

COMUNE DI SANTA SEVERINA
Provincia di Crotone

Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza 2022/2024
Allegato alla D.G.C. n. 35 del 29/04/2022

“Peccatori si, corrotti no”

Jorge Mario Bergog

Premessa metodologica

Con l'entrata in vigore della Legge anticorruzione (Legge 6 novembre 2012, n. 190 “ Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica Amministrazione”) si è aperta una nuova sfida per le pubbliche amministrazioni per combattere il dilagare di un sistema di corruzione sempre più rilevante.

Nel corso del tempo c'è stata una crescente sensibilità nei confronti del problema della corruzione (intesa in senso lato e ampio come “malfunzionamento dell'Amministrazione pubblica a causa dell'uso ai fini privati delle funzioni attribuite ovvero inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo”).

Tale crescente sensibilità è in capo alle Istituzioni nazionali e internazionali ma anche in capo alle Istituzioni locali e agli stessi cittadini. Il nostro Paese si inserisce in un sistema di monitoraggio, valutazione e sollecitazioni reciproca tra i diversi Stati che consente di valutare l'adeguatezza e la validità delle misure per combattere il fenomeno. Il raggiungimento di questo obiettivo passa anche attraverso la creazione di standard internazionali di misurazione del fenomeno attraverso cui la pubblica amministrazione può orientare meglio i suoi interventi e la sua azione. Tra questi ricordiamo l'Indice della corruzione percepita, formulato dall'organizzazione tedesca 'Transparency International', e l'indice sul controllo della corruzione, pubblicato dalla Banca Mondiale.

La corruzione (intesa in senso lato) è anche una tassa occulta che grava sulle imprese e sui loro investimenti, quindi sull'economia dell'intero Paese. Essa crea incentivi distorti e reprime le iniziative migliori.

La L. 190/2012 prevede, tra le diverse disposizioni, che, su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione, entro il 31 gennaio di ogni anno, l'organo di indirizzo politico adotta il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC). Per gli enti locali, l'Intesa del 24 luglio 2013 ha fissato al 31 gennaio 2014 il termine per l'approvazione, la pubblicazione e la comunicazione al Dipartimento della Funzione Pubblica del piano dell'ente.

Successivamente, è stato emanato il D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”, il cui art. 10 prevede che “Ogni Amministrazione, sentite le associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, adotta un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, da aggiornare annualmente, che indica le iniziative previste per garantire:

- un adeguato livello di trasparenza, anche sulla base delle linee guida elaborate dalla Commissione di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150;
- la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.

Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, di cui al comma 1, definisce le misure, i modi e le iniziative volti all'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, ivi comprese le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi di cui all'articolo 43, comma 3. Le misure del Programma triennale sono collegate, sotto l'indirizzo del responsabile, con le misure e gli interventi previsti dal Piano di prevenzione della corruzione. A tal fine, il Programma costituisce di norma una sezione del Piano di prevenzione della corruzione“.

Gli obblighi di trasparenza costituiscono, quindi, il presupposto per formare, sviluppare ed attuare il PTPC. Con deliberazione n. 12/2014, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC, ex Civit) ha chiarito che l'organo competente all'approvazione del piano triennale di prevenzione della corruzione negli enti locali è la giunta comunale “anche alla luce dello stretto collegamento tra il piano triennale di prevenzione della corruzione e i documenti di programmazione previsto dal Piano nazionale anticorruzione”.

E' importante evidenziare come gli obiettivi indicati nel Piano triennale anticorruzione e trasparenza sono formulati in collegamento con la programmazione strategica e operativa dell'ente, definita in via generale nel Piano della Performance e negli analoghi strumenti di programmazione previsti, di competenza giuntale; vengono quindi in considerazione i due documenti fondamentali di competenza della Giunta, la quale:

- α) ai sensi dell'articolo 170 del D.Lgs.n.267/2000 (TUEL), presenta al Consiglio il Documento unico di programmazione (DUP) e la relativa nota di aggiornamento per le conseguenti deliberazioni. Il Documento unico di programmazione ha carattere generale e costituisce la guida strategica ed operativa dell'ente;
- β) delibera, ai sensi dell'articolo 169, il Piano esecutivo di gestione (PEG). Lo stesso articolo, al comma 3-bis statuisce che “Al fine di semplificare i processi di pianificazione gestionale dell'ente, il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'articolo 108, comma 1, del presente testo unico e il piano della performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono unificati organicamente nel piano esecutivo di gestione”.

Il Decreto Legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito nella Legge 6 agosto 2021, n. 113, ha introdotto il PIAO, il Piano Integrato di Attività e Organizzazione, il cui obiettivo è quello di accorpare i diversi strumenti di programmazione vigenti, per dare vita ad un

solo Piano che dovrà contenere: - il Piano degli Obiettivi; - il Piano della Performance; - il Piano della Formazione; - il Piano del Fabbisogno del Personale; - il Piano del Lavoro Agile; - il Piano Anticorruzione; assicurando la qualità e la trasparenza nella produzione e nell'erogazione dei servizi a cittadini e imprese, semplificando e ridisegnando i processi della P.A.. Il PIAO sostituirà, accorpandoli: - il PDO e il PP, dovendo determinare gli obiettivi programmatici e strategici della performance, definendo la linea di congiunzione tra obiettivi individuali ed obiettivi dell'Ente; - il POLA e il PF, dovendo disegnare la strategia di gestione delle risorse umane e dello sviluppo organizzativo; - il Piano Triennale del Fabbisogno del Personale, dovendo definire le procedure, le modalità e gli obiettivi del reclutamento di nuovo personale, e la valorizzazione del personale già dipendente; - il Piano Anticorruzione, dovendo configurare come raggiungere la piena trasparenza e la piena partecipazione nelle attività di organizzazione.

Il PIAO, che inizialmente era previsto in adozione entro il 31 gennaio 2022, per essere poi pubblicato ogni anno sul sito dell'Ente e inviato al Dipartimento della Funzione Pubblica, è slittato al 31 luglio 2022, richiamando, in caso di mancata adozione, le sanzioni di cui all'art.10, comma 5, del Decreto Legge 150/2009, ovvero: - il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risulteranno responsabili dell'omissione del piano; - il divieto di assumere e affidare incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati; - inoltre, una sanzione amministrativa, che potrà andare da 1.000 a 10.000 euro, riferita alla mancata approvazione della Programmazione Anticorruzione.

Al fine dell'integrazione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza all'interno del PIAO, occorrerà attendere l'emanazione del decreto del Dipartimento della Funzione Pubblica che adotta un Piano tipo e del decreto del Presidente della Repubblica che definisce l'abrogazione delle norme che disciplinano i singoli Piani che confluiranno nel PIAO. Per entrambi i provvedimenti è stata raggiunta l'intesa in Conferenza Unificata, rispettivamente il 2 dicembre 2021 e il 9 febbraio 2022.

Il Consiglio di Stato, sullo schema di Regolamento in merito agli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal PIAO, ha espresso un parere favorevole condizionato a correttivi e a integrazioni che consentano di superare le criticità connesse agli strumenti normativi individuati dal Legislatore per rendere il PIAO strumento di effettiva semplificazione dell'azione e dell'organizzazione amministrativa (Cons. St., sez. cons., 2 marzo 2022, n. 506).

Così come previsto dal comma 12 dell'articolo 1 del DL n. 228/2021, sono sospese le sanzioni per la mancata adozione del Piano della performance, del Piano organizzativo del lavoro agile, del Piano dei fabbisogni di personale, mentre permangono le sanzioni per la mancata adozione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, come stabilito dall'art. 19, comma 5, lettera b, del DL n. n. 90/2011, il cui termine per l'approvazione è il 30 aprile p.v..

Nulla cambia in merito alla fisiologiche attività di verifica sulle dichiarazioni di incompatibilità e/o inconferibilità di incarichi dirigenziali. In attuazione del D.Lgs 39/2013 il responsabile della prevenzione della corruzione rimane il soggetto cui la legge, secondo l'interpretazione che ne ha dato l'Anac, riconosce il potere di avvio del procedimento, di accertamento e di verifica della sussistenza delle situazioni di incompatibilità e/o inconferibilità.

In termini di novità si rammenta nuovamente come l'elemento più impattante del Piano è l'Allegato 1 – “Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi”, in cui l'Autorità ha ritenuto di aggiornare le indicazioni metodologiche per la gestione del rischio corruttivo con un documento che, facendo riferimento ai principali standard internazionali di risk management, sostituisce l'allegato 5 del PNA 2013.

Analisi del contesto, l'analisi del contesto è focalizzata sulle potenziali pressioni e criticità del contesto, esterno e interno. L'ANAC auspica che venga fornita evidenza specifica di come l'analisi di contesto esterno abbia portato elementi utili alla successiva gestione del rischio;

Rispetto alla valutazione del rischio, l'ANAC specifica che “l'allegato 5 del PNA 2013 non va più considerato un riferimento metodologico da seguire” (ma concedendo una certa gradualità per il cambio dell'approccio, in quanto si stabilisce che “laddove le amministrazioni abbiano già predisposto il PTPCT utilizzando l'Allegato 5 al PNA 2013, il nuovo approccio valutativo di tipo qualitativo può essere applicato in modo graduale in ogni caso non oltre l'adozione del PTPCT 2021-2023”, suggerendo di adottare un approccio di tipo qualitativo, dando ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantendo la massima trasparenza.

La valutazione del rischio si basa in ogni caso sulle medesime voci e precisamente:

- ☐ livello di interesse “esterno
- ☐ grado di discrezionalità del decisore interno alla PA
- ☐ manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata
- ☐ grado di attuazione delle misure di trattamento.

In ambito di trattamento del rischio si chiede alle amministrazioni di non “limitarsi a proporre delle misure astratte o generali, ma progettare l'attuazione di misure specifiche e puntuali “un PTPCT privo di misure adeguatamente programmate (con chiarezza, articolazione di responsabilità, articolazione temporale, verificabilità effettiva attuazione, verificabilità efficacia), risulterebbe mancante del contenuto essenziale previsto dalla legge”.

Per ultimo, è interessante lo spazio dato alla fase del monitoraggio (sia dell'attuazione che dell'idoneità/efficacia delle misure di trattamento del rischio).

Le risultanze del monitoraggio sulle misure di prevenzione della corruzione, viene ribadito, costituiscono il presupposto della definizione del successivo PTPCT.

Obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza

Non appare superfluo rammentare che il Piano della Prevenzione della corruzione deve indicare gli obiettivi strategici da realizzare quali elementi che costituiscono per altro contenuto necessario di ogni altro documento di programmazione strategico gestionale (quindi certamente del DUP quale strumento strategico centrale e del Piano delle Performance). In questi termini si esprime testualmente l'art. 1, comma 8, della legge 190 del 2012 a tenore del quale *“L'organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in tema di prevenzione della corruzione e trasparenza costituiscono contenuto necessario di ogni altro documento di programmazione strategico gestionale”*. In buona sostanza la norma prescrive che l'organo di indirizzo assuma un ruolo centrale nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo.

Sempre la Legge 190 (in dettaglio l'art. 1 comma 8 bis) sottolinea la necessità che l'Organismo indipendente di valutazione (OIV) verifichi la coerenza tra gli obiettivi previsti nel Piano anticorruzione rispetto quelli indicati nel Piano della performance, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori. Ne consegue che i due documenti sono intimamente connessi poiché da un lato il Piano anticorruzione fissa gli obiettivi strategici, dall'altro gli stessi vanno poi a confluire tra gli obiettivi nel Piano delle performance. In buona sostanza (vedi anche art. 10 Dlgs 150/2009) gli obiettivi del Piano anticorruzione confluiscono fisiologicamente in obiettivi di performance organizzativa ed individuale. Opportuno rammentare inoltre che ai fini della validazione della relazione sulle performance l'OIV verifica che, nella misurazione e valutazione delle performance, si sia tenuto conto degli obiettivi della prevenzione corruzione e trasparenza.

In sintesi:

- Il Piano anticorruzione rappresenta il documento per l'individuazione delle misure organizzative che l'ente adotta per prevenire il rischio di corruzione ovvero di mala administration;
- Il Piano delle performance rappresenta il documento programmatico triennale in cui, coerentemente con le risorse assegnate, sono esplicitati in dettaglio gli obiettivi strategici, nonché gli indicatori per la misurazione del raggiungimento degli obiettivi; (per altro proprio su quest'ultimi si basa la misurazione, la valutazione e la rendicontazione della performance dell'amministrazione).

Sul punto rilevante sottolineare come l'ANAC nel PNA 2019 ha ribadito il concetto sottolineando che *“Al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione è, infatti, necessario che i P.T.P.C.T. siano coordinati rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione”*.

Si ritiene che costituiscano obiettivi strategici in materia di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza le seguenti azioni:

Aumento della trasparenza verso la collettività attraverso una implementazione dei dati e/o provvedimenti da pubblicare in amministrazione trasparente oltre quelli che già sono oggetto di pubblicazione obbligatoria (art. 10, comma 3, del D.Lgs 33/2013 a tenore del quale *“La promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali”*).

Sul punto è rilevante richiamare pure l'art. 1, comma 9, let f) della legge 190 del 2012 a tenore del quale il piano risponde all'esigenza di *“individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge”*.

Costituisce quindi fisiologico obiettivo strategico dell'ente quello di individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

La digitalizzazione dei procedimenti consente evidenti semplificazioni delle procedure, standardizzazione delle stesse, risparmi in termini di tempi e costi, nonché il continuo monitoraggio dell'evoluzione del procedimento; in questi termini si aumenta esponenzialmente il controllo dell'intera fase di gestione della procedura. Inoltre tutto rimane tracciato, diminuendo drasticamente la possibilità di incursioni patologiche nel procedimento. Per altro l'art. 12, comma 1, stabilisce che *“Le pubbliche amministrazioni nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione”*.

“L'attuazione delle disposizioni del presente Codice è comunque rilevante ai fini della misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale dei dirigenti”.

Nuova legge anticorruzione

Al fine di dare attuazione alle indicazioni provenienti dagli organismi internazionali in materia di corruzione (Greco, Ocse, Osce, convenzioni Onu - cosiddetta “Convenzione di Merida”), il Governo ha approvato la legge 9 gennaio 2019 n. 3 concernente *«Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione»*, che segna un passo importante nel contrasto al fenomeno.

Invero, come emergeva dalle statistiche europee e internazionali, l'Italia manteneva una posizione del tutto insufficiente nelle valutazioni sulla percezione della corruzione e, parimenti, si faceva notare come fosse inadeguata la normativa finalizzata al

contrasto del fenomeno. Del resto, il nostro Paese si mostrava largamente inadempiente rispetto agli obblighi sottoscritti a livello internazionale e spesso pure ratificati.

In tal senso andava considerata la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'Onu il 31 ottobre 2003, firmata dallo Stato Italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata con legge n. 116 del 2009.

L'approvazione della legge 3/2019 e la logica del contrasto al fenomeno

La consapevolezza - come affermato nella Relazione illustrativa allo schema del disegno di legge - che «*la corruzione e gli altri reati contro la pubblica amministrazione siano delitti seriali e pervasivi*» e che costituiscono un fenomeno endemico che alimenta mercati illegali, distorce la concorrenza, ha indotto il legislatore a predisporre un intervento a vasto raggio, con modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, al codice civile, alla disciplina penitenziaria, alla normativa in tema di responsabilità degli enti.

“Si tratta del consolidato arsenale normativo attraverso il quale si intraprende quell'azione di “lotta” e di “contrasto” con cui l'ordinamento risponde ai “fenomeni” criminali.

Indubitabilmente in tal modo la giustizia penale diventa uno strumento di politica sociale chiamata a rimuovere le diverse situazioni di disagio che attraversano le società.”

Con preciso riferimento alle modifiche introdotte al codice penale (articolo 1, comma 1, lettere a)-v)), va innanzitutto evidenziato come il legislatore abbia individuato una serie di reati che costituiscono il riferimento in tutto o, in larga parte, di molte previsioni novellate: il riferimento è in particolare agli articoli 314, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis del codice penale.

Inevitabilmente, come anticipato, si procede a un innalzamento delle pene (articolo 316-ter, primo comma, secondo periodo, del Cp; articolo 318, primo comma, del Cp; articolo 646, primo comma, del Cp) e alla ridefinizione di alcune fattispecie (abrogazione dell'articolo 346 del Cp e riformulazione contestuale dell'articolo 346-bis del Cp; riscrittura della fattispecie di cui all'articolo 322-bis del Cp e interpolazione dell'articolo 642-bis del codice penale).

Si consolida - sempre per i citati delitti riconducibili ad attività corruttive - l'obbligo della riparazione pecuniaria, secondo i contenuti fissati dall'articolo 322-quater del Cp, e quello della confiscabilità dei beni, sempre in relazione ai citati delitti riconducibili ad attività corruttive, ai sensi dell'articolo 322-ter del Cp (in relazione ai quali il nuovo articolo 322-ter1 del Cp - articolo 1, comma 1, letterap)) - prevede il possibile affidamento in custodia giudiziale alla Pg); si modifica altresì l'articolo 578-bis, comma 1, del Cpp (articolo 1, comma 1, lettera f)), relativamente all'applicabilità della confisca ex articolo 322-ter del Cp nel giudizio di appello, conclusosi con l'estinzione del reato a fronte di precedente condanna: a seguito della contestuale modifica della prescrizione potrebbe trattarsi di una previsione “precaria”.

Il vero fulcro della riforma in materia di contrasto alla corruzione è costituito dalla profondamente novellata disciplina delle pene accessorie: l'incapacità di contrarre con la pubblica amministrazione (articolo 32-quater del codice penale) e l'interdizione dai pubblici uffici (articolo 32-bis del codice penale).

La logica sottesa alla previsione è quella d'una misura perpetua (articolo 317-bis del Cp) con alcune varianti, peraltro, comunque fortemente penalizzanti.

Nell'eventualità in cui dovesse essere inflitta una reclusione non superiore a due anni ovvero dovesse ricorrere la circostanza attenuante di cui all'articolo 323-bis, primo comma, del Cp, la condanna alla pena accessoria sarà determinata per una durata non inferiore a cinque anni e non superiore a sette anni; nel caso della circostanza attenuante prevista al cpv. dell'articolo 323-bis del Cp, la durata delle pene accessorie non potrà essere inferiore a un anno, né superiore a cinque.

Un ulteriore elemento della riforma è costituito dalla scissione tra il tempo della reclusione e quello della pena accessoria. Il dato trova riscontro nella disciplina della riabilitazione che non produce effetti sulla pena accessoria perpetua, salvo che, trascorsi almeno i successivi sette anni, il soggetto non abbia dato prova effettiva e costante di buona condotta (articolo 179, comma 7, del Cp e articolo 683, comma 1, del Cpp); in quella dalla sospensione condizionale (comunque condizionata al pagamento della somma determinata a titolo di riparazione pecuniaria ai sensi dell'articolo 322-quater del Cp) (articolo 165, quarto comma, del Cp), in relazione alla quale il giudice può disporre che il provvedimento non estenda i suoi effetti alle pene accessorie (articolo 166, primo comma, del Cp) e, come si dirà, in relazione all'esito positivo dell'affidamento in prova che non estende i suoi effetti alle pene accessorie (articolo 47, comma 12, primo periodo, della legge 354/1975).

È stata prevista (articolo 1, comma 1, lettera r)) anche una forma di «immediato e spontaneo» pentimento che determina una speciale causa di non punibilità per chi entro quattro mesi dalla commissione del fatto, fornisce una fattiva collaborazione alle indagini mettendo a disposizione quanto percepito ovvero l'equivalente in danaro (articolo 323-ter del codice penale).

Può non essere inutile ricordare - pur collocandosi su di un diverso piano - come con la legge n. 190 del 2012; legge n. 114 del 2014 e legge n. 179 del 2017 sia stata introdotta e rafforzata la disciplina del cosiddetto whistleblower, ai sensi della quale si tutela il dipendente pubblico che denuncia all'autorità giudiziaria, ovvero alla Corte dei conti ovvero a un superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro.

A rafforzare la normativa alla lotta alla corruzione vanno altresì richiamate le disposizioni per le quali per alcuni delitti che sono indicati nell'articolo 1, comma 1, lettera *a*) e lettera *b*), della presente legge, in relazione agli articoli 9 e 10 del Cp, non è più necessaria la richiesta del ministro della Giustizia o l'istanza o la querela della persona offesa.

In questo contesto si inserisce anche l'abrogazione degli articoli 2635, comma 5, e 2635-bis, comma 3, del Cc, in materia di società, consorzi ed enti privati per effetto della quale sono diventati procedibili d'ufficio i delitti di corruzione tra privati e di istigazione alla corruzione (articolo 1, comma 5).

Vanno, infine, sottolineate le modifiche introdotte al Dlgs n. 231 del 2011 in materia di responsabilità amministrativa degli enti con le quali, attraverso l'inserimento dell'articolo 346-bis del Cp, tra quelli per i quali è consentito sanzionare le società, è aumentata la durata della sanzione interdittiva per i reati già previsti contro la pubblica amministrazione, ed è determinata una minore durata delle misure interdittive sempre per questi reati in caso di condotta collaborativa prima della sentenza di primo grado.

Originariamente non prevista dal Ddl Atto Camera 1189, nel corso dei lavori parlamentari è stata inserita anche, a modifica di quanto previsto dalla riforma introdotta dalla legge n. 103 del 2017 (cosiddetta "legge Orlando"), una disciplina più restrittiva della prescrizione, della quale, peraltro, è stata differita l'operatività al 1° gennaio 2020. Si prevede, infatti, che la prescrizione sia definitivamente sospesa con la pronuncia della sentenza di primo grado o del decreto penale di condanna fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o dell'irrevocabilità del decreto di condanna.

Per quanto attiene al processo penale (articolo 1, comma 1, lettere *a*)-*g*)), oltre alla previsione della nuova misura interdittiva del divieto temporaneo di contrarre con la pubblica amministrazione (articolo 289-bis del Cp), in relazione alla pena accessoria corrispondente, si segnala - in linea con la progressiva omologazione del fenomeno della criminalità da profitto a quella organizzata - l'estensione dell'uso del captatore informativo nei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione puniti con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni determinata ai sensi dell'articolo 4 del Cpp anche tra presenti (articoli 266, comma 2-bis, del Cpp), con abrogazione (articolo 1, comma 4) della deroga prevista dalla legge Orlando in relazione ai luoghi di privata dimora (articolo 2, comma 2, dell'articolo 6 del Dlgs n. 216 del 2017). Contestualmente è stata estesa ai citati reati la disciplina operante per i reati di cui agli articoli 51, commi 3-bis e 3-quater, in ordine alle modalità di svolgimento delle indagini con il captatore informativo (articolo 267, comma 1, terzo periodo, del Cpp).

L'attività investigativa è potenziata attraverso il possibile ricorso ad azioni sotto copertura. Estendendo l'ambito di operatività dell'articolo 9, comma 1, legge n. 146 del 2006, lettera *a*), si prevede che in relazione ai citati reati riconducibili ad attività corruttive, i soggetti ivi indicati, nei limiti delle rispettive competenze, nel corso di specifiche operazioni di polizia, possono svolgere attività, espressamente e articolatamente indicate dalla legge, al solo fine di acquisire elementi di prova in ordine ai citati delitti.

Sempre in linea con la tendenziale omologazione dei reati qui considerati con il fenomeno del crimine organizzato, il già citato nucleo di reati a sfondo corruttivo sono inseriti (articolo 1, comma 6, lettere *a*) e *b*)) nel regime penitenziario di cui all'articolo 4-bis della legge n. 354 del 1975, con conseguente esclusione di accesso ai benefici, fatta salva l'ipotesi della speciale causa di non punibilità di cui al già citato articolo 323-ter del codice penale.

L'impostazione restrittiva trova ulteriore conferma nella previsione - già citata - per la quale l'esito positivo dell'affidamento in prova non estingue le pene accessorie perpetue (articolo 47, comma 12, primo periodo, della legge 354/1975).

Le riferite previsioni in tema di pene accessorie trovano un preciso coordinamento nella riforma della disciplina dell'applicazione della pena su richiesta delle parti.

Si prevede (articolo 1, comma 4, lettere *d*) ed *e*)), al riguardo, che la richiesta di patteggiamento per i già citati delitti di corruzione di cui all'articolo 317-bis del Cp possa essere condizionata all'esenzione delle pene accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrarre la pubblica amministrazione nonché all'estensione degli effetti della sospensione condizionale anche a tali pene (con potere del giudice di rigettare la richiesta) (articolo 444, comma 3-bis, del Cpp); si stabilisce che nell'ipotesi di patteggiamento di cui all'articolo 445 del Cpp, cioè, con pena non superiore a due anni, possano essere applicate le riferite pene accessorie (articolo 445, comma 1-bis, del Cpp); si precisa che le riferite previsioni operano anche per le decisioni pronunciate dopo la chiusura del dibattimento (articolo 445, comma 1, terzo periodo, del Cpp).

La legge 3/2019 è completata con una articolata disciplina in materia di trasparenza e controllo dei partiti e movimenti politici.

In chiave di sistema la riforma, al di là dei tradizionali meccanismi di inasprimento sanzionatorio, con le sue varie ricadute in materia di misure cautelari e di esecuzione della pena, ora accentuate da un corredo di sanzioni accessorie particolarmente

penalizzanti (se non addirittura fortemente indiziate di incostituzionalità), evidenza - come anticipato - un progressivo avvicinamento del fenomeno della criminalità corruttiva al fenomeno della criminalità organizzata anche alla luce della possibile e non esclusa contiguità dei due fenomeni: uso degli strumenti investigativi, premialità tesa alla disarticolazione delle condotte illecite, sia in sede cognitiva, sia in quella esecutiva, ne costituiscono precise indicazioni. Anche la sospensione della prescrizione con la possibilità di una pena effettiva si colloca in questa direzione, suggerendo comportamenti processuali orientati ai riti premiali che, tuttavia, non conservano per questi reati le generali e originarie dimensioni.

Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC)

Oggetto e finalità del Piano

Obiettivo del Piano è quello di prevenire il rischio di corruzione nell'attività amministrativa dell'Ente con azioni di prevenzione e contrasto dell'illegalità.

In questo contesto il termine "corruzione" va inteso in senso lato, che ricomprenda anche le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, un soggetto nell'esercizio dell'attività amministrativa, abusi del potere che gli è conferito al fine di ottenere un vantaggio privato; infatti le situazioni rilevanti di corruzione riguardano non solo tutti i reati contro la Pubblica Amministrazione ma anche, e soprattutto, tutti i casi di malfunzionamento della macchina amministrativa, causati dall'uso "privato" delle funzioni e dei poteri attribuiti.

Nel concetto di illegalità rientra, quindi, non solo l'uso delle risorse pubbliche per perseguire un fine privato ma anche la strumentalizzazione di finalità pubbliche per perseguire illegittimamente un fine proprio dell'ente.

Di fatto, perciò, la nozione di "corruzione" ha la stessa portata del fenomeno che, in ambito internazionale, è indicato con il termine di "*maladministration* ", inteso come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari.

Il Piano è teso a soddisfare le seguenti esigenze:

- individuare le misure organizzative finalizzate ad assicurare la correttezza formale e sostanziale dell'agire amministrativo;
- assicurare la costante, piena, facile e comprensibile informazione nei confronti di chiunque vi possa essere interessato, sull'attività del Comune, dalla fase della programmazione a quella della rendicontazione, e sull'esito dei controlli effettuati;
- stabilire e attuare, concretamente e correttamente, i meccanismi di controllo interno sulle attività svolte (sia direttamente che indirettamente), sia in termini di correttezza e integrità che in relazione al "buonandamento";
- prevedere le attività e le misure sopra indicate come elemento di valutazione della qualità della prestazione dell'intera macchina organizzativa, dei dirigenti e del restante personale.

Il contenuto del presente PTPC considera le novità introdotte in materia di appalti dal D.Lgs. 50/2016 ed in materia di società partecipate dal D.Lgs. 175/2016 e s.m.i..

Soggetti del contrasto alla corruzione

α) L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

È stata individuata nella Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) dalla Legge 6 novembre 2012, n. 190. La CIVIT, con legge 30 ottobre 2013, n. 125, è stata trasformata in ANAC.

In seguito, la legge n. 114/2014 ha disposto (art. 19) il trasferimento completo delle competenze sulla prevenzione della corruzione e sulla

trasparenza dal Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) all'ANAC, nonché la rilevante riorganizzazione dell'ANAC e l'assunzione delle funzioni e delle competenze della soppressa Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP).

β)

Le competenze dell'ANAC (in massima parte ereditate dalla Commissione) sono, ai sensi della l.n. 190/2012 (art. 1, comma 2) le seguenti:

- a) collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;
- b) adotta il Piano nazionale anticorruzione;
- c) analizza le cause e i fattori della corruzione e individua gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
- d) esprime parere obbligatorio sugli atti di direttiva e di indirizzo, nonché sulle circolari del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico;
- e) esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione dell'art. 1, comma 16-ter, l.n. 190/2012;
- f) esercita la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni ai sensi dei commi 4 e 5 dell'art. 1, l.n. 190/2012 e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dai commi da 15 a 36 del presente articolo e dalle altre disposizioni vigenti;
- g) esercita la vigilanza e il controllo sui contratti di cui agli articoli 17 e seguenti del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (ora, D.Lgs. n. 50/2016);
- h) riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.

Inoltre, ai sensi del citato art. 19:

- riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
- riceve notizie e segnalazioni da ciascun avvocato dello Stato il quale, nell'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 13 del testo unico di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, venga a conoscenza di violazioni di disposizioni di legge o di regolamento o di altre anomalie o irregolarità relative ai contratti che rientrano nella disciplina del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Per gli avvocati dello Stato segnalanti resta fermo l'obbligo di denuncia di cui all'articolo 331 del codice di procedura penale;
- salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.

A seguito del trasferimento delle competenze del Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'ANAC:

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

La Giunta Comunale:

- adotta il Piano Triennale della prevenzione della Corruzione e i suoi aggiornamenti;
- adotta il DUP e delibera il PEG;
- adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione;

- propone lo stanziamento delle risorse economiche necessarie ad attuare il Piano.

il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)

A termini di legge, negli enti locali il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, nel segretario comunale (o nel dirigente apicale), salva diversa e motivata determinazione.

Il responsabile svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'Amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, al Nucleo di Valutazione, all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Il responsabile provvede all'aggiornamento del PTPC, all'interno del quale sono previste specifiche misure di monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di trasparenza e ulteriori misure e iniziative di promozione della trasparenza.

Nel Comune di Santa SEverina:

- il segretario comunale è stato individuato quale RPCT ed è nominato con decreto sindacale; la durata dell'incarico è pari al mandato sindacale;
- lo stesso segretario svolge la funzione di UPD; in tale qualità, attiva le prescritte procedure nei casi di violazione delle prescrizioni contenute nel presente Piano.

Il RPCT pro tempore, Dott. ssa Stefania Tutino, svolge i seguenti compiti:

- propone alla Giunta, entro il 31 gennaio di ogni anno, il PTPC;
- definisce procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione;
- verifica in merito all'efficace attuazione del Piano ed alla sua idoneità;
- propone la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'Amministrazione;
- verifica, laddove possibile in relazione alle dimensioni ed organigramma dell'ente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- individua il personale da inserire nei programmi di formazione;
- nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda o qualora lo ritenga opportuno, riferisce sull'attività.

La nomina, in mancanza di diverso atto di autonomia organizzativa dell'Ente, è di competenza del Sindaco, in qualità di organo di indirizzo politico-amministrativo.

In questo Ente, inoltre, in qualità di responsabile dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari (UPD), il RPCT:

- svolge i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza (art. 55 bis d.lgs. n. 165 del 2001);
- provvede alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'autorità giudiziaria (art. 20 d.P.R. n. 3 del 1957; art. 1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.);
- propone l'aggiornamento del Codice di comportamento.

L'Autorità aveva ritenuto opportuno sottolineare che la scelta del RPCT dovesse ricadere su persone che avessero sempre mantenuto una condotta integerrima, escludendo coloro che fossero stati destinatari di provvedimenti giudiziari di condanna o provvedimenti disciplinari.

La revoca

Secondo l'aggiornamento 2018 del PNA 2016, l'amministrazione è tenuta a considerare, tra le cause ostative allo svolgimento e al mantenimento dell'incarico, le condanne in primo grado di cui al decreto legislativo 235/2012, art. 7 comma 1 lett. a) -f), nonché quelle per i reati contro la pubblica amministrazione e, in particolare, almeno quelli richiamati dal d.lgs. 39/2013 che fanno riferimento al Titolo II, Capo I «Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica amministrazione» (ANAC, delib. 1074 del 21/11/2018, pag. 17).

L'Autorità ritiene che il RPCT debba sempre dare tempestiva comunicazione all'amministrazione presso cui presta servizio di aver subito eventuali condanne di primo grado, almeno tra quelle relative alle disposizioni sopra richiamate. L'amministrazione, ove venga a conoscenza di tali condanne, è tenuta alla revoca dell'incarico di RPCT.

Si ricorda che i provvedimenti di revoca devono essere tempestivamente comunicati all'Autorità, come disciplinato nel regolamento approvato con deliberazione ANAC n. 657/2018. Laddove le condanne riguardino fattispecie che non sono elencate nelle disposizioni sopra richiamate, le amministrazioni possono chiedere l'avviso dell'Autorità, anche nella forma di richiesta di parere, al fine di dirimere le situazioni di incertezza sui provvedimenti da adottare nei confronti del RPCT (ANAC, deliberazione n. 1074 del 21/11/2018, pag. 17 e 18)

tutti i Responsabili di Area, per l'area di rispettiva competenza:

- sono referenti del RPCT (secondo quanto previsto al paragrafo 2.2 della circolare DFP n. 1/2013 e al paragrafo 4.2 della Determinazione ANAC 12/2015);
- svolgono attività informativa nei confronti del RPCT e dell'autorità giudiziaria (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001; art. 20 d.P.R. n. 3 del 1957; art. 1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.);
- partecipano al processo di gestione del rischio;
- mettono a disposizione del RPCT le strutture organizzative di competenza nella misura dallo stesso richiesta e ritenuta adeguata;
- concorrono a definire le misure di prevenzione e contrasto dei fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti (art. 16 D.Lgs. n. 165/2001);
- assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione;
- adottano le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e rotazione del personale (artt. 16 e 55 bis, D. Lgs. n. 165/2001);
- osservano le misure contenute nel PTPC (art. 1, comma 14, L.n. 190/2012).

il Nucleo di Valutazione (NV):

- verifica, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance, che i piani triennali per la prevenzione della corruzione 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;
- riferisce all'Autorità nazionale anticorruzione sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- verifica i contenuti della relazione recante i risultati dell'attività svolta che il RPCT predispone e trasmette al NV, oltre che all'organo di indirizzo, ai sensi dell'art. 1, co. 14, della l. 190/2012, in rapporto agli obiettivi inerenti la prevenzione della corruzione e la trasparenza. Nell'ambito di tale verifica il NV ha la possibilità di chiedere al RPCT informazioni e documenti che ritiene necessari ed effettuare audizioni di dipendenti (art. 1, co. 8-bis, l. 190/2012 e PNA 2016, Premessa §5.3);
- considera i rischi e le azioni inerenti la prevenzione della corruzione nello svolgimento dei compiti ad essi attribuiti;
- svolge compiti propri connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa (artt. 43 e 44, D.Lgs. n. 33/2013);
- esprime parere obbligatorio sul Codice di comportamento adottato da ciascuna Amministrazione (art. 54, comma 5, D.Lgs. n. 165/2001).

Tutti i dipendenti dell'Amministrazione:

- partecipano al processo di gestione del rischio;
- osservano le misure contenute nel PTPC; la violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal piano costituisce illecito disciplinare (art. 1, comma 14, L.n.190/2012);
- segnalano le situazioni di illecito al proprio Responsabile o all'UPD (art. 54 bis del D.Lgs. n. 165/2001);
- segnalano casi di personale conflitto di interessi (art. 6 bis l. n. 241/1990; artt. 6 e 7 Codice di comportamento).

I collaboratori a qualsiasi titolo dell'Amministrazione:

- osservano le misure contenute nel PTPC;
- segnalano le situazioni di illecito (Codice di comportamento).

Il Responsabile dell'Ufficio procedimenti disciplinari:

- d'iniziativa e previa informativa al RPCT, ovvero su segnalazione di quest'ultimo, attiva le prescritte procedure di competenza nel caso di violazioni alle prescrizioni del presente Piano.

Società Partecipate

Con riferimento alle Linee guida ANAC 2017, l'Amministrazione pubblica i dati di cui all'art. 22 del d.lgs. 33/2013, rinviando al sito delle società o degli enti controllati per le ulteriori informazioni che questi sono direttamente tenuti a pubblicare.

Sarebbe necessaria un'attività di vigilanza sull'adozione di misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza e promozione dell'adozione delle misure.

Infatti, compito specifico delle amministrazioni controllanti è l'impulso e la vigilanza sulla nomina del RPCT e sull'adozione delle misure di prevenzione anche integrative del "modello 231", ove adottato, anche con gli strumenti propri del controllo (atto di indirizzo rivolto agli amministratori, promozione di modifiche statutarie e organizzativa, altro). Tale attività deve essere prevista e articolata, con azioni concrete e verificabili, nel PTPC dell'amministrazione controllante o partecipante.

Si ribadisce, poi, il rilievo centrale che la legge e le Linee guida attribuiscono alla delimitazione delle attività di pubblico interesse svolte dagli enti di diritto privato controllati e partecipati o da parte di enti totalmente privati. Una sollecita opera di delimitazione delle attività di pubblico interesse contribuirà alla migliore attuazione della legge, tenendo adeguatamente conto della natura degli enti e della loro, prevalente, attività non di pubblico interesse.

Contesto esterno

In base alle determinazioni ANAC, le misure devono essere calibrate sul contesto esterno ed interno.

L'ANAC suggerisce che per gli enti locali, ai fini dell'analisi del contesto *esterno*, i responsabili anticorruzione possano avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati.

Secondo i dati contenuti nella "RELAZIONE SEMESTRALE DEL MINISTRO DELL'INTERNO AL PARLAMENTO – ATTIVITA' SVOLTA E RISULTATI CONSEGUITI DALLA DIA "(I ° SEMESTRE 2021):

https://direzioneeinvestigativaantimafia.interno.gov.it/wp-content/uploads/2022/03/Relazione_Sem_I_2021.pdf

"Rispetto al semestre precedente nel crotonese non si registrano mutamenti significativi della mappatura delle famiglie 'ndranghetiste con una salda presenza egemone dei GRANDE ARACRI di Cutro che ormai e da anni rappresentano il punto di riferimento per le altre consorterie criminali della provincia con significative proiezioni nel nord Italia. Nel capoluogo

risulterebbero peraltro operative le famiglie VRENNA-CORIGLIANO-BONAVENTURA e i BARILARI-FOSCHINI. La famiglia TORNICCHIO-MANETTA rimarrebbe egemone in località Cantorato, mentre i MEGNA e i RUSSELLI sarebbero attivi nella frazione di Papanice e a sud del capoluogo, nella zona di Isola di Capo Rizzuto sono attivi gli ARENA-NICOSCIA-MANFREDI-CAPICCHIANO. Al riguardo il 10 febbraio 2021 la Polizia di Stato nel corso della operazione "Golgota" 139 ha tratto in arresto 36 persone tutte presunte affiliate alle cosche ARENA-NICOSCIA di Isola Capo Rizzuto e MANNOLO di San Leonardo di Cutro accusate, a vario titolo, di associazione di tipo mafioso, estorsioni, porto e detenzione illegale di armi e munizioni nonché associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti. La famiglia MANFREDA rimarrebbe egemone nell'area di Petilia Policastro ove si registra l'operatività di epigoni dei COMBERIATI-GAROFALO che appaiono fortemente indeboliti dalle inchieste degli ultimi anni. A Mesoraca risulterebbe attivo il gruppo FERRAZZO mentre a Cirò sarebbero operativi i FARAO-MARINCOLA i quali confermerebbero la loro pericolosità anche nel nord Italia. A Strongoli sarebbero presenti i GIGLIO, mentre a Belvedere di Spinello, Rocca di Neto, Santa Severina e in altri comuni della Valle del Neto risultano attivi gli IONA-MARRAZZO-OLIVERIO e a Rocca Bernarda i BAGNATO. Anche nel territorio Crotonese le risultanze investigative testimoniano come l'attività criminale delle consorterie pongano sempre particolare interesse verso gli stupefacenti. In tal senso il 23 febbraio 2021 i Carabinieri nell'ambito dell'operazione "Orso" hanno dato esecuzione a 13 misure cautelari nei confronti di soggetti ritenuti responsabili di associazione di tipo mafioso finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti, ricettazione e detenzione di armi da guerra. Nel corso dell'operazione è stato tra l'altro sequestrato un foglio manoscritto recante una c.d. "copia" ovvero l'organigramma della consorteria di 'ndrangheta egemone nella città di Crotone, completo di nomi e ruoli rivestiti in seno all'associazione criminale facente capo, per la gestione di una piazza di spaccio in città, a due fratelli vicini alla cosca VRENNA-CORIGLIANO-BONAVENTURA-CIAMPÀ-MEGNA. Sempre in tema di stupefacenti il 13 maggio 2021 la Polizia di Stato nel corso della operazione "Autogol" ha eseguito a Crotone 11 misure cautelari per un'attività di spaccio effettuata dal febbraio 2020 al mese di giugno 2020. L'inchiesta aveva consentito anche il ritrovamento di droga in un edificio scolastico abbandonato nella città pitagorica. Anche in questo caso le azioni criminali venivano commesse da un gruppo con la disponibilità di armi ed esplosivi." L'analisi del contesto esterno ha avuto come obiettivo quello di evidenziare le caratteristiche ambientali nelle quali l'amministrazione opera. Si rimanda, pertanto, alla evidenziata nella Relazione del Ministero dell'Interno.

Contesto interno

L'analisi del contesto interno non riscontra profili comparabili alle strutture di grandi dimensioni. Il comune di Santa Severina ha 25 dipendenti di cui n. 19 part time; non esistono figure dirigenziali; non sono state avviate azioni penali verso i dipendenti e amministratori, né sono stati iniziati nel biennio 2020-2021 procedimenti disciplinari. L'analisi prende in considerazione i seguenti elementi:

Struttura Organizzativa

- La dotazione organica e l'articolazione degli uffici e dei servizi sono degli strumenti flessibili, da utilizzare con ampia discrezionalità organizzativa per fornire all'Ente la struttura più adeguata al raggiungimento degli obiettivi programmatici descritti nel programma di governo.
- Il personale in servizio è costituito da dipendenti responsabili di servizio P.O. e dipendenti di categoria a tempo indeterminato, oltre al del Segretario Generale, è equamente ripartiti tra uomini e donne.
- A seguito della ridefinizione della dotazione organica sono state previste, anche al fine di consentire un risparmio di spesa sul personale, le classiche 3 aree funzionali (Amministrativa, Tecnica e Finanziaria) nelle quali far confluire tutti i procedimenti di competenza dell'Ente Locale.
- La presenza di un limitato numero di posizioni organizzative, nonché l'applicazione della deroga di cui all' art. 53 della L. 388/2000, rende difficoltosa la rotazione degli incarichi.
- La dotazione organica vigente è articolata in 3 aree funzionali come di seguito riportato:

Area amministrativa (Affari generali – legali – contenzioso – servizi Demografici – sociali – Educativi)
Area Finanziaria (Bilancio – Personale – Tributi – Programmazione)
Area Tecnica (Lavori pubblici – Ambiente – Manutenzioni – Urbanistica – edilizia)

f) I dipendenti divisi per area funzionale:

Area Funzionali	g) Totale dipendenti a t.indeterminato
Area Amministrativa	11
Area Finanziaria	5
Area Tecnica	9

h) I predetti dipendenti sono divisi secondo le categorie sotto riportate:

CATEGORIA	TOTALE DIPENDENTI
A	15 (part – time)
B	6 (di cui n. 4 part-time)
C	2
D	2
Segretario Comune a scavalco	1

Processo di adozione del PTPC

È stata avviata la consultazione pubblica, ma non è pervenuto alcun contributo da parte degli stakeholders.

Il Piano sarà pubblicato sul sito istituzionale, link dalla homepage “amministrazione trasparente” a tempo indeterminato sino a revoca o sostituzione con un Piano aggiornato.

Mappatura dei processi

La mappatura dei processi è un modo razionale di individuare e rappresentare tutte le principali attività dell'ente. La mappatura ha carattere strumentale a fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi.

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

Il catalogo dei processi gestiti e mappati a livello di Ente è riportato nell' allegato A.

Valutazione e trattamento del rischio

La valutazione del rischio è una “macro-fase” del processo di gestione del rischio, nella quale il rischio stesso viene “identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive e preventive (trattamento del rischio)”.

Tale “macro-fase” si compone di tre (sub) fasi: identificazione, analisi e ponderazione.

Identificazione

Nella fase di identificazione degli “eventi rischiosi” l'obiettivo è individuare comportamenti o fatti, relativi ai processi dell'amministrazione, tramite i quali si concretizza il fenomeno corruttivo.

Tecniche e fonti informative: per identificare gli eventi rischiosi “è opportuno che ogni amministrazione utilizzi una pluralità di tecniche e prenda in considerazione il più ampio n. possibile di fonti informative”.

Le tecniche applicabili sono molteplici, quali: l'analisi di documenti e di banche dati, l'esame delle segnalazioni, le interviste e gli incontri con il personale, workshop e focus group, confronti con amministrazioni simili (benchmarking), analisi dei casi di corruzione, ecc.

Identificazione dei rischi: una volta individuati gli eventi rischiosi, questi devono essere formalizzati e documentati nel PTPCT.

Per ciascun processo è indicato il rischio più grave individuato, per come riportato nell' allegato B.

Analisi del rischio

L'analisi del rischio si prefigge due obiettivi: comprendere gli eventi rischiosi, identificati nella fase precedente, attraverso l'esame dei cosiddetti “fattori abilitanti” della corruzione; stimare il livello di esposizione al rischio dei processi e delle attività.

Fattori abilitanti

Per ciascun rischio, i fattori abilitanti possono essere molteplici e combinarsi tra loro.

I fattori abilitanti possono essere individuati nei seguenti:

- mancanza di trasparenza;
- eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- scarsa responsabilizzazione interna;
- inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;

- inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

Stima del livello di rischio

Misurare il grado di esposizione al rischio consente di individuare i processi e le attività sui quali concentrare le misure di trattamento e il successivo monitoraggio da parte del RPCT.

L'analisi si sviluppa secondo le sub-fasi seguenti: scegliere l'approccio valutativo; individuare i criteri di valutazione; rilevare i dati e le informazioni; formulare un giudizio sintetico, adeguatamente motivato.

Per stimare l'esposizione ai rischi, l'approccio seguito è di tipo qualitativo: l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni, anche se supportate da dati, in genere non prevedono una rappresentazione di sintesi in termini numerici.

Per stimare il rischio, quindi, è necessario definire preliminarmente indicatori del livello di esposizione del processo al rischio di corruzione.

In forza del principio di "gradualità", tenendo conto della dimensione organizzativa, delle conoscenze e delle risorse, gli indicatori possono avere livelli di qualità e di complessità progressivamente crescenti.

Gli indicatori utilizzati sono:

1. **livello di interesse "esterno"**: la presenza di interessi rilevanti, economici o meno, e di benefici per i destinatari determina un incremento del rischio;
2. **grado di discrezionalità del decisore interno**: un processo decisionale altamente discrezionale si caratterizza per un livello di rischio maggiore rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato;
3. **manifestazione di eventi corruttivi in passato**: se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha caratteristiche che rendono praticabile il malaffare;
4. **trasparenza/opacità del processo decisionale**: l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, abbassa il rischio;
5. **livello di collaborazione del responsabile del processo nell'elaborazione, aggiornamento e monitoraggio del piano**: la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della corruzione o, comunque, determinare una certa opacità sul reale livello di rischio;
6. **grado di attuazione delle misure di trattamento**: l'attuazione di misure di trattamento si associa ad una minore probabilità di fatti corruttivi.

I risultati dell'analisi sono stati riportati nella scheda allegata, denominata "**Analisi dei rischi**" (**Allegato B**).

Rilevazione dei dati e delle informazioni

La rilevazione di dati e informazioni necessari ad esprimere un giudizio motivato sugli indicatori di rischio, di cui al paragrafo precedente, "deve essere coordinata dal RPCT".

Tutte le "valutazioni" espresse sono supportate da una chiara e sintetica motivazione esposta nell'ultima colonna ("**Motivazione**") nelle suddette schede (**Allegato B**).

Misurazione del rischio

In questa fase, per ogni oggetto di analisi si procede alla misurazione degli indicatori di rischio. L'ANAC sostiene che sarebbe "opportuno privilegiare un'analisi di tipo qualitativo, accompagnata da adeguate documentazioni e motivazioni rispetto ad un'impostazione quantitativa che prevede l'attribuzione di punteggi". Se la misurazione degli indicatori di rischio viene svolta con

metodologia "qualitativa" è possibile applicare una scala di valutazione di tipo ordinale: alto, medio, basso.

"Ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte" (PNA 2019, Allegato n. 1, pag. 30). Attraverso la misurazione dei singoli indicatori si dovrà pervenire alla valutazione complessiva del livello di rischio. Il valore complessivo ha lo scopo di fornire una "misurazione sintetica" e, anche in questo caso, potrà essere usata la scala di misurazione ordinale (basso, medio, alto).

L'ANAC, quindi, raccomanda quanto segue: - qualora, per un dato processo, siano ipotizzabili più eventi rischiosi con un diverso livello di rischio, *"si raccomanda di far riferimento al valore più alto nello stimare l'esposizione complessiva del rischio"*; - evitare che la valutazione sia data dalla media dei singoli indicatori; è necessario *"far prevalere il giudizio qualitativo rispetto ad un mero calcolo matematico"*. In ogni caso, vige il principio per cui *"ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte"*.

Pertanto, come da PNA, l'analisi del presente PTPCT è stata svolta con metodologia di tipo qualitativo ed è stata applicata una scala ordinale persino di maggior dettaglio rispetto a quella suggerita dal PNA (basso, medio, alto):

Livello di rischio	Sigla corrispondente
Rischio quasi nullo	N
Rischio molto basso	B-
Rischio basso	B
Rischio moderato	M
Rischio alto	A
Rischio molto alto	A+
Rischio altissimo	A++

La ponderazione

La ponderazione del rischio è l'ultima delle fasi che compongono la macro-fase di valutazione del rischio.

Scopo della ponderazione è quello di "agevolare, sulla base degli esiti dell'analisi del rischio, i processi decisionali riguardo a quali rischi necessitano un trattamento e le relative priorità di attuazione".

Nella fase di ponderazione si stabiliscono: le azioni da intraprendere per ridurre il grado di rischio; le priorità di trattamento, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto.

In questa fase, il RPCT, ha ritenuto di:

- 1- assegnare la massima priorità agli oggetti di analisi che hanno ottenuto una valutazione complessiva di rischio **A++** ("rischio altissimo") procedendo, poi, in ordine decrescente di valutazione secondo la scala ordinale;
- 2- prevedere "misure specifiche" per gli oggetti di analisi con valutazione **A++**, **A+**, **A**.

Trattamento del rischio

Il trattamento del rischio è la fase finalizzata ad individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi.

Le misure possono essere "generali" o "specifiche".

Le **misure generali** intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione;

le **misure specifiche** agiscono in maniera puntuale su alcuni specifici rischi individuati in fase di valutazione del rischio e si caratterizzano dunque per l'incidenza su problemi specifici.

L'individuazione e la conseguente programmazione di misure per la prevenzione della corruzione

rappresentano il “cuore” del PTPCT.

Individuazione delle misure

La prima fase del trattamento del rischio ha l'obiettivo di identificare le misure di prevenzione della corruzione, in funzione delle criticità rilevate in sede di analisi.

In questa fase, dunque, l'amministrazione è chiamata ad individuare le misure più idonee a prevenire i rischi individuati, in funzione del livello di rischio e dei loro fattori abilitanti.

Le misure da applicare sono sia "generalali" che come "specifiche":

- controllo;
- trasparenza;
- definizione e promozione dell'etica e di standard di comportamento;
- regolamentazione;
- semplificazione;
- formazione;
- sensibilizzazione e partecipazione;
- rotazione;
- segnalazione e protezione;
- disciplina del conflitto di interessi;
- regolazione dei rapporti con i “rappresentanti di interessi particolari”.

E' necessario indicare chiaramente la misura puntuale che l'amministrazione ha individuato ed intende attuare.

Le misure sono state puntualmente indicate e descritte nelle schede allegate denominate "**Individuazione e programmazione delle misure**" (Allegato C).

Le misure sono elencate e descritte nella colonna E delle suddette schede.

Per ciascun oggetto l'analisi è stata individuata e programmata almeno una misura di contrasto o prevenzione, secondo il criterio del "miglior rapporto costo/efficacia".

Le principali misure, inoltre, sono state ripartite per singola “area di rischio”

Programmazione delle misure

La seconda fase del trattamento del rischio ha l'obiettivo di programmare adeguatamente e operativamente le misure di prevenzione della corruzione dell'amministrazione.

La programmazione delle misure consente di creare una rete di responsabilità diffusa rispetto alla definizione e attuazione della strategia di prevenzione della corruzione, principio chiave perché tale strategia diventi parte integrante dell'organizzazione e non diventi fine a se stessa.

Il RPCT, dopo aver individuato misure generali e misure specifiche (elencate e descritte nelle schede allegate denominate "**Individuazione e programmazione delle misure**" - **Allegato C**), ha provveduto alla programmazione temporale delle medesime, fissando le modalità di attuazione.

Il tutto è descritto per ciascun oggetto di analisi nella **colonna F** ("Programmazione delle misure") delle suddette schede alle quali si rinvia.

Formazione in tema di anticorruzione

La formazione in tema di anticorruzione sarà erogata, in linea di massima, a tutto il personale dipendente secondo steps e modalità organizzative differenziate a seconda dei compiti e delle attribuzioni di competenza.

I responsabili di area individueranno i collaboratori cui somministrare formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e ne forniranno comunicazione al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

Quest'ultimo provvederà alla definizione del piano formativo e all'individuazione dei soggetti erogatori della stessa.

La formazione sarà somministrata a mezzo dei più comuni strumenti: seminari in aula, tavoli di lavoro, ecc.

A questi potranno aggiungersi seminari di formazione online, in remoto.

Saranno assicurate non meno di un' ora annua per ciascun dipendente.

Codice di comportamento

Il Codice di Comportamento dei dipendenti del Comune di ~~Santa Severina~~ approvato dalla Giunta Comunale integra e specifica il Codice approvato, a livello nazionale, con DPR n.62/2013 ai sensi dell'art. 54 del D.Lgs. 165/2001, come modificato dall'art.1 della L.190/2012.

Il codice di comportamento è pubblicato sul sito istituzionale e le sue prescrizioni verranno sistematicamente integrate, per quanto compatibili, nei contratti stipulati per lavori, servizi e beni, e nei rapporti con consulenti e collaboratori a qualsiasi titolo prevedendo le ipotesi di comminazione di sanzioni e di risoluzione dei contratti in caso di violazione delle norme regolamentari.

Le modifiche, gli aggiornamenti e le integrazioni del Codice di Comportamento dovranno seguire le stesse modalità di consultazione adottate per la sua approvazione.

Si garantisce in ogni caso la diffusione e conoscenza del Codice di comportamento agli eventuali nuovi assunti, all'atto della presa in servizio, mentre si è assicurata – al tempo dell'adozione del Codice medesimo – per il personale già in servizio - la distribuzione di copia del Codice in formato cartaceo per i dipendenti non in possesso di mail aziendale, per il tramite dei Responsabili di Area.

Trova piena applicazione l'articolo 55-bis comma 3 del decreto legislativo 165/2001 e s.m.i. in materia di segnalazione all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari.

Altre iniziative

Indicazione dei criteri di rotazione del personale

La dotazione organica dell'ente è limitata e non consente, di fatto, l'applicazione concreta del criterio della rotazione.

Non esistono figure professionali perfettamente fungibili all'interno dell'ente. Inoltre la responsabilità di due su tre aree è assegnata al Sindaco ed al Vice Sindaco.

In ogni caso, si auspica l'attuazione di quanto espresso a pagina 3 delle "Intese" raggiunte in sede di Conferenza unificata il 24 luglio 2013: "*L'attuazione della mobilità, specialmente se temporanea, costituisce un utile strumento per realizzare la rotazione tra le figure professionali specifiche e gli enti di più ridotte dimensioni. In quest'ottica, la Conferenza delle regioni, l'A.N.C.I. e l'U.P.I. si impegnano a promuovere iniziative di raccordo ed informativa tra gli enti rispettivamente interessati finalizzate all'attuazione della mobilità, anche temporanea, tra professionalità equivalenti presenti in diverse amministrazioni*".

Indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione

Sistematicamente in tutti i contratti dell'ente è stato escluso e continuerà ad esserlo il ricorso all'arbitrato.

Elaborazione della proposta di decreto per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti

L'ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina del decreto legislativo 39/2013, dell'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001 e dell'articolo 60 del DPR 3/1957.

Saranno ulteriormente intraprese iniziative per dare conoscenza al personale dell'obbligo di astensione, delle conseguenze scaturenti dalla sua violazione e dei comportamenti da seguire in caso di conflitto di interesse.

Elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento e verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità

L'ente applica con puntualità la già esaustiva e dettagliata disciplina recata dagli articoli 50 comma 10, 107 e 109 del TUEL e dagli articoli 13 – 27 del decreto legislativo 165/2001 e s.m.i.

Inoltre, l'ente applica puntualmente le disposizioni del decreto legislativo 39/2013 ed in particolare l'articolo 20 rubricato: dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconfiribilità o incompatibilità.

L'Ente ricorre alla deroga prevista dalla L. 388/2000 “ art. 52, c. 23. *Gli enti locali con popolazione inferiore a cinquemila abitanti fatta salva l'ipotesi di cui all'[articolo 97, comma 4, lettera d\), del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#), anche al fine di operare un contenimento della spesa, possono adottare disposizioni regolamentari organizzative, se necessario anche in deroga a quanto disposto all'articolo 3, commi 2, 3 e 4, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni (ora [articolo 4, commi 2, 3 e 4, decreto legislativo n. 165 del 2001](#)), e all'articolo 107 del predetto testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, attribuendo ai componenti dell'organo esecutivo la responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare atti anche di natura tecnica gestionale. Il contenimento della spesa deve essere documentato ogni anno, con apposita deliberazione, in sede di approvazione del bilancio.”.*

Definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto

La legge 190/2012 ha integrato l'articolo 53 del decreto legislativo 165/2001 con un nuovo comma il 16-ter per contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente pubblico successivamente alla cessazione del suo rapporto di lavoro.

La norma vieta ai dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

Eventuali contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli.

E' fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni, con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.

Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa artatamente preconstituire delle situazioni lavorative vantaggiose, sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all'interno dell'amministrazione, per poi ottenere contratti di lavoro/collaborazione presso imprese o privati con cui entra in contatto.

La norma limita la libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto per eliminare la "convenienza" di eventuali accordi fraudolenti.

MISURA:

Pertanto, ogni contraente e appaltatore dell'ente, all'atto della stipulazione del contratto deve rendere una dichiarazione, ai sensi del DPR 445/2000, circa l'inesistenza di contratti di lavoro o rapporti di collaborazione vietati a norma del comma 16-ter del d.lgs. 165/2001 e s.m.i.

Elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici

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

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

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

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

MISURA:

Pertanto, ogni commissario e/o responsabile all'atto della designazione sarà tenuto a rendere, ai sensi del DPR 445/2000, una dichiarazione di insussistenza delle condizioni di incompatibilità di cui sopra.

Adozione di misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower)

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

L'identità del segnalante non può essere rivelata. Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale.

Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità.

Il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione.

L'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.

La disciplina di cui al presente articolo si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

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

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

Le modalità di segnalazione degli illeciti e le procedure conseguenti sono disciplinate nel Codice di Comportamento, in quanto compatibili con la novella legislativa in precedenza citata.

A chiarimento della norma di legge di riferimento deve in ogni caso ritenersi che, essendo la segnalazione dell'illecito espressamente sottratta all'accesso di cui agli artt. 22 e seguenti della legge n.241/1990 (ai sensi dell'art.54-bis, comma 4, vigente), la stessa debba *a fortiori* ritenersi sottratta agli accessi di cui all'art.5, D.Lgs.n.33/2013.

Verrà redatta dal RPCT apposita circolare, trasmessa a tutto il personale, al fine di rendere edotti tutti sulla disciplina prevista dalla vigente normativa ed indicante la procedura di segnalazione:

- in caso di segnalazioni di violazioni o irregolarità commesse ai danni dell'interesse pubblico trasmesse da soggetti esterni (non dipendenti dell'Ente, bensì consulenti e collaboratori) che ne siano venuti a conoscenza, la trasmissione al RPC del Comune di Santa Severina potrà avvenire:
 - a) mediante l'invio di e-mail all'indirizzo di posta elettronica il quale rappresenta un sistema informatico riservato per la ricezione delle segnalazioni di presunti illeciti che consente di far pervenire le segnalazioni al Responsabile per la prevenzione della corruzione senza esporre il segnalante alla presenza fisica nell'ufficio ricevente;
 - b) a mezzo consegna personale al Responsabile per la prevenzione della corruzione.

Con Delibera del 9 giugno 2021, n. 469 l'Anac ha approvato le Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001 (c.d. whistleblowing).

Realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsto dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti

Attraverso il monitoraggio possono emergere eventuali omissioni o ritardi ingiustificati che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

I Responsabili di Area sono tenuti, nei confronti del RPCT, a:

- informare senza ritardo dell'esistenza di fatti o atti che si pongano in contrasto con le previsioni del presente Piano;
- comunicare formalmente, entro il 31 gennaio di ogni anno, l'elenco dei procedimenti dell'anno precedente conclusi oltre il termine previsto dalla legge o dal regolamento indicando le motivazioni;
- comunicare formalmente, entro il 31 gennaio di ogni anno, l'elenco dei contratti rinnovati o prorogati nell'anno precedente indicando le motivazioni;
- mettere a disposizione le risorse umane ritenute adeguate dal RPCT;
- fornire tempestivamente ogni informazione o relazione richiesta;
- proporre eventuali azioni e/o attività migliorative ai fini del raggiungimento degli obiettivi di cui al presente Piano.

Inoltre, il Responsabile del Servizio finanziario comunica formalmente al RPCT, entro il 31 gennaio di ogni anno, l'elenco dei pagamenti effettuati oltre il termine di legge o di contratto nell'anno precedente indicando le motivazioni.

MISURA:

Il sistema di monitoraggio dei principali procedimenti è attivato nell'ambito del controllo di regolarità amministrativa e contabile.

Indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPC, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa

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

Ai fini del monitoraggio i responsabili di area sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della

corruzione e forniscono ogni informazione che lo stesso ritenga utile.

L'attività di monitoraggio è strettamente collegata al controllo di regolarità amministrativa e contabile. In tale sede verrà operato a campione anche il controllo relativo alle attività a più elevato rischio corruzione e agli ulteriori processi individuati quali ulteriori dal presente piano.

Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

In conformità al PNA del 2013 (pagina 52), l'ente intende pianificare ad attivare misure di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate alla promozione della cultura della legalità.

A questo fine, una prima azione consiste nel dare efficace comunicazione e diffusione alla strategia di prevenzione dei fenomeni corruttivi impostata e attuata mediante il presente PTCP e alle connesse misure.

Considerato che l'azione di prevenzione e contrasto della corruzione richiede un'apertura di credito e di fiducia nella relazione con cittadini, utenti e imprese, che possa nutrirsi anche di un rapporto continuo alimentato dal funzionamento di stabili canali di comunicazione, l'amministrazione dedicherà particolare attenzione alla segnalazione dall'esterno di episodi di cattiva amministrazione, conflitto di interessi, corruzione.

Responsabile Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (RASA).

Il Comune individua nel Responsabile dell'Area Tecnica il soggetto (RASA) responsabile dell'inserimento e dell'aggiornamento annuale degli elementi identificativi della stazione appaltante nell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA) di cui al d.l. 179/2012.

Le misure ulteriori di prevenzione del rischio.

Le misure di prevenzione del rischio sono definite come segue:

- Misure riguardanti tutto il personale
- Misure trasversali

Misure di prevenzione riguardanti tutto il personale

Ai sensi dell'art. 35-bis del D.lgs.165/2001, così come introdotto dall'art. 1, comma 46 della L.190/2012, coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale:

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

Il dipendente, sia a tempo indeterminato che a tempo determinato, è tenuto a comunicare – non appena ne viene a conoscenza - al Responsabile della prevenzione, di essere stato sottoposto a procedimento di prevenzione ovvero a procedimento penale per reati di previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale.

Ai sensi dell'art. 6-bis della L. n. 241/90, così come introdotto dall'art.1, comma 41, della L.190/2012, il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale, ai loro superiori gerarchici. I Responsabili di Posizione Organizzativa formulano la segnalazione riguardante la propria posizione al Segretario Comunale ed al Sindaco.

Restano ferme le disposizioni previste dal D.Lgs. 165/2001 in merito alle incompatibilità dei dipendenti pubblici, e in particolare l'articolo 53, comma 1 bis, relativo al divieto di conferimento di incarichi di direzione di strutture organizzative deputate alla gestione del personale (cioè competenti in materia di reclutamento, trattamento e sviluppo delle risorse umane) a soggetti che rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti politici ovvero in movimenti sindacali oppure che abbiano avuto negli ultimi due anni rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni.

Ai sensi dell'articolo 53, comma 3-bis, del D.Lgs.165/2001 è altresì vietato ai dipendenti comunali svolgere anche a titolo gratuito i seguenti incarichi di collaborazione e consulenza:

- a) Attività di collaborazione e consulenza a favore di soggetti ai quali abbiano, nel biennio precedente, aggiudicato ovvero concorso ad aggiudicare, per conto dell'Ente, appalti di lavori, forniture o servizi;
- b) Attività di collaborazione e consulenza a favore di soggetti con i quali l'Ente ha in corso di definizione qualsiasi controversia civile, amministrativa o tributaria;
- c) Attività di collaborazione e consulenza a favore di soggetti pubblici o privati con i quali l'Ente ha instaurato o è in procinto di instaurare un rapporto di partenariato.

Misure trasversali

a) Nei meccanismi di formazione delle decisioni.

- Rispettare l'ordine cronologico di protocollo dell'istanza, salve ragioni di motivata e comprovata urgenza da far constare nel provvedimento/atto finale;
- predeterminare i criteri di assegnazione delle pratiche ai collaboratori;
- rispettare il divieto di aggravio del procedimento;
- distinguere, laddove possibile, l'attività istruttoria e la relativa responsabilità dall'adozione dell'atto finale;
- nella formazione dei provvedimenti, con particolare riguardo agli atti con cui si esercita ampia discrezionalità amministrativa e tecnica, motivare adeguatamente l'atto; l'onere di motivazione è tanto maggiore quanto più è ampio il margine di discrezionalità. Per consentire, a tutti coloro che vi abbiano interesse, di esercitare con pienezza il diritto di accesso e di partecipazione, gli atti formati dall'Ente sono redatti con criteri di brevità, chiarezza, sinteticità, precisione e univocità; il linguaggio è asciutto; è evitato l'uso di abbreviazioni; le sigle, se non quelle di uso più comune, sono esplicitate almeno una prima volta nel testo. La motivazione va espressa con frasi brevi e intervallate da punteggiatura, evitando l'uso di subordinate. Tutti gli uffici curano che i propri atti si riportino ad uno stile comune, sulla scorta delle direttive del Segretario comunale, accertandosi che i provvedimenti conclusivi dei procedimenti riportino nella premessa sia il preambolo sia la motivazione. Il preambolo è costituito dalla descrizione del procedimento svolto, con l'indicazione di tutti i dati normativi e degli atti emanati di cui si è tenuto conto per arrivare alla decisione finale, in modo da consentire a tutti coloro che vi abbiano interesse di ricostruire il procedimento amministrativo seguito. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione, sulla base dell'istruttoria. La motivazione dovrà essere il più possibile precisa, chiara e completa;
- ai sensi dell'art. 6-bis della legge 241/90, come aggiunto dall'art. 1, L. n.190/2012, il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando al RPCT ogni situazione di conflitto, anche potenziale;
- pubblicare sul sito istituzionale i moduli di presentazione di istanze, richieste ed ogni atto di impulso del procedimento, indicando l'elenco degli atti da allegare;
- indicare negli atti il responsabile del procedimento e precisi riferimenti telefonici e di posta elettronica;
- nell'attività contrattuale:
 - I. rispettare il divieto di frazionamento o innalzamento artificioso dell'importo contrattuale;
 - II. ridurre l'area degli affidamenti diretti ai soli casi ammessi dalla legge o, se maggiormente restrittivo, dall'emanando regolamento comunale;
 - III. utilizzare correttamente le procedure di approvvigionamento a mezzo CONSIP, Mercato elettronico della pubblica amministrazione (MEPA) e Centrale unica di committenza (CUC);
 - IV. curare la rotazione tra le imprese affidatarie dei contratti;
 - V. curare la rotazione tra i professionisti nell'affidamenti di incarichi di importo inferiore alla soglia della procedura aperta;
 - VI. definire i requisiti di partecipazione alla gare e criteri di valutazione delle offerte in modo chiaro, nel rispetto dei principi di congruità e non eccedenza, al fine di assicurare il confronto concorrenziale;

- VII. allocare correttamente il rischio d'impresa nei rapporti di partenariato; in particolare, adeguare le nuove concessioni al D.Lgs.n.50/2016 ;
- VIII. verificare la congruità dei prezzi di acquisto di beni e servizi effettuati al di fuori del MEPA;
- IX. verificare la congruità dei prezzi di acquisto di cessione o acquisto di beni immobili o costituzione/cessione di diritti reali minori;
- X. verificare il rispetto degli elementari principi di imparzialità e trasparenza anche nel caso di contratti attivi;
- XI. sottoporre a verifica ogni livello di progettazione, validare il livello progettuale che viene posto a base della gara, sottoscrivere i verbali di cantierabilità;
- XII. verificare accuratamente la sussistenza dei presupposti di legge per l'approvazione di varianti in corso d'opera, relative ad appalti pubblici e l'affidamento di lavori complementari;
- XIII. acquisire preventivamente i piani di sicurezza e vigilare sulla loro applicazione;
- esercitare il potere di autotutela sugli atti amministrativi (in special modo, revoca e annullamento), anche a seguito delle segnalazioni di criticità conseguenti al controllo interno, con particolare attenzione all'indicazione delle motivazioni.

b) Nei meccanismi di attuazione delle decisioni

Per quanto concerne la trasparenza e tracciabilità delle attività, per ogni singolo procedimento, di norma, prevedere, compatibilmente con le ridotte risorse umane disponibili nell'Ente, la competenza per l'istruttoria e la proposta al Responsabile del servizio in capo ad un soggetto diverso da quello competente ad adottare l'atto finale, di modo tale che ogni atto avente efficacia esterna sia sempre sovrinteso almeno da due soggetti fisicamente distinti.

Il provvedimento finale dovrà riportare il nome del responsabile del procedimento, se diverso dal Responsabile di Area, che avrà cura di sottoscrivere, in calce, l'atto, nella sua qualità di istruttore.

Il soggetto competente all'adozione del provvedimento finale si attiene, ai sensi dell'articolo 6 della legge n.241/1990, alle risultanze dell'istruttoria condotta dal responsabile del procedimento ovvero dà atto delle motivazioni per le quali intende discostarsene.

OBBLIGHI INFORMATIVI DEI DIPENDENTI		
	n.	Eventuali misure adottate
comunicazioni pervenute, dai dipendenti, per possibili interferenze con l'attività di ufficio per l'adesione o appartenenza a organizzazioni o associazioni (art. 5 del DPR 62/2013)		
comunicazioni pervenute, dai dipendenti, relative a collaborazioni , a qualunque titolo, con soggetti privati (art. 6, comma 1)		
n. dipendenti in part time < 50%		
n. dipendenti autorizzati allo svolgimento di incarichi esterni		

CONFLITTI DI INTERESSI, ASTENSIONI E RIMOSTRANZE		
comunicazioni pervenute, dai dipendenti, relative a possibili conflitti di interessi indeterminate procedure amministrative (articoli 6, comma 2 e 7)		
casi di richiesta di astensione dalla partecipazione o stipula di contratti, da parte di dipendenti (art. 14, comma 2, del DPR 62/2013)		
Eventuali segnalazioni dei dipendenti di rimostranze , sull'operato degli uffici, ricevute da persone fisiche o giuridiche partecipanti a procedure negoziali (art. 14, comma 5 del DPR 62/2013)		

ROTAZIONE		
	n. interventi	Motivi della mancata adozione di provvedimenti di rotazione / Eventuali altre misure finalizzate a garantire l'imparzialità e la correttezza dell'azione amministrativa
Eventuali provvedimenti di rotazione del personale o redistribuzione di attività procedimentali		

NOMINA DI COMMISSIONI				
	n. provvedimenti di nomina di	n. verifiche sulla conferibilità e compatibilità	n. contestazioni / rilievi	n. eventuali revoche
commissioni per l'assunzione di personale				
n. provvedimenti di nomina di commissioni relativi a contratti pubblici				

MONITORAGGIO DEI TEMPI PROCEDIMENTALI			
	numero	Tipo di provvedimento	eventuali misure adottate
Segnalazioni per mancato rispetto dei tempi			
n. richieste di indennizzo da ritardo			
n. richieste di danno da ritardo			
n. interventi di commissari ad acta			
Eventuali altre criticità da segnalare			

FORMAZIONE			
	n. dip. soggetti all'obbligo formativo	n. dip. che hanno partecipato alla formazione	Eventuali osservazioni
formazione per personale			

PROCEDIMENTI SANZIONATORI		
procedimenti disciplinari avviati e sanzioni comminate		
segnalazioni di illeciti ricevute		
eventuali criticità riscontrate nell'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione		
Eventuali proposte di aggiornamento del piano		

La trasparenza

L'amministrazione ritiene la trasparenza sostanziale della PA e l'accesso civico le misure principali per contrastare i fenomeni corruttivi.

Il 14 marzo 2013 il legislatore ha varato il decreto legislativo 33/2013 di "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".

Il decreto legislativo 97/2016, il cosiddetto Freedom of Information Act, ha modificato la quasi totalità degli articoli e degli istituti del suddetto "decreto trasparenza".

Nella versione originale il decreto 33/2013 si poneva quale oggetto e fine la "trasparenza della PA". Il Foia ha spostato il baricentro della normativa a favore del "cittadino" e del suo diritto di accesso.

È la libertà di accesso civico l'oggetto ed il fine del decreto, libertà che viene assicurata, seppur nel rispetto "dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti", attraverso:

l'istituto dell'accesso civico, estremamente potenziato rispetto alla prima versione del decreto legislativo 33/2013;

la pubblicazione di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.

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

Secondo l'articolo 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal decreto legislativo 97/2016:

"La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche."

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

Obiettivi strategici

L'amministrazione ritiene che la trasparenza sia la misura principale per contrastare i fenomeni corruttivi come definiti dalla legge 190/2012.

Pertanto, intende realizzare i seguenti obiettivi di trasparenza sostanziale:

1. la **trasparenza quale reale ed effettiva accessibilità totale** alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione;
2. **il libero e illimitato esercizio dell'accesso civico**, come potenziato dal decreto legislativo 97/2016, quale diritto riconosciuto a chiunque di richiedere documenti, informazioni e dati.

Tali obiettivi hanno la funzione precipua di indirizzare l'azione amministrativa ed i comportamenti degli operatori verso:

- a) elevati livelli di trasparenza dell'azione amministrativa e dei comportamenti di dipendenti e funzionari pubblici, anche onorari;

b) lo sviluppo della cultura della legalità e dell'integrità nella gestione del bene pubblico.

Comunicazione

Per assicurare che la trasparenza sia sostanziale ed effettiva non è sufficiente provvedere alla pubblicazione di tutti gli atti ed i provvedimenti previsti dalla normativa, occorre **semplificarne il linguaggio, rimodulandolo in funzione della trasparenza e della piena comprensibilità del contenuto dei documenti da parte di chiunque e non solo degli addetti ai lavori.**

E' necessario utilizzare un linguaggio semplice, elementare, evitando per quanto possibile espressioni burocratiche, abbreviazioni e tecnicismi dando applicazione alle direttive emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica negli anni 2002 e 2005 in tema di semplificazione del linguaggio delle pubbliche amministrazioni.

Il **sito web** dell'ente è il mezzo primario di comunicazione, il più accessibile ed il meno oneroso, attraverso il quale l'amministrazione garantisce un'informazione trasparente ed esauriente circa il suo operato, promuove nuove relazioni con i cittadini, le imprese le altre PA, pubblicizza e consente l'accesso ai propri servizi, consolida la propria immagine istituzionale.

La legge 69/2009 riconosce l'effetto di "pubblicità legale" soltanto alle pubblicazioni effettuate sui siti informatici delle PA.

L'articolo 32 della suddetta legge dispone che *"a far data dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati"*.

L'amministrazione ha adempiuto al dettato normativo sin dal 1° gennaio 2010: l'albo pretorio è esclusivamente informatico. Il relativo link è ben indicato nella home page del sito istituzionale.

Come deliberato dall'Autorità nazionale anticorruzione (legge 190/2012), per gli atti soggetti a pubblicità legale **all'albo pretorio on line**, nei casi in cui tali atti rientrino nelle categorie per le quali l'obbligo è previsto dalla legge, rimane invariato anche l'obbligo di pubblicazione in altre sezioni del sito istituzionale.

L'ente è munito di **posta elettronica** ordinaria e certificata.

Attuazione

L'allegato A del decreto legislativo 33/2013 disciplina la struttura delle informazioni da pubblicarsi sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni.

Il legislatore ha organizzato in sotto-sezioni di primo e di secondo livello le informazioni, i documenti ed i dati da pubblicare obbligatoriamente nella sezione «Amministrazione trasparente» del sito web.

Le sotto-sezioni devono essere denominate esattamente come indicato in nell'allegato A del decreto 33/2013.

Le tabelle riportate nelle pagine che seguono, sono state elaborate sulla base delle indicazioni contenute nel suddetto allegato del decreto 33/2013 e delle "linee guida" fornite dall'ANAC.

Organizzazione

Data la struttura organizzativa dell'ente, non è possibile individuare un unico ufficio per la gestione di tutti i dati e le informazioni da registrare in "Amministrazione Trasparente".

Il Responsabile anticorruzione e per la trasparenza: coordina, sovrintende e verifica l'attività dei Responsabili incaricati; accerta la tempestiva pubblicazione da parte di ciascun ufficio; assicura la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni.

Nell'ambito del ciclo di gestione della performance sono definiti obiettivi, indicatori e puntuali criteri di monitoraggio e valutazione degli obblighi di pubblicazione e trasparenza.

L'adempimento degli obblighi di trasparenza e pubblicazione previsti dal decreto legislativo 33/2013 e dal presente programma, è oggetto di controllo successivo di regolarità amministrativa come normato dall'articolo 147-bis, commi 2 e 3, del TUEL e dal regolamento sui controlli interni.

L'ente assicura conoscibilità ed accessibilità a dati, documenti e informazioni elencati dal legislatore e precisati dall'ANAC.

Le limitate risorse dell'ente non consentono l'attivazione di strumenti di rilevazione circa "l'effettivo utilizzo dei dati" pubblicati.

I Responsabili di Area sono i primi e diretti responsabili della pubblicazione. Essi sono tenuti a garantire il tempestivo e regolare flusso delle

informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge, a seguito di specifica formazione tecnica.

I Responsabili di Area, in qualità di soggetti responsabili della pubblicazione:

- assicurano la pubblicazione degli atti, dei documenti, delle informazioni e dei dati con le modalità e nella tempistica previste, effettuando eventualmente anche le opportune riorganizzazioni interne alla propria struttura, e devono presidiare affinché le pubblicazioni avvengano con i criteri di accuratezza e qualità come indicato agli artt. 6 e seguenti del D. Lgs. 33/2013 e s.m.i. e dalle linee guida CIVIT – ANAC in materia;
- assicurano l'aggiornamento delle pubblicazioni di cui sopra;
- assicurano il tempestivo flusso di dati e informazioni in proprio possesso verso i soggetti responsabili della pubblicazione, nel caso in cui si renda necessario un interscambio di dati fra diversi servizi/uffici dell'Ente;
- nel caso di mancato o incompleto flusso dei dati da parte dei responsabili di procedimento ove nominati, provvedono tempestivamente ad effettuare dettagliata segnalazione al RPCT;
- si attivano affinché tutti i provvedimenti, assunti nell'ambito del Servizio di competenza, relativi ad affidamento di lavori, servizi e forniture senza la preventiva pubblicazione di un bando di gara, siano pubblicati in Amministrazione trasparente (sottosezione 'Determinazioni a contrarre').

Il mancato adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa in commento:

- è elemento di valutazione della responsabilità disciplinare;
- può essere causa di responsabilità per danno all'immagine della p.a.;
- è elemento di valutazione ai fini della corresponsione della retribuzione accessoria di risultato collegata alla performance individuale.

La verifica sul rispetto delle prescrizioni di cui al PTPC è effettuata dal RPCT, che si avvale a tal fine dei Responsabili di Area e dei referenti. Tale verifica è inviata al Nucleo di Valutazione per la sua asseverazione.

Il Comune pubblica, nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito internet istituzionale, le informazioni, dati e documenti per cui vige obbligo di pubblicazione ai sensi del D.Lgs n.33/2013.

Accesso civico

Il decreto legislativo 33/2013, comma 1, del rinnovato articolo 5 prevede:

"L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione".

Mentre il comma 2, dello stesso articolo 5:

"Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione" obbligatoria ai sensi del decreto 33/2013.

La norma attribuisce ad ogni cittadino il libero accesso ai dati elencati dal decreto legislativo 33/2013, oggetto di pubblicazione obbligatoria, ed estende l'accesso civico ad ogni altro dato e documento ("ulteriore") rispetto a quelli da pubblicare in "amministrazione trasparente".

L'accesso civico "generalizzato" investe ogni documento, ogni dato ed ogni informazione delle pubbliche amministrazioni. L'accesso civico incontra quale unico limite "la tutela di interessi giuridicamente rilevanti" secondo la disciplina del nuovo articolo 5-bis.

L'accesso civico, come in precedenza, non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione

soggettiva del richiedente: spetta a chiunque.

Consentire a chiunque l'esercizio dell'accesso civico è obiettivo strategico di questa amministrazione.

La normativa sull'accesso documentale ed il novellato accesso civico, intende:

- per “accesso documentale”, l'accesso disciplinato dal capo V della legge n. 241/1990;
- per “accesso civico” (o accesso civico “semplice”) l'accesso ai documenti oggetto degli obblighi di pubblicazione, previsto dall'art. 5, comma 1, del D.Lgs. n. 33/2012 e s.m.i.;
- per “accesso generalizzato”, l'accesso previsto dall'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 33/2012 e s.m.i.. Le suddette disposizioni garantiscono il diritto di accesso sulla base di presupposti completamente diversi, talora anche antitetici.

L'accesso di cui alla l.n.241/1990 è il cosiddetto **accesso documentale** (con ciò intendendosi i soli “documenti amministrativi”) il quale è garantito ai soli “interessati”, cioè *“tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso”*.

L'accesso di cui al D.Lgs.n.33/2013 è quello previsto dall'art.5 dello stesso decreto, nella duplice forma dell’**“accesso civico semplice”** e dell’**“accesso generalizzato”**.

L'oggetto di tali tipologie di accesso è diverso:

- il diritto di accesso civico è il diritto di chiunque di richiedere i documenti, le informazioni o i dati che l'Ente abbia o essa di pubblicare pur avendone l'obbligo, ai sensi del decreto trasparenza;
- il diritto di accesso generalizzato consiste nel diritto di chiunque di accedere a dati, documenti ed informazioni detenuti dall'Ente, ulteriori rispetto a quelli sottoposti ad obbligo di pubblicazione, ad esclusione di quelli sottoposti al regime di riservatezza, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico.

L'esercizio di entrambi i diritti di cui al D.Lgs.n.33/2013 non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, nel senso che non quest'ultimo non deve dimostrare alcun interesse specifico preordinato all'accesso.

Tuttavia, per quanto concerne l'accesso civico generalizzato sussistono specifiche eccezioni di legge, che possono essere assolute (cioè, tassative) o relative, nel qual caso il Responsabile del procedimento verifica che l'ostensione non rechi pregiudizio agli interessi pubblici e privati di particolare rilievo giuridico di cui agli art. 5, commi 1 e 2, del decreto trasparenza. La verifica è condotta con la tecnica del bilanciamento, caso per caso.

Diverso è anche il rapporto tra i suddetti diritti di accesso e il correlativo diritto alla riservatezza: sono “controinteressati”, in generale, *“tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza”* (art.22, l.n.241/1990), i quali, per quanto riguarda l'accesso generalizzato, sono raggruppati nelle categorie individuate direttamente dalla legge (art. 5-bis, comma 2, D.Lgs.n.33/2013); nel caso di accesso civico semplice, invece, non esistono, dal punto di vista giuridico, soggetti controinteressati (trattandosi di documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria e per i quali è dunque il legislatore ad avere svolto, direttamente e a monte, la valutazione comparativa).

Per ogni tipo di accesso è Responsabile del procedimento il Responsabile del servizio che, in base al Regolamento sull'Ordinamento Generale degli Uffici e dei Servizi o ad altra normativa, anche interna, detiene stabilmente le informazioni, i documenti e gli atti che sono oggetto della richiesta o forma l'atto conclusivo del procedimento; nel caso di accesso civico, il Responsabile del servizio che è incaricato della pubblicazione. In caso di assenza o impedimento del titolare è Responsabile del procedimento il sostituto designato con il decreto sindacale di nomina dei Responsabili di Area; in mancanza, è il segretario comunale.

In linea con le prescrizioni dell'art.43, comma 4, D.Lgs.n.33/2013, nonché del PNA 2016 (Premessa - § 5) in ordine alla partecipazione attiva e al coinvolgimento di tutti i dirigenti e di coloro che a vario titolo sono responsabili dell'attività delle PA e

degli enti, i Responsabili dei procedimenti sono tenuti a collaborare con il Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza al fine della puntuale e completa applicazione del presente Regolamento.

Nel caso di istanze per l'accesso civico il Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza segnala, in relazione alla loro gravità, i casi di inadempimento o adempimento parziale all'Ufficio Procedimenti Disciplinari ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento di competenza; la segnalazione degli inadempimenti viene effettuata anche al vertice politico dell'amministrazione, in persona del Sindaco, e al Nucleo di Valutazione, al fine dell'attivazione dei procedimenti rispettivamente competenti in tema di responsabilità.

Tutte le istanze di accesso sono registrate in ordine cronologico in un registro appositamente istituito tenuto a cura di ciascun Responsabile del procedimento.

E' garantito l'uso di modalità telematiche di invio delle istanze, ai sensi dell'art. 65 del D.Lgs.n.82/2005 (CAD).

Salvi i casi di istanze di accesso informale, esaminate ed evase immediatamente quando non risulta esistano soggetti che potrebbero qualificarsi come controinteressati alla stessa, il procedimento di accesso formale si conclude nel termine di 30 giorni decorrenti dalla presentazione della istanza formale al Responsabile competente.

Se l'Amministrazione o il Responsabile è incompetente alla trattazione, trasmette immediatamente e d'ufficio l'istanza all'amministrazione o al Servizio competente e, contestualmente, ne informa l'interessato. In tal caso, il termine di conclusione del procedimento decorre dalla data di ricezione da parte dell'Amministrazione o Responsabile competente.

Obiettivi di trasparenza sono:

- aumento del flusso informativo interno all'Ente;
- ricognizione e utilizzo delle banche dati e degli applicativi già in uso al fine di identificare eventuali, ulteriori possibilità di produzione automatica del materiale richiesto;
- implementazione della Sezione Amministrazione Trasparente concernente, nei procedimenti a istanza di parte, gli atti e i documenti da allegare all'istanza e la modulistica necessaria;
- implementazione dei nuovi sistemi di automazione per la produzione e pubblicazione di dati;
- implementazione della pubblicazione di dati ed informazioni ulteriori rispetto a quelli per i quali vige l'obbligo di pubblicazione.

A tal proposito, va rammentato che la Giunta comunale, ha approvato il "Manuale di Gestione documentale" e le Regole tecniche per il protocollo informatico, individuando a capo del servizio per la tenuta del protocollo informatico il Responsabile dell'Area Affari generali in qualità di Responsabile della gestione documentale (RGD), il quale è anche responsabile della conservazione.

Dati ulteriori

La pubblicazione puntuale e tempestiva dei dati e delle informazioni elencate dal legislatore è più che sufficiente per assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa di questo ente. Non è prevista la pubblicazione di ulteriori informazioni.

Nell'allegato D sono riportati gli obblighi di pubblicazione con indicazione di: Struttura responsabile della produzione del dato e Struttura Responsabile della pubblicazione del dato. Il contenuto della colonna "G" potrà essere oggetto di modifica – laddove ne ricorra la necessità – con provvedimento del RPCT.