

PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

Triennio 2020-2022

Approvato con Deliberazione di G.C. n. 23 del 30-01-2020

controllo pubblico - regolati o finanziati	32
10.3. Aspetti procedurali – nomina Posizioni Organizzative all'interno dell'Ente	33
10.4. Verifica veridicità delle dichiarazioni	33
11. Obiettivi Strategici di contrasto alla corruzione	34
12. Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi di Posizione Organizzativa in caso di condanna penale per delitti contro la Pubblica Amministrazione	35
13. Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro. Pantouflage	35
14. Misure "specifiche" di prevenzione della corruzione	36
15. Compiti del RPCT	37
 <i>Parte Terza – Piano della trasparenza</i>	
Premessa	38
1. I soggetti competenti	38
1.1. Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)	38
1.2. I Responsabili di Area	39
1.3. I Referenti	39
1.4. L'Ufficio Informatica	39
1.5. Il Nucleo di Valutazione	39
1.6. Gli Organi di indirizzo politico – amministrativo	40
2. Organizzazione flussi informativi e individuazione dei soggetti responsabili	41
3. Pubblicazioni concernenti gli Enti controllati e partecipati dal Comune di Cavriglia .	43
4. Verifica dell'efficacia delle iniziative previste nel presente Piano	44
5. La trasparenza ed il diritto di accesso	45
5.1. Accesso documentale	45
5.2. Accesso civico c.d. semplice	46
5.3. Accesso civico c.d. generalizzato (Freedom of information act- FOIA)	46
5.4. Eccezioni assolute all'accesso generalizzato	48
5.5. Eccezioni relative all'accesso generalizzato	49
5.6. Distinzione tra le forme di accesso	51

Parte Prima – Piano di prevenzione della corruzione

Premessa generale

In attuazione dell'art. 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione e degli artt. 20 e 21 della Convenzione Penale sulla corruzione di Strasburgo del 27/01/1999, il 6/11/2012 il Legislatore italiano ha approvato la L. n. 190 recante le disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione (di seguito L. n. 190/2012).

La Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione è stata adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31/10/2003, firmata dallo stato italiano il 9/12/2003 e ratificata attraverso la L. 3/8/2009, n. 116.

La Convenzione ONU 31/10/2003 prevede che ogni Stato debba:

1. Elaborare ed applicare delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate;
2. Adoperarsi al fine di attuare e promuovere efficaci pratiche di prevenzione;
3. Vagliarne periodicamente l'adeguatezza;
4. Collaborare con gli altri Stati e le organizzazioni regionali ed internazionali per la promozione e messa a punto delle misure anticorruzione.

La medesima Convenzione prevede poi che ciascuno 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 la diffusione delle relative conoscenze.

Con la legge n. 190/2012, lo Stato italiano in primo luogo ha individuato l'Autorità nazionale anticorruzione e gli altri organi incaricati di svolgere attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. L'Autorità nazionale anticorruzione è stata individuata nell'"Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche" (A.N.A.C.). A livello periferico, le amministrazioni pubbliche devono individuare il Responsabile della prevenzione della corruzione.

Negli enti locali, il Responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, salvo diversa e motivata determinazione, nel Segretario Comunale.

Nel processo formativo devono essere coinvolti soggetti esterni, l'esito delle consultazioni deve essere pubblicato sul sito del comune.

Le finalità del Piano sono (art. 1 comma 9 Legge n. 190/2012):

- a) individuare le attività, tra cui quelle contenute nell'art. 1 comma 16 della legge n. 190/2012, a rischio di corruzione, tenendo conto delle proposte elaborate dalle figure apicali nell'esercizio delle proprie competenze;
- b) prevedere per le attività individuate meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni, idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- c) indicare gli interventi organizzativi volti a prevenire il rischio;
- d) prevedere, per le attività individuate, gli obblighi di informazione nei confronti del Responsabile anticorruzione chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano;
- e) indicare le procedure per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare nei settori esposti alla corruzione, prevedendo la rotazione dei Responsabili e misure per evitare sovrapposizione di funzioni e cumuli di incarichi in capo ai funzionari pubblici;
- f) monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- g) monitorare i rapporti tra l'Amministrazione e i soggetti, persone, enti pubblici e privati, che con essa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci, i dipendenti degli stessi soggetti e i responsabili e i dipendenti dell'amministrazione;
- h) individuare specifici obblighi di trasparenza anche ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge individuando dati e informazioni da sottoporre ad analisi.

Il Piano di prevenzione della corruzione è atto programmatico, la cui mancata adozione costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, al pari della mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti chiamati ad operare nei settori a rischio di corruzione. Il presente Piano deve essere coordinato con gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione, in particolare con il Piano delle Performance. Il piano della trasparenza, tutt'uno col PTPC, rappresenta uno strumento fondamentale per la prevenzione della corruzione e per l'efficacia e l'efficienza della azione amministrativa. Con le delibere di aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione, risultano rafforzati, oltre al ruolo del RPC, anche i ruoli degli organi di indirizzo (Giunta), coinvolti ora nella formazione ed attuazione dei Piani e del Nucleo di valutazione, al quale spetta il compito di potenziare il raccordo tra le misure anticorruzione e la performance degli enti. Inoltre il PTPC e il Programma triennale della trasparenza e integrità (PTTI) sono stati unificati in un unico strumento.

Il D.Lgs. n. 97/2016 ha inoltre ulteriormente accentuato la valenza programmatica del Piano anticorruzione prevedendo la fissazione da parte della Giunta degli obiettivi strategici di contrasto alla corruzione.

Il presente Piano individua le misure organizzativo-funzionali volte a prevenire la corruzione nell'ambito dell'attività amministrativa del Comune. 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. Ciò deve avvenire ricostruendo il sistema dei processi organizzativi, con particolare attenzione alla struttura dei controlli ed alle aree sensibili nel cui ambito possono, anche solo in via teorica, verificarsi episodi di corruzione.

Attraverso la predisposizione del PTPCT, in sostanza, l'Amministrazione è tenuta ad attivare azioni ponderate e coerenti tra loro capaci di ridurre significativamente il rischio di comportamenti corrotti nonché promuovere la trasparenza e la riduzione di situazioni di conflitto di interessi. Ciò implica necessariamente una valutazione probabilistica di tale rischiosità e l'adozione di un sistema di gestione del rischio medesimo.

Il Piano quindi 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 presente Piano, in apposita sezione, contiene, altresì, gli obiettivi strategici in materia di Trasparenza (coordinati con gli obiettivi degli altri documenti di natura programmatica e strategico-gestionale dell'Amministrazione nonché con il Piano della *performance* al fine di garantire la coerenza e l'effettiva sostenibilità degli obiettivi posti) e l'indicazione dei nominativi dei soggetti (o del responsabile in termini di posizione ricoperta nell'organizzazione) e degli uffici responsabili della trasmissione dei dati (intesi quali uffici tenuti alla individuazione e/o alla elaborazione dei dati) e di quelli cui spetta la pubblicazione, dei termini entro i quali prevedere l'effettiva pubblicazione di ciascun dato nonché le modalità stabilite per la vigilanza ed il monitoraggio sull'attuazione degli obblighi.

Il presente PTPCT poggia su tre assi:

- a) il sistema dei controlli di regolarità amministrativa a campione;
- b) le misure idonee a garantire il rispetto dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- c) la trasparenza di tutti gli atti del Comune.

Elementi essenziali del Piano per la prevenzione della corruzione e della trasparenza sono:

- 1) individuazione attività a rischio maggiore di corruzione e le relative misure di contrasto;
- 2) descrizione tipologie di controllo (e monitoraggio) delle attività in generale (quindi di tutte, ovviamente a campione) e delle attività particolarmente "a rischio";
- 3) verifica della fase di formazione delle decisioni;
- 4) predisposizione metodologie di flusso informativo dal Responsabile di Servizio verso il Responsabile della prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT);
- 5) monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti;
- 6) predisposizione metodologie per l'esercizio della procedura di avocazione o esercizio poteri sostitutivi ex Legge n. 35/2012;
- 7) monitoraggio dei rapporti tra l'ente ed i soggetti che ricevono benefici dallo stesso;

- 8) monitoraggio delle situazioni di conflitto di interesse con verifiche sulle eventuali situazioni di rischio, relazioni di affinità e parentela;
- 9) previsione di nuovi, migliori e potenziati obblighi di Trasparenza;
- 10) selezione e formazione specifica del personale dell'ente, sia quello da impegnare nelle attività che sono più esposte a rischio di corruzione (con finalità conoscitive e di ausilio al monitoraggio) sia la restante parte del personale (con finalità preventive e di diffusione di un'etica della PA e nella PA).
- 11) coinvolgimento del Nucleo di Valutazione in un controllo periodico della sezione "Amministrazione trasparente" (che non dovrà limitarsi all'accertamento annuale finalizzato all'attestazione dell'assolvimento degli obblighi relativi alla Trasparenza ed all'Integrità) e nella verifica, anche ai fini della validazione della Relazione sulla *performance*, che i PTPCT siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle *performance* si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla Trasparenza ove stabiliti.

Il Nucleo di Valutazione verificherà anche i contenuti della relazione sui risultati dell'attività svolta dal RPCT in rapporto agli obiettivi inerenti alla prevenzione della Corruzione e alla Trasparenza e riferirà all'ANAC sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della Corruzione e di Trasparenza.

Il sistema che viene introdotto deve consentire un sistema che si auto-corregge attraverso meccanismi di *Feed-Back* (Controlli e modalità di retroazione).

In questa fase i controlli devono essere semplici, chiari, non inquisitori ma volti ad un miglioramento continuo.

Il Responsabile della prevenzione della Corruzione e della Trasparenza deve annualmente:

- 1) proporre eventuali azioni correttive che prevedano tutte le necessarie modifiche con le medesime modalità di adozione del Piano;
- 2) individuare le risorse umane da inserire nei programmi di formazione: entro il 31 gennaio di ciascun anno definire le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione;
- 3) entro il 15 dicembre di ogni anno, trasmettere al Nucleo di Valutazione e all'organo di indirizzo dell'Amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta per la verifica dei contenuti, e pubblicarla nel sito istituzionale;
- 4) riferire sull'attività nei casi in cui l'organo di indirizzo lo richieda o qualora il funzionario responsabile lo ritenga opportuno;
- 5) redigere una relazione, sia per gli organi sia per i funzionari e dipendenti sia per i cittadini, compilando la scheda standard predisposta da ANAC, che dovrà essere pubblicata esclusivamente sul sito istituzionale dell'ente, entro il 31 dicembre, nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Altri contenuti – prevenzione della Corruzione";
- 6) redigere e pubblicare sul sito internet una relazione annuale sulle attività svolte che abbia un tenore riassuntivo e non da sentenza o inquisitorio (ad es. numero di pratiche controllate, risultati del controllo, segnalazione delle criticità riscontrate).

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (di seguito PTPCT), disciplinato dalla Legge n. 190/2012, costituisce lo strumento attraverso il quale il Comune di Cavriglia prevede, sulla base di una programmazione triennale, azioni e interventi efficaci nel contrasto ai fenomeni corruttivi concernenti l'organizzazione e l'attività amministrativa.

Il presente Piano viene approvato dalla Giunta Comunale su proposta del RPCT.

Il PTPCT del Comune di Cavriglia recepisce gli indirizzi ANAC contenuti nel PNA 2013 e 2016 e nei relativi aggiornamenti annuali, incluso l'aggiornamento 2018, approvato con delibera ANAC n. 1074 del 21 novembre 2018.

Infine il presente piano tiene conto delle nuove disposizioni introdotte con l'approvazione della deliberazione ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019 – APPROVAZIONE PNA 2019.

Il Comune di Cavriglia si prefigge di affinare ogni anno tecniche e metodologie che consentano di attuare in maniera efficace ed efficiente la normativa anticorruzione.

Il PTPCT 2020/2022 rispetterà, sostanzialmente, l'impianto contenuto nei PTPCT precedenti rendendo tuttavia le disposizioni più coerenti con le nuove disposizione ANAC e utilizzando una struttura di più facile lettura, rendendo lo strumento maggiormente fruibile.

Con la redazione del presente Piano Triennale di prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT), il Comune intende dare attuazione a quanto stabilito dalla recente normativa in materia di anticorruzione e trasparenza. Precisamente:

- D.Lgs. n. 82/2005 (CO.A.D.) e successive modifiche ed integrazioni, recante *“Codice dell'amministrazione digitale”*, con particolare riferimento alle disposizioni di cui all'art. 54 ad oggetto *“Contenuto dei siti delle Pubbliche Amministrazioni”*;
- Legge n. 244/2007, *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)”*, con particolare riferimento alla disciplina degli obblighi di pubblicazione relativi al personale dipendente ed agli incarichi delle Pubbliche Amministrazioni;
- Legge n. 69/2009 recante *“Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”*, con particolare riferimento alla disciplina degli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi (art. 32);
- Linee Guida per i siti Web della P.A. (26 luglio 2010) previste dalla Direttiva del 26.11.2009, n. 8, del Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione: tali linee Guida prevedono che i siti web delle Pubbliche Amministrazioni debbano rispettare il principio della Trasparenza tramite *“accessibilità totale da parte del cittadino alle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione dell'Ente pubblico, definendo, per altro i contenuti minimi dei siti istituzionali pubblici”*;
- Legge n. 83/2012 recante *“Misure urgenti per la crescita del paese”*, con particolare riferimento ai dati ed alle informazioni relative a incarichi e consulenze, nonché a sovvenzioni, contributi e benefici economici di ogni natura e tipologia;
- Legge n. 190/2012 recante *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*;
- D.Lgs. n. 33/2013 (*“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*);
- DPR n. 62/2013, (*“Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del D.Lgs. n. 165/2001”*);
- Delibera dell'ANAC n. 50/2013 *“Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016”*, in particolare l'Allegato 2 in ordine ai criteri di qualità della pubblicazione dei dati, con particolare riferimento ai requisiti di completezza, formato e dati di tipo aperto;
- Delibera dell'ANAC n. 144/2014 relativa agli obblighi di pubblicazione dei componenti degli organi di indirizzo politico;
- DPCM 22 settembre 2014 concernente la *“Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi e dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni”*;
- Piano Nazionale Anticorruzione 2016, adottato con delibera ANAC n. 831 del 3 agosto 2016;
- D.Lgs. n. 175/2016 (*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*) come integrato dal D.Lgs. n. 100/2017;
- D.Lgs. n. 97/2016 (*“Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”*);
- *“Prime Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D.Lgs. n. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016”*, approvate con la deliberazione del Consiglio dell'ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016.
- Delibera dell'ANAC n. 1309/2016 (*“Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico”*);
- Circolare n. 2/2017 (*“Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)”*);
- Aggiornamento 2017 al PNA, approvato da ANAC con la Delibera n. 1208 del 22.11.2017;

- Delibera ANAC n. 1074/2018 di approvazione definitiva dell'aggiornamento 2018 al PNA;
- Delibera ANAC n. 1064/2019 di approvazione definitiva dell'aggiornamento 2019 al PNA.

1. Definizione di corruzione

Nel contesto del presente Piano il concetto di corruzione deve essere inteso in senso lato, come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri da parte di un soggetto l'abuso del potere a lui affidato per ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono quindi più ampie della fattispecie penalistica che trova la sua disciplina negli artt. 318, 319 e 319 ter del codice penale e ss.mm., e ricomprendono 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. Importante a fini della redazione del Piano è l'esame del contesto sia interno che esterno in cui il Comune di Cavriglia si trova ad operare.

2. Il processo di elaborazione del PTPC: soggetti interni, ruoli e responsabilità

2.1. Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)

Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza del Comune di Cavriglia è stato individuato nel Segretario Generale, dott.ssa Antonella Romano.

Al RPCT deve essere garantita indipendenza e autonomia dall'organo di indirizzo.

E' previsto un forte coinvolgimento di tutta la struttura comunale in ciascuna fase di predisposizione e attuazione del PTPCT, sotto l'impulso e il coordinamento del RPCT. Al riguardo, si evidenzia che l'art. 8 del D.P.R. 62/2013 prevede un dovere di collaborazione dei dipendenti nei confronti del RPCT, dovere la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente.

Di seguito sono schematizzati i principali adempimenti posti in capo al RPCT.

FUNZIONI PRINCIPALI DEL RPCT ADEMPIMENTI	SCADENZE
Aggiornamento annuale del PTPCT	31 gennaio di ogni anno
Attività di impulso nei confronti dei Responsabili nell'applicazione delle misure anticorruzione	15 dicembre di ogni anno
Segnalazione all'organo di indirizzo politico e al nucleo di valutazione delle disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione	15 dicembre di ogni anno
Pubblicazione, entro il 15 dicembre di ogni anno, nel sito web dell'amministrazione, di una relazione recante i risultati dell'attività svolta e trasmissione all'organo di indirizzo politico dell'amministrazione e al nucleo di valutazione	15 dicembre di ogni anno
Cura dei rapporti con la Prefettura, anche al fine dell'eventuale supporto tecnico ed informativo per la predisposizione ed attuazione del PTPC	Attività continua

Cura dei rapporti con Istituzioni e <i>stakeholders</i> , al fine della creazione di una rete culturale, di proposta e di conoscenza del fenomeno corruttivo	Attività continua
Attività di monitoraggio nei confronti dei Responsabili nell'applicazione delle misure anticorruzione	Monitoraggi semestrali
Trasmissione al nucleo di valutazione dei risultati dei monitoraggi sull'applicazione	Monitoraggi semestrali

Il RPCT gode di una particolare tutela prevista dall'art. 1, co. 82, della L. 190/2012, in base al quale “*Il provvedimento di revoca di cui all'art. 10' del TUEL 267/2000 è comunicato dal prefetto all'Autorità nazionale anticorruzione,omissis....., che si esprime entro trenta giorni. Decorso tale termine, la revoca diventa efficace, salvo che l'Autorità rilevi che la stessa sia correlata alle attività svolte dal segretario in materia di prevenzione della corruzione*”.

2.2. Gli Organi di indirizzo politico amministrativo. Competenze e atti di programmazione in materia di anticorruzione e trasparenza

Gli organi di indirizzo politico amministrativo hanno competenze rilevanti in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, in stretta connessione con le competenze del Responsabile; le loro funzioni principali sono:

- la nomina del RPCT;
- l'adozione del PTPCT – Per gli Enti Locali l'organo competente è la Giunta (art. 1, comma 8 del D.Lgs. 190/2012);
- l'introduzione di modifiche organizzative volte ad assicurare che il RPCT eserciti le sue funzioni ed i suoi poteri con autonomia, effettività ed in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni (ad es. attraverso il Regolamento sull'ordinamento degli uffici e servizi oppure nell'atto di nomina);
- ricevono la relazione annuale del RPCT e possono chiamare quest'ultimo a riferire sull'attività svolta;
- ricevono dal RPCT segnalazioni su eventuali disfunzioni riscontrate inerenti l'attuazione delle misure di prevenzione e di trasparenza;
- fissano obiettivi strategici in materia di anticorruzione e trasparenza (art. 1, c. 8, L. n. 190/2012).

Gli organi di indirizzo politico del Comune di Cavriglia, nell'anno 2020 adatteranno tra gli altri strumenti di programmazione, il Documento Unico di Programmazione (DUP) e il Piano esecutivo di Gestione (PEG), comprensivo del piano dettagliato degli obiettivi e del piano della performance, all'interno dei quali verranno fissati i seguenti obiettivi strategici ed operativi in materia di anticorruzione e trasparenza:

- mantenimento e sviluppo delle azioni in materia di anticorruzione intraprese negli anni precedenti;
- sviluppo e attuazione del Piano anticorruzione e Trasparenza;
- allineamento alle previsioni normative;
- ottimizzazione e velocizzazione delle procedure;
- mitigazione dell'eventuale rischio di corruzione;
- rispetto della normativa sugli obblighi di pubblicazione in amministrazione trasparente e sull'attuazione dell'accesso civico

- attuazione della trasparenza intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Gli obiettivi, strategici ed operativi, dovranno essere riproposti, ed eventualmente sviluppati e potenziati, negli atti programmatici che saranno adottati nell'anno 2020, anche in considerazione di quanto sancito dall'art. 10 del D.Lgs. n. 33/2013 (*“la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali”*).

Il presente Piano, con i paragrafi che seguiranno, intende definire contenuti e misure organizzative volte a perseguire gli obiettivi prefissati dagli organi di indirizzo politico, che dovranno essere coordinati con gli strumenti che attengono la gestione della performance, per il tramite del Nucleo di valutazione e del Servizio Personale, secondo le rispettive competenze.

2.3. I Responsabili di Area. Competenze

I Responsabili di Area del Comune di Cavriglia hanno un ruolo attivo nella redazione, attuazione e monitoraggio del presente PTPCT. In particolare:

- collaborano con il RPCT in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- perseguono, unitamente all'Ufficio di appartenenza, il raggiungimento degli obiettivi di Performance;
- propongono la mappatura dei processi di rispettiva competenza, con conseguente valutazione e trattamento del rischio;
- propongono le misure di prevenzione specifiche da inserire nel PTPC e la loro modifica e/o aggiornamento;
- provvedono, con tempestività, ad attuare le misure di prevenzione della corruzione, sia generali sia specifiche;
- provvedono, con tempestività, a fornire le informazioni necessarie ad effettuare i monitoraggi;
- sono responsabili della pubblicazione delle informazioni di rispettiva competenza;
- nominano i referenti che devono occuparsi della materiale pubblicazione e organizzano le modalità con le quali le informazioni da pubblicare devono essere trasmesse dagli uffici a tali referenti;
- attuano la normativa sull'accesso civico;
- sono responsabili del diritto di accesso dei cittadini e degli amministratori (soprattutto consiglieri) per gli atti, le informazioni o le materie di rispettiva competenza;
- perseguono obiettivi di performance legati all'attuazione della normativa anti corruzione e trasparenza;
- effettuano le dichiarazioni ex art. 20, D.Lgs. n. 39/2013;
- possono richiedere il supporto del RPCT nella corretta interpretazione della normativa e del PTPCT, al fine di orientare al meglio le loro attività ed adempimenti.

2.4. I dipendenti comunali

I dipendenti dell'Ente hanno un ruolo attivo in materia di anticorruzione e trasparenza:

- collaborano con il RPCT;
- possono richiedere il supporto del RPCT nella corretta interpretazione della normativa e del PTPCT, al fine di orientare al meglio le loro attività ed adempimenti;
- perseguono, unitamente all'Ufficio di appartenenza, il raggiungimento degli obiettivi di performance;
- provvedono ad attuare le misure di prevenzione della corruzione, sia generali sia specifiche;
- i dipendenti individuati come referenti della trasparenza, dopo apposito accreditamento, sono addetti alla materiale pubblicazione delle informazioni di legge in “amministrazione trasparente”.

2.5. Il Responsabile dell'Anagrafe Unica della Stazione Appaltante (RASA)

Conformemente a quanto previsto dal Piano Nazionale Anticorruzione, il presente PTPCT dà atto che il Comune di Cavriglia ha provveduto alla nomina del Responsabile Anagrafe Unica Stazioni Appaltanti (RASA), con Decreto Sindacale n. 1/2020, nella persona dell'Ing. Lorenzo Cursi.

L'individuazione del RASA nel PTPCT è intesa come misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.

In adempimento al comunicato del Presidente ANAC del 20/12/2017, il RASA del Comune di Cavriglia provvederà ad aggiornare il profilo utente sul sito ANAC, secondo le modalità operative indicate nel comunicato ANAC del 28/10/2013.

2.6. Nucleo di valutazione. Competenze

Il Comune di Cavriglia, con deliberazione di Giunta Comunale n. 110 del 12/05/2016, modificata ed integrata con successiva deliberazione n. 92 del 04/05/2017, ha nominato i componenti del Nucleo di Valutazione.

Tale nucleo ha competenze attive nell'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza. In particolare:

- ha facoltà di richiedere al RPCT informazioni e documenti necessari per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza (art. 41, c. 1 lett. h), D.Lgs. 97/2016);
- riceve la relazione annuale del RPCT, recante i risultati dell'attività svolta da pubblicare nel sito web dell'Amministrazione;
- riceve dal RPCT le segnalazioni dei casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione (art. 43, D.Lgs. n. 33/2013);
- verifica la coerenza tra gli obiettivi di trasparenza e quelli indicati nel Piano della Performance, utilizzando altresì i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della valutazione delle performance (art. 44, D.Lgs. n. 33/2013);
- verifica che i PTPCT siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico - gestionale e, altresì, che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza (art. 1, c. 8-bis, l. 190/2012);
- verifica i contenuti della relazione recante i risultati dell'attività svolta che il RPCT predispone e trasmette al NUCLEO DI VALUTAZIONE, oltre che all'organo di indirizzo, ai sensi dell'art. 1, c. 14, della L. 190/2012. Nell'ambito di tale verifica, il NUCLEO DI VALUTAZIONE ha la possibilità di chiedere al RPCT informazioni e documenti che ritiene necessari ed effettuare audizioni di dipendenti (art. 1, c. 8-bis, l. 190/2012);
- riferisce all'ANAC sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza (art. 1, c. 8-bis, l. 190/2012);
- esprime parere obbligatorio sul Codice di comportamento che ogni Amministrazione adotta ai sensi dell'art. 54, c. 5, d.lgs. 165/2001;
- attesta l'assolvimento degli obblighi di trasparenza, previsto dal D.Lgs. n. 150/2009.

3. Analisi del contesto esterno

La prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'Amministrazione per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne.

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

In adempimento a quanto previsto dall'ANAC è necessario che il PTPCT sia reso maggiormente efficace attraverso una sua contestualizzazione, rispetto al contesto esterno in cui il Comune di Cavriglia si trova ad operare. Ciò al fine di ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa astrattamente verificarsi all'interno dell'Amministrazione per via delle specificità ambientali in cui la stessa espleta le sue funzioni.

Per quanto riguarda l'analisi del contesto esterno, utilissima è stata, ai fini della redazione del presente PTPCT, il “*terzo rapporto sui fenomeni di criminalità organizzata in Toscana*” del 2018, redatto a cura della Regione Toscana a cui si rinvia.

3.1. Missione strategica e contesto settoriale

La missione strategica del Comune di Cavriglia consiste nell'esercizio di funzioni relative ai servizi alla persona e alla comunità, assetto e utilizzazione del territorio e sviluppo economico. Il Comune provvede alla gestione di servizi pubblici che hanno per oggetto la produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile della comunità.

I principali vincoli che disciplinano l'attività dell'ente sono costituiti dalle Leggi della Repubblica e della Regione Toscana oltretutto dalle norme di natura regolamentare che il Comune adotta nella sua autonomia.

Le principali interazioni di attività riguardano essenzialmente altri enti pubblici territoriali, con particolare riferimento alla Regione e agli altri Comuni appartenenti alla Provincia di Arezzo.

I fruitori dell'attività del Comune sono i cittadini, persone fisiche e nuclei familiari, le aziende che insistono sul territorio (attività produttive, commerciali e fornitori di servizi) nonché i soggetti che entrano in relazione con la realtà socio-economica del territorio del Comune di Cavriglia a vario titolo (es. turisti, fruitori di iniziative culturali, studenti, ecc.).

3.2. Contesto territoriale

Il Comune di Cavriglia, in conseguenza della propria missione strategica come precedentemente delineato, opera sul territorio della Provincia di Arezzo.

Il contesto territoriale è un contesto fortemente sviluppato sotto il profilo economico e produttivo. Il contesto socio-economico di riferimento presenta i profili di rischio tipici di una realtà periferica economicamente evoluta quindi un moderato rischio a livello di criminalità organizzata, un medio rischio a livello di micro criminalità e un basso rischio a livello di terrorismo.

Il Comune riveste la forma di ente pubblico territoriale.

3.3. Contesto economico, finanziario e patrimoniale

I principali flussi economici della gestione corrente in entrata sono rappresentati dai trasferimenti di altri enti (entrate erariali), entrate tributarie ed extra-tributarie.

I principali flussi in uscita della gestione corrente sono rappresentati dalle spese per l'erogazione dei servizi alla cittadinanza e da quelle necessarie per la gestione e il controllo del territorio. Inoltre l'ente sostiene ovvi costi per il funzionamento della sua struttura organizzativa.

Gli immobili in dotazione per lo svolgimento della missione strategica istituzionale sono giuridicamente suddivisi, a seconda della specifica loro destinazione, in patrimonio disponibile, patrimonio indisponibile e demanio. I beni demaniali non sono in alcun modo alienabili mentre per quanto concerne il patrimonio indisponibile, l'alienabilità del bene dipende dalla sua destinazione.

La struttura contabile-amministrativa rispecchia la natura pubblica dell'ente.

4. Analisi del contesto interno

4.1. La struttura organizzativa dell'Ente

L'attuale struttura organizzativa del Comune di Cavriglia è stata definita con Deliberazione di Giunta Comunale n. 269 del 12/12/2019. In base a tale provvedimento la macro-organizzazione dell'Ente presenta le seguenti n. 7 Aree con a capo ciascuna un Responsabile, titolare di Posizione Organizzativa.

1^ Area Amministrativa composta da:

- Servizio Segreteria e Affari Generali
- Servizio Demografico
- Servizio Sociale e Pubblica Istruzione
- Servizio Turismo, Spettacolo e Attività Ricreative

2^ Area Contabile composta da:

- Servizio Ragioneria e Personale
- Servizio Tributi

3^ Area Urbanistica composta da:

- Servizio Urbanistica – Edilizia e Ambiente
- Servizio Commercio/Licenze/Autorizzazioni e Case Popolari

4^ Area Tecnica composta da:

- Servizio Gestione Patrimonio
- Servizio Attività Amministrative
- Servizio Polizia Municipale

5^ Area Lavori Pubblici composta da:

- Servizio Lavori Pubblici Impianti e Reti Tecnologiche – Rete Informatica

6^ Area Manutenzioni composta da:

- Servizio Manutenzione Patrimonio Comunale e Valorizzazione Patrimonio ex Enel

7^ Area Sviluppo del Territorio composta da:

- Servizio Attività di sviluppo del Territorio

4.2. Contesto Infrastrutturale

Il Comune di Cavriglia presenta la seguente articolazione fisica:

- Sede legale unica.
- Strutture periferiche: cantieri e archivio-deposito, biblioteca, asili nido e altri immobili, ubicati sul territorio.

4.3 Mappatura dei processi

La mappatura dei processi consente l'individuazione del contesto entro cui deve essere sviluppata la valutazione del rischio.

Per processo si intende un insieme di attività correlate che creano valore trasformando delle risorse (*input* del processo) in un prodotto (*output* del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'Amministrazione (utente). Il processo che si svolge nell'ambito dell'Amministrazione può esso da solo portare al risultato finale o porsi come parte o fase di un processo complesso, con il concorso di più Amministrazioni. Il concetto di processo è più ampio di quello di procedimento amministrativo e comprende anche le procedure di natura privatistica.

La mappatura dei processi deve essere effettuata da parte dell'Amministrazione per le Aree di rischio individuate dalla normativa e per le sotto-aree in cui queste si articolano. Le Aree di rischio variano a seconda del contesto esterno ed interno e della tipologia di attività istituzionale svolta dalla specifica Amministrazione. Tuttavia, l'esperienza internazionale e nazionale mostra che vi sono delle Aree di rischio ricorrenti, rispetto alle quali potenzialmente tutte le Pubbliche Amministrazioni sono esposte. Quindi, la Legge n. 190/2012 ha già individuato delle particolari Aree di rischio, ritenendole comuni a tutte le Amministrazioni.

A seconda del contesto, l'analisi dei processi potrà portare ad includere nell'ambito di ciascuna Area di rischio uno o più processi; l'Area di rischio può coincidere con l'intero processo o soltanto con una sua fase che può rivelarsi più critica.

La mappatura consente l'elaborazione del catalogo dei processi.

4.4. Controlli interni

Il sistema dei controlli interni costituisce un ausilio al perseguimento degli obiettivi di contrasto alla corruzione, attraverso l'analisi di determinati atti in settori considerati "sensibili".

Secondo quanto previsto dal D.Lgs. n. 267/2000, come modificato dal D.L. 174/2012, il Comune di Cavriglia ha disciplinato il sistema dei controlli interni con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 4 del 07.03.2013 recante l'approvazione di un'apposita regolamentazione.

Le risultanze del controllo sulla regolarità amministrativa e contabile, che fa capo al Segretario Generale (RPCT), sono sicuramente le più utili al fine di analizzare il contesto interno in un'ottica di potenziale rischio corruttivo o, comunque, di individuare i settori sensibili nei quali riporre una maggiore attenzione. Il controllo successivo sugli atti, infatti, consente di fare emergere le prassi amministrative seguite all'interno dell'Ente e, dunque, eventuali irregolarità.

5. Identificazione, analisi e valutazione del rischio corruttivo

La valutazione del rischio è svolta per ciascuna attività, processo o fase di processo mappato.

Per valutazione del rischio si intende il processo di identificazione, analisi e ponderazione del rischio.

5.1. L'identificazione del rischio corruttivo

Consiste nel ricercare, individuare e descrivere, per ciascuna attività o fase, i “rischi di corruzione” intesa nella più ampia accezione della Legge n. 190/2012.

I rischi sono identificati:

- tenendo presenti le specificità dell'Ente, di ciascun processo e del livello organizzativo a cui il processo si colloca;
- valutando i precedenti giudiziari (procedimenti e decisioni penali o di responsabilità amministrativa) e disciplinari (procedimenti avviati, sanzioni irrogate) che hanno interessato l'Amministrazione;
- applicando i seguenti criteri: discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, frazionabilità del processo, controlli, impatto organizzativo, impatto economico, impatto reputazionale, impatto organizzativo, economico e sull'immagine.

L'identificazione dei rischi è coordinata dal Responsabile della prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

5.2. L'analisi del rischio corruttivo

In questa fase sono stimate le probabilità che il rischio si realizzi (*probabilità*) e sono pesate le conseguenze che il rischio produce (*impatto*). Al termine, è determinato il livello di rischio del processo (che è rappresentato da un valore numerico) che si ottiene moltiplicando “*valore frequenza*” per “*valore impatto*”.

Fermo restando quanto suggerito dall'ANAC per stimare probabilità e impatto e, quindi, per valutare il livello di rischio, è di sicura utilità considerare per l'analisi del rischio anche l'individuazione e la comprensione delle cause degli eventi rischiosi, cioè delle circostanze che favoriscono il verificarsi dell'evento.

Tali cause possono, per ogni rischio, essere molteplici e combinarsi tra loro. Ad esempio:

- 1) mancanza di controlli: in fase di analisi andrà verificato se presso l'Amministrazione siano già stati predisposti, ma soprattutto efficacemente attuati, strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;
- 2) mancanza di trasparenza;
- 3) eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- 4) esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- 5) scarsa responsabilizzazione interna;
- 6) inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- 7) inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- 8) mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

5.3. Stima della probabilità che il rischio corruttivo si concretizzi

I criteri e valori (o pesi o punteggi) per stimare la “*probabilità*” che la corruzione si concretizzi sono i seguenti secondo il Piano Nazionale Anticorruzione:

Discrezionalità: più è elevata, maggiore è la probabilità di rischio (valori da 1 a 5);

Rilevanza esterna: nessuna valore 2; se il risultato si rivolge a terzi valore 5;

Complessità del processo: se il processo coinvolge più amministrazioni il valore aumenta (da 1 a 5);

Valore economico: se il processo attribuisce vantaggi a soggetti terzi, la probabilità aumenta (valore da 1 a 5);

Frazionabilità del processo: se il risultato finale può essere raggiunto anche attraverso una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, la probabilità sale (valori da 1 a 5);

Controlli: (valori da 1 a 5) la stima della probabilità tiene conto del sistema dei controlli vigente. Per controllo si intende qualunque strumento utilizzato che sia confacente a ridurre la probabilità del rischio. Quindi, sia il controllo preventivo che successivo di legittimità e il controllo di gestione, sia altri meccanismi di controllo utilizzati dall'Amministrazione.

Per ogni attività/processo esposto al rischio viene attribuito un valore/punteggio per ciascuno dei sei criteri elencati. La media finale rappresenta la “*stima della probabilità*”.

5.4. Stima dell'impatto del rischio corruttivo

L'impatto del rischio corruttivo si misura e stima sotto il profilo organizzativo, economico, reputazionale e relativamente all'immagine, utilizzando determinati criteri e valori (punteggi o pesi):

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

Impatto economico: se negli ultimi cinque anni sono intervenute sentenze di condanna della Corte dei Conti o sentenze di risarcimento per danni alla Pubblica Amministrazione a carico di dipendenti, punti 5. In caso contrario, punti 1.

Impatto reputazionale: se negli ultimi cinque anni sono stati pubblicati su giornali (o sui media in genere) articoli aventi ad oggetto episodi di malaffare che hanno interessato la Pubblica Amministrazione, fino ad un massimo di 5 punti per le pubblicazioni locali e nazionali e internazionali. Altrimenti punti 0.

Impatto organizzativo, economico e sull'immagine: dipende dalla posizione gerarchica ricoperta dal soggetto esposto al rischio. Tanto più è elevata, tanto maggiore è l'indice (da 1 a 5 punti).

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

L'analisi del rischio si conclude moltiplicando tra loro valore della probabilità e valore dell'impatto per ottenere il valore complessivo, che esprime il livello di rischio del processo.

5.5. La ponderazione del rischio corruttivo

Dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività, si procede alla “*ponderazione*”. In pratica la formulazione di una sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico “*livello di rischio*” (considerando il rischio alla luce dell'analisi e nel raffrontarlo con altri rischi) al fine di decidere le priorità e l'urgenza di trattamento.

I singoli rischi ed i relativi processi sono inseriti in una “*classifica del livello di rischio*” più o meno elevato.

Le fasi di processo o i processi per i quali siano emersi i più elevati livelli di rischio identificano le AREE di rischio, che rappresentano le attività più sensibili ai fini della prevenzione. La classifica del livello di rischio viene poi esaminata e valutata per elaborare la proposta di trattamento dei rischi.

La ponderazione è svolta sotto il coordinamento del Responsabile della prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

5.6. Il trattamento del rischio e le misure per neutralizzarlo

Il processo di “*gestione del rischio*” si conclude con il “*trattamento*”.

Il trattamento consiste nel processo “*per modificare il rischio*”. In concreto, individuare e valutare delle misure per neutralizzare o almeno ridurre il rischio di corruzione.

Il Responsabile della prevenzione della Corruzione e della Trasparenza deve stabilire le “*priorità di trattamento*” (quali rischi trattare prioritariamente rispetto agli altri). Tali decisioni si basano essenzialmente sul livello di rischio (maggiore è il livello, maggiore è la priorità di trattamento),

sull'obbligatorietà della misura (va data priorità alla misura obbligatoria rispetto a quella ulteriore), sull'impatto organizzativo e finanziario connesso all'implementazione della misura.

Al fine di neutralizzare o ridurre il livello di rischio, debbono essere individuate e valutate le misure di prevenzione che possono essere obbligatorie o ulteriori. Non ci sono possibilità di scelta circa le misure obbligatorie, che debbono essere attuate necessariamente nell'Amministrazione, mentre le misure ulteriori debbono essere valutate in base ai costi stimati, all'impatto sull'organizzazione e al grado di efficacia che si attribuisce a ciascuna di esse.

Il presente PTPCT 2020/2022 contiene e prevede l'implementazione anche di misure di carattere trasversale (Trasparenza, informatizzazione delle procedure, monitoraggi, ecc.).

5.7. Individuazione dei processi a rischio

I processi a rischio di corruzione sono stati selezionati dal Responsabile della prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, previa ricognizione delle attività svolte dall'Ente:

Area A acquisizione e gestione del personale;

Area B provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;

Area C provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;

Area D contratti pubblici;

AREA E incarichi e nomine;

AREA F gestione delle entrate delle spese e del patrimonio;

AREA G controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;

AREA H affari legali e contenzioso;

AREA I altre aree di rischio specifiche.

5.8. Individuazione dei possibili rischi

I possibili rischi connessi a ciascun processo selezionato sono stati individuati sulla base dei criteri del *risk management* espressamente richiamati dal Piano Nazionale Anticorruzione.

In tale ottica, ciascun processo è stato caratterizzato sulla base di un indice di rischio in grado di misurare il suo specifico grado di criticità, singolarmente ed in comparazione con gli altri processi.

Il modello adottato per la pesatura dei rischi individuati è sostanzialmente conforme a quello suggerito dal Piano Nazionale Anticorruzione e si basa su due variabili:

• **probabilità dell'accadimento:** stima della probabilità che il rischio si manifesti in un determinato processo.

La scala utilizzata è la seguente:

1-probabilità bassa;

2-probabilità media;

3-probabilità alta.

• **impatto dell'accadimento:** stima dell'entità del danno, materiale e/o di immagine, connesso al concretizzarsi del rischio.

La scala utilizzata è la seguente:

1-impatto ridotto;

2-impatto medio;

3-impatto alto.

L'indice di rischio si ottiene moltiplicando tra loro le due variabili.

Pertanto, più l'indice di rischio è alto, più il relativo processo è critico dal punto di vista dell'accadimento di azioni o comportamenti non linea con i principi di integrità e trasparenza, secondo la seguente scala:

Indice pari a 1 o 2 → rischio basso

Indice pari a 3 o 4 → rischio medio

Indice pari a 6 o 9 → rischio alto

In conformità alle indicazioni desumibili dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione, nel presente Piano sono stati inseriti tutti i processi caratterizzati da un indice di rischio alto o medio, ma anche altri processi il cui indice di rischio si è rivelato basso.

I rischi complessivamente individuati dal presente Piano sono analizzati nelle schede dell'Allegato A.

5.9. Individuazione delle azioni di prevenzione

Per ciascun processo identificato come critico sulla base del rispettivo indice di rischio, è stato definito un piano di azioni che contempa almeno una azione per ogni rischio stimato come prevedibile e come tale connotato da un indice alto, medio, o basso ma ritenuto comunque meritevole di attenzione.

Per ciascuna azione sono stati evidenziati:

- la responsabilità di attuazione;
- la tempistica di attuazione;
- l'indicatore delle modalità di attuazione.

Tale metodo di strutturazione delle azioni e di quantificazione dei risultati attesi rende possibile il monitoraggio periodico del Piano, presupposto basilare per migliorarne in sede di aggiornamento la formalizzazione e l'efficacia di tale strumento.

5.10 Il sistema di monitoraggio

Di fondamentale importanza per l'attuazione del PTPCT è la previsione del sistema di monitoraggio delle misure di prevenzione della corruzione da parte del RPCT.

Per il PTPCT 2020 – 2022 si effettuerà un monitoraggio di tipo semestrale, sia per le misure generali che per quelle specifiche ed integrative. Tale sistema consentirà di porre in essere i necessari correttivi ove emergano criticità o inadempienze.

Parte Seconda – Le Misure di prevenzione della corruzione

Premessa

L'individuazione e la programmazione di misure di prevenzione della corruzione rappresenta una parte fondamentale del PTPCT: attraverso opportuni interventi organizzativi l'Ente si propone di creare le condizioni che consentono scelte imparziali, e di ridurre il rischio corruttivo laddove sia stato individuato in maniera più puntuale.

Il PNA 2019 distingue due tipologie di misure: quelle "generali" che si caratterizzano per la capacità di incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione, intervenendo in modo trasversale sull'intera amministrazione; quelle "specifiche" che incidono su problemi specifici messi in evidenza tramite l'analisi del rischio corruttivo in relazione alle attività svolte dal personale.

1. Formazione

La formazione costituisce un'importante misura anticorruzione.

Il Servizio Personale deve procedere alla programmazione ed attuazione del Piano di Formazione secondo le indicazioni fornite dal presente PTPCT, dal RPCT e dagli stessi Responsabili dei Servizi comunali.

Sui temi dell'anticorruzione, il percorso formativo deve essere basato su due linee fondamentali:

- a. Formazione "specificata", rivolta agli operatori che, direttamente e/o indirettamente, si occupano di anticorruzione o operano nei settori di attività c.d. "sensibili" (come lo stesso RPCT, i componenti della struttura di supporto, i dipendenti degli uffici che si occupano di attività per le quali è stato individuato un potenziale rischio corruttivo) e finalizzata a diffondere conoscenze e a migliorare l'applicazione della normativa anticorruzione.
- b. Formazione "generalista", rivolta al maggior numero possibile di operatori comunali (posizioni organizzative, dipendenti, tecnici) e finalizzata, fondamentalmente, alla sensibilizzazione culturale sulle tematiche della corruzione.

Per quanto concerne i contenuti, la formazione dovrà essere calibrata tenuto conto dei soggetti

coinvolti e delle competenze di ciascuno.

Il RPCT avrà il compito di promuovere percorsi formativi in materia di legalità in collaborazione con le altre autorità competenti (Prefettura, Questura, Autorità Giudiziarie).

2. Codice di comportamento dei dipendenti

L'individuazione di doveri di comportamento, mediante l'approvazione del Codice di Comportamento, costituisce una fondamentale misura che favorisce la lotta alla corruzione, riducendo il rischio di comportamenti influenzabili da interessi particolari e orientando la corretta condotta dei dipendenti pubblici.

Il Comune di Cavriglia, in attuazione dell'art. 54 c. 5, D.Lgs. 165/2001, ha adottato con deliberazione di Giunta Comunale n. 54 del 13.03.2014 e pubblicato sulla sezione Amministrazione trasparente del sito istituzionale il Codice di comportamento dei dipendenti.

I dipendenti del Comune di Cavriglia, pertanto, si attengono ad un rigoroso rispetto dei doveri previsti nel nostro Codice. Eventuali mancanze saranno valutate in sede disciplinare.

Gli obblighi di condotta previsti dal Codice si estendono, per quanto compatibili, a tutti i collaboratori e consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di supporto agli organi di Area politica dell'Ente, nonché ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'Ente. Si estendo altresì, per quanto compatibili, ai dipendenti dei soggetti controllati o partecipati dall'Ente.

All'atto dell'incarico o nei contratti di acquisizione delle collaborazioni dovrà essere consegnato ai soggetti interessati, da parte del Responsabile della struttura competente, copia del Codice di Comportamento.

Negli atti di incarico o nei contratti di acquisizione delle collaborazioni, consulenze e servizi occorre inserire, a cura dei competenti Responsabili, apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dall'applicazione del Codice, compatibili con i rapporti di lavoro autonomo o di appalto.

3. Rotazione del personale

La rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione è considerata dal Piano Nazionale Anticorruzione una misura di importanza cruciale fra gli strumenti di prevenzione della corruzione. Tuttavia nell'intesa raggiunta tra Governo Regioni ed Enti locali, in sede di Conferenza Unificata, in data 24 luglio 2013, si è dato atto che in una struttura amministrativa caratterizzata da ridotte dimensioni con organizzazione di tipo elementare, tale rotazione può non essere possibile in considerazione della infungibilità delle specifiche professionalità a disposizione e dell'esigenza di salvaguardare la continuità e il buon andamento dell'attività amministrativa.

Il Comune di Cavriglia è ente locale con una popolazione residente che non raggiunge i 10.000 abitanti e l'esiguità della dotazione organica, la semplicità dell'organizzazione (assenza di qualifiche dirigenziali e articolazione della struttura su 7 aree) e l'infungibilità delle figure apicali e delle singole specifiche professionalità non consentono la rotazione dei responsabili di posizione organizzativa.

Rispetto a quanto auspicato dalla normativa in merito all'adozione di adeguati sistemi di rotazione del personale addetto alle aree a rischio, l'Amministrazione comunale si impegna pertanto a valutare nel breve periodo la possibilità di rinforzare la strategia di prevenzione attraverso specifici interventi formativi e, laddove possibile, una parziale fungibilità degli addetti nei processi a più alto rischio di corruzione. La rotazione sarà comunque assicurata, a cura del responsabile del servizio competente, nella nomina dei componenti delle commissioni di gara per il reclutamento del personale e per gli affidamenti di appalti e concessioni, in modo da evitare la ripetitività nell'individuazione dei componenti delle stesse.

La rotazione, invece, dovrà essere necessariamente attuata qualora i dipendenti siano interessati da avvio di procedimenti giudiziari o disciplinari per fatti di natura corruttiva, secondo quanto previsto dal D.Lgs. n. 165/2001, art. 16, c. 1, lett. l) *quater* (rotazione straordinaria).

4. Trasparenza

La trasparenza è una fondamentale misura di prevenzione che consente lo sviluppo della cultura della legalità.

Le Posizioni Organizzative, direttamente responsabili degli obblighi di pubblicazione di competenza, devono attenersi non solo agli obblighi previsti dal D.Lgs. n. 33/2013, ma anche a quelli previsti dalla L. n. 190/2012, dal D.Lgs. n. 39/2013, dal D.Lgs. n. 50/2016 e dalle altre normative che interessano i vari settori dell'Amministrazione.

Il RPCT, anche su proposta dei Responsabili dei servizi o degli Organi di indirizzo politico, può prevedere obblighi di pubblicazione ulteriori. Per maggiori approfondimenti in materia, si rinvia alla Parte III - Piano della Trasparenza del presente Piano.

5. Misure di disciplina del conflitto d'interesse: obblighi di comunicazione e di astensione

L'obbligo di astensione, ove si verifichi conflitto di interessi, è una misura di prevenzione prevista dall'art. 6 *bis* della L. n. 241/1990.

In particolare, ciascun dipendente comunica in forma scritta al proprio Responsabile, con congruo termine di preavviso, ogni fattispecie, con le relative ragioni, di astensione dalla partecipazione all'adozione di decisioni e attività che coinvolgano interessi propri o dei parenti o affini entro il secondo grado, del coniuge, di conviventi o di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale ovvero di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, di associazioni anche non riconosciute, di comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente ovvero in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza.

Sull'astensione dei dipendenti decide il Responsabile di Area, mentre sull'astensione dei Responsabili di Area decide il Sindaco.

I Responsabili di Area ed il Sindaco valutano l'eventuale compromissione dell'imparzialità dell'agire amministrativo.

Il Dipendente è tenuto agli obblighi ex art. 42, D.Lgs. 50/2016 (Conflitto di interesse):

“2. Si ha conflitto d'interesse quando il personale di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi che, anche per conto della stazione appaltante, interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni o può influenzarne, in qualsiasi modo, il risultato, ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di appalto o di concessione. In particolare, costituiscono situazione di conflitto di interesse quelle che determinano l'obbligo di astensione previste dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62.

3. Il personale che versa nelle ipotesi di cui al comma 2 è tenuto a darne comunicazione alla stazione appaltante, ad astenersi dal partecipare alla procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni. Fatte salve le ipotesi di responsabilità amministrativa e penale, la mancata astensione nei casi di cui al primo periodo costituisce comunque fonte di responsabilità disciplinare a carico del dipendente pubblico.

4. Le disposizioni dei commi da 1, 2 e 3 valgono anche per la fase di esecuzione dei contratti pubblici.

5. La stazione appaltante vigila affinché gli adempimenti di cui ai commi 3 e 4 siano rispettati.”.

6. Monitoraggio dei tempi procedurali

Ai sensi della L. n. 190/2012, il PTPCT deve prevedere la misura di monitoraggio del rispetto dei tempi procedurali, affinché emergano eventuali omissioni o ritardi sintomo di fenomeni corruttivi.

Ogni Responsabile di Area, pertanto, dovrà costantemente disporre di un quadro completo, al fine di consentire il suddetto monitoraggio, della tipologia dei procedimenti, dei termini di conclusione degli stessi previsti dalla normativa vigente, del numero procedimenti avviati, del numero procedimenti conclusi entro il termine previsto e del numero procedimenti non conclusi entro il termine previsto.

7. Conferimento o autorizzazione di incarichi a propri dipendenti

Il Comune di Cavriglia, quando intenda conferire o autorizzare incarichi, anche a titolo gratuito, a propri dipendenti, deve rispettare la procedura di cui all'art. 53, comma 12, del D.Lgs. n. 165/2001. L'Servizio Personale deve comunicare, entro 15 giorni, al Dipartimento della funzione pubblica, gli incarichi conferiti o autorizzati ai dipendenti stessi con l'indicazione dell'oggetto dell'incarico e del compenso lordo, ove previsto. La comunicazione è accompagnata da una relazione nella quale sono indicate le norme in applicazione delle quali gli incarichi sono stati conferiti o autorizzati, le ragioni del conferimento o dell'autorizzazione, i criteri di scelta e la rispondenza dei medesimi ai principi di buon andamento dell'amministrazione, nonché le misure che si intendono adottare per il contenimento della spesa.

8. Conferimento di incarichi a soggetti esterni all'Amministrazione

Ciascun Area rende noti gli elenchi dei propri consulenti (inclusi gli incaricati a titolo gratuito) indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico nonché l'attestazione dell'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi, mediante pubblicazione in "amministrazione trasparente".

Ai sensi del D.Lgs. n. 33/2013, art. 15, infatti, sono pubblicate le seguenti informazioni:

1. gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico;
2. il curriculum vitae;
3. i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali;
4. i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato.

Le pubblicazioni devono essere effettuate entro tre mesi dal conferimento dell'incarico e per i tre anni successivi.

Le informazioni relative a consulenze e incarichi 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 (tenuto conto delle pubblicazioni effettuate dai singoli Responsabili).

Inoltre, ai sensi del D.Lgs. n. 165/2001, art. 53, c. 14, il Servizio Personale è tenuto a comunicare semestralmente al Dipartimento della Funzione Pubblica l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza, con l'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti.

La pubblicazione degli estremi degli atti di conferimento di incarichi di collaborazione o di consulenza a soggetti esterni a qualsiasi titolo per i quali è previsto un compenso, completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato, nonché la comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica dei relativi dati ai sensi dell'articolo 53, comma 14, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, sono condizioni per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi.

In caso di omessa pubblicazione, i Responsabili di Area (anche della mancata trasmissione delle informazioni di cui sopra) sono soggetti al pagamento di una sanzione, accertata all'esito del procedimento disciplinare, pari alla somma corrisposta a titolo di corrispettivo per l'incarico affidato.

Come specificato dall'ANAC (delibera n. 1310/2016), all'interno della sotto-sezione "Consulenti e

collaboratori”, devono essere pubblicati i dati relativi agli incarichi e alle consulenze che non siano riconducibili al “*Contratto di appalto di servizi*” assoggettato alla disciplina dettata nel codice dei contratti (D.Lgs.50/2016). Infatti, qualora i dati si riferiscano ad incarichi riconducibili alla nozione di appalto di servizio, si applica l’art. 37 del D.Lgs. 33/2013, con conseguente pubblicazione dei dati ivi indicati nella sezione “*Bandi di gara e contratti*”. L’ANAC riconduce gli incarichi conferiti ai commissari esterni membri di commissioni concorsuali, quelli di componenti del collegio sindacale, quelli di componenti del collegio dei revisori dei conti agli incarichi di collaborazione e consulenza cui assicurare la pubblicazione sui siti.

9. Tutela del whistleblower

La tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti è stata introdotta nel nostro ordinamento quale misura di prevenzione della corruzione, imponendo alle amministrazioni di individuare una procedura finalizzata a garantire tale tutela e a stimolare le segnalazioni da parte del dipendente.

La segnalazione, ovvero la denuncia, deve essere “in buona fede”, ovvero effettuata nell’interesse dell’integrità della Pubblica Amministrazione; l’istituto, quindi, non deve essere utilizzato per esigenze individuali, ma finalizzato a promuovere l’etica e l’integrità nella Pubblica Amministrazione.

Con la L. n. 179/2017 sono state introdotte nuove norme per la tutela del whistleblower, ovvero del dipendente che segnala illeciti.

La nuova legge integra e amplia l’attuale disciplina prevista dalla legge Severino:

- implementa la norma già vigente per gli impiegati pubblici includendo gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico;
- allarga la tutela al settore privato inserendo specifici obblighi a carico delle società nei modelli organizzativi previsti dalla 231;
- il dipendente pubblico che segnala ai responsabili anticorruzione, all’ANAC o ai magistrati ordinari e contabili illeciti che abbia conosciuto in ragione del rapporto di lavoro non potrà essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altre misure organizzative aventi effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro.

Restano esclusi però i casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell’articolo 2043 del codice civile (responsabilità civile per fatto illecito).

Si prevede il reintegro nel posto di lavoro in caso di licenziamento e la nullità di ogni atto discriminatorio o ritorsivo.

L’onere della prova è invertito, nel senso che spetta all’ente dimostrare l’estraneità della misura adottata rispetto alla segnalazione.

E’ vietato rivelare l’identità del whistleblower, ma non sono ammesse segnalazioni anonime. Il segreto sul nome, in caso di processo penale, non può comunque protrarsi oltre la chiusura delle indagini preliminari.

L’Anac ha disciplinato, mediante linee guida, le procedure di presentazione e gestione delle segnalazioni promuovendo anche strumenti di crittografia quanto al contenuto della denuncia e alla relativa documentazione per garantire la riservatezza dell’identità del segnalante.

L’ANAC, a cui l’interessato o i sindacati comunicano eventuali atti discriminatori, applicherà all’ente (se responsabile) una sanzione pecuniaria amministrativa fino a 30.000 euro.

La mancata verifica della segnalazione e l’assenza o l’adozione di procedure discordanti dalle linee guida comportano invece una sanzione fino a 50.000 euro.

La denuncia è sottratta all’accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241. Pertanto, la documentazione inerente la segnalazione non può essere oggetto né di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti (art. 54 *bis*, comma 4).

Sia le disposizioni a tutela dell’anonimato che quelle in tema di esclusione dell’accesso documentale non possono comunque essere riferibili a casi in cui, in seguito a disposizioni di legge speciale, l’anonimato non può essere opposto, ad esempio indagini penali, tributarie o amministrative, ispezioni.

In materia di whistleblower è molto importante la recente direttiva europea sul whistleblowing, approvata in via definitiva lo scorso 7 ottobre, che renderà necessaria (entro i prossimi due anni)

l'introduzione nella normativa italiana di alcuni strumenti volti ad ampliare le tutele per i lavoratori .

Fra le novità presenti nella Direttiva europea si ricorda, principalmente:

- è rimesso agli Stati membri il compito di prevedere sanzioni volte a punire azioni ritorsive e atti vessatori, nonché ad assicurare che le vittime di ritorsioni abbiano accesso a idonei mezzi di ricorso contro tali azioni. Per ottenere, ad esempio, la reintegrazione in caso di licenziamento o trasferimento;
- è prevista una serie di misure di supporto al segnalante (per esempio : un'efficace assistenza da parte delle autorità competenti, consulenza legale, assistenza finanziaria e supporto psicologico nell'ambito dei vari procedimenti legali.

Il Comune di Cavriglia recepirà la tutela del dipendente che segnala illeciti anche nel Codice di Comportamento.

10. Inconferibilità ed incompatibilità

Tra le misure da programmare nel PTPCT vi sono quelle relative alle modalità di attuazione delle disposizioni del D.Lgs. 39/2013, con particolare riferimento alle verifiche e ai controlli dell'insussistenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità di incarichi.

10.1. Competenza a verificare sulla inconferibilità ed incompatibilità

Per le nomine e designazioni presso altri Enti, il conferimento di un incarico può avvenire secondo tre modalità:

1. Da parte del Comune attraverso l'atto di nomina adottato dall'organo preposto.
2. Da parte dell'Ente — pubblico / privato in controllo pubblico / regolato o finanziato — attraverso l'assemblea o analogo organismo, su designazione del Comune.
3. Da parte dell'Ente — pubblico / privato in controllo pubblico / regolato o finanziato — attraverso l'assemblea o analogo organismo.

Nel primo caso il Comune è tenuto ad effettuare le verifiche sulla inconferibilità ed incompatibilità all'atto del conferimento e annualmente.

Nel secondo caso il Comune è tenuto ad effettuare le verifiche sulla inconferibilità ed incompatibilità all'atto della designazione formale, mentre spetta all'Ente che ha effettuato la nomina procedere alle verifiche annuali. In caso di individuazione informale da parte del Comune, l'effettuazione delle verifiche spetta integralmente al soggetto che conferisce l'incarico.

Nel terzo caso i controlli sono in capo all'Ente — pubblico / privato in controllo pubblico / regolato o finanziato che ha conferito l'incarico, essendo anche tali enti, in base alla determinazione n. 8/2015 dell'ANAC, diretti destinatari delle disposizioni di cui al D.Lgs. 39/2013 (oltre che della normativa anticorruzione — L. n. 190/2012 e sulla trasparenza — D.Lgs. n. 33/2013).

10.2. Aspetti procedurali - nomina / designazioni presso Enti pubblici - privati in controllo pubblico - regolati o finanziati

Le verifiche sull'assenza delle cause di inconferibilità e incompatibilità stabilite dal D.Lgs. 39/2013 vengono effettuate attraverso il rilascio di una dichiarazione da parte del soggetto da incaricare. In particolare:

- In ipotesi di conferimento di un nuovo incarico da parte del Sindaco, o di formale designazione (presso un Ente), l'Servizio Personale effettua l'istruttoria volta ad acquisire le dichiarazioni, da parte dei soggetti da incaricare, sulla assenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità. Nel preambolo dell'atto di conferimento viene dato atto che sono state regolarmente acquisite le dichiarazioni evidenziando che, sulla base di queste, non risultano preclusioni alla nomina o designazione. Le dichiarazioni dei soggetti incaricati e designati dovranno essere tempestivamente pubblicate nell'apposita sezione che sarà individuata dal Piano per la Trasparenza, a cura della Servizio Personale. La dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità è condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'incarico (art. 20, c. 4).

- Nel corso dell'incarico, entro il 30 giugno di ciascun anno, l'interessato (nominato presso un Ente) è tenuto a presentare la dichiarazione annuale sulla insussistenza di una delle cause di incompatibilità all 'Servizio Personale, che si occupa dell'istruttoria e della successiva trasmissione al RPCT per l'espletamento dei suoi compiti. Le dichiarazioni sono pubblicate sul sito istituzionale dell'Ente, nell'apposita sezione, a cura del medesimo ufficio.

In caso di designazione formale da parte del Comune e conferimento incarico da parte di un altro Ente, il controllo annuale è svolto dall'Ente presso il quale è espletato l'incarico, il quale deve anche curare la pubblicazione delle dichiarazioni. Tale procedura deve essere resa nota al soggetto al momento della designazione formale e all'Ente che nomina.

Gli incaricati, all'insorgere di una causa di inconferibilità o incompatibilità nel corso dell'espletamento dell'incarico o della carica, ne devono dare tempestiva comunicazione alla Servizio Personale.

10.3. Aspetti procedurali – nomina Posizioni Organizzative all'interno dell'Ente

Le verifiche sull'assenza delle cause di inconferibilità e incompatibilità stabilite dal D.Lgs. 39/2013 vengono effettuate attraverso il rilascio di una dichiarazione da parte del soggetto da incaricare. In particolare nel caso di conferimento di nuovi incarichi di posizione organizzativa, il Servizio Personale, per il tramite del Responsabile competente, al momento del conferimento, effettua l'istruttoria volta ad acquisire le dichiarazioni, da parte dei soggetti da incaricare, sull'assenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità. Nel preambolo dell'atto di conferimento, ciascun Responsabile deve dare atto che sono state regolarmente acquisite le dichiarazioni evidenziando che, sulla base di queste, non risultano preclusioni al conferimento dell'incarico. Le dichiarazioni dei soggetti incaricati dovranno essere tempestivamente pubblicate in apposita sezione del sito a cura del Servizio Personale. La dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità è condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'incarico (art. 20, c. 4). Nel corso dell'incarico, entro il 30 giugno di ciascun anno, ogni incaricato di Posizione Organizzativa è tenuto a presentare la dichiarazione annuale sulla insussistenza di una delle cause di incompatibilità alla Area Personale – Organizzazione (per il tramite del Dirigente competente) la quale si occupa dell'istruttoria e della successiva trasmissione al RPCT per l'espletamento dei suoi compiti. Le dichiarazioni sono pubblicate sul sito istituzionale dell'Ente, nell'apposita sezione, a cura della medesima Area. Gli incaricati, all'insorgere di una causa di inconferibilità o incompatibilità nel corso dell'espletamento dell'incarico o della carica, ne devono dare tempestiva comunicazione il servizio Personale.

10.4. Verifica veridicità delle dichiarazioni

Al fine di verificare la veridicità delle dichiarazioni sull'assenza di cause di inconferibilità ed incompatibilità:

- le Aree Amministrativa e Contabile (Servizio Personale) che si occupano dell'istruttoria nella materia in questione dovranno somministrare ai soggetti da incaricare, unitamente al modello di dichiarazione sull'insussistenza delle cause di inconferibilità e incompatibilità, modello contenente elenco degli incarichi e delle cariche in corso e/o cessati nei due anni precedenti ed un elenco riportante le sentenze di condanna;
- il Servizio Personale, per le dichiarazioni rilasciate dal personale dipendente, sia al momento del conferimento sia annualmente, deve effettuare il riscontro di quanto dichiarato con gli eventuali incarichi autorizzati nel corso dell'anno ai titolari di Posizione Organizzativa.

11. Obiettivi Strategici di Contrasto alla Corruzione.

Secondo l'ANAC il Piano di Prevenzione della Corruzione in via generale deve assumere un valenza programmatica, contenere gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione dettati dall'Amministrazione e dialogare con gli strumenti di programmazione strategica propri dell'Ente Locale, *in primis* Documento Unico di Programmazione (DUP), Bilancio di previsione, Piano esecutivo di gestione (PEG) e Piano dettagliato del Obiettivi (PDO). L'attuazione di dette misure deve pesare nella valutazione dei

Responsabili di Area e dei dipendenti in conformità alla norme di legge.

Affinché la lotta alla corruzione diventi reale risulta necessario *in primis* assicurare la massima trasparenza nell'azione amministrativa.

La struttura organizzativa dell'Ente deve altresì razionalizzare gli obblighi sulla trasparenza, in linea con le disposizioni di cui all'art. 3 D.Lgs. 33/2013, tenendo conto delle indicazioni che verranno impartite dall'ANAC, previa consultazione con il Garante per la protezione dei dati personali, al fine di concentrare e ridurre gli oneri gravanti sull'Amministrazione stessa.

Il D.Lgs. 97/2016 ha inoltre introdotto nell'ordinamento giuridico nazionale l'istituto del c.d. "accesso civico generalizzato" in relazione al quale l'ANAC, d'intesa col Garante della protezione dei dati personali, ha emanato "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 Dlgs 33/2013", giusta delibera ANAC n 1309 del 28.12.2016, a cui il Comune di Cavriglia deve uniformarsi.

In linea sempre con le indicazioni impartite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, la Giunta del Comune di Cavriglia ha disposto l'allegazione al presente Piano Anticorruzione di un'apposita sezione nella quale vengono individuati i Responsabili di Area e, da loro, se del caso, i soggetti all'interno della loro struttura cui compete la trasmissione dei dati e la loro pubblicazione, nell'ottica di attuare, attraverso una maggiore responsabilizzazione delle strutture interne, l'effettiva realizzazione degli standard di trasparenza.

12. Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi di Posizione Organizzativa in caso di condanna penale per delitti contro la Pubblica Amministrazione

La Legge n. 190/2012 ha introdotto un nuovo articolo 35 bis nel D.Lgs. 165/2001 il quale vieta a coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non definitiva, per reati contro la pubblica amministrazione, di assumere i seguenti incarichi:

- far parte di commissioni di concorso per l'accesso al pubblico impiego;
- essere assegnati ad uffici che si occupano della gestione delle risorse finanziarie o dell'acquisto di beni e servizi o della concessione dell'erogazione di provvedimenti attributivi di vantaggi economici;
- far parte delle commissioni di gara per la scelta del contraente per l'affidamento di contratti pubblici o per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni o benefici.

13. Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro. Pantouflage

Come noto, la Legge n. 190/2012 ha introdotto un ulteriore comma (16-ter) all'art. 53 del d.lgs. 165/2001, volto ad evitare che dipendenti delle amministrazioni pubbliche possano utilizzare il ruolo e la funzione ricoperti all'interno dell'ente di appartenenza, preconstituendo, mediante accordi illeciti, situazioni lavorative vantaggiose presso soggetti privati con cui siano entrati in contatto nell'esercizio di poteri autoritativi o negoziali, da poter sfruttare a seguito della cessazione del rapporto di lavoro ("I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti").

L'ambito di applicazione del divieto di pantouflage si estende anche ai soggetti titolari di uno degli incarichi di cui al D. Lgs. 39/2013 (cfr. art. 21 del medesimo decreto). La norma prevede quindi una limitazione della libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto per eliminare la "convenienza" di accordi fraudolenti.

E' evidente che non tutti i dipendenti (o assimilati) sono interessati da questa fattispecie, ma soltanto

coloro che hanno la possibilità di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto del provvedimento finale, collaborando all'istruttoria ad esempio anche attraverso l'espressione di pareri o atti endoprocedimentali che vincolano in modo significativo il contenuto della decisione. In relazione alla disciplina recata dall'art. 53, comma 16-ter del D.Lgs. 165/2001, l'ANAC è intervenuta con diverse pronunce (delibera n. 88 del 8 febbraio 2017, deliberazione n. 292 del 09 marzo 2016, AG2 del 4 febbraio 2015, AG8 del 18 febbraio 2015, AG74 del 21 ottobre 2015, nonché gli orientamenti da n. 1) a n. 4) e 24) del 2015 e da ultimo nel PNA 2019), al fine di fornire agli operatori del settore, indicazioni in ordine al campo di applicazione della stessa. L'Autorità propende per un'interpretazione ampia della norma, che sia coerente con la ratio della stessa, volta ad evitare che i dipendenti della pubblica amministrazione orientino le proprie scelte non in maniera imparziale ma al fine di precostituirsi, rispetto ai privati su cui tali scelte sono destinate ad incidere, posizioni di favore da sfruttare professionalmente dopo la cessazione dell'impiego pubblico.

14. Compiti del RPCT

Il RPCT, anche alla luce delle nuove linee guida ANAC, presenta le seguenti competenze:

- riceve le dichiarazioni rilasciate al momento del conferimento incarico / designazione formale e quelle rilasciate annualmente, per il tramite degli uffici competenti;
- verifica il rispetto della normativa di cui al D.Lgs. n. 39/2013;
- contesta l'esistenza di cause di inconferibilità, mediante la procedura stabilita dalla Delibera ANAC n. 833 del 3 agosto 2016. Il procedimento avviato nei confronti dell'incaricato deve svolgersi nel rispetto del principio del contraddittorio e del diritto di difesa, attraverso la richiesta di una memoria difensiva;
- dichiara la nullità della nomina, una volta accertata la sussistenza della causa di inconferibilità;
- dichiarata la nullità, avvia un procedimento di accertamento dell'elemento soggettivo, volto a valutare l'elemento psicologico del dolo o della colpa, anche lieve, dell'organo che ha conferito;
- verifica dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa, anche lieve, dei soggetti che all'atto della nomina componevano l'organo che ha conferito l'incarico, ai fini della applicazione della sanzione inibitoria prevista all'art. 18 del D.Lgs. n. 39/2013;
- contesta l'esistenza o l'insorgere di cause di incompatibilità al soggetto interessato;
- propone all'organo competente per la nomina di dichiarare la decadenza del soggetto incompatibile, decorso il termine di Legge, pari a quindici giorni dalla data di contestazione;
- segnala i possibili casi di violazione all'ANAC, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nonché alla Corte dei Conti per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative;
- segnala i nominativi dei soggetti inadempienti al rilascio delle dichiarazioni all'organo competente per la nomina.

Parte Terza – Piano della Trasparenza

Premessa

La trasparenza è una delle più importanti misure volte a contrastare la corruzione, poiché strumentale alla promozione dell'integrità e della cultura della legalità, che deve essere attuata in modo generalizzato da tutte le strutture del Comune di Cavriglia, sotto il controllo del Responsabile.

La trasparenza, intesa come accessibilità totale a tutti gli ambiti dell'organizzazione, costituisce, altresì, livello essenziale delle prestazioni erogate dalle Amministrazioni Pubbliche per la tutela dei diritti civili e sociali (art. 117 Costituzione) ed è uno strumento essenziale per assicurare il rispetto dei valori costituzionali d'imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione (art. 97 Costituzione).

Il presente Piano definisce i responsabili, le misure, i modi, la tempistica per l'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, incluse le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità dei flussi informativi facenti capo ai Responsabili di Area e i connessi poteri di controllo e monitoraggio in capo al Responsabile della Trasparenza (RPCT).

1. I soggetti competenti

1.1 Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)

Nel Comune di Cavriglia, del ruolo di Responsabile della Trasparenza, unificato con il ruolo di Responsabile Anticorruzione (RPCT), è investito il Segretario Generale.

Il RPCT, in materia di trasparenza, svolge i seguenti compiti:

- coordinamento e controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione da parte di tutti gli uffici comunali;
- controllo sulla completezza, chiarezza, aggiornamento delle informazioni pubblicate;
- aggiornamento della sezione della Trasparenza, all'interno del PTPCT;
- individuazione delle misure di monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di trasparenza;
- segnalazione inadempimenti agli organi di indirizzo politico, NUCLEO DI VALUTAZIONE, ufficio procedimenti disciplinari, ANAC;
- controllo sull'attuazione dell'accesso civico;
- riesame sulle istanze di accesso civico;
- organizzazione delle giornate per la trasparenza nel corso della quale sono diffusi e comunicati, in maniera sintetica, gli obiettivi conseguiti nell'anno di riferimento ed i programmi futuri.

1.2. I Responsabili di Area

I Responsabili di Area del Comune di Cavriglia sono individuati dal presente Piano come i soggetti responsabili del reperimento, trasmissione e pubblicazione dei dati e delle informazioni richieste dalla normativa vigente, ciascuno per le materie e per i dati di propria competenza.

1.3. I Referenti

Ogni Responsabile di Area può individuare all'interno della propria struttura e comunicare al RPCT i nominativi dei referenti da abilitare per ciascun obbligo di pubblicazione, che riceveranno i dati di competenza della struttura di appartenenza e avranno il compito di pubblicare gli stessi nelle apposite sezioni, previa abilitazione da parte del "personale di supporto" al RPCT.

E' onere dei Responsabili di Area assicurare che i referenti ricevano i documenti da pubblicare dagli uffici competenti, adottando misure organizzative e informative adeguate.

1.4. Il Nucleo di Valutazione

Il Comune di Cavriglia, con deliberazione di Giunta Comunale n. 110 del 12/05/2016, modificata ed integrata con successiva deliberazione n. 92 del 04/05/2017, ha nominato i componenti del Nucleo di Valutazione.

Tale struttura ha competenze attive nell'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza. In particolare:

- ha facoltà di richiedere al RPCT informazioni e documenti necessari per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza (art. 41, c. 1 lett. h), D.Lgs. 97/2016);
- riceve la relazione annuale del RPCT, recante i risultati dell'attività svolta da pubblicare nel sito web dell'Amministrazione;
- riceve dal RPCT le segnalazioni dei casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione (art. 43, D.Lgs. n. 33/2013);
- verifica la coerenza tra gli obiettivi di trasparenza e quelli indicati nel Piano della Performance, utilizzando altresì i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della valutazione delle performance (art. 44, D.Lgs. n. 33/2013);
- verifica che i PTPCT siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico - gestionale e, altresì, che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza (art. 1, c. 8-bis, L. 190/12);
- verifica i contenuti della relazione recante i risultati dell'attività svolta che il RPCT predisponde e trasmette al NUCLEO DI VALUTAZIONE, oltre che all'organo di indirizzo, ai sensi dell'art. 1, c. 14,

della L. 190/2012. Nell'ambito di tale verifica, il 'NUCLEO DI VALUTAZIONE ha la possibilità di chiedere al RPCT informazioni e documenti che ritiene necessari ed effettuare audizioni di dipendenti (art. 1, c. 8-bis, l. 190/2012);

- riferisce all'ANAC sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza (art. 1, c. 8-bis, l. 190/2012);
- esprime parere obbligatorio sul Codice di comportamento che ogni Amministrazione adotta ai sensi dell'art. 54, c. 5, D.Lgs. 165/2001;
- attesta l'assolvimento degli obblighi di trasparenza, previsto dal D.Lgs. n. 150/2009;
- la pubblicazione del PTPCT e l'esistenza di misure organizzative per assicurare il regolare funzionamento dei flussi informativi ai fini della pubblicazione di dati nella sezione "amministrazione trasparente".

1.6. Gli Organi di indirizzo politico - amministrativo

Gli organi di indirizzo politico del Comune di Cavriglia, nell'anno 2019, hanno adottato, tra gli altri strumenti di programmazione, il Documento Unico di Programmazione (DUP) e il Piano esecutivo di Gestione e Piano Dettagliato degli Obiettivi (PEG e PDO) all'interno dei quali hanno fissato, seppur indirettamente e implicitamente, i seguenti obiettivi strategici ed operativi in materia di trasparenza:

- sviluppo e attuazione del Piano Anticorruzione e Trasparenza;
- allineamento alle previsioni normative;
- ottimizzazione e velocizzazione delle procedure;
- rispetto della normativa sugli obblighi di pubblicazione in amministrazione trasparente e sull'attuazione dell'accesso civico;
- attuazione della trasparenza intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

L'art. 10 del D.Lgs. n. 33/2013 sancisce che *"la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali"*, cui necessita dare attuazione anche negli atti programmatici da approvarsi nel corso dell'anno 2020.

Negli atti programmatici devono essere inseriti obiettivi di trasparenza, finalizzati a rendere i dati pubblicati di immediata comprensione e consultazione per il cittadino, con particolare riferimento ai dati di bilancio sulle spese e ai costi del personale, da indicare sia in modo aggregato che analitico.

2. Organizzazione flussi informativi e individuazione dei soggetti responsabili

Conformemente a quanto previsto dall'art. 10 del D.Lgs. n. 33/2013, i flussi per la pubblicazione dei dati ed i responsabili della pubblicazione sono individuati nella tabella degli obblighi di pubblicazione adottata da ANAC con delibera n. 1310/2016.

Per ciascun obbligo di pubblicazione sono riportati:

- la sezione di pubblicazione;
- il contenuto dell'obbligo;
- l'aggiornamento temporale;
- le Aree cui compete la tempestiva pubblicazione;
- i nominativi dei referenti addetti alla materiale pubblicazione.

Viene mantenuta la responsabilità dell'obbligo di pubblicazione in capo ai Responsabili competenti per materia, rispetto al dato da pubblicare.

Il sistema, dunque, si basa sulla responsabilizzazione dei singoli Responsabili i quali devono garantire:

- la nomina dei referenti addetti alla pubblicazione;
- l'elaborazione dei dati da pubblicare;

- l'attivazione di flussi interni tra uffici e referenti per la trasmissione dei dati;
- l'oscuramento dei dati non pertinenti o non indispensabili;
- la rimozione degli atti superato il periodo di pubblicazione obbligatoria, al fine di garantire il c.d. "diritto all'oblio" dei cittadini;
- la pubblicazione dei dati in formati di tipo aperto.

Il RPCT svolge un ruolo di coordinamento, impulso e monitoraggio, ma non di pubblicazione, se non per i dati afferenti la prevenzione della corruzione e l'accesso civico.

I Responsabili di Area devono assicurare la qualità delle informazioni diffuse e sono responsabili dell'integrità, aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, conformità ai documenti originali delle informazioni pubblicate.

I documenti, le informazioni e i dati sono pubblicati in formato aperto (art. 68 CAD) e sono riutilizzabili, dagli utenti, senza ulteriori restrizioni, salvo l'obbligo di citarne la fonte e rispettarne l'integrità; gli utenti hanno il diritto di accedere al sito istituzionale direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione.

I Responsabili di Area provvedono a rendere non intellegibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza, in atti e documenti oggetto di pubblicazione (ad esempio, nella dichiarazione dei redditi oggetto di pubblicazione devono essere oscurati i dati sensibili).

E' necessario che i Responsabili verifichino che i documenti da pubblicare non contengano dati personali eccedenti e non pertinenti all'oggetto di pubblicazione, incluse le firme autografe, al fine di evitare furti di identità o creazione di identità fittizie. E' possibile richiedere ai soggetti che rilasciano i documenti oggetto di pubblicazione l'oscuramento dei dati non pertinenti.

Per quanto concerne i contenuti dei singoli obblighi di pubblicazione, si rinvia alla Deliberazione ANAC n. 1310/2016.

I documenti da pubblicare in "Amministrazione Trasparente" devono essere sempre salvati in formato aperto o in formato elaborabile, affinché gli utenti possano utilizzare i dati contenuti nel documento per proprie elaborazioni.

La pubblicazione di immagini ottenute dalla scansione di documenti cartacei deve considerarsi eccezionale, ovvero in quei casi in cui la pubblicazione del file scansionato è inevitabile (come ad esempio per la dichiarazione dei redditi). In linea di massima, ciò è consentito quando il documento da pubblicare non è prodotto dall'Amministrazione, ma da un soggetto esterno.

I documenti, le informazioni e i dati devono rimanere pubblicati in "amministrazione trasparente" per almeno cinque anni (salvo i casi in cui la legge prevede tempi diversi), decorrenti dal primo gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione. La pubblicazione deve essere comunque assicurata fin quando gli atti pubblicati producono i loro effetti.

Quando i referenti effettuano le pubblicazioni possono inserire, all'interno del software, la "data di scadenza", che deve essere individuata come sopra detto (cinque anni a decorrere dal primo gennaio dell'anno successivo). In tal modo, il documento, automaticamente e senza necessità di ulteriori operazioni, non sarà più visualizzabile una volta raggiunta la data di scadenza.

Fanno eccezione le informazioni di cui all'art. 14, c. 1 e 1 bis del D.Lgs. 33/2013 relative titolari di incarichi politici, di amministrazione, di Area o di governo e i titolari di incarichi di Posizione Organizzativa che devono rimanere pubblicate solo per i tre anni successivi alla cessazione del mandato o dell'incarico e non devono essere archiviate. Le informazioni concernenti la situazione patrimoniale e, ove consentita, la dichiarazione del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado vengono invece pubblicate fino alla cessazione dell'incarico o del mandato.

Fanno altresì eccezione le informazioni di cui all'art. 15 del D.Lgs. 33/2013 (titolari di incarichi di collaborazione o consulenza) che devono essere pubblicate per i tre anni successivi alla cessazione dell'incarico.

Gli obblighi di pubblicazione, principalmente, riguardano i documenti afferenti a:

1. Atti di carattere normativo e amministrativo generale;
2. Organizzazione;
3. Titolari di incarichi politici, amministrativi, dirigenziali;
4. Titolari di incarichi di collaborazione o consulenza;
5. Personale;
6. Bandi di

concorso; 7. Performance; 8. Enti controllati; 9. Attività e procedimenti; 10. Provvedimenti amministrativi; 11. Bandi di gara e contratti; 12. Atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati; 13. Bilanci; 14. Beni immobili e gestione del patrimonio; 15. Controlli e rilievi sull'amministrazione; 16. Servizi erogati; 17. Pagamenti dell'amministrazione; 18. Opere pubbliche; 19. Pianificazione e governo del territorio; 20. Informazioni ambientali; 21. Interventi straordinari e di emergenza; 22. Prevenzione della corruzione; 23. Accesso civico.

3. Pubblicazioni concernenti gli Enti controllati e partecipati dal Comune di Cavriglia

Il D.Lgs. n. 33/2013, all'art. 2 bis, estende l'applicazione della normativa in materia di obblighi di pubblicazione e accesso civico anche ad altri soggetti di natura pubblica (enti pubblici economici) e privata (società e altri enti di diritto privato in controllo pubblico), mentre stabilisce una normativa meno stringente per gli altri enti di diritto privato (es. società partecipate).

Gli enti privati in controllo pubblico sono tenuti all'attuazione della normativa sulla trasparenza sia con riferimento alla loro organizzazione sia in riferimento al complesso delle attività svolte.

Gli enti privati non in controllo pubblico sono tenuti all'attuazione della normativa sulla trasparenza solo relativamente all'attività svolta che sia di pubblico interesse (art. 2 bis, c. 3).

E' importante ribadire che le informazioni di cui all'art. 22 del D.Lgs. 33/2013 si riferiscono a:

- tutti gli enti pubblici istituiti, vigilati o finanziati per i quali si abbiano poteri di nomina degli amministratori;
- società controllate o partecipate, anche in via minoritaria;
- società in house;
- enti di diritto privato in controllo pubblico, costituiti o vigilati per i quali si abbiano poteri di nomina degli organi o dei vertici;
- tra le società controllate vanno indicate anche quelle sulle quali il Comune esercita un'influenza dominante ai sensi dell'art. 2359, c. 1, n. 3 c.c.;
- all'interno dei gruppi societari, l'individuazione del tipo di società (in controllo o in partecipazione) deve essere fatta con riguardo ad ogni singola società.

Al fine di dare massima trasparenza al sistema delle partecipate pubbliche, si raccomanda un puntuale adempimento di quanto previsto dall'art. 22, c. 1, ovvero un esaustivo elenco degli enti pubblici, delle società controllate o partecipate, degli enti di diritto privato controllati e partecipati.

4. Verifica dell'efficacia delle iniziative previste nel presente Piano

La verifica dell'efficacia delle iniziative previste nel presente Piano avviene come di seguito descritto:

- monitoraggio del Nucleo di Valutazione, attraverso gli indicatori di attuazione;
- monitoraggio del Nucleo di Valutazione degli obblighi di pubblicazione dove sono indicati, per ciascuno, i responsabili, i referenti, il termine per la pubblicazione e la sezione di "amministrazione trasparente" in cui pubblicare. Il Nucleo Di Valutazione potrà avvalersi del personale di supporto per monitorare il rispetto degli obblighi di pubblicazione ed esortare i soggetti competenti laddove ciò non avvenga;
- relazione sull'esito del controllo da parte del Nucleo di Valutazione;
- in caso di omessa pubblicazione concernente i titolari di incarichi di collaborazione e consulenza (o mancata trasmissione), per i quali è previsto un compenso, il pagamento del corrispettivo determina la responsabilità del responsabile che l'ha disposto, accertata all'esito del procedimento disciplinare, e comporta il pagamento di una sanzione pari alla somma corrisposta, fatto salvo il risarcimento del danno del destinatario ove ricorrano le condizioni di cui al D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Art. 15, D.Lgs. n. 33/2013);
- in caso di mancata o incompleta pubblicazione dei dati relativi agli Enti Pubblici istituiti vigilati o

finanziati dall'Amministrazione medesima nonché di quelli per i quali l'Amministrazione abbia il potere di nomina degli amministratori dell'ente, è vietata l'erogazione in loro favore di somme a qualsivoglia titolo da parte dell'amministrazione interessata ad esclusione dei pagamenti che le amministrazioni sono tenute ad erogare a fronte di obbligazioni contrattuali per prestazioni svolte in loro favore da parte di uno degli enti e società indicati nelle categorie di cui al comma 1, lettere da a) a c). (Art. 22, D.Lgs. n. 33/2013);

- l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 5 bis del D.Lgs. 33/2013 costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili, salvo il caso che l'inadempimento sia dipeso da causa non imputabile al Responsabile. (Art. 46, D.Lgs. n. 33/2013);
- la mancata o incompleta comunicazione delle informazioni e dei dati concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione e di Area o di governo comporta una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 10.000 euro a carico del responsabile della mancata comunicazione e il relativo provvedimento è pubblicato sul sito web istituzionale. Tali sanzioni sono irrogate dall'ANAC, secondo quanto sancito in apposito Regolamento. (Art. 47, D.Lgs. n. 33/2013);
- la violazione degli obblighi previsti dal Codice di Comportamento, inclusi quelli riguardanti le condotte in materia di anticorruzione e trasparenza, integra comportamenti contrari a doveri d'ufficio, fonte di responsabilità disciplinare.

5. La trasparenza ed il diritto di accesso

La trasparenza dell'attività della Pubblica Amministrazione è strettamente connessa al diritto di accesso.

Nel nostro ordinamento, il diritto di accesso è disciplinato da molteplici normative attualmente vigenti; L. n. 241/1990, D.Lgs. n. 267/2000, D.Lgs. n. 33/2013, D.Lgs. n. 50/2016, la cui applicazione va distinta a seconda del caso concreto. In particolare, dopo le ultime modifiche legislative, l'ANAC, attraverso la deliberazione n. 1309/2016, al fine di agevolare sia le Amministratori sia gli istanti, ha precisato che le varie forme di accesso possono distinguersi in:

a. accesso documentale, disciplinato dal capo V della L. n. 241/1990;

b. accesso civico, disciplinato dall'art. 5, c. 1 del D.Lgs. n. 33/2013;

c. accesso generalizzato, disciplinato dall'art. 5, c. 2 del D.Lgs. n. 33/2013;

ferme restando le altre forme di accesso previste dalla Legge come l'accesso dei Consiglieri Comunali (D.Lgs. n. 267/2000) e l'accesso alle informazioni ambientali (D.Lgs. n. 195/2005).

5.1. Accesso documentale

L'accesso documentale corrisponde al diritto degli interessati di prendere visione ed estrarre copia di documenti amministrativi, da intendersi come ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una Pubblica Amministrazione e concernenti attività di pubblici interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale.

Il cittadino che faccia richiesta di accesso deve dimostrare di avere un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

L'istanza di accesso deve essere motivata e deve essere rivolta all'Amministrazione che ha formato il documento o lo detiene stabilmente.

Il diritto d'accesso non è un diritto assoluto, in quanto l'art. 24 della L. n. 241/1990 prevede i casi di esclusione cui si rinvia.

Non sono accessibili le informazioni in possesso dell'Amministrazione che non abbiano forma di

documento amministrativo.

Se la richiesta è respinta o se entro 30 giorni non si è ricevuta alcuna risposta, nei 30 giorni successivi si può presentare ricorso:

- al TAR di riferimento;
- al difensore civico competente per ambito territoriale (provinciale o regionale).

La finalità dell'accesso documentale ex L. 241/90 è quella di porre i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative e/o oppositive e difensive – che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari.

5.2. Accesso civico c.d. semplice

L'accesso civico c.d. semplice è la forma di accesso prevista dall'art. 5, c. 1 del Decreto trasparenza (D.Lgs. 33/2013), che consente a chiunque di richiedere la pubblicazione di documenti, informazioni o dati, la cui pubblicazione, obbligatoria per Legge, è stata omessa dalle Pubbliche Amministrazioni.

A differenza dell'accesso documentale, le richieste di accesso civico non devono essere motivate, né è richiesta la dimostrazione di un interesse sotteso, pertanto il diritto è esercitabile da chiunque.

La richiesta di accesso civico va indirizzata al RPCT, il quale la inoltra al Responsabile competente che si esprime entro 30 giorni, segnalando all'istante il link attraverso il quale può accedere a quanto richiesto; il RPCT dispone la pubblicazione dei dati per i quali non risulti la pubblicazione.

La richiesta può essere inviata:

- mediante PEC
- *brevi manu* / posta ordinaria all'Ufficio Protocollo che la trasmetterà al RPCT e all'Ufficio competente.

5.3. Accesso civico c.d. generalizzato (*Freedom of information act* - FOIA)

L'accesso civico generalizzato è la forma di accesso previsto dall'art. 5, c. 2 del Decreto trasparenza (D.Lgs. 33/2013), che consente a chiunque di richiedere dati, documenti e informazioni detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria per legge, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo di risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito politico, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti.

In estrema sintesi, questo diritto di accesso non è condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, né richiede motivazione e ha ad oggetto tutti i dati e i documenti e informazioni detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione. Trattasi di una forma di accesso residuale che può essere esercitata da chiunque.

Di fondamentale importanza è, per tale materia, la Circolare n. 1/2019 del Ministro della Pubblica Amministrazione, ad oggetto "*Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)*", alla quale si rinvia.

La *ratio* della riforma risiede nella dichiarata finalità di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti (pubblici e privati) secondo quanto previsto dall'art. 5 bis del Decreto trasparenza (eccezioni assolute e relative).

L'accesso non può essere negato, laddove sia sufficiente ricorrere al potere di differimento.

In caso di diniego, anche parziale, dell'istanza di accesso generalizzato per l'esistenza di eccezioni assolute e relative, l'Amministrazione è tenuta a fornire una congrua e completa motivazione; laddove il pregiudizio possa derivare anche dalla semplice conferma o negazione di essere in possesso di alcuni dati o informazioni (es. indagini in corso) è quantomeno opportuno indicare le categorie di interessi che si intendono tutelare e le fonti normative che prevedono l'esclusione o la limitazione dell'accesso.

L'Amministrazione è tenuta a motivare anche i provvedimenti di accoglimento delle istanze di accesso, a garanzia dei controinteressati.

Qualora l'istanza di accesso generalizzato abbia ad oggetto la richiesta di informazioni,

l'Amministrazione dovrà consentire l'accesso ai documenti di cui sia già in possesso, nei quali siano contenute le informazioni richieste, mentre non è obbligata alla rielaborazione delle informazioni che, pertanto, saranno fruibili secondo le modalità in cui sono organizzate e gestite dagli uffici.

I cittadini possono inviare le richieste di accesso generalizzato all'Ufficio competente, se noto, altrimenti all'Ufficio Protocollo, che poi provvederà a smistarle presso gli uffici competenti che avranno il compito di istruire la pratica e di esprimersi riguardo l'accesso entro 30 giorni decorrenti dalla data in cui l'Ente ha ricevuto la richiesta.

La richiesta potrà essere inviata:

- mediante PEC;
- *brevi manu* / posta ordinaria all'Ufficio Protocollo.

L'Amministrazione ha l'obbligo di individuare i controinteressati e di dare comunicazione della richiesta agli stessi mediante raccomandata con avviso di ricevimento. I controinteressati possono presentare (entro 10 gg dalla ricezione) una motivata opposizione.

Il procedimento di accesso civico si conclude con un provvedimento espresso e motivato nel termine di 30 giorni dalla presentazione dell'istanza. In caso di accoglimento, l'Amministrazione provvede a trasmettere i dati al richiedente. Se è stata presentata opposizione del controinteressato l'Amministrazione provvede dopo 15 giorni dalla comunicazione dell'accoglimento dell'accesso al controinteressato.

Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine, il richiedente può presentare richiesta di riesame al RPCT, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di 20 giorni.

Se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'articolo 5-bis, c. 2, lettera *a*) (protezione dati personali), il suddetto responsabile provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta. A decorrere dalla comunicazione al Garante, il termine per l'adozione del provvedimento da parte del responsabile è sospeso fino alla ricezione del parere del Garante e comunque per un periodo non superiore ai predetti 10 giorni.

Avverso la decisione dell'Amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del RPCT, il richiedente può proporre ricorso al Tar territorialmente competente.

Il richiedente può altresì presentare ricorso al Difensore Civico competente per ambito territoriale, ove costituito.

Possono essere dichiarate inammissibili, dopo avere instaurato in maniera infruttuosa un dialogo collaborativo con l'istante:

- le istanze di accesso civico meramente esplorative volte a scoprire quali sono le informazioni detenute dal Comune;
- le domande generiche che non individuano i dati, i documenti e le informazioni richieste con riferimento, almeno, alla loro natura e al loro oggetto;
- le domande di accesso presentate per un numero manifestamente irragionevole di documenti, che imporrebbe un carico di lavoro tale da pregiudicare il buon funzionamento dell'Ente;
- le molteplici domande presentate da un unico soggetto, in un periodo di tempo limitato, ove l'impatto cumulativo delle predette domande pregiudichi il buon andamento dell'Ente.

L'irragionevolezza va valutata tenendo conto dei seguenti criteri:

- l'eventuale attività di elaborazione (ad es. oscuramento di dati personali) che l'amministrazione dovrebbe svolgere per rendere disponibili i dati e documenti richiesti;
- le risorse interne che occorrerebbe impiegare per soddisfare la richiesta, da quantificare in rapporto al numero di ore di lavoro per unità di personale;
- la rilevanza dell'interesse conoscitivo che la richiesta mira a soddisfare.

L'Ufficio, prima di pronunciarsi sull'inammissibilità, deve richiedere per iscritto all'istante di ridefinire l'oggetto della richiesta entro limiti compatibili con i principi di buon andamento e proporzionalità, entro un termine congruo, pena il rigetto dell'istanza stessa. Qualora il richiedente non intenda riformulare la richiesta, il Responsabile del procedimento può rifiutare la richiesta di accesso, indicando i motivi per i quali ritiene che la richiesta sia inammissibile.

5.4. Eccezioni assolute all'accesso generalizzato

Come già anticipato, l'accesso generalizzato deve essere negato ove ricorrano le eccezioni assolute previste dall'art. 5 bis, c. 3, D.Lgs. 33/2013, ovvero quando una norma di legge, sulla base di una valutazione preventiva e generale, per tutelare interessi prioritari e fondamentali, dispone la non ostensibilità di dati, documenti e informazioni ovvero la consente secondo particolari condizioni, modalità e/o limiti.

Dette esclusioni ricorrono in caso di:

- segreto di Stato;
- negli altri casi di divieto di accesso o divulgazione previsti dalla Legge (ad es. segreto statistico, segreto bancario, segreto scientifico, segreto industriale, segreto sul contenuto della corrispondenza, segreto professionale, pareri legali, segreto d'ufficio, segreto istruttorio in sede penale, dati idonei a rivelare lo stato di salute, dati idonei a rivelare la vita sessuale, dati identificativi di persone fisiche beneficiarie di aiuti economici da cui è possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico – sociale degli interessati), ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche modalità o limiti (ad es. atti dello stato civile, informazioni anagrafiche, elenchi dei contribuenti, dichiarazioni dei redditi), inclusi quelli di cui all'art. 24, comma 1, della Legge n. 241 del 1990 a) per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi della legge 24 ottobre 1977, n. 801, e successive modificazioni, e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, dal regolamento governativo di cui al comma 6 e dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 del presente articolo; b) nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano; c) nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione; d) nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi.

5.5. Eccezioni relative all'accesso generalizzato

L'accesso generalizzato può essere negato, altresì, ove ricorrano eccezioni relative poste a tutela di interessi pubblici e privati di particolare rilievo giuridico elencati ai c. 1 e 2 dell'art. 5-bis del D.Lgs. n. 33/2013, che richiedono un'attività valutativa contestualizzata, da effettuarsi con la tecnica del bilanciamento, caso per caso, tra l'interesse pubblico alla disclosure generalizzata e la tutela di altrettanto validi interessi considerati dall'ordinamento.

Le eccezioni relative finalizzate a tutelare interessi pubblici riguardano:

- la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico (inerente alla prevenzione dei reati e alla tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone);
- la sicurezza nazionale (interesse dello Stato alla propria integrità territoriale, alla propria indipendenza e inerente anche alla sicurezza interna, esterna e allo spirito democratico);
- la difesa e le questioni militari (tutto ciò che concerne la difesa della Patria);
- le relazioni internazionali (inerente ai rapporti tra Stati sovrani e tra soggetti internazionali);
- la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato (inerente a mercati valutari e dei capitali, al fabbisogno del bilancio dello Stato, alla politica fiscale e all'emissione dei titoli di debito pubblico, materie interconnesse con la politica finanziaria ed economica dello Stato,);
- la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento (esulano dall'accesso gli atti giudiziari che soggiacciono alle regole previste dai rispettivi codici di rito. La possibilità di consentire l'accesso alla documentazione inerente le indagini sui reati e sul loro perseguimento senza che ciò comporti un pregiudizio al corretto svolgimento delle stesse va valutata in relazione alla peculiarità della fattispecie e dello stato del procedimento penale);
- il regolare svolgimento di attività ispettive (l'accessibilità ai documenti ispettivi può concretizzarsi solo dopo che gli atti conclusivi del procedimento abbiano assunto il carattere di definitività).

Le eccezioni relative finalizzate a tutelare interessi privati riguardano:

- protezione dei dati personali e agli altri dati dal cui utilizzo possano derivare rischi specifici per i diritti e le libertà fondamentali degli interessati; deve essere rigettato l'accesso che pregiudichi la protezione dei dati personali, salvo possa accogliersi, oscurando i dati personali eventualmente presenti –pure se eccedenti e non pertinenti; le motivazioni adottate dal controinteressato possono costituire indice della sussistenza del pregiudizio che l'Amministrazione dovrà valutare;
- libertà e segretezza della corrispondenza (inerente le comunicazioni che hanno carattere confidenziale o si riferiscono alla intimità della vita privata ed è volta a garantire, oltre la segretezza, la più ampia libertà di comunicare reciprocamente; la nozione di corrispondenza va intesa in senso estensivo, stante la diffusione delle nuove tecnologie della comunicazione; la nozione di corrispondenza, oltre al contenuto del messaggio, include i files allegati e i dati esteriori della comunicazione);
- interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi proprietà intellettuale, diritto d'autore e segreti commerciali (inerenti all'interesse generale di garantire il buon funzionamento delle regole del mercato e della libera concorrenza).

Ove si ritenga di negare l'accesso, il pregiudizio agli interessi considerati dai commi 1 e 2 deve essere concreto, quindi deve sussistere un preciso nesso di causalità tra l'accesso e il pregiudizio.

L'Amministrazione, pertanto, dovrà:

- indicare chiaramente quale – tra gli interessi elencati all'art. 5 bis, c. 1 e 2 – viene pregiudicato;
- valutare se il pregiudizio (concreto) prefigurato dipende direttamente dalla disclosure (rivelazione/comunicazione/divulgazione) dell'informazione richiesta;
- valutare se il pregiudizio conseguente alla disclosure è un evento altamente probabile.
- valutare se ricorrere al differimento dell'accesso;
- valutare se acconsentire un accesso parziale, oscurando la parte di dati la cui ostensione configgerebbe con l'interesse da tutelare.

Per quanto concerne le esemplificazioni relative agli interessi pubblici e privati, si rinvia ai paragrafi 7, 8 della deliberazione ANAC n. 1309/2016.

5.6. Distinzione tra le forme di accesso

Vengono distinte le seguenti le varie forme di accesso:

- documentale;
- civico semplice;
- civico generalizzato.

E' fondamentale, come anche precisato dall'ANAC nelle linee guida n. 1309/2106, al fine di consentire all'Amministrazione di dare una risposta puntuale e pertinente alle istanze di varia natura che possono pervenire all'Ente.

L'accesso civico semplice riguarda l'attività vincolata della Pubblica Amministrazione, in quanto circoscritto agli adempimenti degli obblighi di pubblicazione.

L'accesso documentale e l'accesso civico generalizzato, invece, mutuando i concetti espressi dall'ANAC nelle linee guida, si differenziano per estensione e profondità e per il bilanciamento degli interessi coinvolti.

Nell'accesso documentale, poiché collegato ad una situazione giuridica soggettiva da tutelare, può essere consentito un accesso più in profondità a dati pertinenti.

L'accesso generalizzato, invece, essendo rispondente ad esigenze di controllo diffuso del cittadino ed essendo svincolato da una situazione giuridica da tutelare, consente un accesso meno in profondità ma più esteso.

Da ciò discende che, in casi residuali, laddove sia negato un accesso generalizzato, a seguito del bilanciamento degli interessi coinvolti, potrebbe essere invece acconsentito un accesso documentale (avente medesimo oggetto), a fronte di una situazione giuridica dell'istante da tutelare.

Invece, laddove determinate esigenze abbiano spinto l'Amministrazione a negare istanze di accesso documentale, le stesse dovranno essere ugualmente valutate con riferimento ad istanze di accesso

generalizzato aventi ad oggetto gli stessi dati, documenti e informazioni, pure se presentate da soggetti diversi, al fine di garantire coerenza e tutela delle posizioni riconosciute dall'ordinamento.

Tali esigenze, comunque, dovranno essere motivate in termini di pregiudizio concreto agli interessi in gioco.

Per le medesime ragioni di coerenza, se rispetto a determinati documenti e dati è stato ammesso un accesso generalizzato, a maggiore ragione dovrà essere consentito un accesso documentale che verta sugli stessi.