTUAZIONE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Sarà indispensabile rivedere il codice di comportamento dei dipendenti del Comune di Castellaneta, facendo attenzione a che lo stesso non sia riproduttivo del codice generale contenuto nel DPR n. 62/2013, il che equivarrebbe (secondo le indicazioni ANAC) ad omessa adozione.

Pertanto, l'adozione del nuovo PTPC 2019-2021 conterrà una semplice "mappatura dei doveri di comportamento", essendo attese per il 2019 nuove Linee Guida per l'adozione del nuovo Codice di Comportamento, valutando, per ciascuna delle misure di prevenzione, se l'attuale articolazione dei doveri di comportamento (tra doveri del codice nazionale e doveri del vigente codice di amministrazione) è sufficiente a garantire il successo delle misure, ovvero se non sia necessario individuare ulteriori doveri, da assegnare a determinati uffici (o categorie di uffici) o a determinati dipendenti (o categoria di dipendenti).

17. IL C.D. "PANTOUFLAGE"

Il pantouflage, ovvero l'incompatibilità successiva, è stato introdotto nel nostro ordinamento dalla l.190/2012 che, modificando l'art. 53 del d.lgs. 165/2001, il co. 16-ter, ha 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 finalità della norma è dunque duplice: da un parte, disincentivare i dipendenti dal preconstituire situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui entrano in contatto durante il periodo di servizio, dall'altra 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.

In tale contesto, l'ANAC può esercitare poteri ispettivi e di accertamento per singole fattispecie di conferimento di incarichi (si veda pronuncia del Consiglio di Stato, Sez. V, 11 gennaio 2018, n. 126, che rileva che il potere di accertamento dell'ANAC è espressione di una valutazione sulla legittimità del procedimento di conferimento dell'incarico che non si esaurisce in un parere ma è produttiva di conseguenze giuridiche e ha pertanto carattere provvedimento, e dunque impugnabile dinanzi al TAR. Resta invece in capo al RPCT la competenza in merito al procedimento di contestazione all'interessato dell'inconferibilità e incompatibilità dell'incarico, ai sensi dell'art.15 del d.lgs. 39/2013 con la conseguente adozione delle sanzioni previste all'art. 18, c. 1, del d.lgs. 39/2013.

La disciplina sul divieto di pantouflage è da riferirsi:

- ai dipendenti degli enti pubblici non economici (già ricompresi fra le pubbliche amministrazioni)
- ai dipendenti degli enti pubblici economici, atteso che il d.lgs. 39/2013 non fa distinzione fra le due tipologie di enti (come rilevato dal Consiglio di Stato).

Nell'ambito della predetta disciplina di divieto di "pantouflage", quando si parla di poteri autoritativi e negoziali, l'ANAC intende:

- tutti provvedimenti afferenti alla conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi per la p.a.;
- i provvedimenti che incidono unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari.

I dipendenti con poteri autoritativi, secondo l'Aggiornamento 2018 al PNA, sono:

- i dirigenti;
- i funzionari che svolgono incarichi dirigenziali, ad esempio ai sensi dell'art. 19, co. 6, del d.lgs. 165/2001 o ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. 267/2000;
- coloro che esercitano funzioni apicali o a cui sono conferite apposite deleghe di rappresentanza all'esterno dell'ente;
- i dipendenti che hanno comunque avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto del provvedimento finale, collaborando all'istruttoria, ad esempio attraverso la elaborazione di atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, perizie, certificazioni) che vincolano in modo significativo il contenuto della decisione.

Per quanto riguarda gli enti di diritto privato in controllo, regolati o finanziati, definiti dal d.lgs. 39/2013, tenendo conto di quanto disposto dall'art. 21 del medesimo decreto, l'Aggiornamento 2018 ritiene sottoposti al divieto di pantouflage gli amministratori e i direttori generali, in quanto muniti di poteri gestionali mentre ne sono esclusi i dipendenti e i dirigenti ordinari, in quanto il citato art. 21 fa riferimento solo ai titolari di uno degli incarichi considerati dal d.lgs. 39/2013.

Sempre nell'ambito della disciplina del "Pantouflage" i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione sono:

- le società, le imprese, gli studi professionali;
- i soggetti che, pur se formalmente privati, sono partecipati o controllati da una pubblica amministrazione.

Il relativo regime sanzionatorio conseguente alla violazione del divieto di pantouflage consiste in:

- nullità del contratto concluso e dell'incarico conferito in violazione del divieto;
- preclusione della possibilità, per i soggetti privati che hanno conferito l'incarico, di contrattare con le pubbliche amministrazioni nei tre anni successivi;

- obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti ed accertati per lo svolgimento dell'incarico.

Come ribadito anche nei bandi-tipo emanati dall'A.N.A.C., sarà obbligo per ciascuna Area inserire nei bandi di gara o negli atti prodromici all'affidamento di appalti pubblici, tra i requisiti generali di partecipazione previsti a pena di esclusione e oggetto di specifica dichiarazione da parte dei concorrenti, la condizione che l'operatore economico non abbia stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici, in violazione dell'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001.

La verifica della dichiarazione resa dall'operatore economico sarà rimessa alla discrezionalità dell'Area interessata.

Inoltre, sarà anche prevista una specifica misura che obbliga il dipendente, al momento della cessazione dal servizio, di sottoscrivere una dichiarazione con cui si impegna al rispetto del divieto di pantouflage, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma.

A tal proposito, il RPCT, non appena venga a conoscenza della violazione del divieto di pantouflage da parte di un ex dipendente, segnali tale violazione all'ANAC e all'amministrazione presso cui il dipendente prestava servizio ed eventualmente anche all'ente presso cui è stato assunto l'ex dipendente.

18. LA ROTAZIONE "STRAORDINARIA"

Anche l'aggiornamento 2018 al PNA si è concentrato in particolar modo sulla rotazione "straordinaria" (cfr. PNA 2016 § 7.2.3) da applicarsi successivamente al verificarsi di fenomeni corruttivi.

Tale forma di rotazione è disciplinata nel d.lgs. n. 165/2001, art. 16, co. 1, lett. l-quater, secondo cui «I dirigenti di uffici dirigenziali generali provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva».

Al fine dell'applicazione di detta misura, dovrà verificarsi la sussistenza:

- dell'avvio di un procedimento penale o disciplinare nei confronti del dipendente, ivi inclusi i dirigenti;
- di una condotta, oggetto di tali procedimenti, qualificabile come "corruttiva" ai sensi dell'art. 16, c. 1, lett. l-quater del d.lgs. n. 165/2001.

Secondo l'ANAC tale momento coincide con la conoscenza della richiesta di rinvio a giudizio (artt. 405-406 e sgg. codice procedura penale) del pubblico ministero al termine delle indagini preliminari, ovvero di atto equipollente (ad esempio, nei procedimenti speciali, dell'atto che instaura il singolo procedimento come la richiesta di giudizio immediato, la richiesta di decreto penale di condanna, ovvero la richiesta di applicazione di misure cautelari).

L'amministrazione è tenuta alla revoca dell'incarico dirigenziale ovvero al trasferimento del dipendente ad altro ufficio nel momento in cui, all'esito della valutazione effettuata, rilevi che la condotta del dipendente oggetto del procedimento penale o disciplinare sia di natura corruttiva (art. 16, co. 1, lett. l-quater, d.lgs. 165/2001).

Il provvedimento che dispone la rotazione "straordinaria" deve sempre essere adeguatamente motivato.

La rotazione straordinaria produce i seguenti effetti a seconda del ruolo del soggetto interessato:

- Personale dirigente: revoca dell'incarico dirigenziale (motivo per cui la legge prevede una motivazione rafforzata) e, se del caso, l'attribuzione di altro incarico;
- personale non dirigenziale: assegnazione del dipendente ad altro ufficio o servizio.

19. 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:

- l'istituto dell'accesso civico, estremamente potenziato rispetto alla prima versione del D.Lgs. n.33/2013;
- 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.

20. 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:

- all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- all'ufficio relazioni con il pubblico;
- 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.

21. 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 pubblicano, 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.

22. 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.

DATI SEGNALANTE

Nome del segnalante:	
Cognome del segnalante:	
Codice Fiscale:	
Qualifica servizio attuale:	
Incarico (Ruolo) di servizio attuale:	
Unità Organizzativa e Sede di servizio attuale:	
Qualifica servizio all'epoca del fatto segnalato:	
Incarico (Ruolo) di servizio all'epoca del fatto segnalato:	
Unità Organizzativa e Sede di servizio all'epoca del fatto:	
Telefono:	
E-mail:	

DATI E INFORMAZIONI SEGNALAZIONE CONDOTTA ILLECITA

Ente in cui si è verificato il fatto:	
Periodo in cui si è verificato il fatto:	
Data in cui si è verificato il fatto	
Luogo fisico in cui si è verificato il fatto:	
Soggetto che ha commesso il fatto: Nome, Cognome, Qualifica (possono essere inseriti più nomi):	
Eventuali soggetti privati coinvolti:	
Eventuali imprese coinvolte:	
Modalità con cui è venuto a conoscenza del fatto:	
Eventuali altri soggetti che possono riferire sul fatto (Nome, cognome, qualifica, recapiti):	
Area a cui può essere riferito il fatto:	
Settore cui può essere riferito il fatto:	
Descrizione del fatto:	
La condotta è illecita perché:	

Il segnalante è consapevole delle responsabilità e delle conseguenze civili e penali previste in caso di dichiarazioni mendaci e/o formazione o uso di atti falsi, anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 76 del d.P.R. 445/2000.