



Comune di Pieve San Giacomo

**Piano triennale di prevenzione della corruzione e
della trasparenza
2017 – 2019
(Legge 6 novembre 2012 n. 190)**

“Il dubbio più temibile che possa impadronirsi di una società è pensare che vivere onestamente sia inutile” (Corrado Alvaro)

Adottato con deliberazione di G.C. n. 1 del 31/01/2017

Approvato con deliberazione di G.C. n. 24 del 21.03.2017

Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (P.T.P.C.)

2017 - 2019

Legge 6 novembre 2012, n. 190

Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.)

Indice

Introduzione: il fenomeno corruttivo	pag. 4
1. Premessa	pag. 6
2. Analisi del contesto	pag. 8
2.1. Analisi del contesto esterno	pag. 8
2.2. Analisi del contesto interno	pag. 14
3. Soggetti	pag. 21
3.1. Autorità indirizzo politico	pag. 21
3.2. Responsabile della prevenzione della corruzione	pag. 22
3.3. Responsabili di Servizio	pag. 23
3.4. Nucleo di valutazione	pag. 23
3.5. Ufficio per i procedimenti disciplinari	pag. 23
3.6. I dipendenti	pag. 23
3.7. Collaboratori dell'Amministrazione	pag. 24
4. Il Piano di prevenzione della corruzione	pag. 24
4.1. Arce a rischio "generali"	pag. 24
4.2. La gestione del rischio	pag. 25
4.3. L'identificazione del rischio	pag. 25
4.4. L'analisi del rischio	pag. 25
4.5. Meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione, comuni e obbligatorie a tutti gli uffici	pag. 26
4.6. Vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di inconfiribilità e di incompatibilità	pag. 27
4.7. La mappatura dei processi	pag. 28
4.8. La valutazione del rischio	pag. 28
4.9. Il trattamento del rischio	pag. 28
4.10. Monitoraggio	pag. 29
5. Il Piano triennale per la Trasparenza	pag. 30
5.1. Ambito soggettivo e oggettivo di applicazione dell'accesso generalizzato	pag. 30
5.2. Le tipologie di accesso ad atti e documenti	pag. 30
5.3. Il procedimento	pag. 32
5.4. Esclusioni e limitazioni dell'accesso	pag. 34
5.5. Soggetti	pag. 41
5.6. La mappa della trasparenza e delle relative responsabilità	pag. 41
5.7. Monitoraggio e vigilanza	pag. 41
5.8. Pubblicazione di ulteriori informazioni	pag. 42
5.9. Coinvolgimento dei cittadini	pag. 42
6. Codice di Comportamento	pag. 42
6.1. Lo sviluppo del Codice di comportamento	pag. 43

6.2. Gli incarichi e le attività extra istituzionali dei dipendenti comunali	pag. 43
6.3. Tutela del dipendente che segnala illeciti (whistleblower)	pag. 43
7. Formazione	pag. 44
8. Collegamento con il Piano della Performance e Documento Unico di Programmazione (DUP)	pag. 45
9. Consultazione sul Piano PTPC e sui suoi collegamenti	pag. 45

Allegati:

1. Aree a rischio
2. Processi e procedimenti riconducibili alle Aree a rischio
3. Mappe dei procedimenti relativi all'Area acquisizione e progressione del personale
4. Mappe dei procedimenti relativi all'Area affidamento di lavori, servizi e forniture
5. Mappe dei procedimenti relativi all'Area provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario "Autorizzazione e concessione"
6. Mappe dei procedimenti relativi all'Area provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario "Concessione ed erogazione di sovvenzione di contributi"
7. Rischi e misure nuove Aree "generali"
8. Quadro sinottico D. Lgs. n. 39/2013
9. Trasparenza – Elenco degli obblighi pubblicazione e relativi responsabili
10. Moduli richiesta accesso agli atti
11. Elenco procedimenti

INTRODUZIONE: il fenomeno corruttivo

E' bene evidenziare, in apertura, che il primo "problema" da risolvere è rappresentato dalla difficoltà di individuare una definizione di "corruzione" che possa essere ampiamente condivisa e rappresentare un concetto di comune riferimento.

In effetti, non esiste una definizione univoca, completa ed universalmente accettata della corruzione, non solo per motivi legati a diversità di tradizioni giuridiche, ma anche a causa di diverse sensibilità politiche, storiche e sociali.

Sembra utile riportare quanto espresso circa il fenomeno della corruzione in Italia nella Mappa dell'Alto Commissario Anticorruzione.

I comportamenti corruttivi si possono essenzialmente individuare sotto i seguenti tre profili:

- **Primo profilo, quello relativo alla definizione della corruzione nella sua rilevanza penale**, dove i reati vengono considerati come espressione di atti corruttivi o comunque rientranti nell'alveo della corruzione. Fra questi, accanto alle tipiche condotte legate alla promessa, offerta e dazione di "tangenti", intese come vantaggio o beneficio non dovuto, anche di ordine non economico, si annoverano il peculato e/o malversazione, il traffico di influenza, l'abuso di poteri, l'illecito arricchimento. Inoltre, si pongono i tipici reati finanziari, primo fra tutti il riciclaggio.

Se sul fronte della rilevanza penale si assiste alla progressiva affermazione di alcuni elementi qualificanti della "corruzione" come crimine, ancora più ampio e, sotto certi profili, difficilmente circoscrivibile, è il terreno delle aree e dei temi che, in qualche misura, ruotano intorno alla corruzione intesa in senso lato, cioè come fenomeno culturale e sociale.

Lo scenario di riferimento del fenomeno "corruzione" è molto ampio e la tipologia del fatto corruttivo può variare enormemente già solo considerando la varietà della utilità e del risultato che il corruttore intende raggiungere, ovvero la natura del beneficio che il corrotto si attende o, infine, le modalità di estrinsecazione dell'accordo criminoso in termini di occasionalità o continuità.

Solitamente, infatti, si parla di "grande" e "piccola" corruzione: la prima giunge a coinvolgere addirittura i vertici dell'apparato governativo, minando complessivamente la fiducia nelle istituzioni; la seconda, si connota, invece, per lo più in termini di favori o trattamenti preferenziali su temi di minore portata, ottenuti in virtù di conoscenze personali o dal pagamento di tangenti singolarmente considerate di non rilevante entità. La prima, sicuramente più allarmante, arriva a distorcere lo stesso funzionamento del cuore del sistema "Paese"; la seconda si presenta solitamente in termini di grande diffusività ed estensione e incide negativamente sulla qualità della vita quotidiana del cittadino, soprattutto nella fruizione dei servizi della Pubblica Amministrazione.

- **Secondo profilo, quello relativo al contesto sociale**, nel quale è di assoluta rilevanza la sensibilità dell'opinione pubblica e della società civile nel discernere ciò che viene avvertito nel comune "sentire" come comportamento corruttivo moralmente riprovevole e, quindi, da combattere, da ciò che, invece, viene accettato quasi con indifferenza o rassegnazione, per terminare con ciò che viene considerato tollerabile o addirittura necessario.

E' evidente, infatti, che anche la volontà e capacità di reazione della collettività può condizionare in maniera determinante la concreta possibilità di contrastare il fenomeno, al di là della sua criminalizzazione a livello giuridico.

Si tratta, quindi, di comprendere il fenomeno nella sua realtà sociologica, prima ancora che giuridica, poiché solo la consapevolezza della necessità di interrompere la tolleranza sociale verso la corruzione, può derivare una sicura identificazione di efficaci politiche di contrasto, non solo sul versante repressivo ma anche e soprattutto sotto il profilo della prevenzione.

- **Terzo profilo, quello relativo al contesto economico:** dell'effetto altamente diffuso della corruzione connesso alla rapida espansione del mercato internazionale, ha indotto un mutamento di pensiero circa la necessità di superare la concezione del fenomeno in termini meramente etici per giungere a comprendere che esiste una vera e propria "economia" della corruzione, difficile da accertare nella sua precisa entità, ma che sicuramente si attesta su valori ingenti.

La corruzione è ormai vista, non solo come un vincolo per l'attività imprenditoriale ma, soprattutto, come uno dei principali ostacoli allo sviluppo economico e sociale del Paese.

La corruzione, soprattutto ove alimentata da infiltrazioni della criminalità organizzata nella pubblica amministrazione, produce una serie di effetti discorsivi quali:

- a) L'alterazione del funzionamento dei prezzi sul sistema dei mercati, ostacolando il libero esplicarsi della concorrenza;
- b) Sul reclutamento delle risorse umane, l'alterazione del mercato dell'offerta del lavoro, con la promessa di facili guadagni in attività legali;
- c) La chiusura di imprese sane;
- d) L'inibizione dell'avvio e dello sviluppo di nuove attività;
- e) L'inquinamento degli appalti pubblici;
- f) In generale, la distorsione dell'allocazione delle risorse finanziarie.

Analizzando l'impatto della corruzione sulle imprese, un basso livello di corruzione è solitamente associato ad una regolamentazione che favorisce la nascita di nuove imprese ed un tempo medio contenuto per dare inizio ad un'attività economica, mentre procedure burocratiche eccessivamente lunghe sono generalmente associate ad alti livelli di corruzione.

In definitiva, si può osservare, *che la corruzione genera corruzione*, secondo un processo diffuso in senso orizzontale e verticale, quantitativo e qualitativo. Infatti, tanto dal punto di vista della domanda che dell'offerta di corruzione, possono essere apprezzati rendimenti di scala crescenti, nel senso che un aumento di queste attività, implica un costo minore per la loro realizzazione.

A completamento di quanto sopra detto, da parte nostra evidenziamo ulteriori effetti distorsivi causati dal fenomeno corruttivo:

1. 60 miliardi di Euro sottratti all'economia reale
2. Credibilità internazionale e conseguente allontanamento degli investitori esteri
3. Allungamento tempi di risposta e incremento burocrazia
4. Demolizione fiducia cittadini e coesione sociale
5. Lesione del principio di uguaglianza e giustizia sociale
6. Condizionamento della decisione pubblica e dei procedimenti amministrativi

1. PREMESSA

Il presente Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) dà attuazione alle disposizioni di cui alla Legge n. 190 del 6 novembre 2012, nel rispetto delle previsioni delle linee guida contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2014/2016, della determinazione n. 12 del 28.10.2015 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) di aggiornamento 2015 al PNA e della delibera n. 831 del 3 agosto 2016 con la quale l'ANAC ha approvato il nuovo *Piano nazionale anticorruzione 2016*.

Secondo il Piano Nazionale Anticorruzione "Il P.T.P.C. rappresenta lo strumento attraverso il quale l'amministrazione sistematizza e descrive un "processo" - articolato in fasi tra loro collegate concettualmente e temporalmente - che è finalizzato a formulare una strategia di prevenzione del fenomeno. In esso si delinea un programma di attività derivante da una preliminare fase di analisi che, in sintesi, consiste nell'esaminare l'organizzazione, le sue regole e le sue prassi di funzionamento in termini di "possibile esposizione" al fenomeno corruttivo. Ciò deve avvenire ricostruendo il sistema dei processi organizzativi, con particolare attenzione alla struttura dei controlli ed alle aree sensibili nel cui ambito possono, anche solo in via teorica, verificarsi episodi di corruzione".

Alla luce di ciò, il presente piano, in conformità alle prescrizioni della Legge n. 190/2012, risponde alle seguenti esigenze:

- a) Individuare le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione;
- b) Prevedere, nell'ambito dei procedimenti e delle attività di cui alla lettera a) meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire i rischi legati a fenomeni corruttivi;
- c) Prevedere, con particolare riguardo alle attività individuate ai sensi della lettera a), obblighi di informazione nei confronti del responsabile della prevenzione della corruzione;
- d) Monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione del procedimento;
- e) Monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di attuazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'Amministrazione;
- f) Individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

La definizione del fenomeno di corruzione acquisisce un concetto più ampio dello specifico reato di corruzione e del complesso dei reati contro la pubblica amministrazione e coincide con un nuovo concetto: "*maladministration*". Con questo termine si intende l'assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini

nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.

Il presente Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza costituisce il quadro unitario degli strumenti di prevenzione.

Esso si iscrive in un contesto caratterizzato dall'adozione dei precedenti piani di prevenzione della corruzione e dalle delibere n. 12/2015 e n. 831/2016 dell'ANAC, le quali evidenziano le debolezze riscontrate nell'analisi dei piani approvati dai vari Enti ed individuano gli ambiti di sviluppo e miglioramento, costituendo *"un atto di indirizzo"* al quale i soggetti obbligati devono uniformare i loro piani triennali di prevenzione della corruzione.

Partendo dall'analisi sintetica dei precedenti piani sono stati individuati i punti di forza, le criticità e gli ambiti di sviluppo come si evidenzia nella sottostante tabella.

Analisi del piano precedente	Il Piano PTPC 2016-2018 approvato con deliberazione di GC n. 27 del 14.04.2016 ha individuato rischi e misure di prevenzione delle aree definite come "generali" dal PNA. Inoltre, ha attuato la mappatura dei processi con riferimento alle prime quattro aree di rischio generali, programmando la mappatura dei processi relativi alle nuove aree di rischio generali nel biennio 2016/2017.
Gli attori della prevenzione	In armonia con le prescrizioni contenute nell'aggiornamento del PNA e sulla scorta dell'esperienza dell'anno precedente, nel nuovo Piano triennale si conferma il coinvolgimento sia degli organi di indirizzo politico sia di tutti i responsabili di servizio alle attività di prevenzione.
Le aree di rischio generali	Le aree di rischio previste nel PNA sono le seguenti: <ol style="list-style-type: none"> 1. Acquisizione e progressione del personale 2. Affidamento di lavori, servizi e forniture 3. Autorizzazione o concessione 4. Concessione ed erogazione di sovvenzioni e contributi 5. Gestione delle entrate 6. Gestione delle spese 7. Gestione del patrimonio 8. Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni 9. Incarichi e nomine 10. Affari legali e contenzioso.
Il sistema "omogeneo" di valutazione del rischio	I processi che rientrano nelle aree vengono valutati secondo le indicazioni fornite all'aggiornamento al PNA, utilizzando griglie "omogenee".
Il sistema "omogeneo" di trattamento del rischio	Così come per il punto precedente, il trattamento del rischio sarà effettuato utilizzando la griglia fornita nell'aggiornamento al PNA, con la puntuale attribuzione di tempi, ruoli e modalità di attuazione.
Il monitoraggio	Oltre alla definizione delle misure, nel nuovo piano è previsto un sistema di monitoraggio che consiste nella pianificazione della verifica sullo stato di attuazione delle misure.
La reportistica	Tutte le informazioni obbligatorie relative alle misure ed al monitoraggio saranno oggetto di specifici report.

Al fine della predisposizione del presente Piano sono stati attivati momenti di confronto e di condivisione nell'ambito di un gruppo spontaneo di lavoro, costituito fra i Comuni di Pieve San Giacomo, Pescarolo ed Uniti, Castelverde e

Gussola, in convenzione di Segreteria (pertanto con un unico Responsabile della prevenzione della corruzione e Responsabile della Trasparenza) ed il Comune di Cremona.

2. ANALISI DEL CONTESTO

2.1 Analisi del contesto esterno

Provincia di Cremona

Per quanto riguarda la provincia di Cremona, i dati che emergono dal Rapporto elaborato dall'Ufficio Statistica e Studi della Camera di Commercio, ci permettono di effettuare una analisi del nostro sistema economico sociale e di delinearne i possibili scenari di sviluppo.

Demografia

I dati demografici riferiti al 2014, distinti per sesso e classe d'età, attestano, quale peculiarità ormai acquisita che la provincia di Cremona ha una popolazione mediamente più anziana sia rispetto alla Lombardia che rispetto all'Italia. La popolazione al di sopra dei 60 anni costituisce il 29% dei cremonesi, mentre sia il dato regionale che quello nazionale sono poco al di sopra del 27%.

Occupazione

Le persone in cerca di occupazione hanno manifestato un andamento crescente dal 2012 al 2014 con un incremento che, cumulato con quello degli anni precedenti ha raggiunto quasi il 100% raddoppiando quindi il numero dei senza lavoro in solo 5 anni.

Nel primo semestre 2016 il numero dei disoccupati si è attestato appena al di sotto delle 12000 unità.

E' da notare che il numero dei senza lavoro è rilevato in calo tendenziale dell'8%. Il tasso di disoccupazione medio è salito dal 4% del 2008 all'8,5% di fine 2013, dopo di che si è stabilizzato nel corso del 2014 appena sotto l'8%. Dopo la discesa del 2015 fino al 6,9%, nei due trimestri del 2016 ha subito una ripresa e nel secondo trimestre 2016 si è collocato a quota 7,2%.

Le forze di lavoro cremonesi nell'anno 2015 sono risultate composte in media da 164,3 mila individui, circa 1300 in meno rispetto ad un anno prima, il che significa un'inversione di tendenza rispetto ai dati in crescita degli ultimi anni ed ad un ritorno alla consistenza del 2012. I risultati relativi al tasso di attività, cioè la percentuale di forza lavoro sul totale della popolazione in attività lavorativa, collocano Cremona con il 70% appena al di sotto del dato medio dell'intera Regione Lombardia (70,8%). Se si guarda il tasso di occupazione, cioè gli occupati rapportati alla popolazione fra i 15 e i 64 anni la provincia di Cremona con il suo 65,1% è del tutto in linea con le province lombarde.

La struttura occupazionale cremonese che emerge dai dati ISTAT sulle forze lavoro per settori di attività, è quella di una provincia che ancora mantiene, almeno in termini di addetti, la propria vocazione agricola, testimoniata dalle 6.8 mila persone occupate. Il settore industriale, pur riducendosi ulteriormente, mantiene una quota di rilievo (32,4%) nel panorama occupazionale provinciale, mentre, nonostante la crescita si conferma considerevolmente al di sotto del dato regionale la percentuale di cremonesi occupata nel terziario

Sistema economico

Alla fine di dicembre 2015, lo stock complessivo delle imprese iscritte nell'anagrafe camerale della provincia di Cremona risulta composto da 29.677 unità, delle quali sono 26.734 le posizioni attive. Nell'anno 2015 il numero complessivo delle imprese attive ha registrato un'ulteriore diminuzione di 402 unità che costituisce il secondo dato peggiore degli anni più recenti.

Tra i settori d'attività più consistenti, quelli in crescita demografica, che presentano cioè più iscrizioni che cessazioni non d'ufficio, appartengono tutti al comparto del terziario.

Il tasso di crescita demografica è assai limitato per la maggior parte dei settori di attività economica. Diventa invece significativo, in positivo, nei servizi alle imprese, nelle attività professionali, scientifiche e tecniche e nelle attività dei servizi alle persone. Tra i settori in calo demografico evidente si segnalano i trasporti, le attività immobiliari e l'agricoltura.

Criminalità

Utile strumento, ai fini dell'analisi del contesto esterno, è rappresentato dagli elementi e dai 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 sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata"* trasmessa dal Ministro dell'Interno alla Presidenza della Camera dei deputati il 14 gennaio 2016, disponibile alla pagina web:

<http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=038&>

per la provincia di Cremona, risulta quanto segue:

"Nella provincia di Cremona, il cui tessuto socio economico risulta prevalentemente sano e vitale, sebbene non siano stati rilevati episodi delittuosi chiaramente riconducibili alla criminalità organizzata, né allo stabile radicamento sul territorio di organizzazioni di tipo mafioso, non si può escludere la possibile esposizione ad attività illecite da parte di soggetti riconducibili alla criminalità organizzata e finalizzate all'infiltrazione nel tessuto economico (si sono, infatti, verificati alcuni reati, cosiddetti "reati indice", come danneggiamenti ed incendi dolosi, associabili ad attività estorsive o intimidatorie).

La provincia risulta interessata da attività illecite poste in essere da soggetti riconducibili alla criminalità organizzata [omissis], ben radicati nel territorio, [omissis] dediti al narcotraffico, al riciclaggio ed all'infiltrazione del tessuto economico locale.

Tali sodalizi, attivi soprattutto nelle province a nord dell'Emilia, hanno esteso i propri interessi criminali nella parte meridionale della Lombardia, in particolare nell'hinterland cremonese. L'edilizia risulta il settore verso cui viene indirizzata la maggiore attenzione soprattutto attraverso la gestione di imprese maggiormente strutturate e la commissione di reati fiscali, fallimentari, di trasferimento fraudolento di valori e di usura.

[omissis]

Riguardo all'aggressione dei patrimoni illecitamente accumulati (tema centrale nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata), nel 2014 l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali ha prodotto nella provincia in argomento svariati sequestri di beni (immobili).

Sono state scoperte, inoltre, associazioni per delinquere finalizzate alla commissione di attività delittuose, quali le frodi fiscali mediante emissione ed utilizzo di fatture per operazioni inesistenti.

I cittadini stranieri presenti nella provincia di Cremona, con regolare permesso di soggiorno, si sono attestati sulle 30.000 unità e svolgono, prevalentemente attività lavorativa nei settori agricolo, agroalimentare e dell'edilizia. Sul territorio, le comunità straniere più rappresentate sono quella indiana, quella marocchina, quella albanese, quella egiziana e cinese.

Nel 2014 le segnalazioni riferite a stranieri hanno inciso quasi per il 40,5% sul totale di quelle riferite a persone denunciate e/o arrestate.

Le tipologie criminali che caratterizzano la provincia di Cremona sono lo sfruttamento della prostituzione, della manodopera clandestina e il traffico di sostanze stupefacenti anche se in misura minore rispetto al passato.

Relativamente alle singole matrici etniche, quella cinese è la più visibile; ad essa fanno capo un gran numero di aziende nel settore tessile, nelle quali è possibile registrare anche casi di sfruttamento della manodopera di propri connazionali. Anche nell'ambito del favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione, è stata registrata l'operatività di soggetti cinesi, oltre che di sudamericani, albanesi, africani e dell'Europa dell'Est.

La provincia di Cremona, rispetto alle altre della Lombardia è interessata in misura minore dal traffico e dallo spaccio di sostanze stupefacenti.

Nel 2014 sono stati sequestrati 58,35 Kg di sostanze stupefacenti e 53 piante di cannabis: nel dettaglio, sono stati sottoposti a sequestro 0,01 Kg di eroina, 2,91 Kg di cocaina, 10,27 Kg di hashish e 45,17 Kg di marijuana. Nello stesso anno le persone denunciate all'A.G., in relazione a tali delitti, sono state 97 di cui 60 stranieri. Il dato riferito alle tipologie di reato ascritte alle persone segnalate nel 2014, è di 97 denunciati per traffico di sostanze stupefacenti.

Per quanto attiene ai reati predatori, si segnalano sia la perpetrazione di furti (numerosi quelli in abitazione, ma anche quelli con destrezza, di autovetture e su auto in sosta) che di rapine (prevalentemente quelle in pubblica via), anche se in diminuzione rispetto al precedente anno; tali delitti sono facilitati dalla particolare conformazione del territorio, costituito da numerosi e piccoli comuni collegati da una rete viaria complessa ed articolata

che offre buone possibilità di fuga. Inoltre, anche le segnalazioni riferite ai danneggiamenti

(anch'essi in diminuzione rispetto al precedente anno), hanno fatto registrare un dato non trascurabile così come le minacce, le estorsioni e i reati inerenti agli stupefacenti.

Relativamente ai reati ambientali, sul territorio della provincia, sono state censite svariate discariche abusive.”.

Nella medesima Relazione sono segnalati:

- la capacità d'influenza/integrazione della criminalità organizzata “con le strutture economiche (alterando il regolare andamento dell'imprenditoria per il tramite di attività foraggiate dai capitali di provenienza delittuosa) amministrative e politiche, attraverso modalità ed investimenti apparentemente legali ed attività in diversi settori produttivi e del terziario”, adoperandosi “in operazioni di riciclaggio ed impiego (ed anche nell'esercizio abusivo del credito, reati tributari e bancarotta fraudolenta), senza tralasciare illeciti più tradizionali, quali il narcotraffico, le estorsioni, l'usura e, marginalmente, anche rapine, furti e ricettazione, traffici di armi”;

- il crescente interesse, oltre che al narcotraffico, "all'acquisizione di quote societarie di grandi imprese (nei settori dell'edilizia, immobiliare e finanziario) e, più in generale, all'infiltrazione nel tessuto economico regionale mediante l'impiego di capitali illeciti, attraverso attività apparentemente legali (ma utile schermo per frodi e reati di tipo finanziario e fiscale, anche supportate da figure professionali) o talora ad aggiudicarsi appalti, ed in altri illeciti quali attività di riciclaggio, estorsive ed usuarie, o anche rapine e ricettazione, con una apparente marginalità anche determinata dalla scelta di una presenza strategicamente più accorta e meno ostentata di quella degli altri attori criminali, ma capace di penetrare il sistema.";

- "episodi di smaltimento irregolare di rifiuti (talora speciali), anche all'interno di cave, e connessioni con il settore del movimento terra (attività imprenditoriale che non richiede una particolare specializzazione e contenuti tecnologici)" all'interno del territorio lombardo, ove insistono grandi realtà industriali, manifatturiere ed artigianali, nonché "interessi legati tanto all'edilizia privata che alla realizzazione di importanti opere pubbliche. [omissis] Più in generale, vengono segnalate in territorio lombardo problematiche legate a violazioni in materia ambientale in diverse province (in particolare a Milano e Monza e Brianza, Mantova, Brescia, Cremona, Pavia e Lodi) e permangono i rischi di esposizione a logiche d'affari opportunistiche, ove il ricorso a pratiche corruttive di amministratori pubblici può consentire l'ottenimento di appalti".

Nel resoconto dell'attività nel 2016 dell'attività della Polizia di Stato nella provincia di Cremona, ampiamente pubblicizzato sulla stampa locale, risulta che «l'andamento della criminalità, nell'ambito della nostra provincia, vede una diminuzione dei reati nel loro complesso. Infatti nell'anno 2015 il numero complessivo dei reati è stato di 12.869 a fronte dei 10.269 del 2016. Inoltre sempre nel 2015 il numero di soggetti arrestati è stato di 212 mentre nel 2016 si è arrivati a 241 arrestati. I denunciati, di contro, sono passati da 3.219 nel 2015 a 2.528 nel 2016. Il numero dei reati seppure in diminuzione non deve far abbassare il livello d'attenzione in quanto tra i reati che destano maggiore allarme sociale si registra un aumento di rapine in abitazione (da 9 nel 2015 a 19 nel 2016), negli esercizi commerciali (da 14 a 24) e furti con strappo (da 27 a 45). Di contro si è avuto un sensibile calo dei furti in abitazione, delle truffe, sia "tradizionali" che informatiche, nonché delle rapine nella pubblica via. Stesso trend si può notare se si guarda alla città di Cremona dove i reati nel loro complesso sono passati da 4230 a 3391 dal 2015 al 2016. Gli arrestati sono passati da 79 a 106 mentre i denunciati da 889 a 736. Tutti i reati richiamati sopra sono in diminuzione ad eccezione delle rapine a esercizi commerciali (da 10 a 15) e dei furti con strappo (da 11 a 17). I furti in abitazione sono diminuiti del 12% circa e le rapine nella pubblica via del 33%». Nel resoconto stilato dalla Polizia di Stato si evidenzia che, in quest'ultimo anno, l'attività della stessa si è fortemente incentrata «sulla prevenzione in termini di attività di controllo del territorio, di pianificazione di attività interforze mirate presso specifici obiettivi (campi nomadi, strutture ricettive, laboratori clandestini, servizi antiabusivi ecc.); impiego di unità speciali quali quelle ippomontate, cinofile antidroga e predisposizione di posti di blocco. Sempre nell'ottica della prevenzione si è cercato di far un ponderato e mirato ricorso a tutti quei provvedimenti di carattere amministrativo che la legge mette a disposizione del Questore per fronteggiare sia potenziali che attuali situazioni di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica. Pertanto nel corso dell'anno si sono avute, in quest'ottica special-preventiva, 145 espulsioni nei confronti di soggetti pregiudicati o con numerosi precedenti di polizia e non solo, quindi,

irregolari, di cui 49 mediante accompagnamento effettivo alla frontiera. Aumentati in modo esponenziale (da 3 a 14) i provvedimenti di sospensione delle attività di bar e locali resisi luoghi di ritrovo di pregiudicati o luoghi d'interventi molteplici delle forze dell'ordine, arrivando anche ad adottare, per la prima volta a Cremona, un provvedimento di revoca della licenza. Stesso incremento per l'adozione di fogli di via obbligatorio con divieto di rientro in città per tutti quei soggetti con numerosi precedenti per reati contro il patrimonio (da 81 a 91) nonché ammonimenti da parte del Questore per color che si sono resi protagonisti di atti persecutori (da 12 a 21). [omissis] Particolare attenzione è stata data al lavoro sul fronte della educazione alla legalità con 114 incontri e più di 7000 ragazze e ragazzi delle scuole di ogni ordine e grado sui temi della legalità, del bullismo, della violenza di genere, della sicurezza in rete e della sicurezza stradale. [omissis]» (Fonte: La Provincia - Quotidiano di Cremona del 4 gennaio 2017).

Nonostante la crescita negli ultimi anni, della criminalità organizzata, sia a livello regionale che provinciale, nel territorio di Pieve San Giacomo non si registrano valori rilevanti.

La composizione demografica del Comune è la seguente:

	31/12/2015	%
Popolazione suddivisa per sesso		
Maschi	788	49,31
Femmine	810	50,68
Totale	1598	
Composizione per età		
Da 0 a 2 anni	55	3,4
Da 3 a 6 anni	66	4,13
Da 7 a 14 anni	116	7,2
Da 15 a 29 anni	227	14,20
Da 30 a 65	784	49,06
Oltre 65 anni	350	21,90
Aggregazioni familiari		
Nuclei familiari	639	
Extra-comunitari	185	11,57
Nati nell'anno	10	0,62
Morti nell'anno	15	0,93
Comunitari	27	1,68

La struttura della popolazione comprende:

350 persone di età superiore ai 65 anni (21,90%)

277 persone minori (17,33%)

212 stranieri (13,26%).

Il territorio del Comune si estende per una superficie di 14,92 km. quadrati.

Le attività economiche presenti sul territorio sono così suddivise:

ATTIVITA'	NUMERO
NEGOZI	N. 16
BAR/RISTORANTI	N. 5
STRUTTURA OSPEDALIERA/ACCOGLIENZA	N. 1
SCUOLE	N. 3
DITTE INDUSTRIALI/ARTIGIANALI	N. 21
BANCHE/UFFICI	N. 8
UFFICIO POSTALE	N. 1
AMBULATORIO MEDICO	N. 1
AMBULATORIO DENTISTICO	N. 1
FARMACIA	N. 1

Sul territorio sono presenti tutti e tre gli ordini di scuola: scuola dell'Infanzia, Primaria e Secondaria di 1° grado, le quali fanno capo all'Istituto Comprensivo di Sospiro.

Servizi	Valore
Estensione della rete stradale	Km. 40
Estensione rete idrica	Km. 13,27
Estensione rete fognaria	Km. 7
Estensione rete illuminazione pubblica	Km. 33
Estensione rete gas	Km. 20
Estensione piste ciclabili	Km. 6
Estensione rete ferroviaria	Km. 3
Superficie di verde pubblico gestito	Ettari 20
Spese per la manutenzione e la tutela del verde pubblico	€ 174.053
Anziani assistiti	n. 2
Minori assistiti	n. 2
Adulti in difficoltà assistiti	n. 8
Disabili assistiti	n. 1
Alunni portatori di handicap assistiti	n. 1
Bambini iscritti ad asili nido	n. 4
Bambini iscritti alla scuola dell'Infanzia	n. 52
Bambini iscritti alla scuola Primaria	n. 121
Bambini iscritti alla scuola Secondaria di 1° grado	n. 88
Alunni iscritti alla mensa scolastica	n. 128
Pasti somministrati alla mensa scolastica	n. 14838
Spese per pasti somministrati	€ 26.568
Alunni trasportati con lo scuolabus	n. 30

comunale	
Variazioni anagrafiche	n. 180
Eventi stato civile	n. 116
Impianti depuratori idrici	n. 1
SCIA – DIA-CIL	n. 28
Importi erogati per provvidenze economiche, sovvenzioni e sussidi	€ 53.142,41
n. unità familiari in attesa di assegnazione di un alloggio	n. 2

2.2 Analisi del contesto interno

La struttura organizzativa dell'ente è stata definita con la deliberazione della giunta comunale numero 33 del 21.05.2008, ora riportata nel Documento Unico di Programmazione (DUP) 2016/2018, approvato con deliberazione di CC n.16 del 26.04.2016.

Con il Decreto Legge n. 244/2016 (c.d. Milleproroghe) è slittato il termine per l'approvazione del Bilancio di Previsione 2017/2019. Lo schema del Documento Unico di Programmazione è stato approvato dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 56 del 04.10.2016 e presentato al Consiglio Comunale in data 29.11.2016, deliberazione n. 43.

La struttura è ripartita in Servizi: Servizio Amministrativo-Contabile e Servizio Tecnico. Ciascun Servizio è organizzato in Uffici.

Al vertice di ciascun Servizio è posto un Responsabile – Posizione Organizzativa.

Attualmente la dotazione organica prevede un totale di n. 11 posti di cui n. 9 coperti e n. 2 vacanti, come evidenziato nel seguente riepilogo:

RIEPILOGO DOTAZIONE ORGANICA VIGENTE				
CATEGORIE	TEMPO PIENO	TEMPO PARZIALE	TOTALE	VACANTI
D	1	1	2	0
C	4	1	5	1
B	4	0	4	1
TOTALE	9	2	11	2

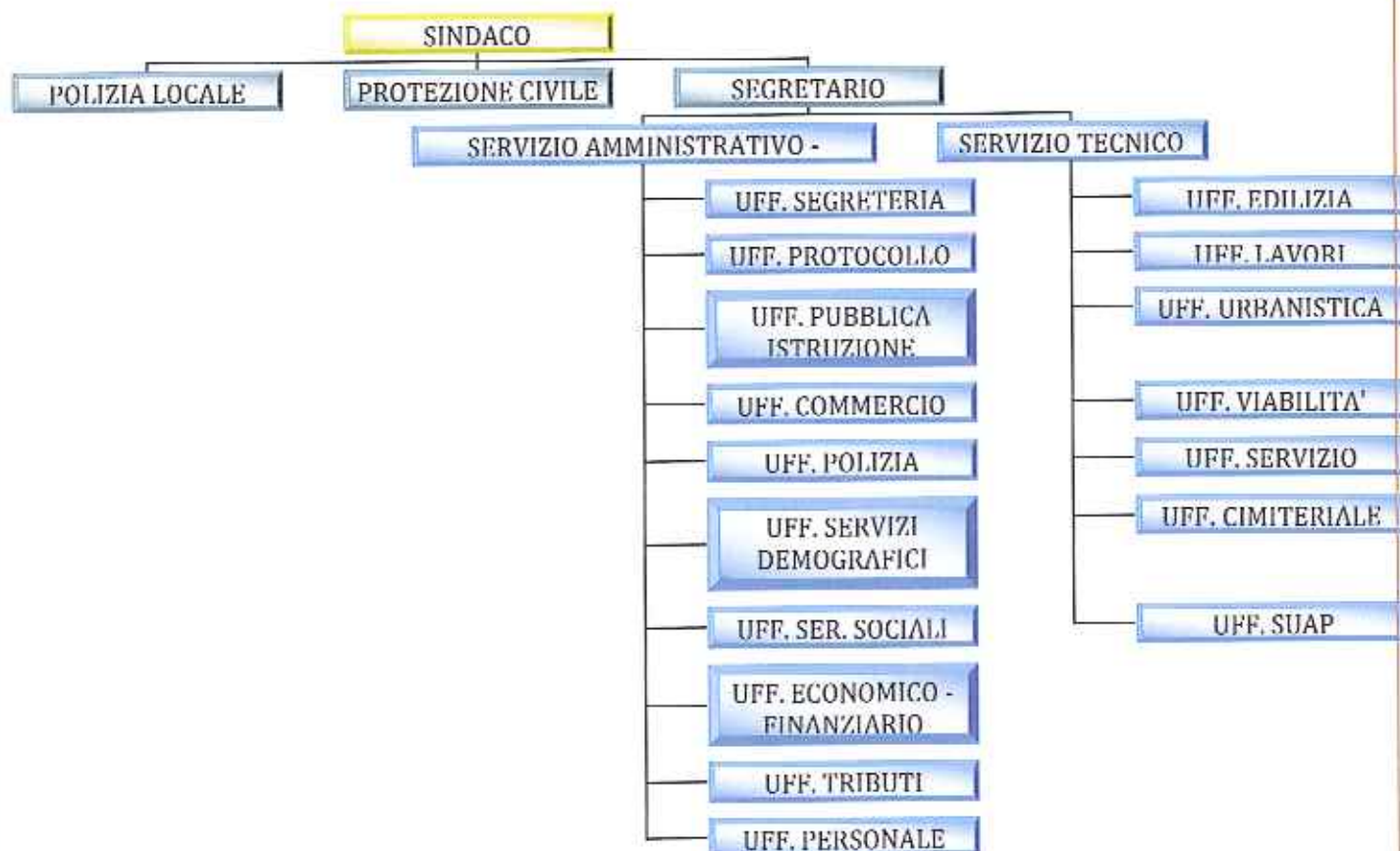
DOTAZIONE ORGANICA PER CATEGORIA

Categoria di ingresso Posizione economica	Profilo	Note
D	Istruttore direttivo Servizio Amministrativo - Contabile	
D	Istruttore direttivo Servizio Tecnico	vacante
C	Istruttore Amministrativo - Contabile	
C	Istruttore Amministrativo	
C	Istruttore Tecnico - Amministrativo	
C	Istruttore Tecnico	<u>vacante</u>
C	Agente Polizia Municipale	
B3	Collaboratore professionale tecnico - Addetto alla manutenzione del patrimonio - Autista scuolabus	
B	Esecutore Tecnico - Autista scuolabus - Addetto alla manutenzione del patrimonio	<u>vacante</u>
B	Esecutore Tecnico - Autista scuolabus - Addetto alla manutenzione del patrimonio	
B	Cuoco	
Totale n. 11 dipendenti		

RILIEVO DEL PERSONALE IN SERVIZIO

PROFILO	CATEGORIA	SERVIZIO	FUNZIONI	NOTE
n. 1 Istruttore Direttivo	D pos.ec D3	Amministrativo Contabile	Responsabile Servizio-PO	
n. 1 Istruttore Direttivo	D pos.ec. D2	Tecnico	Responsabile Servizio-PO	17 ore/sett. Accordo di cui all'art. 14 CCNI. 22.01.2004
n. 1 Istruttore Tecnico	C pos. ec. C3	Tecnico Amministrativo	Servizio tecnico	
n. 1 Istruttore Amministrativo	C pos. ec. C2	Amministrativo	Servizi Demografici, Elettorale, Tributi	
n. 1 Istruttore Amministrativo - Contabile	C pos. ec. C4	Amministrativo Contabile	Servizi Segreteria, Contabilità, Personale	
n. 1 Agente di Polizia Municipale	C pos. ec. C3	Agente Polizia Locale	Servizio Polizia Locale	
n. 1 Collaboratore professionale tecnico	B3 pos. ec. B4	Tecnico	Cantoniere, seppellitore, autista scuolabus	
n. 1 Esecutore tecnico	B pos.ec.B1	Tecnico	Autista scuolabus, cantoniere, seppellitore	
n. 1 cuoca	B pos. ec. B2	Amministrativo	Cuoca	

La sopra descritta struttura costituisce il livello adeguato di organizzazione di risorse umane e strumentali ai fini della gestione delle attività amministrative istituzionali e del conseguimento degli obiettivi dell'Amministrazione.



Al vertice della struttura si trova il Segretario Comunale – Responsabile del Servizio Personale, titolare della funzione di sovrintendenza e di impulso sulla gestione dell'Ente secondo le direttive impartite dal Sindaco e che svolge egualmente compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti di tutti gli organi.

L'analisi presuppone la definizione di un sistema organizzativo ed autorizzativo trasparente attraverso:

- Un attribuzione ed una distribuzione formalizzata delle responsabilità coerente con le mansioni attribuite e le posizioni ricoperte nell'ambito della struttura organizzativa;
- La previsione di adeguati livelli autorizzativi e l'assenza di sovrapposizione funzionali;
- Una dettagliata descrizione dei compiti;
- Un sistema chiaro di deleghi di funzioni;
- Una tracciabilità degli atti e delle attività dell'ente;
- L'individuazione di processi decisionali in grado di assicurare oggettività ed imparzialità

A seguito di una accurata analisi dei rischi presenti e delle possibili azioni da mettere in campo si è stabilito di arricchire ed integrare gli obiettivi del Piano con un ulteriore

finalità di perseguire: "la semplificazione delle procedure", al fine di ottenere un servizio al cittadino più snello, efficiente ed efficace.

Si ritiene che attraverso l'introduzione ed il potenziamento di regole generali di ordine procedurale applicabili trasversalmente in tutti i settori, si potranno affrontare e risolvere anche criticità, disfunzioni e sovrapposizioni condizionanti la qualità e l'efficienza operativa dell'Amministrazione.

A tal fine l'Ente ha approvato una serie di atti e regolamenti rivolti alla prevenzione della corruzione ed in modo particolare:

- 1) Piano esecutivo di gestione 2016/2018 e Performance - approvato con deliberazione di GC n. 45 del 05.07.2016, modificato ed integrato con atti di GC n. 47 del 20.07.2016 e n. 69 del 06.12.2016
- 2) Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi - approvato con deliberazione GC n. 30 del 28.04.2015
- 3) Sistemi di valutazione della performance - approvati con deliberazione GC n. 46 del 19.05.2015
- 4) Metodologia di pesatura delle Posizioni Organizzative - approvato con deliberazione GC n. 51 del 22.07.2011
- 5) Codice di Comportamento - approvato con deliberazione di GC n. 2 del 21.01.2014
- 6) Regolamento per la disciplina degli incarichi extra istituzionali dei dipendenti comunali - approvato con deliberazione GC n. 16 del 22.04.2014
- 7) Regolamento per la concessione di contributi ed altre erogazioni economiche a favore di persone e soggetti pubblici e privati - approvato con deliberazione di CC n. 29 del 30.09.2013.
- 8) Regolamento sui controlli interni - approvato con deliberazione di CC n. 5 del 06.02.2013
- 9) Regolamento sul procedimento amministrativo in attuazione della Legge n. 241/1990 - approvato con deliberazione di CC n. 32 del 02.04.1998
- 10) Regolamento per gli affidamenti dei lavori, forniture e servizi in economia - approvato con deliberazione di CC n. 6 del 23.01.2012
- 11) Regolamento per l'affidamento dei contratti - approvato con deliberazione di CC n. 43 del 14.12.2013
- 12) Regolamento generale delle entrate comunali - approvato con deliberazione di CC n. 11 del 26.04.2016
- 13) Regolamento per l'applicazione delle sanzioni amministrative - approvato con deliberazione di CC n. 12 del 26.04.2016
- 14) Regolamento sugli strumenti deflattivi del contenzioso - approvato con deliberazione di CC n. 13 del 26.04.2016.

Il patrimonio immobiliare dell'Ente è il seguente:

N.	DESCRIZIONE	FG MAPPALE SUB. CAT./QUALIT			CL.	CONSIS.
					A	
	IMMOBILI					
1	PALAZZO COMUNALE	8	188	7	B/4	U 210 mq
		8	188	8	B/4	U 215 mq
		8	188	9	B/4	U 306 Mq

2	SCUOLA DELL'INFANZIA	8	412		B/5	3	2520 mq
3	SCUOLA PRIMARIA E SECONDARIA	8	478		B/5	3	10865 mq
4	ALLOGGI VIA ORLANDELLI	2	99	11	C/2	1	206 mq
		2	99	10	A/3	2	7 vani
		2	99	6	A/3	2	5,5 vani
		2	99	9	A/3	2	5,5 vani
		2	99	5	A/3	2	5,5 vani
		2	99	7	A/3	2	6 vani
		2	99	8	A/3	3	5 vani
5	IMMOBILE CORTILE COMUNALE	8	183	7	C/6	2	13 mq
		8	183	8	C/6	2	13 mq
		8	183	4	B/4	U	1666 mq
		8	183	5	A/3	2	6 vani
		8	183	6	B/4	U	216 mq
6	ALLOGGI VIA PATRIOTI	8	181	5	B/4	U	102 mq
		8	181	6	A/3	2	4 vani
		8	181	9	A/3	2	4 vani
		8	181	7	A/3	2	5,5 vani
		8	181	8	A/3	2	4 vani
		8	182	8	A/3	2	5 vani
7	CIMITERO DI GAZZO	2	A		CIMIT		
		2	205		SEM. IRR.	1	
		2	C		E/8		
		2	345		SEM. IRR.	1	
8	CIMITERO DI PIEVE SAN GIACOMO	8	386		SEM. IRR.	1	
		8	466		SEM. IRR.	1	
		9	A		CIMITERO		
		9	143		SEM. IRR.	1	
		9	80		SEM. IRR.	1	
		8	B		E/9		
		9	B		E/8		
9	CIMITERO DI OGNISSANTI	15	B		E/8		
N.	DESCRIZIONE	FG	MAPPAL	SUB.	CATEG./QUAL ITA	CL.	CONSIG.
	STRADE						
1	VIA A. MORO Gazzo	2	255		SEM. IRR.	1	
2	STRADA VILAGGIO POSTUMIA	6	104		SEM. IRR.	1	
3	VIA MATILDE DI CANOSSA	6	132		SEM. IRR.	1	
4	VIA MONTEVERDI - VIA STRADIVARI	6	169		SEM. IRR.	1	
		6	365		SEM. IRR.	1	
5	VIA MONTEVERDI	6	365		SEM. IRR.	1	
6	VIA DELLA PACE	6	175		SEM. IRR.	1	
7	STRADA PODERALE - Via Verdi	6	253		SEM. IRR.	1	
8	VIA VERDI - VIA PONCHIELLI - VIA BERNAMONTI	6	74		SEM. IRR.	1	
9	VIA GARIBALDI	7	104		SEM. IRR.	1	
10	STRADA DEPURATORE	7	119		PIOPPETO	2	
		7	327		SEM. IRR.	1	
		7	307		PIOPPETO	2	
		7	329		SEM. IRR.	1	
11	VIA DON BALDOCCHI	7	134		SEM. IRR.	1	

5	CENTRO SPORTIVO	9	27		E/9		
6	PIAZZOLA ECOLOGICA	7	326		F/1		
7	DEPURATORE	7	326		E/9		
8	AREA VERDE in fondo a Via del Curato	7	243		SEM. IRR.	1	
9	AREA COLATORE	7	311		SEM. IRR.	1	
		7	313		SEM. IRR.	1	
10	TERRENO A GAZZO	2	103		SEM. IRR.	1	
11	PARCHEGGIO LA QUERCIA	2	27		PIOPPETO	1	
12	RELIQUATO STRADA PER OLZO	4	72		SEM. IRR.	1	
N.	DESCRIZIONE	FG	MAPPALE	SUB.	CATEG./QUAL ITA	CL.	CONSIG.
	PIP						
1	LOTTO PIP	4	128	2	C/3		223 mq
		4	128	3	C/6		28 mq
		4	128	1	A/2		8 vani
2	LOTTO PIP	4	124		D/8		
3	LOTTO PIP	4	130	503	C/6	2	21 mq
		4	132	501	C/2	4	52 mq
		4	130	502	A/7	1	7 vani
4	LOTTO PIP	4	129		A/7	1	6,5 vani
			131				
N.	DESCRIZIONE	FG	MAPPALE	SUB.	CATEG./QUAL ITA	CL.	CONSIG.
	PEEP L. 167						
1	RESIDUO LOTTO	7	116		SEM. IRR.	1	
		7	138		SEM. IRR.	1	
2	RESIDUO LOTTO	7	136		SEM. IRR.	1	
3	RESIDUO LOTTO	7	137		SEM. IRR.	1	

3. SOGGETTI

Il PTPC riguarda e coinvolge l'intera organizzazione comunale e, pur nei diversi ruoli, competenze e responsabilità, di tutti i soggetti che operano nell'Ente o che collaborano con esso.

Il Piano, infatti, vuole affermare il principio di responsabilità, non inteso nel senso esclusivamente negativo del rispondere delle proprie azioni, ma anche e soprattutto nello spirito di cooperazione tra gli attori – anche se nel rispetto delle funzioni di ciascuno – in vista della realizzazione di un sistema coordinato ed integrato, anche sul piano relazionale per prevenire l'illegalità.

In tale logica vanno intesi i seguenti, diversi ruoli, come descritti dalla legge e dal P.N.A.

In ogni caso le comunicazioni o le segnalazioni tra i soggetti di seguito indicati, attinenti alle materie di cui al presente Piano, sono effettuate con modalità che ne consentano la tracciabilità.

3.1. Autorità indirizzo politico

Alla luce di quanto previsto dall'articolo 10 del d.lgs. n. 33/2013, la Giunta Comunale è competente per l'adozione e l'aggiornamento del PTPC.

Essa, inoltre, adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione e definisce gli obiettivi di performance collegati alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza amministrativa.

La determinazione n. 12 del 28.10.2015 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) prevede l'approvazione da parte del Consiglio Comunale di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPC mentre rimane a carico della Giunta Comunale l'adozione finale del Piano.

Gli organi di indirizzo politico verranno, inoltre, coinvolti nelle fasi di stesura, aggiornamento e monitoraggio del Piano.

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

Il comma 8 dell'articolo 1 della legge 190/2012 (rinnovato dal D.Lgs. n. 97/2016) prevede che l'organo di indirizzo definisca gli *"obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione"* che costituiscono *"contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del PTPC"*.

Il decreto legislativo 97/2016 ha attribuito al PTPC *"un valore programmatico ancora più incisivo"*. Il PTPC, infatti, deve necessariamente elencare gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall'organo di indirizzo.

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

Al Consiglio Comunale e all'Organo di revisione contabile sono pure trasmessi i report del monitoraggio effettuato sull'applicazione del Piano, compresa la relazione annuale del Responsabile della prevenzione sull'attività svolta, ai sensi dell'articolo 1, comma 14, della Legge n. 190/2012.

3.2. Responsabile della prevenzione della corruzione

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, ai sensi dell'articolo 1, comma 7, della Legge n. 190/2012, è il Segretario Comunale dott.ssa Anna Maria Bianca Arcuri (deliberazione di G.C. n. 46 del 23.07.2013), al quale è anche assegnato l'incarico di Responsabile della trasparenza, con l'attribuzione delle relative funzioni (decreto sindacale n. 4/2013 del 14.09.2013).

Avvia il processo di condivisione dell'analisi sui rischi di corruzione, predispone il PTPC entro il 31 gennaio di ogni anno, ne propone alla Giunta Comunale l'approvazione e cura il relativo aggiornamento.

Definisce le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settore di attività particolarmente esposti alla corruzione. Verifica l'efficace attuazione e l'idoneità del PTPC, propone la modifica del Piano anche a seguito di accertate significative violazioni delle prescrizioni, o qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'Amministrazione. Esercita i compiti di vigilanza sul rispetto delle norme in materia di inconfiribilità e incompatibilità ai sensi del D. Lgs. n. 39/2013. Presidia l'attività di monitoraggio delle misure di prevenzione. Predispone la relazione sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione e ne

assicura la pubblicazione.

3.3. Responsabili di Servizio

Il Responsabile di Servizio è designato quale referente per la prevenzione della corruzione relativamente alle unità organizzative delle quali è affidata la direzione e la responsabilità sia diretta sia indiretta.

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

- a) Partecipa attivamente all'analisi dei rischi; propone le misure di prevenzione relative ai processi di competenza e ne assicura l'attuazione;
- b) Monitoraggio in ordine al rispetto dei tempi procedurali, secondo le indicazioni fornite dal Responsabile della prevenzione;
- c) Promozione di divulgazione delle prescrizioni contenute nel PTPC, nonché agli obblighi riguardanti la trasparenza amministrativa ed il Codice di Comportamento vigente nell'Ente;
- d) Verifica dell'attuazione delle prescrizioni contenute nel presente Piano, nel Piano di Trasparenza e nel Codice di Comportamento;
- e) Predisposizione di eventuali proposte di integrazione delle prescrizioni contenute nei documenti richiamati nel precedente punto c);
- f) Partecipazione con il Responsabile della prevenzione della corruzione per la definizione del piano di formazione e l'individuazione dei dipendenti a cui destinarlo.

3.4. Nucleo di valutazione

Il Nucleo di valutazione partecipa al processo di gestione del rischio e supporta il Responsabile della Prevenzione nell'attività di monitoraggio.

Fornisce attestazione in merito all'assolvimento degli obblighi di trasparenza ai sensi del D. Lgs. n. 150/2009 e s.m.i. Verifica la coerenza fra gli obiettivi di performance organizzativa ed individuale e l'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione.

3.5. Ufficio per i procedimenti disciplinari

Considerate le ridotte dimensioni dell'Ente, il Responsabile dell'Ufficio è individuato nel Segretario Comunale. Tenuto conto delle indicazioni fornite dall'Accordo concluso in Conferenza Unificata del 24.07.2013, sarà verificata, nell'ambito del percorso concernente gli obblighi di gestione associata delle funzioni fondamentali, la possibilità di costituire gli uffici per i procedimenti disciplinari in convenzione tra più enti.

Il Responsabile dell'Ufficio svolge i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza, secondo quanto previsto da Leggi e Regolamenti e propone l'aggiornamento del Codice di comportamento.

3.6. I dipendenti

Il coinvolgimento dei dipendenti è assicurato con:

- la partecipazione al processo di gestione del rischio con l'obbligo di osservare le misure contenute nel PTPC e nel Codice di Comportamento;
- la partecipazione attiva al processo di auto analisi organizzativa e di mappatura dei processi
- la partecipazione attiva in sede di definizione delle misure di prevenzione
- la partecipazione attiva in sede di attuazione delle misure

3.7 Collaboratori dell'Amministrazione

Osservano le regole e le misure del PTPC e rispettano gli obblighi per loro previsti dal Codice di comportamento e dalle relative disposizioni attuative.

4. IL PIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Secondo il P.N.A. "La gestione del rischio di corruzione è lo strumento da utilizzare per la riduzione della probabilità che il rischio si verifichi. La pianificazione, mediante l'adozione del P.T.P.C. è il mezzo per attuare la gestione del rischio".

Compito dell'Amministrazione è, pertanto, quello di individuare gli ambiti e le modalità attraverso le quali realizzare una efficace gestione del rischio.

I punti che seguono definiscono contenuti, metodologia e azioni finalizzate a tale scopo.

4.1 Aree di rischio "generali"

L'aggiornamento al PNA contenuto nella determinazione ANAC n. 12/2015 ha esaltato l'approccio generale che il PTPC deve mantenere nell'individuazione delle misure di prevenzione della corruzione. Tutte le aree di attività (intese come complessi settoriali di processi/procedimenti svolti dal soggetto che adotta il PTPC) devono essere analizzate ai fini dell'individuazione e valutazione del rischio corruttivo e del relativo trattamento.

Secondo le indicazioni metodologiche formulate dall'ANAC nella predetta determinazione n. 12/2015, si evidenzia come la mappatura dei processi debba essere effettuata su tutta l'attività svolta dall'amministrazione, dunque non solamente con riferimento alle cd. "aree di rischio obbligatorie" individuate dal PNA, ma anche a tutte le altre aree di rischio.

Alla luce dell'aggiornamento 2015 al PNA, per ogni ripartizione organizzativa dell'ente, sono ritenute "Aree di rischio generali", quali attività a più elevato rischio di corruzione, le attività che compongono i procedimenti riconducibili alle Macro Aree seguenti:

- acquisizione e progressione del personale (concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e per la progressione in carriera);
- affidamento di lavori servizi e forniture (procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi, forniture);
- provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (autorizzazioni e concessioni);
- provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario (concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati);
- gestione delle entrate;
- gestione delle spese;
- gestione del patrimonio;
- controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- incarichi e nomine (scorporata dall'area "Acquisizione e progressione del personale", così come da indicazioni dell'ANAC con determinazione n. 12/2015);

- affari legali e contenzioso.

Per queste ultime 6 Aree previste dalla succitata determinazione Anac n.12/2015, si provvederà, nell'anno 2017, ad implementarle con procedimenti e processi.

Oltre alle sopra elencate "Aree generali", ogni Amministrazione ha ambiti di attività peculiari che possono far emergere "Aree di rischio specifiche". Pertanto, nelle fasi di aggiornamento del presente Piano e, comunque nell'ambito del triennio, potranno essere individuate ulteriori aree ritenute sensibili, riguardo a fenomeni corruttivi o illegali, per le quali attivare analoga analisi.

E', comunque, da rilevare come le "Aree di rischio generali" di prioritario interesse per l'attuazione della gestione del rischio di corruzione, abbraccino amplissimi ambiti di attività del Comune, sviluppandosi in modo trasversale rispetto alle strutture organizzative dell'Ente, senza nessuna esclusione.

Le aree a rischio, oggetto prioritario del presente piano, sono indicate all'allegato 1 al documento.

4.2. La gestione del rischio

Il P.N.A., definisce metodologicamente il percorso per la gestione dei rischi di corruzione e illegalità nelle aree di attività individuate come maggiormente sensibili.

La valutazione del rischio è svolta per ciascuna attività, processo o fase di processo mappati. La valutazione prevede l'identificazione, l'analisi e la ponderazione del rischio. Nei punti che seguono, sono illustrati i contenuti attuativi del presente Piano, in coerenza con la predetta metodologia.

4.3. L'identificazione del rischio

Consiste nel ricercare, individuare e descrivere i "rischi di corruzione" intesa nella più ampia accezione della legge 190/2012.

Richiede che, per ciascuna attività, processo o fase, siano evidenziati i possibili rischi di corruzione.

Questi sono fatti emergere considerando il contesto esterno ed interno all'amministrazione, anche con riferimento alle specifiche posizioni organizzative presenti all'interno dell'amministrazione.

I rischi sono identificati:

- attraverso la consultazione ed il confronto tra i soggetti coinvolti, tenendo presenti le specificità dell'ente, di ciascun processo e del livello organizzativo in cui il processo si colloca;

- valutando i passati procedimenti giudiziari e disciplinari che hanno interessato l'amministrazione;

- applicando i criteri descritti nell'Allegato 5 del PNA: discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli, impatto economico, impatto organizzativo, economico e di immagine.

L'identificazione dei rischi è stata svolta da un "gruppo di lavoro" composto dai Responsabili di ciascuna ripartizione organizzativa e coordinato dal Responsabile della prevenzione della corruzione.

4.4. L'analisi del rischio

In questa fase sono stimati la probabilità che il rischio si concretizzi (probabilità) e sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (impatto).

Al termine, è calcolato il livello di rischio moltiplicando "probabilità" per "impatto".

l'Allegato 5 del PNA, suggerisce metodologia e criteri per stimare probabilità e impatto e, quindi, per valutare il livello di rischio.

Fermo restando quanto previsto nel PNA, è di sicura utilità considerare per l'analisi del rischio anche l'individuazione e la comprensione delle cause degli eventi rischiosi, cioè delle circostanze che favoriscono il verificarsi dell'evento.

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

Tenuto naturalmente conto che gli eventi si verificano in presenza di pressioni volte al condizionamento improprio della cura dell'interesse generale, le possibili cause sono le seguenti:

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

4.5. Meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione, comuni e obbligatorie a tutti gli uffici

Ai sensi dell'art. 1, comma 9, della Legge 190/2012, sono individuate le seguenti misure, comuni e obbligatorie per tutti gli uffici:

a) nella trattazione e nell'istruttoria degli atti si prescrive di:

- 1) rispettare l'ordine cronologico di protocollo dell'istanza;
- 2) predeterminare i criteri di assegnazione delle pratiche ai collaboratori;
- 3) rispettare il divieto di aggravio del procedimento;

b) nella formazione dei provvedimenti, con particolare riguardo agli atti con cui si esercita ampia discrezionalità amministrativa e tecnica, occorre motivare adeguatamente l'atto; l'onere di motivazione è tanto più diffuso quanto è ampio il margine di discrezionalità;

c) nella redazione degli atti attenersi ai principi di semplicità, chiarezza e comprensibilità;

d) nei rapporti con i cittadini, va assicurata la pubblicazione di moduli per la presentazione di istanze, richieste e ogni altro atto di impulso del procedimento, con l'elenco degli atti da produrre e/o allegare all'istanza;

e) nel rispetto della normativa, occorre comunicare il nominativo del responsabile del procedimento, precisando l'indirizzo di posta elettronica a cui rivolgersi, nonché del titolare del potere sostitutivo;

f) nell'attività contrattuale:

- 1) rispettare il divieto di frazionamento o innalzamento artificioso dell'importo contrattuale;
- 2) ridurre l'area degli affidamenti diretti ai soli casi ammessi dalla legge c/o dal regolamento comunale;
- 3) privilegiare l'utilizzo degli acquisti a mezzo CONSIP, MEPA (mercato elettronico della pubblica amministrazione) ovvero ARCA (piattaforma regionale);
- 4) assicurare la rotazione tra i professionisti nell'affidamenti di incarichi di importo inferiore alla soglia della procedura aperta;
- 5) assicurare la rotazione tra le imprese dei contratti affidati con procedura negoziata o con affidamento diretto;
- 6) assicurare il libero confronto concorrenziale, definendo requisiti di partecipazione alla gara, e di valutazione delle offerte, chiari ed adeguati;
- 7) verificare la congruità dei prezzi di acquisto di cessione e/o acquisto di beni immobili o costituzione/cessione di diritti reali minori;
- 8) validare i progetti definitivi ed esecutivi delle opere pubbliche e sottoscrivere i verbali di canticrabilità;
- 9) acquisire preventivamente i piani di sicurezza e vigilare sulla loro applicazione;

g) nella formazione dei regolamenti: applicare la verifica dell'impatto della regolamentazione; aggiornamento continuo dei regolamenti alla normativa vigente;

h) negli atti di erogazione dei contributi, nell'ammissione ai servizi, nell'assegnazione degli alloggi: predeterminare ed enunciare nell'atto i criteri di erogazione, ammissione o assegnazione;

i) nel conferimento degli incarichi di consulenza, studio e ricerca a soggetti esterni: dichiarare l'effettiva carenza di professionalità interne;

l) nell'attribuzione di premi ed incarichi al personale dipendente operare mediante l'utilizzo di procedure selettive e trasparenti;

m) nell'individuazione dei componenti delle commissioni di concorso e di gara, acquisire, all'atto dell'insediamento la dichiarazione di non trovarsi in rapporti di parentela o di lavoro o professionali con i partecipanti alla gara od al concorso;

n) nell'attuazione dei procedimenti amministrativi: favorire il coinvolgimento dei cittadini che siano direttamente interessati all'emanazione del provvedimento, nel rispetto delle norme sulla partecipazione e l'accesso, assicurando, quando previsto, la preventiva acquisizione di pareri, osservazioni e la pubblicazione delle informazioni sul sito istituzionale dell'ente.

4.6. Vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di inconfiribilità e di incompatibilità

Il Responsabile della prevenzione della corruzione ha il compito di verificare che nell'Ente siano rispettate le disposizioni del D. Lgs. n. 39/2013 in materia di inconfiribilità e di incompatibilità degli incarichi con riguardo ad amministratori, Segretario Comunali e Responsabili Posizione organizzative, secondo il quadro sinottico di cui all'allegato 8.

4.7. La mappatura dei processi

La definizione di mappatura nel P.N.A.: "La mappatura dei processi consente l'individuazione del contesto entro cui deve essere sviluppata la valutazione del rischio. Per processo si intende un insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (input del processo) in un prodotto (output del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente). Il processo che si svolge nell'ambito di un'amministrazione può esso da solo portare al risultato finale o porsi come parte o fase di un processo complesso, con il concorso di più amministrazioni. Il concetto di processo è più ampio di quello di procedimento amministrativo e ricomprende anche le procedure di natura privatistica. La mappatura consiste nell'individuazione del processo, delle sue fasi e delle responsabilità per ciascuna fase. Essa consente l'elaborazione del catalogo dei processi."

Aderendo a queste indicazioni, sono state analizzate le aree e le sottoaree che il PNA precedentemente definiva "obbligatorie", e sono stati censiti i processi più significativi ad esse riconducibili.

L'esito dell'esame è riportato alla tabella, allegata sub 2.

Si è quindi proceduto alla mappatura dei processi relativi alle suddette aree (per diversi di essi è stata anche effettuata una puntuale descrizione del flusso, attraverso una elaborazione grafica, che ne descrive l'andamento e l'interrelazione tra le diverse attività che lo caratterizzano).

Le mappature sono riportate agli allegati sub 3, 4, 5 e 6.

Nel corso dell'anno 2017 verrà effettuata la mappatura dei processi relativi alle nuove aree "generali" indicate nella determinazione Anac n. 12/2015, al fine di effettuare la valutazione del rischio e l'individuazione delle relative misure di prevenzione.

I processi mappati costituiscono il catalogo dei processi, che verrà progressivamente implementato al progredire dell'attività di mappatura.

4.8. La valutazione del rischio

Negli allegati 3, 4, 5 e 6, per ciascun processo mappato, si è effettuata l'identificazione dei rischi ritenuti più rilevanti, con la relativa analisi, valutazione e ponderazione, in ragione degli indici di valutazione della probabilità e dell'impatto, indicati dal P.N.A.

L'insieme dei rischi rilevati, costituisce il primo registro dei rischi, che nel corso dell'anno 2017 verrà progressivamente implementato, anche per le nuove aree, attraverso le ulteriori analisi previste dal presente Piano.

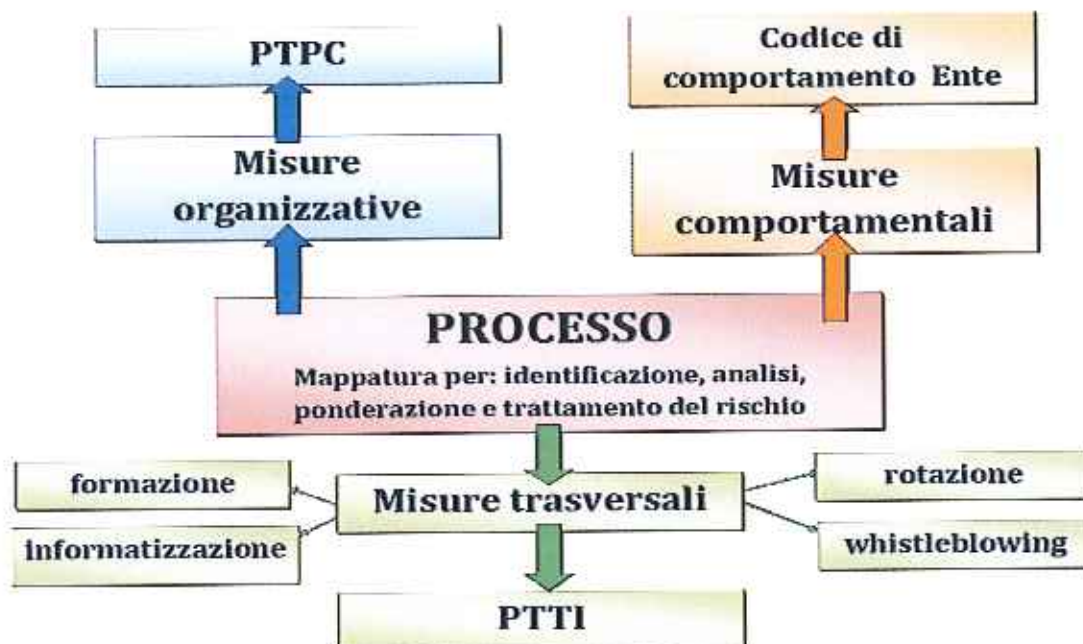
4.9. Il trattamento del rischio

Negli stessi allegati 3, 4, 5, 6 e 7 sono indicate le misure individuate al fine di neutralizzare o ridurre i rischi rilevati.

Queste misure costituiscono il principale prodotto del Piano di prevenzione e debbono essere assunte come vincolanti per tutti coloro che sono chiamati, con i diversi ruoli e responsabilità, ad operare in tali ambiti.

Le misure individuate, rispondono alla logica sistemica in quanto sono state declinate secondo le diverse tipologie indicate dal P.N.A.

Con finalità esemplificative, si riporta uno schema che evidenzia la strategia di prevenzione adottata dall'Ente.



E' del tutto ovvio che le misure comportamentali e quelle trasversali individuate costituiscono una integrazione alle regole e alle norme preesistenti (ci si riferisce, in particolare, al Codice di comportamento e agli obblighi di trasparenza, di cui si parlerà oltre).

Tra le misure organizzative, rientra anche la rotazione dei Responsabili e del personale impegnato nelle aree di rischio. La rotazione va correlata all'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico. Tra le difficoltà di applicazione della rotazione vi è l'infungibilità derivante dall'appartenenza a categorie o professionalità specifiche. Tali esigenze e condizioni sono evidenziate dall'ANAC con propria delibera n. 13 del 4 febbraio 2015, per l'attuazione dell'art. 1, Comma 60 e 61, della Legge 190/2012, ove si esclude che la rotazione possa implicare il conferimento di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie per assicurare la continuità dell'azione amministrativa.

4.10. Monitoraggio

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

Il Responsabile anticorruzione, inoltre, attraverso gli esiti delle verifiche di cui al comma precedente, verifica che le misure previste nel piano risultino idonee, con particolare riferimento all'effettivo rispetto delle misure stesse.

Al fine di dare attuazione alle prescrizioni di cui ai precedenti commi, il Responsabile della prevenzione della corruzione è tenuto a effettuare la vigilanza e il monitoraggio, nel rispetto delle previsioni del presente piano e delle schede allegate, per ognuna delle aree di rischio individuate, evidenziando le misure messe in atto.

I Responsabili di P.O. sono tenuti a collaborare attivamente all'attività di monitoraggio, sia attraverso il presidio delle attività e dei comportamenti, sia attraverso la fattiva collaborazione con il Responsabile della prevenzione della corruzione, come da determinazione ANAC n. 12/2015.

Al termine di ogni anno il Responsabile della prevenzione è tenuto a predisporre una relazione contenente gli esiti del monitoraggio e delle verifiche effettuate.

5. IL PIANO TRIENNALE DELLA TRASPARENZA

Il D.Lgs. 25 maggio 2016 n. 97 "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" ha modificato ed integrato il D.Lgs. 14 marzo 2013 n. 33 (cd. "decreto trasparenza"), con particolare riferimento al diritto di accesso civico.

Il Consiglio di Stato nel parere reso sullo schema di decreto attuativo ha sottolineato come l'introduzione del nuovo accesso civico segni "il passaggio dal bisogno di conoscere al diritto di conoscere (from need to right to know) e rappresenta per l'ordinamento nazionale una sorta di rivoluzione copernicana, potendosi davvero evocare la nota immagine della pubblica amministrazione trasparente come una casa di vetro" (Cons. Stato, sez. consultiva, parere 24 febbraio 2016 n. 515/2016).

In attuazione di quanto previsto dall'art. 5-bis, comma 6, del D. Lgs. 33/2013, introdotto dal D. Lgs. 97/2016, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha approvato le Linee guida recanti indicazioni operative in merito alla definizione delle esclusioni e dei limiti previsti dalla legge al nuovo accesso civico generalizzato (GU n. 7 del 10.01.2017).

5.1. Ambito soggettivo e oggettivo di applicazione dell'accesso generalizzato

5.1.1. Ambito soggettivo

L'ambito dei soggetti nei confronti dei quali è possibile attivare l'accesso civico è disciplinato dal nuovo articolo 2 bis del decreto trasparenza, come introdotto dal D. Lgs. 97/2016.

In particolare, si tratta di:

- Pubbliche amministrazioni;
- Enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo pubblico ed altri enti di diritto privato assimilati;
- Società in partecipazione pubblica ed altri enti di diritto privato assimilati.

5.1.2. Ambito oggettivo

L'accesso civico generalizzato è esercitabile relativamente ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, ossia per i quali non sussista uno specifico obbligo di pubblicazione.

L'art. 5 bis del decreto trasparenza, come introdotto dal D. Lgs. n. 97/2016, estende l'ambito oggettivo anche alle informazioni detenute dalla P.A. e dagli altri soggetti indicati al punto 5.1.1.

5.2. Le tipologie di accesso ad atti e documenti

5.2.1. L'accesso "generalizzato"

Il rinnovato art. 5, comma 2, D.Lgs. n. 33/2013, regola la nuova forma di accesso civico cd. "generalizzato", caratterizzato dallo "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".

A tali fini è quindi disposto che "chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'art.5-bis".

L'accesso generalizzato è dunque autonomo ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione (al quale è funzionalmente ricollegabile l'accesso civico "semplice" di cui al successivo paragrafo 5.2.2.) incontrando, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici e/o privati indicati all'art. 5-bis, commi 1 e 2, e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni come previsto dall'art. 5-bis, c. 3 (vedasi il successivo paragrafo 5.4).

Con il nuovo decreto viene così introdotto nel nostro ordinamento un meccanismo analogo al sistema anglosassone (c.d. FOIA - Freedom of information act) che consente ai cittadini di richiedere anche dati e documenti che le pubbliche amministrazioni non hanno l'obbligo di pubblicare.

Si sottolinea come l'esercizio del diritto non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente.

5.2.2. L'accesso civico "semplice"

L'accesso civico regolato dal primo comma dell'art. 5 del decreto trasparenza (cd. "semplice"), è correlato ai soli atti ed informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione, comportando il diritto di chiunque di richiedere i medesimi nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione.

Costituisce, in buona sostanza, un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge alla PA interessata, esperibile da chiunque (l'istante non deve dimostrare di essere titolare di un interesse diretto, concreto e attuale alla tutela di una situazione giuridica qualificata).

5.2.3 L'accesso documentale

Le due forme di accesso civico regolate dal c.d. decreto trasparenza hanno natura, presupposti ed oggetto differenti dal diritto di accesso di cui agli artt. 22 e seguenti, legge n. 241/1990 (cd. "accesso documentale").

Si osserva che tali disposizioni assumono carattere di specialità - accesso ai documenti amministrativi - rispetto alle norme del decreto trasparenza afferenti le modalità di accesso a qualsivoglia documento, atto o informazione detenuta dalla P.A.

La finalità dell'accesso documentale, si rammenta, è quella di porre i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà che l'ordinamento attribuisce loro, a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari. Il richiedente deve infatti dimostrare di essere titolare di un "interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso"; in funzione di tale interesse la domanda di accesso deve essere opportunamente motivata. La legittimazione all'accesso ai documenti amministrativi così riconosciuta a chiunque può dimostrare che gli atti oggetto della domanda di

ostensione hanno spiegato o sono idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei propri confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica.

Per l'ANAC (cfr. Linee guida) "l'accesso agli atti di cui alla l. 241/90 continua certamente a sussistere, ma parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi. Tenere ben distinte le due fattispecie è essenziale per calibrare i diversi interessi in gioco allorché si renda necessario un bilanciamento caso per caso tra tali interessi. Tale bilanciamento è, infatti, ben diverso nel caso dell'accesso documentale dove la tutela può consentire un accesso più in profondità e, nel caso dell'accesso generalizzato, dove le esigenze di controllo diffuso del cittadino devono consentire un accesso meno in profondità (se del caso, in relazione all'operatività dei limiti) ma più esteso, avendo presente che l'accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni."

5.2.4. L'istanza di accesso civico

L'istanza di accesso civico (si veda al riguardo le proposte di modello allegate) identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione alcuna.

Al riguardo l'ANAC (cfr. Linee guida) ha precisato che la richiesta non deve essere generica ma consentire l'individuazione del dato, del documento o dell'informazione del quale si chiede accesso. L'istanza di accesso deve avere ad oggetto una specifica documentazione in possesso dell'Amministrazione (indicata in modo sufficientemente preciso e circoscritto) e non può riguardare dati ed informazioni generiche relativi ad un complesso non individuato di atti di cui non si conosce neppure con certezza la consistenza, il contenuto e finanche l'effettiva sussistenza, assumendo un sostanziale carattere di natura meramente esplorativa.

L'Ente deve consentire l'accesso ai documenti nei quali siano contenute le informazioni già detenute e gestite dallo stesso, ma è escluso che, per rispondere alla richiesta di accesso, sia tenuto a formare o raccogliere o altrimenti procurarsi informazioni che non siano già in suo possesso, ovvero a rielaborare i dati ai fini dell'accesso generalizzato.

L'istanza può essere trasmessa per via telematica, secondo le modalità del D.Lgs. n. 82/2005 e smi., ed è presentata, alternativamente ad uno dei seguenti uffici:

- a) all'ufficio Protocollo;
- b) all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- c) ad altro ufficio indicato dall'Ente nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale;
- d) al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, quando l'istanza ha ad oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del decreto trasparenza.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza può chiedere, in ogni tempo, agli uffici informazioni sull'esito delle istanze.

5.3. Il procedimento

5.3.1. Il provvedimento espresso

Il procedimento di accesso civico è avviato con la presentazione dell'istanza di cui al precedente paragrafo. Il procedimento deve concludersi con provvedimento espresso e motivato (vedasi al riguardo il modello allegato n. 10) entro 30 giorni dalla

presentazione dell'istanza, con la comunicazione al richiedente ed agli eventuali controinteressati (cfr. successivo paragrafo).

In caso di accoglimento l'Ente locale provvede a trasmettere tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti (per l'accesso generalizzato), ovvero, nel caso in cui l'istanza riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria (per l'accesso semplice), a pubblicare gli stessi sul sito ed a comunicare al richiedente l'avvenuta pubblicazione, indicandogli il collegamento ipertestuale.

Nel caso di accoglimento della richiesta nonostante l'opposizione del controinteressato, salvi i casi di comprovata indifferibilità, l'Ente ne dà comunicazione al controinteressato e provvede a trasmettere al richiedente dati e documenti richiesti non prima di 15 giorni dalla ricezione della stessa comunicazione al controinteressato.

Il rilascio di dati e documenti in formato elettronico o cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato per la riproduzione su supporti materiali.

5.3.2. I controinteressati

Nel caso di accesso generalizzato, l'Ente locale cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati è tenuto a dare comunicazione agli stessi (si veda al riguardo il modello allegato) mediante invio di copia con raccomandata A.R., o per via telematica a coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione.

I soggetti controinteressati sono esclusivamente le persone fisiche e giuridiche portatrici degli interessi privati di cui all'art. 5-bis, comma 2, del D. Lgs. n. 33/2013; possono risultare controinteressati anche le persone fisiche interne all'Ente, rispetto all'atto del quale è richiesto l'accesso.

Entro 10 giorni dalla ricezione della comunicazione i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso.

A decorrere dalla comunicazione ai controinteressati il termine di cui al precedente par. 5.3.1 è sospeso fino all'eventuale opposizione dei controinteressati. Decorso tale termine l'Ente provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione.

5.3.3. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso – i ricorsi

Nella valutazione dell'istanza di accesso l'Ente deve verificare che la richiesta non riguardi atti, documenti o informazioni sottratte alla possibilità di ostensione in quanto ricadenti in una delle fattispecie indicate nell'art. 5-bis.

Il rifiuto, il differimento e la limitazione all'accesso devono cioè essere motivati con riferimento a quanto stabilito dall'art. 5-bis del decreto trasparenza, ossia alle eccezioni assolute ed eccezioni relative.

La motivazione del diniego all'accesso deve essere rappresentata in maniera da far comprendere ai cittadini l'ampiezza ed i limiti dell'accesso generalizzato, e permettere loro di poter adeguatamente tutelare dinanzi al giudice i propri interessi nei confronti delle decisioni dell'amministrazione.

Il rifiuto

Il rifiuto deve essere motivato da un preciso nesso di causalità tra l'accesso e il pregiudizio agli interessi considerati meritevoli di tutela. In tal caso l'Ente deve quindi:

- a) indicare chiaramente quale, tra gli interessi elencati all'art. 5, commi 1 e 2, viene pregiudicato;

- b) dimostrare che il pregiudizio (concreto) prefigurato dipende direttamente dalla ostensione dell'informazione richiesta;
- c) dimostrare che il pregiudizio conseguente alla ostensione è un evento altamente probabile e non soltanto possibile.

L'accesso parziale

Occorre precisare che se l'Ente ravvisa la sussistenza dei predetti limiti soltanto per alcuni dati o alcune parti del documento richiesto, deve essere consentito l'accesso agli altri dati o alle altre parti. In buona sostanza l'Ente deve consentire l'accesso parziale utilizzando, se del caso, la tecnica dell'oscuramento di alcuni dati, qualora la protezione dell'interesse sotteso alla eccezione sia invece assicurata dal diniego di ostensione di una parte soltanto di esso, consentendo l'accesso alle restanti parti (c.d. accesso parziale).

Il differimento

Occorre considerare, inoltre, che i limiti operano nell'arco temporale nel quale la tutela è giustificata in relazione alla natura del dato, del documento o dell'informazione di cui è richiesto l'accesso: "I limiti (...) si applicano unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata in relazione alla natura del dato. L'accesso civico non può essere negato ove, per la tutela degli interessi di cui ai commi 1 e 2, sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento" (art. 5-bis, comma 5).

La valutazione del pregiudizio in concreto deve essere compiuta con riferimento all'ambito temporale in cui viene formulata la domanda di accesso: "il pregiudizio concreto, in altri termini, va valutato rispetto al momento ed al contesto in cui l'informazione viene resa accessibile, e non in termini assoluti ed atemporali" (cfr. ANAC, Linee Guida). Conseguentemente, ove ne ricorrano i presupposti ai fini della protezione dell'interesse tutelato, l'Ente potrà valutare sufficiente il differimento dell'accesso.

I possibili ricorsi

È previsto dai commi 7 e 8 del nuovo art. 5 del D.Lgs. n. 33/2013 un articolato sistema di rimedi per i casi di diniego e di mancata risposta che può essere così sintetizzato:

- a) facoltà di richiedere il riesame al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che decide entro 20 giorni con provvedimento motivato;
- b) ricorso al Difensore civico competente territorialmente, ove costituito, o, in assenza, a quello competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Il Difensore civico si pronuncia entro 30 giorni dalla presentazione del ricorso. Se il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, ne informa il richiedente e lo comunica all'amministrazione interessata. Se questa non conferma il diniego entro 30 giorni da tale comunicazione, l'accesso è consentito.

5.4. Esclusioni e limitazioni dell'accesso

5.4.1. Eccezioni assolute

L'accesso è escluso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, "ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990" (art. 5-bis, comma 3).

L'ANAC (cfr. Linee Guida), oltre a rinviare espressamente alle disposizioni di legge che definiscono specifici divieti di accesso o divulgazione, evidenzia i divieti che derivano dalla vigente normativa in materia di tutela della riservatezza inerenti i dati idonei a rivelare: lo stato di salute, ossia qualsiasi informazione da cui si possa desumere, anche indirettamente, lo stato di malattia o l'esistenza di patologie dei soggetti interessati, compreso qualsiasi riferimento alle condizioni di invalidità, disabilità o handicap fisici e/o psichici; la vita sessuale; le persone fisiche beneficiarie di aiuti economici da cui è possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico - sociale degli interessati.

Per gli Enti locali, inoltre, risulta di particolare interesse il richiamo della disciplina sugli atti dello stato civile e dell'anagrafe, le cui informazioni risultano conoscibili con le modalità previste dalle relative discipline di settore.

Il richiamo effettuato dal sopra riportato comma 3 all'art. 24, comma 1, legge n. 241/1990, deve essere interpretato nel senso che risultano sottratti in termini assoluti all'accesso generalizzato solo i documenti, i dati e le informazioni espressamente indicati dal predetto primo comma.

Si osserva come la stessa Autorità precisa che "resta, in ogni caso, ferma la possibilità che i dati personali per i quali sia stato negato l'accesso civico possano essere resi ostensibili al soggetto che abbia comunque motivato nell'istanza l'esistenza di «un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso», trasformando di fatto, con riferimento alla conoscenza dei dati personali, l'istanza di accesso civico in un'istanza di accesso ai sensi della Legge n.241/1990".

5.4.2. Eccezioni relative

Ai sensi del primo comma dell'art. 5-bis, decreto trasparenza, le esclusioni relative sono caratterizzate dalla necessità di adottare una valutazione della richiesta di accesso caso per caso, in merito alla sussistenza del pregiudizio concreto alla tutela di interessi pubblici o privati considerati meritevoli di una peculiare tutela dall'ordinamento.

L'accesso è così rifiutato se il diniego risulta necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti:

1) interessi pubblici:

- a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
- b) la sicurezza nazionale;
- c) la difesa e le questioni militari;
- d) le relazioni internazionali;
- e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
- f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;
- g) il regolare svolgimento di attività ispettive;

2) interessi privati:

- a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia;
- b) la libertà e la segretezza della corrispondenza;
- c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali. Le Linee guida ANAC hanno fornito esemplificazioni relative al contenuto degli interessi di cui sopra, alle quali si rinvia espressamente.

Di seguito si riportano le prime disposizioni organizzative in materia di accesso agli atti.

- 1) Premessa - Le presenti disposizioni hanno lo scopo di assicurare l'esercizio dei diritti in materia di accesso, nel rispetto della normativa vigente, con particolare riferimento al decreto legislativo 33/2013, così come integrato e modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016 n. 97.
In considerazione della competenza esclusiva attribuita allo Stato in materia di trasparenza amministrativa, come affermato nell'articolo 11, ultimo periodo, del decreto legislativo 150/2009, l'ambito dispositivo riconosciuto dalle presenti disposizioni, attengono all'organizzazione delle attività dei servizi al fine di garantire il rispetto della "libertà di accesso civico", sia con riferimento alle norme richiamate precedentemente, sia con riferimento alle linee guida emanate dall'Autorità nazionale anticorruzione di concerto con il Garante per la riservatezza dei dati personali.
- 2) Tipologie di accesso - In ottemperanza a quanto prescritto nelle linee guida dell'ANAC, l'Ente riconosce l'esercizio delle seguenti forme di accesso:
 - a) Accesso documentale, riferito al diritto disciplinato dall'art. 22 e seguenti della legge 241/1990
 - b) Accesso civico, in senso stretto, riferito al diritto riconosciuto dall'art. 5, comma 1 del decreto legislativo 33/2013, così come modificato e integrato dal decreto legislativo 97/2016
 - c) Accesso civico generalizzato, riferito al diritto riconosciuto e disciplinato nell'articolo 5, commi 2 e seguenti del richiamato decreto legislativo 33/2013.
- 3) L'accesso documentale - L'accesso ai documenti amministrativi è riconosciuto ai cittadini che vi abbiano diritto, nel rispetto delle prescrizioni contenute negli articolo 22 e seguenti della legge 241/1990 e secondo le modalità previste nel relativo Regolamento.
- 4) L'accesso civico - L'accesso civico, in senso stretto, secondo quanto disciplinato dall'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 33/2013, così come modificato e integrato dal decreto legislativo 97/2016, è riconosciuto a chiunque e consiste nel diritto di richiedere documenti, informazioni o dati, la cui pubblicazione sia prevista come obbligatoria da specifiche norme di legge, nel sito istituzionale del Comune di PIEVE SAN GIACOMO.

A tal fine, in conformità con l'art. 2 del D. Lgs 33/2013, l'Ente è tenuto al rispetto degli obblighi di pubblicazione, in conformità alle specifiche e alle regole tecniche di cui all'allegato A dello stesso decreto legislativo, delle informazioni e dei dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, prescritte dalle norme di legge, al fine di consentire la piena accessibilità, senza autenticazione, né identificazione.

Il diritto di accesso civico può essere esercitato da chiunque, senza alcuna motivazione, mediante l'inoltro di una richiesta, al Responsabile della Trasparenza, nella quale sia indicato, in modo esplicito, dettagliato e comprensibile, quale informazione, dato o documento, la cui pubblicazione sia obbligatoria sul sito istituzionale, risulti inaccessibile o non pubblicato o pubblicato in modo parziale.

La richiesta di accesso civico può essere presentata al protocollo dell'Ente, trasmessa personalmente, per posta raccomandata o tramite posta elettronica certificata. In ogni caso, in qualunque modo sia trasmessa, deve essere assunta al

protocollo e immediatamente inoltrata al Responsabile della Trasparenza ai fini dell'esame e della relativa istruttoria.

Al fine di facilitare l'esercizio del diritto di accesso, assicurando immediatezza nella risposta, il richiedente verrà invitato, laddove ciò sia possibile, a comunicare un indirizzo di posta elettronica presso il quale inoltrare il link per l'accesso all'informazione richiesta.

La richiesta di accesso civico deve essere trattata immediatamente, assicurando il rispetto del termine massimo di trenta giorni nella risposta al cittadino che ha fatto la richiesta. Tale risposta, inoltre deve essere chiara, comprensibile e circostanziata, allo scopo di consentire a chiunque il libero esercizio del diritto di accessibilità alle informazioni contenute nel sito istituzionale.

Il Responsabile della Trasparenza è obbligato a tenere traccia delle richieste di accesso civico pervenute e predisporre una relazione periodica, sia delle richieste, sia degli esiti, con particolare riferimento ai casi di mancato rispetto degli obblighi di trasparenza. Copia della relazione periodica deve essere trasmessa al Nucleo di valutazione per gli eventuali adempimenti di competenza relativi alle implicazioni sulla performance.

Nel caso in cui la richiesta di accesso civico riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto, il Responsabile della Trasparenza, laddove si tratti di casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi in materia di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, effettua la segnalazione all'ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare, nonché al vertice politico dell'amministrazione e al Nucleo di valutazione ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.

- 5) Attivazione del potere sostitutivo in caso di inerzia - Nel caso in cui, a seguito di una richiesta di accesso civico, il responsabile della pubblicazione del dato, informazione e documento ritardi oppure ometta la pubblicazione di quanto richiesto entro i termini prescritti, al suo posto provvederà il funzionario a cui viene attribuito il potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 2, comma 9-bis della legge 241/1990.

Qualora, a seguito di una richiesta di accesso civico, il cittadino non ottenga alcuna risposta, né alcun intervento finalizzato a rendere pubblica l'informazione richiesta, questi potrà rivolgersi al titolare del potere sostitutivo che è obbligato a provvedere entro il termine massimo di trenta giorni, dandone comunicazione al richiedente e indicando il percorso telematico per l'accesso ai dati documenti richiesti.

Il nominativo del Titolare del potere sostitutivo, il suo recapito telefonico e l'indirizzo di posta elettronica sono riportati nella pagina istituzionale dell'ente, nella sezione "Amministrazione Trasparente", avendo cura che siano costantemente aggiornate.

- 6) Accesso civico generalizzato - L'accesso civico generalizzato, previsto dall'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 33/2013, così come modificato e integrato dal decreto legislativo 97/2016, è riconosciuto a chiunque e consiste nel diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dall'Ente, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis dello stesso decreto legislativo e successivamente disposto con provvedimenti dell'Autorità nazionale anticorruzione.

- 7) Il Responsabile dell'accesso civico - Al fine di assicurare il corretto esercizio del diritto di accesso civico, sia in senso stretto, sia generalizzato, l'Amministrazione individua un Funzionario responsabile a cui viene affidato il compito di ricevere tutte le istanze, di effettuare l'istruttoria, di valutare l'eventuale presenza di limiti all'esercizio di accesso, anche attraverso il contatto di soggetti controinteressati, nonché di emanare il provvedimento finale, nel rispetto dei tempi prescritti dalle norme di legge.

Il Funzionario responsabile dell'accesso civico viene individuato con provvedimento del Sindaco.

Le generalità del funzionario responsabile dell'accesso civico, i suoi recapiti telefonici e l'indirizzo di posta elettronica sono riportati sul sito istituzionale dell'Ente nella sezione "amministrazione trasparenza" avendo cura che tutte le informazioni sia corrette e costantemente aggiornate.

- 8) La Presentazione della richiesta di accesso civico generalizzato - L'esercizio del diritto di accesso civico non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente. L'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti, non richiede motivazione e può essere inoltrata nei seguenti modi:

- Istanza consegnata direttamente all'Ufficio Protocollo dell'Ente;
- Istanza trasmessa, tramite raccomandata postale o PEC, all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- Istanza, trasmessa, tramite raccomandata postale o PEC al funzionario responsabile dell'accesso civico indicato nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale dell'ente.

Il richiedente è comunque tenuto a indicare le modalità mediante la quali ricevere la documentazione richiesta, preferendo l'utilizzo della comunicazione telematica tramite posta elettronica certificata, laddove ciò sia possibile o per altra via telematica di cui possa risultare traccia.

Il rilascio di dati o documenti in formato elettronico o cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto dall'amministrazione per la ricerca, l'elaborazione e la riproduzione, il cui valore sarà successivamente determinato con specifica deliberazione di giunta comunale.

- 9) Ambito oggettivo di esercizio dell'accesso civico - L'accesso civico generalizzato è esercitabile relativamente *"ai dati e ai documenti detenuti, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione"*, ossia per i quali non sussista uno specifico obbligo di pubblicazione. A tal fine sono da considerare come validamente formulate, e quindi a darvi seguito, anche le richieste che si limitino a identificare o indicare i dati desiderati, e non anche i documenti in cui essi sono contenuti.

In ogni caso non è ammissibile una richiesta meramente esplorativa, volta semplicemente a "scoprire" di quali informazioni l'amministrazione dispone o generica a tal punto da non consentire l'individuazione del dato, del documento o dell'informazione.

Al fine di salvaguardare l'interesse ad un buon andamento dell'amministrazione, non è altresì ammissibile una domanda di accesso per un numero manifestamente irragionevole di documenti, la cui individuazione e riproduzione imponga un carico di lavoro tale da paralizzare il buon funzionamento dell'amministrazione.

Le informazioni oggetto dell'accesso civico generalizzato possono riguardare la estrapolazione di dati detenuti dall'Amministrazione per propri fini, anche se

contenuti in distinti documenti. In ogni caso è escluso che – per rispondere a tale richiesta – l'amministrazione sia tenuta a formare o raccogliere o altrimenti procurarsi informazioni che non siano già in suo possesso, così come se la richiesta riguarda dati o informazioni che richiedano una specifica attività di rielaborazione.

- 10) Limiti all'esercizio all'accesso civico generalizzato - L'accesso civico generalizzato non è consentito se la visione o la riproduzione dei documenti o delle informazioni richieste possa arrecare un grave pregiudizio alla tutela di interessi pubblici o privati, così come previsto dalla normativa vigente, con particolare riferimento all'articolo 5-bis del decreto legislativo 33/2013, secondo le prescrizioni contenute nelle Linee Guida dell'ANAC.

Al fine di assicurare sia l'esercizio del diritto di accesso civico, sia il diritto alla tutela della riservatezza dei dati, pubblici o privati, il funzionario Responsabile dell'accesso civico è tenuto a verificare, di volta in volta, se l'ostensione degli atti richiesti possa determinare un pregiudizio concreto e probabile agli interessi indicati dal legislatore.

L'eventuale diniego dell'accesso, per ragioni legati alla tutela della riservatezza, non può limitarsi a prefigurare il rischio di un pregiudizio in via generica e astratta, ma dovrà essere motivato con la precisa indicazione dei seguenti elementi:

- quale interesse specifico viene pregiudicato tra quelli per i quali sia prevista la tutela da parte di norme di legge o altre disposizioni
- il pregiudizio concreto prefigurato che dipenda direttamente dalla ostensione dell'informazione o del documento richiesto

Laddove il limite all'accesso all'informazione o al documento sia dovuto a fattori i cui effetti hanno una natura temporanea, l'Amministrazione è tenuta a comunicare al richiedente il differimento dell'accesso a un tempo successivo, specificamente indicato.

Nel caso in cui la richiesta di accesso riguardi documenti o informazioni i cui limiti, ai fini della tutela della privacy, riguardano solo parti di essi, l'Amministrazione dovrà consentire l'accesso parziale utilizzando, la tecnica dell'oscuramento dei dati riservati, consentendo l'accesso alle parti restanti.

- 11) Il procedimento interno e la tutela dei controinteressati - Una volta acquisita la richiesta di accesso civico, questa deve essere immediatamente trasmessa al funzionario responsabile, avendo cura di accertarsi dell'avvenuta ricezione.

Il funzionario responsabile, prende in esame la richiesta, individua i documenti e le informazioni di cui si chiede l'accesso e verifica l'eventuale presenza di limiti all'accesso in ragione della tutela di interessi pubblici o privati ai quali potrebbe derivare un pregiudizio concreto.

Laddove, a seguito dell'esame di cui al comma precedente siano individuati soggetti controinteressati, ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 2 del decreto legislativo 33/2013, il suddetto funzionario provvede immediatamente a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia della stessa richiesta, preferendo l'utilizzo della posta elettronica certificata, laddove ciò sia possibile o con raccomandata con avviso di ricevimento.

Trascorsi inutilmente dieci giorni dalla data di ricezione della comunicazione ai controinteressati, in assenza di osservazioni od opposizioni, il funzionario responsabile dell'accesso civico, se ritiene che non vi siano ostacoli all'ostensione degli atti richiesti, provvede a trasmettere copia di questi al richiedente, secondo le modalità specificate dallo stesso nella richiesta.

Qualora, nei dieci giorni dalla data di ricezione della posta certificata o raccomandata, l'Ente riceva osservazioni od opposizioni all'accesso, queste vengono prese in esame allo scopo di valutarne la fondatezza, entro un termine congruo che comunque non comporti il superamento dei trenta giorni complessivi dalla data di ricezione della richiesta di accesso. Conseguentemente, nel rispetto dei termini procedurali, dovrà essere emanato un provvedimento nel quale si evidenzia la decisione relativa all'accoglimento o al rigetto dell'istanza di accesso, che indichi le motivazioni, anche con riferimento alle osservazioni od opposizioni pervenute.

Laddove, a seguito dell'avvenuta comunicazione ai controinteressati, risulti che almeno uno di questi non sia reperibile, in ogni caso, il funzionario responsabile, pur in assenza di osservazioni di eventuali altri controinteressati, se presenti e contattati, dovrà concludere il procedimento, nel rispetto dei termini, con un provvedimento espresso, valutando comunque che l'ostensione degli atti richiesti non arrechi pregiudizio concreto alla tutela di interessi pubblici o privati.

In caso di accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l'opposizione dei controinteressati, salvi i casi di comprovata indifferibilità, l'amministrazione ne dà comunicazione a questi e provvede a trasmettere al richiedente i dati o i documenti richiesti non prima di quindici giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte degli stessi controinteressati.

Qualora la comparazione tra l'interesse all'accesso civico generalizzato e la tutela degli interessi risulti complessa e non supportata esplicitamente da norme di legge o altre disposizioni, il funzionario, nel rispetto dei termini del procedimento, provvederà comunque alla emanazione di un provvedimento nel quale evidenzierà in modo esplicito le motivazioni della scelta adottata.

- 12) La richiesta di riesame in caso di diniego - Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine, il richiedente può presentare richiesta di riesame al Responsabile della trasparenza che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni.

Se l'accesso è stato negato al fine di evitare un pregiudizio concreto alla tutela di interessi pubblici o privati, il suddetto responsabile può inoltrare uno specifico quesito al Garante per la protezione dei dati personali. In tal caso il termine per l'adozione del provvedimento da parte del responsabile è sospeso, fino alla ricezione del parere del Garante e comunque per un periodo non superiore a dieci giorni.

Avverso la decisione dell'amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del Responsabile della trasparenza, il richiedente può proporre ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

Allegato n. 10 -- Moduli richiesta accesso agli atti:

Mod. 1 - Richiesta di accesso civico

Mod. 2 - Richiesta di accesso civico generalizzato

Mod. 3 - Comunicazione ai soggetti controinteressati

Mod. 4 - Provvedimento di diniego/differimento della richiesta di accesso civico

generalizzato

5.5. Soggetti

Rispetto al ruolo del Responsabile della trasparenza (incarico che, come già detto, coincide con quello di Responsabile della prevenzione della corruzione), si rinvia a quanto previsto dal d.lgs. n. 33/2013, precisando che ha il compito di verificare l'adempimento, da parte dell'amministrazione, degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la qualità dei dati pubblicati. In caso di inottemperanza dell'amministrazione, il Responsabile inoltra una segnalazione alla Giunta, all'organismo di valutazione, all'Autorità Nazionale Anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina.

In particolare, il Responsabile della Trasparenza ha il compito di:

- provvedere all'aggiornamento del Piano, al cui interno devono essere previste anche specifiche misure di monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di trasparenza;
- controllare l'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa, assicurando la completezza, l'adequatezza del formato, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate;
- segnalare alla Giunta, al Nucleo di valutazione, all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'U.P.D. i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione, ai fini dell'attivazione del procedimento disciplinare e delle altre forme di responsabilità;
- controllare ed assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico.

Ai sensi del D.Lgs. n. 33/2013, i Responsabili di struttura "garantiscono il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge", risultando direttamente responsabili dell'assolvimento di tali obblighi.

Nei punti che seguono sono puntualmente definiti gli specifici contenuti dei suddetti obblighi in capo ai Responsabili di struttura.

5.6. La mappa della trasparenza e delle relative responsabilità

Nell'allegato 9, sono individuati, per ciascun obbligo di pubblicazione (secondo la griglia definita dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con la delibera n. 50/2013 aggiornata alla delibera n. 1310 del 28.12.2016) i relativi Responsabili della pubblicazione.

Nel medesimo allegato sono anche definite, per quanto necessario, le modalità operative e tecnologiche relative all'assolvimento degli obblighi previsti dal d.lgs. n. 33/2013. Sono, inoltre, indicate le tempistiche per l'assolvimento della pubblicazione.

L'allegato 9 è un documento dinamico, al quale potranno essere apportate modifiche e aggiornamenti al mutare delle situazioni interne ed esterne, anche con riguardo agli esiti del monitoraggio di cui al punto successivo.

5.7. Monitoraggio e vigilanza

La verifica in ordine al rispetto degli obblighi e delle responsabilità indicate al punto precedente è effettuata dal Responsabile della trasparenza, con cadenza annuale (entro il 30 novembre).

Tale verifica concerne la correttezza della collocazione, la completezza, l'adequatezza

del formato e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate.

Nel caso di carenze, il Responsabile della Trasparenza invita il soggetto competente a provvedere agli adeguamenti, entro un termine congruo (di norma, 30 giorni) e, in caso di inerzia o permanenza dell'inadempimento, individua altro Responsabile di struttura affinché provveda alla regolarizzazione, ovvero provvede direttamente, effettuando, comunque, le dovute segnalazioni.

5.8. Pubblicazione di ulteriori informazioni

Il presente Piano, non ha carattere definitivo, ma è sottoposto a progressivo aggiornamento, anche alla luce delle misure di prevenzione del rischio che saranno successivamente introdotte, con particolare riguardo a quelle trasversali, riconducibili all'ampliamento dei contenuti della trasparenza.

Le informazioni connesse alle misure di tale natura previste dagli allegati al presente Piano, sono rese disponibili nella sotto-sezione, livello 1, "Altri contenuti - Dati ulteriori", della sezione Amministrazione trasparente.

Analoga collocazione riguarderà le ulteriori informazioni che saranno rese disponibili, per effetto del progredire dei sistemi di prevenzione (e delle connesse misure anche relative alla trasparenza), che sarà applicabile successivamente all'implementazione del sistema informatizzato.

5.9. Coinvolgimento dei cittadini

Il presente Piano, mediante pubblicazione sul sito internet dell'Ente, è sottoposto alle valutazioni e ai suggerimenti dei cittadini e di tutti i soggetti rappresentativi interessati.

Nella logica di un forte coinvolgimento sugli specifici temi della trasparenza, intesa come strumento fondamentale, non solo per la prevenzione di comportamenti penalmente rilevanti, ma, anche e soprattutto, per consentire ai soggetti esterni di apprezzare e controllare il grado di funzionalità, efficienza ed efficacia dell'Amministrazione, entro il 31.12.2017, sarà predisposto e sottoposto ai cittadini un questionario, al fine di acquisire la loro valutazione sul sito complessivo e sulle informazioni contenute nella sezione Amministrazione trasparente, richiedendo loro, contestualmente, di esprimersi in ordine all'esigenza di poter disporre di ulteriori dati, informazioni o notizie sull'Amministrazione, rispetto a quelle già disponibili. Tale questionario verrà messo a disposizione dei cittadini nel 2018.

6. CODICE DI COMPORTAMENTO

Il Codice di comportamento dell'Ente è stato adottato con deliberazione di G.C. n. 77 del 14.12.2013 e, dopo l'apertura della consultazione rivolta ai portatori di interesse del territorio, è stato approvato con atto n. 2 del 21.01.2014 e pubblicato sul sito istituzionale del Comune nell'apposita sezione "Amministrazione Trasparente".

Successivamente con determinazione del Responsabile del Servizio Personale n. 7 del 15.05.2014 è stato effettuato il raccordo tra le norme di comportamento e sistema sanzionatorio, redatto secondo le principali e più operative indicazioni fornite dalla CIVIT/A.N.AC., con la delibera n. 75/2013, recante "Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165/2001)".

Considerata la rilevanza che, inevitabilmente, assumerà il Codice, si ritiene che tale

raccordo sia corretto e giusto, nei confronti dei destinatari, in quanto specificando la corrispondenza tra infrazione e sanzione cui si riferisce l'Autorità, vi è una limitazione alla discrezionalità dei responsabili, ma anche chiarezza ad un quadro di norme (legislative, regolamentari e contrattuali) ormai decisamente complesso, articolato e di non semplice comprensione, anche in vista dell'efficace gestione dei procedimenti disciplinari che venissero attivati (riducendo il rischio di contenzioso meramente formale).

6.1. Lo sviluppo del Codice di comportamento

Alla luce di quanto detto, i contenuti del Codice dell'Ente, sono stati rapidamente adeguati, con il formale inserimento delle misure comportamentali indicate nei citati allegati.

Analoga iniziativa ha riguardato l'effettuazione di un più univoco e corretto raccordo tra violazione delle norme contenute nel Codice e sanzione disciplinare.

Non di meno, l'attività di monitoraggio e le azioni di sviluppo delle strategie di prevenzione, previste dal presente Piano, riguarderanno anche il Codice di comportamento, il quale, pertanto, sarà sottoposto ad un progressivo aggiornamento.

In particolare, il Codice, verrà revisionato a seguito dell'emanazione delle Linee Guida previste dall'ANAC con la determinazione n. 12/2015 e ribadite con delibera n. 831/2016.

6.2. Gli incarichi e le attività extra istituzionali dei dipendenti comunali

Questo tema, come chiaramente indicato dal P.N.A., assume particolare rilevanza nell'ambito della definizione delle misure comportamentali di prevenzione.

Per questa ragione, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 53 del d.lgs. n. 165/2001, è stato approvato dalla Giunta Comunale con atto n. 16 del 22.04.2014 un apposito Regolamento che disciplina:

- le attività e gli incarichi vietati;
- le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni allo svolgimento degli incarichi ritenuti compatibili con il rapporto di pubblico impiego;
- le specifiche condizioni previste per i dipendenti con rapporto di lavoro non superiore al 50% della prestazione lavorativa a tempo pieno;
- i divieti relativi allo svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro;
- l'attività di controllo e il relativo sistema sanzionatorio.

Annualmente verranno attuate le verifiche ispettive previste dal sopra citato regolamento in ordine al rispetto del principio di esclusività del rapporto di pubblico impiego.

6.3. Tutela del dipendente che segnala illeciti (*whistleblower*)

L'Autorità nazionale anticorruzione il 28 aprile 2015 ha approvato le "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*)" (determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, pubblicata il 6 maggio 2015).

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

Su questo tema, si ritiene debbano trovare integrale applicazione le dettagliate indicazioni fornite dal P.N.A. Esso stabilisce tre livelli fondamentali di tutela:

- la tutela dell'anonimato;
- il divieto di discriminazione;
- la previsione che la denuncia è sottratta al diritto di accesso fatta esclusione delle ipotesi eccezionali descritte nel comma 2 del nuovo art. 54 bis d.lgs. n. 165 del 2001 in caso di necessità di disvelare l'identità del denunciante.

L'articolo 54-bis del D. Lgs. n. 165/2001 prevede che il pubblico dipendente che denunci all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, o all'ANAC, ovvero riferisca al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possa "essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia".

Fatta salva l'immediata applicazione della legge, delle previsioni del PNA 2013, delle linee guida approvate dall'ANAC con determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 e del PNA 2016, l'Amministrazione intende avvalersi, non appena implementata dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, dell'apposita piattaforma *Open Source* che, attraverso l'utilizzo di tecnologie di crittografia moderne e standard, sarà messa a disposizione delle amministrazioni, con garanzia di tutela della confidenzialità dei questionari e degli allegati, nonché della riservatezza dell'identità dei segnalanti. L'utilizzo di tale piattaforma consentirà un risparmio di risorse umane e finanziarie nel dotarsi della tecnologia necessaria per adempiere al disposto normativo.

7. FORMAZIONE

La formazione assume un ruolo fondamentale nella programmazione e nella gestione del sistema di prevenzione.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, compatibilmente con i tempi di attivazione dei percorsi formativi da parte dei soggetti istituzionalmente preposti alla formazione del personale degli enti locali e fatta salva ogni specifica indicazione che in merito perverrà sulla base delle intese ex art.1, comma 60, della Legge n. 190/2012, definisce uno specifico programma annuale di informazione e formazione sulle materie di cui al presente documento ed, in generale, sui temi dell'etica e della legalità.

Il personale da avviare alle iniziative formative è individuato dal Responsabile della prevenzione della corruzione, sentiti i Responsabili dei Servizi.

La partecipazione al piano di formazione da parte del personale selezionato rappresenta un obbligo d'ufficio la cui violazione, se non adeguatamente motivata, comporta l'applicazione di sanzioni disciplinari.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione è tenuto a predisporre un report annuale contenente il resoconto delle attività di formazione effettuate da ciascun dipendente, anche con l'indicazione dell'eventuale superamento di test di verifica, se previsti.

L'obbligo di partecipazione alla formazione di cui al presente articolo è esteso anche ai Responsabili degli uffici e dei servizi.

Si ritiene opportuno evidenziare la positiva sinergia instaurata con altri soggetti del territorio che, sulla base di un progetto teso alla condivisione di interventi formativi indirizzati al personale degli enti, ha condotto alla creazione di una rete di conoscenze e competenze, in cui sono state poste all'attenzione e alla discussione anche le tematiche legate alla promozione della legalità, alla prevenzione dei fenomeni corruttivi e alla

adozione delle opportune misure nelle singole realtà organizzative.

8. COLLEGAMENTO CON IL PIANO DELLA PERFORMANCE E DOCUMENTO UNICO DI PROGRAMMAZIONE (DUP)

Secondo l'ANAC, con delibera n. 831/2016, gli obiettivi del PTPC devono essere necessariamente coordinati con quelli fissati da altri documenti di programmazione del Comune quali:

1. il piano della performance;
2. il documento unico di programmazione (DUP).

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

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

Pertanto, in sede di predisposizione del Documento Unico di Programmazione 2017/2019 che approverà il Consiglio Comunale unitamente al Bilancio di Previsione, si terrà conto delle sopra indicazioni proposte.

Per quanto riguarda il Piano della Performance dell'Ente, integrato nel Piano esecutivo di gestione, ai sensi dell'articolo 169 del Tuel e in applicazione del Regolamento di organizzazione, lo stesso dovrà prevedere una apposita sezione dedicata all'applicazione e attuazione del presente Piano.

Esso dovrà almeno indicare:

- le figure di responsabilità e le relative attribuzioni;
- i programmi, le tempistiche di attuazione e i relativi indicatori di attività
- i sistemi di monitoraggio in itinere e finali
- il sistema di raccordo con il sistema premiante, nel rispetto del sistema di valutazione vigente nell'Ente.

Particolare attenzione deve essere posta alla coerenza tra PTPC e Piano della Performance sotto due profili:

- a) le politiche sulla performance contribuiscono alla costruzione di un clima organizzativo che favorisce la prevenzione della corruzione;
- b) le misure di prevenzione della corruzione devono essere tradotte, sempre, in obiettivi organizzativi ed individuali assegnati agli uffici ed ai loro Responsabili. Ciò agevola l'individuazione di misure ben definite in termini di obiettivi, le rende più effettive e verificabili e conferma la piena coerenza tra misure anticorruzione e perseguimento della funzionalità amministrativa.

9. CONSULTAZIONE SUL PIANO PTPC E SUI SUOI AGGIORNAMENTI

Il presente Piano è sottoposto a consultazione, dopo l'adozione, al fine di attivare il coinvolgimento dei cittadini e delle associazioni e organizzazioni portatrici di interessi collettivi presenti sul territorio o la cui attività interessi comunque l'ambito territoriale e

la popolazione di questo Comune.

A tal fine, il Piano è reso disponibile sulla home page del sito internet del Comune, evidenziando la possibilità, da parte di ciascun cittadino, di fornire osservazioni o contributi. Esso è anche inviato, con le stesse finalità, alle associazioni e organizzazioni aventi le finalità sopra indicate. L'esito delle consultazioni è pubblicato sul sito internet dell'amministrazione, con indicazione dei soggetti coinvolti, delle modalità di partecipazione e degli input generati da tale partecipazione.

L'Amministrazione tiene debitamente conto dell'esito delle consultazioni effettuate in sede di approvazione del Piano, quale contributo per individuare le priorità d'azione o per prevedere ambiti ulteriori di intervento.